

# PUBLICIDAD OFICIAL, MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN AMÉRICA LATINA

Diagnóstico y propuestas  
para una distribución más  
justa y transparente de la  
publicidad oficial y mejorar  
la viabilidad de los  
medios independientes

Argentina  
Bolivia  
Brasil  
Chile  
Colombia  
Costa Rica  
El Salvador  
México  
Panamá  
Perú  
Uruguay

2024



OBSERVACOM



# COORDINACIÓN

**Jimena Torres** es licenciada en Ciencia Política y maestranda en Comunicación por la Universidad de la República, Uruguay. Estudia temas de regulación de medios, política y polarización.

**Santiago Marino** es doctor en Ciencias Sociales, magíster en Comunicación y Cultura y licenciado en Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es profesor de cátedra con dedicación exclusiva de la Universidad de San Andrés. Fue director de la Maestría en Industrias Culturales de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y dictó clases de grado y posgrado en la UBA, la UNQ y la Universidad del Salvador. Su tema principal de investigación es «Políticas y mercado del espacio audiovisual» y ha publicado artículos en libros y revistas especializadas de Argentina y de otros países. ◀

**Es una publicación  
de OBSERVACOM**  
Observatorio Latinoamericano  
de Regulación, Medios  
y Convergencia

Av. Del Libertador 1858  
AP. 715  
Montevideo, Uruguay  
[www.observacom.org](http://www.observacom.org)

Con el apoyo del  
Programa Internacional para  
el Desarrollo de las Comunicaciones  
(PIDC) de UNESCO



Sobre licencia CC: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod\\_resource/content/1/licencias\\_creative\\_commons.html](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html)

# PRESENTACIÓN INTEGRAL DE LA INVESTIGACIÓN, LOS OBJETIVOS Y LA METODOLOGÍA

La viabilidad de los medios de comunicación y su financiamiento son aspectos sustantivos para la existencia de un sistema plural y diverso que contribuya a la consolidación de sociedades democráticas, tal como ha trabajado la Unesco recientemente en el documento *Desafíos y propuestas para la viabilidad de la actividad periodística en América Latina* (2023).<sup>1</sup> En ese marco, el Estado como anunciante se constituye en un jugador relevante.

La publicidad oficial o pauta estatal es un mecanismo que los Estados (en sus distintos niveles, desde Gobiernos, Parlamentos, entes públicos o instancias regionales, entre otros) tienen 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 los beneficiarios de las mismas o de la comunidad,

afirma la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).<sup>2</sup> Además, agrega que sus contenidos deben incluir «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».<sup>3</sup>

1 Marino, Santiago y Espada, Agustín. (2023). *Desafíos (y propuestas) para la viabilidad de la actividad periodística en América Latina*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

2 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, párr. 42. [oas.org](https://www.oas.org)

3 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, párr. 42.

Así, la publicidad pagada (que es la que considera esta investigación) incluye los anuncios estatales que se utilizan para informar a la opinión pública sobre asuntos importantes vinculados a preocupaciones o servicios relacionados con la salud y la seguridad, la comunicación de actos administrativos, como licitaciones de compras públicas, o para incidir en el comportamiento social de los ciudadanos y de las empresas (como los estímulos a la ciudadanía para que concurran a votar en las elecciones).

Tal como se plantea en la presentación de los principios sobre regulación de la publicidad oficial en el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos elaborados por la Relatoría de la CIDH ya citados, «existen distintas formas de afectar ilegítimamente la libertad de expresión, desde el extremo de su supresión radical mediante actos de censura previa hasta mecanismos menos evidentes, más sutiles y sofisticados». <sup>4</sup> Entre estos últimos se destaca específicamente la publicidad oficial como una de las formas con las que se puede afectar dicha libertad:

La distribución arbitraria de publicidad oficial, como otros mecanismos de censura indirecta, opera sobre distintos tipos de necesidades que los medios de comunicación tienen para funcionar e intereses que pueden afectarlos. Es una forma de presión que actúa como premio o castigo que tiene por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión. <sup>5</sup>

Esto implica, de modo claro, que los Gobiernos y otros organismos públicos nunca deben abusar del uso legítimo de las finanzas públicas para tratar de influir en el contenido de la información de los medios, quienes tienen —según el principio 13 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión— el derecho a realizar su labor de forma independiente, sin presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar sus tareas.

Con ese enfoque jurídico-político desde la libertad de expresión, en este proyecto nos propusimos revisar el marco regulatorio y las políticas públicas sobre la distribución de la publicidad oficial en una serie de países de América Latina y el Caribe, para dar cuenta de su impacto sobre este derecho, los medios de comunicación y su viabilidad, así como para ofrecer recomendaciones a reguladores y autoridades del sector para adecuarlos a estándares interamericanos.

4 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, párr. 1.

5 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, párr. 10.

El trabajo brinda un diagnóstico integral de las normativas vigentes (o su ausencia) en los países abordados y un análisis de su implementación, así como también la identificación de buenas prácticas. Se busca proporcionar información útil tanto para los actores reguladores y los responsables de la formulación de políticas públicas como para organizaciones de periodistas, de medios y de defensa de la libertad de expresión, entre otros.

La investigación alcanzó la situación en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay, y fue posible gracias a alianzas con organizaciones e investigadores locales en cada uno de los países relevados. Parte de la riqueza del estudio radica en la diversidad de las contrapartes: hay periodistas, académicos y académicas e integrantes de organizaciones sociales vinculadas a la defensa de la libertad de expresión.

En Argentina, el investigador fue Agustín Espada, docente de la Universidad de Quilmes y referente de estudios de comunicación en el país. En Bolivia estuvieron a cargo de la investigación, Zulema Alanes, Leny Chuquimia y Sabrina Lanza de la Asociación Nacional de Periodistas de Bolivia (ANPB). En Brasil, el informe estuvo a cargo de Jonas Valente, investigador del Oxford Internet Institute con una amplia trayectoria social y académica. En Colombia, la investigación fue realizada por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), quienes desde hace años vienen colocando este tema en la agenda pública. Laureano Checa, profesor de la Universidad de Chile, estuvo a cargo del informe en este país. En Costa Rica, las autoras del informe fueron Giselle Boza y Johana Rodríguez, investigadoras del Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (Proledi) de la Universidad de Costa Rica. En Panamá, El Salvador y Perú, el trabajo fue realizado por los periodistas Michelle Martínez, Jimmy Alvarado y Renzo Chávez, integrantes del Sindicato de Periodistas de Panamá, de la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) y de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú (ANP) respectivamente. En Uruguay, las investigadoras fueron Victoria Melián y Eleonora Navatta, expertas en comunicación. Por último, en México, la investigación estuvo a cargo de la Oficina de Article 19 en ese país, otra organización de referencia en el tema.

Los países seleccionados presentan distintos grados de desarrollo en el análisis de nuestro objeto de estudio, tanto en la agenda de investigación como en la discusión pública. Es por ello que, para que los informes nacionales sean comparables, fue clave la elaboración de una matriz común para guiar la investigación y su redacción posterior.

Esta herramienta se compuso de los elementos que se presentan a continuación, que luego sirvieron para estructurar el actual informe. ◀

# 1. MARCO REGULATORIO

Se relevaron las normativas específicas para la publicidad oficial (leyes, decretos, resoluciones) vigentes de alcance nacional y —de existir— las que afectan a los entes o empresas estatales. No se relevaron regulaciones de Gobiernos de provincias, departamentos o similares. En caso de ausencia de normativa, se debían identificar los mecanismos regulatorios institucionales que se siguen para la asignación de fondos (resoluciones, definiciones administrativas, etcétera). En cada uno de los apartados se solicitó que se precisaran el artículo y la norma (en el propio texto o como nota al pie). En las notas al pie se incluyen los enlaces a las normas, a los sitios web de las instituciones públicas citadas, así como a los procedimientos de concurso o licitación a los que refiera el texto.

El relevamiento busca responder las siguientes preguntas: ¿hay legislación específica? De no existir una norma específica, ¿se regula por algún tipo de norma? ¿Cuál o cuáles (indicar nombre y número de la ley, año y artículos de referencia, etcétera)? ¿Cómo se define a la publicidad oficial? ¿Qué no es publicidad oficial? ¿Qué etapas regula (producción, contratación, distribución, control)? ¿Establece principios de interés público y utilidad pública? ¿Incorpora al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a órganos descentralizados, a entes autárquicos, a sociedades comerciales con capitales estatales? ¿Se establecen mínimos de distribución de publicidad oficial a medios de determinado tipo o ubicación geográfica?

## 1.1. MARCO INSTITUCIONAL

Este apartado de la matriz buscó identificar las instituciones más relevantes y el rol que juegan al momento de otorgar la pauta oficial, elaborar el procedimiento o entregar financiamiento. Para el caso de consejos autónomos o independientes, se solicitó indicar la norma que lo rige y cómo son nombrados sus integrantes, así como otras medidas para garantizar su actuación imparcial. Se requirió también la indicación del órgano encargado de valorar los proyectos presentados a un concurso o licitación y quién los designa.

## 1.2. PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

En esta sección se solicitó la descripción del procedimiento, los requisitos para acceder a la publicidad oficial y los criterios de asignación previstos en la normativa, o los mecanismos implementados de hecho en caso de que no exista regulación. Los informes debían adjuntar enlaces o documentos (en la medida de lo posible) donde se encuentren los detalles del procedimiento: formularios de solicitud, resoluciones de pago, aspectos presupuestarios, etcétera.

El apartado busca responder los siguientes interrogantes: ¿establece criterios explícitos y previos en la ley y en resoluciones administrativas de menor rango o lo deja a la discrecionalidad gubernamental? ¿Incluye participación de funcionarios de carrera técnicos especializados? ¿Quién se encarga de ejecutar la distribución? ¿Cómo son designados? ¿Toma como criterio el perfil del público al que va destinada la campaña, o los precios de los avisos o la circulación/audiencia? ¿Cuál es el criterio preponderante? ¿Establece otros criterios? ¿Existe un mecanismo expreso de ponderación de los criterios? ¿Establece obligaciones de transparencia activa para los organismos públicos contratantes? ¿Y para los medios, agencias y centrales de medios? ¿Existe prohibición para períodos electorales? De no existir una legislación específica o no haber información para alguno de los puntos de la guía, se solicitó que se explicitara. ◀

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS

En este apartado se describen las políticas públicas y otras decisiones gubernamentales para distribuir la publicidad oficial. La información presentada debe referirse al último año del que exista información disponible, siempre que sea a partir de 2020. En caso de ausencia de normativa, se solicitó identificar los mecanismos regulatorios institucionales que se siguen para la asignación de fondos de publicidad oficial (resoluciones, definiciones administrativas, etcétera).

### 2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Aquí se presentan cifras (siempre que estén disponibles) que muestran los resultados de la política pública: montos otorgados, destinos, entre otros. Se buscará establecer, dentro de lo posible y de acuerdo con la información existente, la lista completa de destinatarios, tipos de medios (en términos de estructura de propiedad, cobertura, soporte, etcétera), si son empresas, grupos o personas físicas, y distinguir y clasificar por región dentro del país (ciudad capital, localidades de provincia), así como los orígenes del capital y la actividad principal del medio (informativo, etcétera).

### 2.2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE

Este apartado describe la forma en que esa normativa se aplica en la realidad. Los aspectos que se estudiarán son los relativos al cumplimiento de lo previsto en la norma y si hay políticas o acciones complementarias al marco legal necesarias para la distribución de la publicidad oficial.



Se busca responder los siguientes interrogantes: ¿existen mecanismos proactivos de divulgación de la información de los fondos y los destinos de la publicidad oficial? ¿Los organismos públicos responden efectivamente a las solicitudes de acceso a la información pública? ¿Se aplican los procedimientos establecidos en la legislación o son desconocidos en la práctica? Respecto a los mecanismos de contratación, ¿crea un registro de proveedores de medios? ¿Es público ese registro? ¿Quiénes pueden ser proveedores? ¿Incluyen también a periodistas individuales? ¿Hay restricciones ilegítimas o discriminatorias a determinados tipos de medios? ¿Exige publicación periódica de informes de transparencia? ¿Los informes contienen los criterios de asignación, forma de contratación, tipos de medios, montos, presupuesto, campaña, organismo contratante, precios, datos de circulación? ¿Se realizan mediciones de audiencia a escala nacional e incluyen todo tipo de medios, incluso locales o comunitarios? ¿Quién realiza las mediciones de audiencia? ¿Esos datos están legitimados o hay desconfianza? ¿Existe una planificación anual de la publicidad oficial? ¿Y por dependencia? En los hechos, ¿se utiliza la publicidad oficial como herramienta de fomento o subsidio a medios? ◀

### 3. BUENAS O MALAS PRÁCTICAS

En este apartado se buscó identificar, en el marco regulatorio o en la implementación de las políticas, criterios y mecanismos de asignación de publicidad, si hay rasgos, elementos o aspectos que puedan ser identificados como algo que cumple con los principios interamericanos, por ejemplo, en términos de transparencia, prohibición expresa de uso político, etcétera. O, de lo contrario, identificar algún caso emblemático que haya tenido un impacto negativo sobre la libertad de expresión o la viabilidad de medios. ◀

## 4. IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PERIODISTAS Y MEDIOS

Aquí se busca identificar y analizar las tendencias en el impacto de la distribución de la publicidad oficial.

En este sentido, en algunos países se da cuenta de impactos negativos en la viabilidad de los medios, en el ejercicio de la libertad de expresión o en el trabajo de los y las periodistas. Por ejemplo, si se constata que hay un uso discrecional, bajo una lógica de premios y castigos a medios según su línea editorial, o si algún sector de medios es perjudicado ostensiblemente frente a otros con criterios arbitrarios o directamente discriminatorios o excluyentes (comunitarios, por ejemplo, o medios locales o regionales respecto a medios de la ciudad capital).

Esta guía facilitó la labor comparativa, pero el informe permite también recorrer las particularidades de cada uno de los países elegidos, con un corpus que ofrece información relevante sobre el marco regulatorio, las políticas públicas, buenas prácticas (en los casos que se encontraron), un análisis de su impacto sobre la libertad de expresión para periodistas y, por último, una serie de conclusiones para cada país. Estas últimas están basadas en los principios interamericanos sobre distribución de la publicidad oficial y en la necesidad de limitar su uso como premio o castigo en función de la línea editorial de los medios o de sus características. A su vez, buscan aportar insumos para articular acciones públicas que contribuyan a la sostenibilidad de los medios y del periodismo, en un contexto ciertamente complejo y desafiante. ◀

# **PUBLICIDAD OFICIAL, MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN ARGENTINA**

Marco regulatorio y  
políticas de distribución  
de la publicidad oficial  
en el país

2024



OBSERVACOM



# AGUSTÍN ESPADA

Es investigador del Conicet e integrante del Centro de Investigación Industrias Culturales, Políticas de Comunicación y Espacio Público de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Industrias Culturales por la UNQ. Actualmente dirige la Maestría en Industrias Culturales y es profesor de grado en las universidades argentinas de San Andrés y Quilmes además de impartir cursos de posgrado en las universidades Tres de Febrero y San Martín. Su trabajo de investigación se focaliza en dos grandes áreas temáticas: economía de los sistemas de medios de comunicación y transformaciones en la producción y distribución de contenidos sonoros. ◀

**Es una publicación  
de OBSERVACOM**

Observatorio Latinoamericano  
de Regulación, Medios  
y Convergencia  
[www.observacom.org](http://www.observacom.org)

Los contenidos y opiniones  
consignadas en los informes  
nacionales son responsabilidad  
exclusiva de sus autores y autoras.

Con el apoyo del  
Programa Internacional para  
el Desarrollo de las Comunicaciones  
(PIDC) de UNESCO



Sobre licencia CC: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod\\_resource/content/1/licencias\\_creative\\_commons.html](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html)

# 1. MARCO REGULATORIO PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

## 1.1. PRINCIPALES NORMAS

En Argentina, el marco normativo regula parcialmente y con distintos instrumentos la materia y aplica sobre el Poder Ejecutivo nacional y no sobre otros poderes (Judicial y Legislativo). En primer término, se encuentra la Ley de Ética Pública,<sup>1</sup> que en su artículo 42 establece que las campañas contratadas por el Gobierno nacional deberán tener «carácter educativo, informativo o de orientación social, no pudiendo constar en ella nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos».

El Código Electoral<sup>2</sup> en su artículo 64 impide la publicidad de actos de gobierno en las dos semanas previas a las elecciones, aunque no hace mención específica a la publicidad estatal.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual,<sup>3</sup> a su vez, también tiene un artículo específico, el 76, donde indica que la autoridad de aplicación tiene capacidad de establecer topes de publicidad oficial y que el Gobierno debe contemplar criterios de «equidad y razonabilidad» para distribuirla.

---

1 Ley 25188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. [servicios.infoleg.gob.ar](http://servicios.infoleg.gob.ar)

2 Ley 19945 del Código Electoral (texto reordenado). [argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar)

3 Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. [servicios.infoleg.gob.ar](http://servicios.infoleg.gob.ar)

Durante el gobierno de Mauricio Macri, en 2016 se publicó la Resolución 247/2016<sup>4</sup> de Jefatura de Gabinete, que continúa vigente como marco regulatorio específico. Esta resolución establece criterios y procedimientos para la distribución de la publicidad del Gobierno nacional. Además, la define y limita como «toda forma de comunicación, anuncio o campaña institucional, de carácter oneroso, gratuito o cedido por imperio legal, efectuada a través de cualquier medio de comunicación».

La única modificación se realizó durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) y fue la Resolución 9090/23.<sup>5</sup> Sujetó la asignación de publicidad al cumplimiento de los artículos 70 y 71 de la Ley Audiovisual, que previenen contra contenidos de odio, discriminatorios o de riesgo para la salud o la integridad humana.

## 1.2. MARCO INSTITUCIONAL

La política de publicidad oficial en Argentina es diseñada por la Subsecretaría de Vocería y Comunicación de Gobierno, perteneciente a la Secretaría General de Presidencia de la Nación. Es decir, la definición de esta política pública se encuentra en la órbita más cercana a la Presidencia de la Nación.

## 1.3. PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

La Resolución 247 de 2016 fijó cuatro criterios: la cantidad de audiencia o el alcance del medio, la pertinencia del mensaje con la plataforma y el lugar elegido para publicitar, la coincidencia entre la cobertura geográfica de un medio con el público objetivo de una campaña, y la distribución federal que fomente la pluralidad de voces. Un quinto criterio, sumado en 2023 por la gestión de Alberto Fernández, indica que

4 Resolución 247/2016 de Jefatura de Gabinete de Ministros. [argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar)

5 Resolución 9090/2023 de la Secretaría de Medios y Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. [boletinoficial.gob.ar](http://boletinoficial.gob.ar)

para recibir publicidad los medios de radiodifusión deben cumplir los artículos 70 y 71 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Por otro lado, crea el Registro Nacional de Proveedores de Publicidad Oficial (Re-nappo),<sup>6</sup> que establece requisitos que deben presentar las empresas para convertirse en proveedores publicitarios del Gobierno nacional: licencia, autorización o habilitación, identificación de propietarios, domicilio legal, cuadro tarifario, acreditación de cumplimiento de obligaciones fiscales, laborales y previsionales, acreditación del tiempo de permanencia en la actividad (mayor a un año para la web), información sobre la existencia de código de ética o de adhesión a protocolos de tratamiento informativo. ◀



## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISTRIBUCIÓN EFECTIVA DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

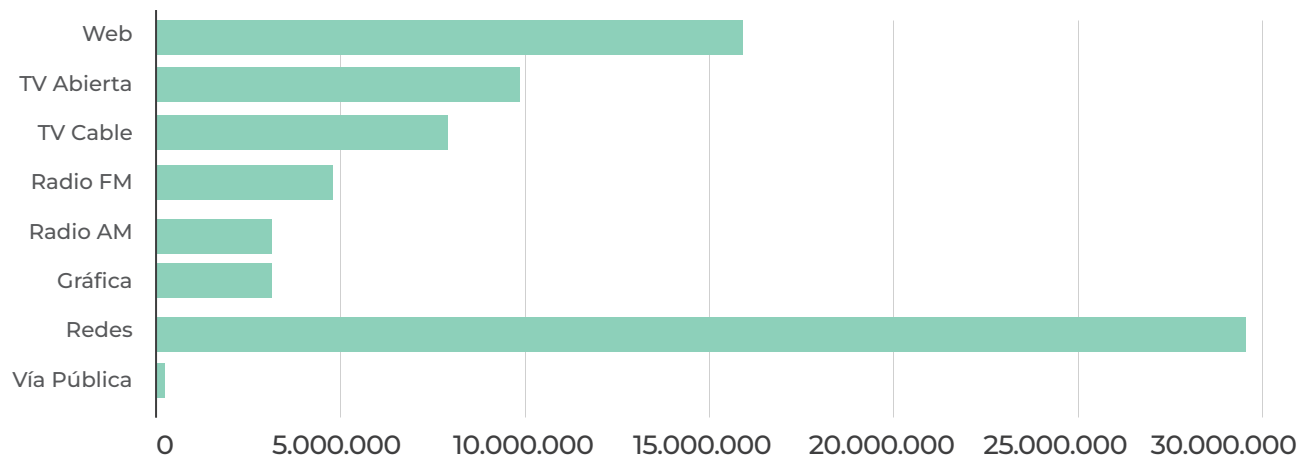
### 2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

El gobierno de Alberto Fernández gastó US\$109 millones en publicidad oficial en los diez meses finales de gestión. El último informe publicado<sup>7</sup> incluye lo contratado entre enero y octubre de 2023 (mes en el que se realizaron las elecciones presidenciales generales) y marca una reducción del gasto en relación con lo realizado en el año anterior, ya que en los últimos ocho meses de 2022 (mayo-diciembre) el gasto en pesos constantes (actualizados por inflación) fue de US\$149 millones. De todas formas, comparar el gasto resulta una verdadera dificultad para la administración saliente porque la información presentada es incompleta, no da cuenta de períodos equivalentes ni discrimina la inversión mensual. Este es uno de los rasgos destacables del modo en que administró la publicidad oficial Alberto Fernández: empeoró la transparencia de la información en relación con lo realizado por Mauricio Macri. Si se comparan las gestiones en términos de gastos totales durante los cuatro años de ejecución de presupuestos publicitarios, se encuentra que la gestión de Fernández redujo un 20% el gasto con respecto a la de Mauricio Macri medida en dólares corrientes. Pasó de US\$486 millones entre 2016 y 2019 a US\$402 millones entre 2020 y 2023. Si se contemplase la inflación en dólares, la diferencia sería mayor. Otro rasgo que diferencia las gestiones es la cantidad (y diversidad) de medios alcanzados por la distribución de la publicidad: de 1.400 en el último año de gestión de Macri a 3.800 en 2023.

<sup>7</sup> Los datos de distribución de la publicidad oficial del Gobierno nacional argentino son obtenidos del portal de datos públicos. [datos.gob.ar](https://datos.gob.ar)

### GRÁFICO 1 . INVERSIÓN EN PUBLICIDAD OFICIAL POR TIPO DE MEDIO EN 2023

Total en millones de dólares

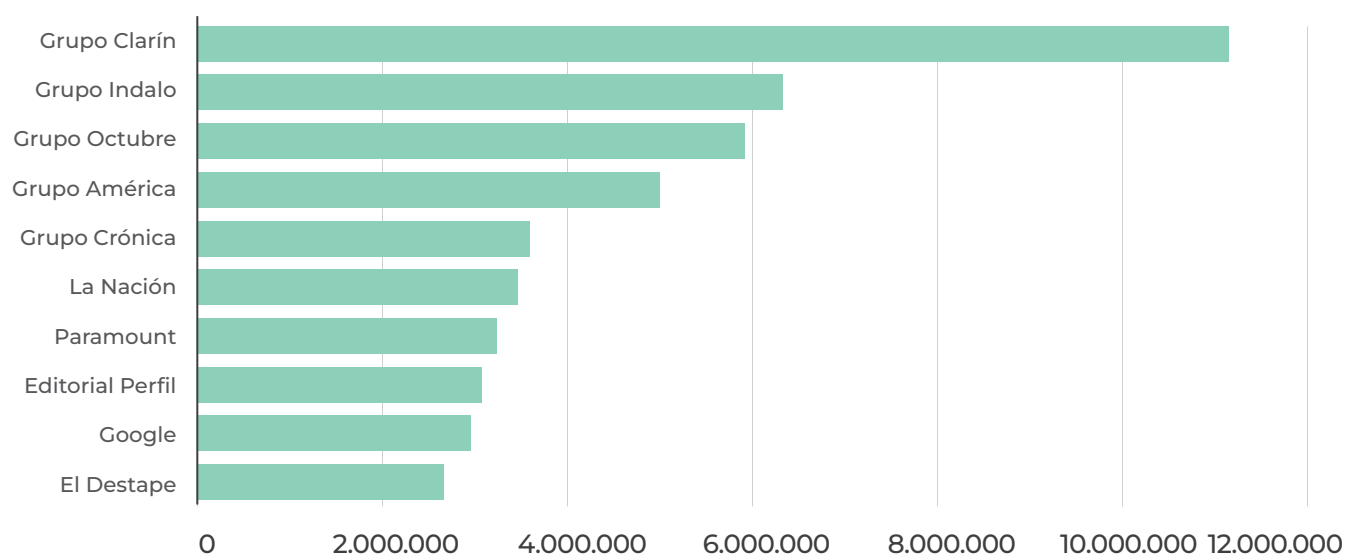


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del portal de datos públicos

Con relación a los soportes que más se usaron como destino de los fondos, el año 2023 constató para los dineros del Ejecutivo el crecimiento en internet, algo que todo el mercado publicitario consolida. Si bien la televisión permanece en primer lugar (araña el 26% del total de lo pautado), la suma de los portales web (24,06%) más lo destinado a redes (5,94%) da como resultado que el 30% del total tuvo a internet como el soporte dominante. La radio en general mantiene un significativo 21,80%, que la ubica en el segundo lugar por tipo de medio. Mientras que la prensa gráfica consolida su caída: apenas se queda con el 10% del total de la pauta y es superada por la pauta en la vía pública.

### GRÁFICO 2 . LOS 10 GRUPOS QUE MÁS DINERO DE PUBLICIDAD RECIBIERON EN 2023

Total en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del portal de datos públicos

El ranking de grupos y empresas que recibieron dinero de publicidad nacional en 2023 es encabezado por Grupo Clarín,<sup>8</sup> que con más de US\$ 11,1 millones casi duplica al segundo (Indalo<sup>9</sup>) y al tercero (Octubre<sup>10</sup>) y lo logra con el cuarto de la lista (América). Solo si se suma lo que facturaron Indalo y Octubre se supera —por poco— al líder, Clarín. Entre los primeros diez grupos siguen Crónica,<sup>11</sup> La Nación,<sup>12</sup> Paramount (el de capitales extranjeros que más dinero recibió),<sup>13</sup> Perfil,<sup>14</sup> Google y El Destape<sup>15</sup> (la empresa más pequeña dentro del top ten). Casi todas ellas percibieron en el año más de US\$ 2,5 millones. Es decir, los grupos y empresas de medios más beneficiados por este reparto son los más grandes y los más importantes, a un lado y a otro de las definiciones de oficialismo y oposición.

En términos individuales, 2023 presenta una novedad: por primera vez el destinatario que más publicidad recibió no es un medio tradicional. Con casi US\$ 3 millones, YouTube es individualmente el más pautado. El podio lo completan Telefe de Buenos Aires (US\$ 2,4 millones) e Infobae (US\$ 2,3 millones), otro medio digital.

Al evaluar los rankings de los medios más pautados en gráfica, radio, web y televisión, se encuentra que el criterio de rating/circulación —uno de los establecidos en la resolución todavía vigente— pareció guiar las decisiones. Los grupos y medios de línea editorial afín al gobierno (los del Grupo Octubre y los de Indalo, entre otros) recibieron mucho dinero también.

- 8 El Grupo Clarín es el más grande en materia de medios y telecomunicaciones del país. Cuenta con el diario homónimo de mayor tirada, las radios AM y FM más escuchadas, señales de cable y diversos canales de televisión abierta en el país. Además, es dueño de la principal empresa de televisión paga, de telefonía celular y de provisión de internet al hogar.
- 9 El Grupo Indalo reúne a medios cuyas líneas editoriales favorecen al peronismo y cuenta con cinco emisoras de radio en Buenos Aires, una señal de noticias y portales informativos como *Ámbito* y *Minutouno*.
- 10 El Grupo Octubre es otro consorcio de medios favorables al peronismo, que pertenece al Sindicato Único de Trabajadores de Edificios y Renta Horizontal (Suterh), que dirige el presidente del partido peronista de la Ciudad de Buenos Aires, Víctor Santamaría. Entre sus medios se encuentran el diario *Página 12*, el Canal 9 de Buenos Aires, la señal de noticias *12* y unas seis emisoras de radio.
- 11 El Grupo Crónica cuenta con un diario y una señal de noticias en Buenos Aires e históricamente tiene una línea editorial más cercana a los gobiernos peronistas.
- 12 La Nación incluye al diario homónimo y también a la señal de noticias LN+. Todos los medios de la empresa tienen una marcada línea editorial antiperonista que se acerca a los proyectos políticos que se oponen (antes el macrismo, hoy el Partido Libertario).
- 13 Paramount cuenta con la cadena de canales de televisión abierta más vista en Argentina, con sede en el canal Telefe de Buenos Aires. Llegó al país en 2016 y desde entonces ha reforzado el liderazgo del canal en el rubro televisivo. Además, cuenta con algunas señales de cable.
- 14 Editorial Perfil es propiedad del periodista Jorge Fontevicchia y cuenta con canales de televisión y radios, aunque el rubro que más lo distingue es el periodismo gráfico, con el periódico *Perfil* y la *Revista Noticias*.
- 15 El Destape es la empresa de medios del periodista Roberto Navarro que creció desde 2015 y consiguió hacerse de dos emisoras de radio, una señal de televisión, además del portal homónimo que es uno de los más leídos. Su línea editorial también es marcadamente favorable a los gobiernos peronistas.

Esto se combina con la centralización de un porcentaje muy significativo en medios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que por característica del mercado tienen un alcance «nacional»: se quedan con el 67 % del presupuesto (sin contar vía pública). Los medios de la Provincia de Buenos Aires capturaron el 9,28 %. Tanto los de Santa Fe (3,79 %) como los de Córdoba (3,47 %) y Mendoza (2,55 %) se quedan con porciones marginales. Los actores sin fines de lucro (medios cooperativos o comunitarios) fueron incluidos en la distribución con montos superiores a los de 2022, pero aún lejos de los gastos en medios privados con relativa cantidad de audiencia.

## 2.2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE Y OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS

Los datos expuestos muestran que en Argentina la distribución de publicidad oficial durante 2023 incluyó a muchos más medios que en los años anteriores. Esto dio acceso a medios sin fines de lucro y de distintos puntos del país. Sin embargo, la inversión se concentró en los grupos de medios con mayor tamaño (económico, de audiencia y de cantidad), con un progresivo crecimiento de la inversión en plataformas digitales (principalmente YouTube, Facebook e Instagram). De esta manera, se puede indicar que el criterio que lidera la distribución de la publicidad oficial es el de la audiencia.

Es cierto que la cantidad y diversidad de medios dan lugar a considerar que el criterio de pluralismo está parcialmente cubierto si no se tiene en cuenta el dinero que reciben. Sin embargo, la concentración de la publicidad en medios de la CABA atenta contra la necesidad de federalismo en la distribución. Esto se explica, en parte, por el menor costo que tiene pautar en medios por fuera de la ciudad.

La gestión analizada muestra graves problemas en la transparencia de la gestión: la información publicada es de períodos irregulares, no se indica qué campañas u organismos son los que contratan los espacios, así como tampoco se muestra la cantidad de anuncios que incluye cada una de las contrataciones. Por otro lado, los mensajes publicitados son, en su mayoría, propagandísticos de la gestión de gobierno. Además, los grupos de medios con líneas editoriales oficialistas contaron con mayores montos que los opositores. ◀

### 3. BUENAS PRÁCTICAS

El marco regulatorio de la publicidad oficial en Argentina carece de una regulación específica debatida democrática y participativamente. Sin embargo, la reconstrucción de las distintas leyes, decretos y resoluciones permite observar que la regulación existente prohíbe expresamente su uso político en términos de mensajes utilizados como propaganda político-partidaria, así como también la publicación de mensajes gubernamentales durante campañas electorales.

Otra de las buenas prácticas que puede mencionarse en el período 2020-2023 es la inclusión de medios comunitarios, alternativos y populares al listado de receptores de publicidad. Sin embargo, la ausencia de una regulación específica hace que esto dependa, gobierno a gobierno, de una decisión política. En la misma línea de análisis debe colocarse el establecimiento de criterios para la distribución que coloquen a la audiencia como un factor central en la planificación. Al no establecer estos criterios por ley ni crear herramientas de medición de audiencia de medios federales y con participación pública, la herramienta queda a mitad de camino.

Un último destacado debe realizarse con la transparencia de la gestión. Desde 2016, el primer año de presidencia de Mauricio Macri, el Gobierno publica periódicamente información sobre la distribución de sus gastos. Si bien la calidad de los datos ha empeorado en los últimos años, no deja de ser destacable la disponibilidad de información de interés público. ◀

## 4. IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PERIODISTAS Y MEDIOS

La publicidad oficial en Argentina es uno de los principales (si no, el principal) mecanismos que tienen los Gobiernos para moldear y ordenar el sistema mediático de acuerdo a sus necesidades e intenciones. Esto es así porque, si se contempla lo invertido por el Gobierno nacional y las principales empresas públicas —cuyos altos mandos son designados por el presidente de la nación—, el peso de la publicidad oficial nacional alcanza el 10% del mercado. Esto lo convierte en uno de los principales tres anunciantes del mercado junto a empresas de consumo masivo y laboratorios.

Este importante peso del presupuesto publicitario controlado por el Gobierno nacional se proyecta sobre la falta de regulación específica, auditoría del gasto y criterios claros para su distribución. Esto da como resultado gran discrecionalidad en el reparto, que no se observa tanto en lo distribuido por el Gobierno y sus ministerios, sino en lo invertido por empresas públicas y otros organismos no dependientes directamente del Gobierno nacional. Estos últimos cuentan, en total, con un presupuesto casi tan grande como el gestionado por la Subsecretaría de Prensa y Comunicación de Gobierno.

Las consecuencias de esta combinación de factores se encuentran en los últimos quince años de historia del sistema mediático argentino. Los fenómenos más importantes que se produjeron pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- . Distribución bajo la lógica de premios y castigos a medios o grupos de medios de comunicación de acuerdo a su línea editorial. Como resultado de esta práctica, en los últimos años han surgido distintas empresas del sector que se sostuvieron de manera casi exclusiva con fondos públicos.
- . Otorgamiento directo de publicidades a periodistas a través de sus productoras comerciales para auspiciar tanto sus programas de radio o televisión como sus sitios web personales con nula difusión.

- . Discriminación en el reparto de medios alternativos, populares, comunitarios y de pueblos originarios que, a excepción de lo ocurrido entre 2021 y 2023, son sistemáticamente excluidos.
- . Utilización del dinero público para campañas publicitarias propagandísticas de funcionarios o partidos gobernantes y con ausencia de información relevante o de interés público.
- . Ausencia de un fondo general de fomento para la actividad mediática o periodística —en grave crisis económica desde 2014, con una pérdida del tamaño del mercado publicitario del 70% en dólares—, que genera un uso de esta herramienta como estrategia de financiamiento de voces que no se pueden sostener por el mercado publicitario.

Uno de los principales ejemplos de la discrecionalidad en el reparto y la aplicación de la lógica de premios y castigos es lo sucedido entre 2009 y 2015 con el Grupo Veintitrés durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.<sup>16</sup> Este grupo de empresas facturó más de US\$100 millones en concepto de publicidad oficial solo al Gobierno nacional (es decir, sin contar empresas públicas).<sup>17</sup> Liderado por Sergio Szpolski y Matías Garfunkel como principales accionistas, el grupo comenzó a comprar medios en 2009 hasta acumular cinco radios, un canal de televisión, un diario impreso, un diario gratuito y diversas revistas. Szpolski fue candidato a intendente de un municipio de la Provincia de Buenos Aires por el Frente para la Victoria (gobernante) en 2015.<sup>18</sup> Tras el triunfo de Mauricio Macri en las elecciones generales, los empresarios abandonaron sus medios y dejaron impagos sueldos, aportes patronales y aportes sociales de sus trabajadores, a la vez que liquidaron distintos inmuebles. Para mediados de 2016, no quedaron rastros del grupo de medios con la línea editorial más cercana al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.<sup>19</sup>

Más allá de la discrecionalidad en el reparto de publicidad entre medios, la informalidad y ausencia de control sobre los mecanismos de distribución hacen que los sucesivos gobiernos destinen fondos a periodistas. El listado de periodistas que reciben estos dineros es extenso y alterna de acuerdo a quién esté en el poder.<sup>20</sup> Algunos de

16 Nota del diario *La Nación* que relata el auge y la caída del Grupo Veintitrés. [lanacion.com.ar](http://lanacion.com.ar)

17 Análisis de la distribución de publicidad oficial entre 2009 y 2015 por el diario *La Nación*. [lanacion.com.ar](http://lanacion.com.ar)

18 Presentación de Sergio Szpolski como candidato a intendente por el Frente para la Victoria en Infobae. [infobae.com](http://infobae.com)

19 Nota del portal Letra P sobre el vaciamiento del Grupo Veintitrés en 2016. [letrap.com.ar](http://letrap.com.ar)

20 Nota de Chequeado realizada por Agustín Espada y Santiago Marino, donde se detallan algunos nombres de periodistas beneficiados solo por publicidad del Gobierno nacional durante 2022. [chequeado.com](http://chequeado.com)

ellos reciben publicidad directamente en sus sitios web personales mientras que otros lo hacen en sus programas de radio y televisión. Esto se facilita por la intermediación como proveedores publicitarios de productoras periodísticas o gestores mayoristas de publicidad, también llamados «bolseros», que no tienen el deber de informar dónde destinan lo contratado. Esta problemática adquirió relevancia central en el primer discurso ante el Congreso de la Nación de Alberto Fernández en 2020. Allí, señaló que su gobierno no iba a contratar publicidad en programas de periodistas o sitios web.<sup>21</sup>

Un último ejemplo que se puede mencionar de los problemas para la libertad de expresión que representa la gestión de la publicidad oficial en Argentina ocurrió en 2017. Durante la campaña electoral de medio término —cuando solo se eligen diputados y senadores y la elección funciona como un plebiscito de medio término para la presidencia—, Mauricio Macri lanzó una publicidad<sup>22</sup> en el canal estatal durante el entretiempo del partido más convocante del fútbol argentino que se transmitía en abierto: Boca-River. Era un corto de 57 segundos donde varias personas hablan a cámara sobre las obras realizadas y no puntualizan en ejemplos concretos. «Una ruta es para siempre. Un puente es para siempre. Una red de agua es para siempre. No es solo para hoy. Eso es lo primero que tenemos que hacer», dicen en primer plano a cámara. La publicidad finaliza cuando aparece el presidente Mauricio Macri y concluye: «Lo estamos haciendo juntos». ◀

---

21 Nota en *Perfil* donde se reproducen los dichos de Alberto Fernández. [perfil.com](https://www.perfil.com)

22 Enlace al aviso publicitario: [youtube.com](https://www.youtube.com)



## 5. CONCLUSIONES

La publicidad oficial en Argentina carece de una regulación específica y democrática. Sin embargo, los distintos instrumentos que la regulan establecen un marco razonable y respetuoso de los estándares de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Esto convive con la inexistencia de mecanismos de control, así como también con la connivencia política de todos los partidos para que esta herramienta, en los hechos, se ejecute arbitraria y discrecionalmente. Los criterios establecidos en resoluciones podrían ser limitantes de esta arbitrariedad, pero, al no contar con instancias de control o mediciones públicas y federales de audiencia, se vuelven inútiles.

A lo largo de los años, la distribución de la publicidad reforzó la estructura de mercado y fue utilizada para premiar o castigar líneas editoriales de acuerdo al gobierno de turno. Los medios sin fines de lucro son discriminados (salvo períodos excepcionales) mientras existen amplias diferencias en el dinero invertido dentro y fuera de la ciudad de Buenos Aires. Además, los mensajes difundidos son habitualmente propagandísticos. ◀

# **PUBLICIDAD OFICIAL, MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN BOLIVIA**

Marco regulatorio y  
políticas de distribución  
de la publicidad oficial  
en el país

2024



OBSERVACOM



# ZULEMA ALANES, LENY CHUQUIMIA Y SABRINA LANZA

ASOCIACIÓN NACIONAL  
DE PERIODISTAS DE BOLIVIA (ANPB)

**Zulema Alanes** es periodista y actual presidenta de la Asociación Nacional de Periodistas de Bolivia (ANPB).

**Leny Chuquimia** es periodista especializada en investigación y fact-checking. Es coautora de los libros de crónicas *Prontuario* y *Desalmados*.

**Sabrina Lanza** es periodista y humanista digital. Dirige el podcast Apolitikal.

**Es una publicación  
de OBSERVACOM**

Observatorio Latinoamericano  
de Regulación, Medios  
y Convergencia  
[www.observacom.org](http://www.observacom.org)

Los contenidos y opiniones  
consignadas en los informes  
nacionales son responsabilidad  
exclusiva de sus autores y autoras.

Con el apoyo del  
Programa Internacional para  
el Desarrollo de las Comunicaciones  
(PIDC) de UNESCO



Sobre licencia CC: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod\\_resource/content/1/licencias\\_creative\\_commons.html](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html)

# 1. MARCO REGULATORIO

Bolivia no cuenta con una normativa específica que regule la publicidad oficial. Algunas leyes, decretos y resoluciones incluyen regulaciones parciales y otras apelan al interés público para imponer a los medios privados publicidad oficial gratuita. La publicidad oficial constituye un mecanismo para imponer la agenda informativa oficial, difundir discursos estigmatizantes contra periodistas y medios considerados opositores y vulnerar el derecho a la libertad de expresión en un contexto de violencia marcado por agresiones físicas y verbales, actos de hostigamiento, amenazas, abuso en el uso de la fuerza contra periodistas, despojo de equipos, invasión y destrucción de sedes de medios. La ‘asfixia financiera’ y la aplicación de controles fiscales y tributarios abusivos han provocado un estado de fragilidad económica que ha puesto a los medios al borde de la quiebra.

## 1.1. PRINCIPALES NORMAS

El Código Electoral y la Ley de Partidos Políticos regulan la propaganda electoral en tiempos de elecciones. Para difundir publicidad electoral pagada, los medios deben registrarse y cumplir lineamientos del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático.<sup>1</sup> La Ley 453 prohíbe difundir publicidad engañosa y abusiva<sup>2</sup> y otras normas regulan la protección de la imagen de la mujer<sup>3</sup> y el derecho a la confidencialidad de la niñez.<sup>4</sup> La Ley 045 prohíbe mensajes racistas o

1 Artículo 5 del *Reglamento de Propaganda y Campaña Electoral*. Elecciones Generales 2020. (3 de marzo de 2020). Órgano Electoral Plurinacional, Bolivia. [oep.org.bo](http://oep.org.bo)

2 Artículo 25, Ley 453, Ley General de los Derechos de las Usuarias y los Usuarios y de las Consumidoras y los Consumidores, del 6 de diciembre de 2013. [gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo)

3 Artículo 23, Ley 348, Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, del 9 de marzo de 2013. [oig.cepal.org](http://oig.cepal.org)

4 Artículo 144, Ley 548, Código Niño, Niña y Adolescente, del 17 de julio de 2014. [web.senado.gob.bo](http://web.senado.gob.bo)

discriminatorios<sup>5</sup> y la Ley 164 obliga a operadores de radio y televisión a realizar dos transmisiones anuales de mensajes presidenciales de forma gratuita.<sup>6</sup>

## 1.2. MARCO INSTITUCIONAL

El Viceministerio de Comunicación, dependiente del Ministerio de la Presidencia, es responsable de asignar el presupuesto para la publicidad oficial dentro del Presupuesto General del Estado (PGE), según el Decreto Supremo 0181.<sup>7</sup> Sin embargo, las empresas estatales descentralizadas y autárquicas (como YPFB o la Aduana Nacional) cuentan con sus propios fondos para la contratación de publicidad. Además, el PGE asigna recursos para el funcionamiento de sesenta y ocho radios comunitarias y tres medios estatales que también se benefician de contratos de publicidad oficial. Apesar de gestionar estos recursos, no cuenta con un plan operativo que defina el gasto público ni los criterios para la contratación de publicidad oficial en medios privados.

## 1.3. PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

La contratación de publicidad oficial se regula por el Sistema de Contrataciones Estatales (Sicoes) cuando supera los 20.000 bolivianos, y los contratos deben ser remitidos a la Contraloría General del Estado. Para acceder a los contratos, los medios de comunicación deben presentar documentos de constitución, certificado del Registro de Comercio (Seprec), cédula de identidad y el historial legal de la empresa. El Viceministerio de Comunicación nunca responde a las solicitudes de información sobre la distribución de publicidad oficial hacia medios afines al Gobierno, lo que muestra total falta de transparencia respecto al proceso de asignación y adjudicación de contratos de publicidad oficial en Bolivia. ◀

5 Parágrafo III del artículo 6 de la Ley 045 Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación de 8 de octubre de 2013. [cancilleria.gob.bo](http://cancilleria.gob.bo)

6 Artículo 112 de la Ley 164, Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, del 8 de agosto de 2011. [minedu.gob.bo](http://minedu.gob.bo)

7 Decreto Supremo 0181 del 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. [economiyfinanzas.gob.bo](http://economiyfinanzas.gob.bo)

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS

El Ministerio de la Presidencia, a través del Viceministerio de Comunicación, es responsable de diseñar políticas de comunicación gubernamental y gestionar la relación con medios públicos y privados, incluyendo la coordinación de la publicidad oficial.<sup>8</sup> Sin embargo, hasta la fecha no ha desarrollado políticas específicas para la gestión de la publicidad oficial ni ha informado sobre los contratos o montos asignados, los cuales han aumentado progresivamente según varias investigaciones.<sup>9</sup>

Desde 2011, la Ley 1164 de Telecomunicaciones impone a medios de televisión y radio la obligación de transmitir gratuitamente dos discursos presidenciales anuales en cadena nacional. La Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT) se encarga de emitir resoluciones al respecto, sin regular el tiempo de duración de estas transmisiones.<sup>10</sup> Los medios que no cumplan pueden ser sancionados con multas, suspensión de licencias o el cierre.

En junio de 2020, un fallo judicial favoreció a los trabajadores de la red PAT, ordenando al Viceministerio de Comunicación, a YPFB y al Tribunal Supremo Electoral (TSE) el pago de publicidad oficial adeudada. Este fallo sentó un precedente para la asignación equitativa de la publicidad oficial, puesto que exige al Gobierno que en los procesos de contratación se garantice «la participación de un mayor número de medios en igualdad de condiciones y bajo procesos de contratación transparentes».<sup>11</sup> Sin embargo, la sentencia fue recusada y no llegó a ejecutarse como cosa juzgada, lo que impidió su plena implementación.

8 Manual de Organización y Funciones del Ministerio de la Presidencia, Resolución Ministerial 381/23. [presidencia.gob.bo](http://presidencia.gob.bo)

9 El gasto estimado del Estado en los medios de comunicación entre 1996-2005 fue de 100 millones de bolivianos, en tanto en el período 2006-2016 superó los 1.900 millones de bolivianos (Prada, Judith, 2018, *Criterio para la asignación de la publicidad oficial en la gestión del gobierno de Evo Morales desde los convenios internacionales* [Tesis de grado], Universidad Evangélica Boliviana). [difuciencia.com](http://difuciencia.com)

10 Flores, Rosio. (22 de enero de 2016). ¿Sabía que el discurso de Evo fue el más largo en 10 años? *Oxígeno*. [oxigeno.bo](http://oxigeno.bo)

11 Los Tiempos. (30 de junio de 2020). Fallo constitucional pone fin a la pauta publicitaria discrecional. *Los Tiempos*. [lostiempos.com](http://lostiempos.com)

## 2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

La investigación más reciente sobre publicidad oficial en Bolivia, 2024, reveló cómo el Gobierno boliviano asignó más de US\$ 500.000 en publicidad a 28 medios<sup>12</sup> vinculados a exfuncionarios y altos cargos de los gobiernos de Evo Morales y Luis Arce, ambos del Movimiento al Socialismo (MAS). Utilizando datos del Sicoes, la investigación descubrió que entre 2018 y 2023 algunos medios impresos y portales en línea con poca audiencia recibieron 94 contratos de publicidad con 17 ministerios de Bolivia. Estos medios favorecidos tenían relaciones cercanas con el Gobierno y amplificaban su discurso.<sup>13</sup> De los 28 medios beneficiados, 15 eran impresos y 13 digitales, muchos vinculados a funcionarios o extrabajadores del Poder Ejecutivo, incluyendo un asesor activo de la Presidencia, militante del partido de gobierno. En 14 casos, los funcionarios públicos firmaron los contratos que favorecieron a sus propios medios, mientras que en los otros 14 figuraban como socios, fundadores o parte del equipo editorial.

Estos medios, a pesar de sus escasas audiencias, recibieron contratos publicitarios sin cumplir con los requisitos legales ni tener la relevancia para justificar esas asignaciones. Así, por ejemplo, mientras que grandes medios bolivianos como *Los Tiempos* y *El Deber* registran cinco y siete millones de visitas al mes respectivamente, los medios con publicidad oficial apenas registran entre siete y nueve mil visitas al mes, lo que supone hasta un 700 % menos de tráfico.

En 2022, dos reportajes aportaron otros datos relevantes sobre la publicidad oficial. El primero<sup>14</sup> identificó a *Página Siete*, *El Deber*, *Los Tiempos*, *El Diario* y la agencia ANF como los medios que no recibieron publicidad oficial por no alinearse con el Gobierno de turno. Un segundo reportaje mostró que entre enero y agosto de 2022 la asignación estatal para la publicidad oficial en televisión abierta fue de US\$ 10,7 millones para 10 televisoras, de los cuales se destinaron US\$ 6,1 millones (57,39 %) a las redes ATB, Gigavisión y Bolivia TV, de línea oficialista. También identificó que los medios impresos recibieron 6.626.000 bolivianos (casi un millón de dólares) por publicidad oficial. De ese monto, *La Razón* y *Ahora el Pueblo*, alineados al Ejecutivo,

12 Base de datos abierta sobre los 28 medios. [docs.google.com](https://docs.google.com)

13 Rojas, Gianella. (2 de junio de 2024). Bolivia: más de US\$ 500.000 en publicidad a medios afines a gobiernos de Evo Morales y Luis Arce. *Ojo Público*. [ojo-publico.com](https://ojo-publico.com)

14 Brújula Digital. (3 de agosto de 2022). «Castigados»: medios señalados como opositores no reciben publicidad estatal o logran montos mínimos. *Brújula Digital*. [brujuladigital.net](https://brujuladigital.net)

concentraron más del 85 %, que equivale a 5.350.000 bolivianos (US\$ 790.000).<sup>15</sup> El informe muestra un claro favoritismo hacia los medios afines al Gobierno, mientras se castiga a los medios independientes, como *Página Siete*, que cerró en 2023 debido al bloqueo económico del Gobierno.

## 2.2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE Y OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS

La falta de normativa específica para regular la publicidad oficial ha tenido varios efectos, entre los que se destacan:

**Concentración de recursos:** La falta de políticas públicas ha resultado en una distribución desigual de los recursos publicitarios. Los medios afines al Gobierno reciben la mayor parte de la publicidad oficial y los medios críticos del oficialismo son económicamente castigados. **Transparencia y rendición de cuentas:** El Viceministerio de Comunicación no reporta información sobre los contratos asignados, lo que dificulta el seguimiento adecuado y la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos públicos.

**Control gubernamental:** La publicidad oficial se utiliza para el control sobre los medios de comunicación, ampliando la censura indirecta y generando la asfixia económica de aquellos medios que no se alinean con el discurso oficial. En marzo de 2024, en su informe final denominado *Cohesión social: el desafío para la consolidación de la democracia en Bolivia*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concluyó que la publicidad oficial tiene impacto directo en la sostenibilidad del periodismo y recomendó adoptar un marco normativo integral sobre la distribución de esta publicidad, sin interferencia en las políticas editoriales de los medios, que defina reglas claras y precisas, mecanismos de contratación abiertos y no discriminatorios y control externo de la asignación publicitaria para garantizar que «los individuos tengan derecho a conocer toda la información sobre publicidad oficial que se encuentre en poder del Estado».<sup>16</sup> ◀

15 Brújula Digital. (20 de agosto de 2022). Tres redes de televisión se llevan casi el 60% de la publicidad estatal entre enero y julio de 2022. *Brújula Digital*. [brujuladigital.net](http://brujuladigital.net)

16 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (20 de enero de 2024). *Cohesión social: el desafío para la consolidación de la democracia en Bolivia*. pp. 131-133. [oas.org](http://oas.org)



### 3. BUENAS PRÁCTICAS

No se han presentado buenas prácticas para una administración equitativa de la publicidad oficial en Bolivia. La distribución es desigual y arroja varias dudas sobre los criterios de elección de los medios de comunicación que son contratados. ◀

### 4. IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PERIODISTAS Y MEDIOS

La situación de la libertad de prensa en Bolivia se ha visto deteriorada, y los medios han enfrentado un entorno hostil y de coerción a través de la publicidad oficial.

Después de trece años de trabajo de periodismo independiente, el diario *Página Siete* cerró el 29 de junio de 2023. Al acoso político, la asfixia económica y el hostigamiento a sus periodistas, se sumaron la crisis económica, el acoso judicial y las bajas suscripciones digitales; el partido de gobierno bloqueó sistemáticamente la pauta publicitaria para el periódico e incluso presionó a empresas privadas del sistema financiero para que no publicaran sus avisos en este diario.

El cierre de *Página Siete* fue una verificación de las alertas respecto al impacto negativo del manejo político y discrecional de la publicidad oficial, que también afectó a otros periódicos, radios y canales de televisión.

En octubre de 2023, el diario *Los Tiempos* limitó al domingo su edición en papel y optó por el formato digital de lunes a viernes. Meses después sus propietarios vendieron sus acciones a un empresario afín al partido de gobierno.

Los gremios periodísticos denunciaron que la publicidad oficial se usa como premio o castigo a las líneas editoriales de los medios, lo que la convierte en una forma de asfixia económica y censura indirecta. ◀

## 5. CONCLUSIONES

En conclusión, la actual distribución de la publicidad oficial en Bolivia muestra un patrón preocupante que favorece a medios alineados con el Gobierno, poniendo en riesgo la diversidad informativa y la salud de la democracia en el país. La falta de regulación y la opacidad en el proceso de asignación de fondos públicos a medios de comunicación refuerzan la necesidad urgente de implementar políticas públicas que garanticen una distribución equitativa y transparente de la publicidad oficial. ◀

# **PUBLICIDAD OFICIAL, MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN BRASIL**

Marco regulatorio y  
políticas de distribución  
de la publicidad oficial  
en el país

2024



OBSERVACOM



# JONAS VALENTE

Es investigador del Oxford Internet Institute, donde dirige el proyecto internacional Fairwork Cloudwork. Tiene un máster en Políticas de Comunicación y un doctorado en Sociología. Es autor de libros e investigaciones sobre regulación de medios, políticas de comunicación, industrias culturales, internet y plataformas digitales. Es miembro de redes de investigación brasileñas e internacionales sobre internet y comunicación. ◀

**Es una publicación  
de OBSERVACOM**

Observatorio Latinoamericano  
de Regulación, Medios  
y Convergencia  
[www.observacom.org](http://www.observacom.org)

Los contenidos y opiniones  
consignadas en los informes  
nacionales son responsabilidad  
exclusiva de sus autores y autoras.

Con el apoyo del  
Programa Internacional para  
el Desarrollo de las Comunicaciones  
(PIDC) de UNESCO



Sobre licencia CC: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod\\_resource/content/1/licencias\\_creative\\_commons.html](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html)

# 1. MARCO REGULATORIO PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

## 1.1. PRINCIPALES NORMAS

La Constitución de 1988<sup>1</sup> establece a la publicidad entre los principios de la Administración Pública directa e indirecta, e incluye a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a escala federal, estatal y municipal. La Ley 12232 de 2010<sup>2</sup> regula la contratación de entidades públicas a escala federal, estatal y municipal de los servicios de publicidad prestados por agencias de publicidad.<sup>3</sup> La Ley 14356 de 2022<sup>4</sup> regula la publicidad en años electorales, limitando el gasto de los Gobiernos federales, estatales y municipales en el primer semestre de estos años (según la legislación electoral, ya no se permite el gasto en el segundo semestre del año, cuando se realizan elecciones) al promedio de los primeros seis meses del año anterior. En el ámbito del Ejecutivo Federal, las normas específicas fueron definidas por el Decreto 6555 de 2008<sup>5</sup> (actualizado por el Decreto 7379 de 2010<sup>6</sup>). Estas normas establecen los

1 Constitución Federal de la República Federativa del Brasil de 1988. [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)

2 Ley 12232 de 2010. Establece las normas generales para la licitación y contratación por parte de la administración pública de los servicios de publicidad prestados a través de agencias de publicidad y dicta otras disposiciones. [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)

3 La norma define la publicidad como «el conjunto de actividades realizadas de manera integrada que tienen como objetivo el estudio, planificación, conceptualización, concepción, creación, ejecución interna, intermediación y supervisión de la ejecución externa y distribución de publicidad en vehículos y otros medios de difusión, con el objetivo de promover la venta de bienes o servicios de cualquier naturaleza, difundir ideas o informar al público en general».

4 La Ley 14356 de 2022 modifica la Ley 12232, del 29 de abril de 2010, para disponer la contratación de servicios de comunicación institucional, y la Ley 9504, del 30 de septiembre de 1997, para prever los gastos de publicidad de los organismos públicos en el primer semestre del año electoral. [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)

5 Decreto 6555 de 2008. [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)

6 Decreto 7379 de 2010. [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)

objetivos (como proporcionar un amplio conocimiento de las políticas del Gobierno federal), los lineamientos (como la afirmación de los valores y principios de la Constitución Federal, la valoración de la diversidad étnica y cultural y la valoración de las estrategias de comunicación regionalizadas) y las áreas de acción de comunicación (digital, pública, promoción, patrocinio). La publicidad se clasifica en institucional, de utilidad pública, de marketing y legal.

La Ley 12232 también define las obligaciones de las entidades públicas de transparencia y divulgación de la publicidad oficial. En un sentido más amplio, la transparencia y la disponibilidad de la información sobre los actos de las instituciones del Estado también están reguladas por la Constitución Federal (artículo 5 y artículo 37), así como por la Ley 12527 de 2011 (Ley de Acceso a la Información).<sup>7</sup>

## 1.2. MARCO INSTITUCIONAL

En el ámbito del Gobierno federal se instituyó el Sistema de Comunicación Gubernamental del Poder Ejecutivo Federal (Sicom) que, según el Decreto 6555 de 2008, está integrado por la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República (Secom) y por las unidades de cada una de sus entidades encargadas de la gestión de las acciones en la materia. Secom es responsable de la coordinación de Sicom, incluyendo el desarrollo, la ejecución y la supervisión de las acciones publicitarias.

<sup>7</sup> Ley 12527 de 2011, que regula el acceso a la información previsto en el inciso XXXIII del artículo 5, el inciso II del numeral 3 del artículo 37 y el numeral 2 del artículo 216 de la Constitución Federal; modifica la Ley 8112, del 11 de diciembre de 1990; deroga la Ley 11111, del 5 de mayo de 2005, y disposiciones de la Ley 8159, del 8 de enero de 1991. Además hace otros arreglos. [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)

## 1.3. PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

La Ley 12232 refuerza que el régimen general de contratación pública en Brasil (Ley 8666 de 1993, sustituida por la Ley 14133 de 2021<sup>8</sup>) también se aplica a estas actividades. Esta ley establece los procedimientos de investigación, la organización del proceso y las formas de evaluación, las cuales deben contar con un subcomité técnico,<sup>9 10</sup> que evalúa las propuestas técnicas y a los proponentes.<sup>11</sup> También regula la ejecución de los contratos, los que deben limitarse a los servicios contratados.<sup>12</sup>

### Proyectos de ley en tratamiento en el Congreso

El Congreso Nacional tiene varios proyectos de ley relacionados con la publicidad oficial. En la Cámara de Diputados se adjuntan sesenta bajo la PL 1330 de 2003,<sup>13</sup> de autoría de la entonces diputada Iriny Lopes (PT-ES). Hay propuestas que apuntan a promover la pluralidad y la diversidad a través de una distribución más equitativa de la publicidad oficial, como el proyecto de ley que reserva al menos el 20% del gasto para las emisoras educativas y comunitarias.<sup>14</sup> Otras iniciativas en la Cámara de Diputados traen cambios más drásticos, como la criminalización de la presentación de cualquier símbolo o lema gubernamental en la publicidad oficial.<sup>15</sup> ◀

8 Ley 14133 de 2021, Ley de Licitaciones y Contratos Administrativos. [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)

9 Este proceso debe contener un informe claro y preciso sobre el objeto y los servicios por realizar. Se debería establecer requisitos para la evaluación y crear un subcomité técnico. Se analizarán los casos de discrepancia en las puntuaciones otorgadas a cada ítem. Cada competidor debe presentar un plan de comunicación con ítems como diagnóstico, estrategias, ejemplos de piezas y estrategias de colocación en medios.

10 Artículo 9: «1. Las propuestas técnicas serán analizadas y juzgadas por un subcomité técnico, compuesto por al menos tres (3) miembros capacitados en comunicación, publicidad o comercialización o que trabajen en alguna de estas áreas, y al menos  $\frac{1}{3}$  (un tercio) de ellos no podrán mantener ningún vínculo funcional o contractual, directo o indirecto, con el órgano o entidad responsable de la licitación. 2. La elección de los miembros del subcomité técnico se hará por sorteo, en sesión pública, entre los nombres de una lista que tendrá al menos tres veces el número de miembros del subcomité, previamente inscritos, y estará integrado por al menos  $\frac{1}{3}$  (un tercio) de profesionales que no mantengan ninguna relación funcional o contractual, directa o indirecta, con el órgano o entidad responsable de la licitación».

11 La decisión final se toma calculando las evaluaciones, contando las puntuaciones de cada ítem y declarando el resultado final. Los competidores pueden apelar contra la decisión del subcomité técnico.

12 Se prevén trámites, como la presentación de al menos tres presupuestos para cada servicio o suministro de bienes. La agencia deberá presentar los montos resultantes de la colocación de piezas y pagos a cada medio de comunicación donde se transmitió cada una de ellas. El análisis de las propuestas es realizado por una comisión especial, mientras que el examen de las propuestas técnicas está a cargo de una subcomisión técnica, manteniendo el modelo de la Ley 12232 de 2010.

13 Proyecto de Ley 1330 de 2003, de la autoría de la diputada Iriny Lopes. [camara.leg.br](http://camara.leg.br)

14 Proyecto de Ley 4822 de 2020, de autoría del diputado Bacelar. [camara.leg.br](http://camara.leg.br)

15 Proyecto de Ley 6939 de 2013, de autoría del diputado Eleuses Paiva. [camara.leg.br](http://camara.leg.br)

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS

En 2019 asumió la Presidencia de la República el candidato ultraderechista Jair Bolsonaro (PL), quien utilizó las políticas de publicidad oficial para beneficiar a grupos mediáticos aliados o simpatizantes de su administración, como las cadenas de televisión SBT, Record y Bandeirantes.<sup>16</sup> Con una campaña fuertemente anclada en internet, la dirección también invirtió en medios digitales y en la ampliación de recursos para sitios web y medios de comunicación en internet, incluso en plataformas digitales como Google.<sup>17</sup> La administración del presidente de extrema derecha también manejó la publicidad para atacar a grupos de medios que consideraba adversarios. En 2022, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) fue elegido nuevamente para otro mandato (2023-2026). La Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República volvió a su propio estatus y a coordinar la comunicación gubernamental, incluidas las acciones de publicidad y patrocinio. La nueva dirección actualizó la regulación de las leyes y decretos enumerados anteriormente con sus propias normas y nuevas políticas de publicidad (especialmente en internet).

La política pública para la distribución de publicidad oficial pasó a ser regida por las Instrucciones Normativas n.º 1<sup>18</sup> y n.º 2<sup>19</sup> de 2023. La Instrucción Normativa n.º 1 define los procedimientos y lineamientos del proceso de contratación y evaluación.<sup>20</sup>

- 
- 16 Poder360. El gobierno de Bolsonaro reduce la publicidad en Globo y prioriza SBT y Record. Publicado el 12 de noviembre de 2019. [poder360.com.br](https://poder360.com.br)
- 17 Moro Martins, Rafael. (13 de agosto de 2020). Bolsonaro da R\$7,5 millones a Google para que los distribuya, incluso a sitios de noticias falsas. *InterceptorBR*. [intercept.com.br](https://intercept.com.br)
- 18 Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Instrucción Normativa n.º1 de 2023. [in.gov.br](https://in.gov.br)
- 19 Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Instrucción Normativa n.º2 de 2023. [gov.br](https://gov.br)
- 20 Entre estos están la selección de las agencias de publicidad, el modelo de selección (denominado «concurso»), objeto, definición de precios máximos (según lo previsto en un catálogo de productos y servicios), elementos de la estrategia de medios y lineamientos para la elaboración de los avisos públicos de cada organismo.



En la planificación de medios, la norma<sup>21</sup> enumera entre las directrices:

- . utilizar criterios técnicos en la elección de los medios;<sup>22</sup>
- . diversificar la inversión en los medios para ampliar el alcance de las acciones;
- . considerar los medios regionalizados cuando sea apropiado para la estrategia del anunciante;
- . negociar contratos con el fin de buscar ahorrar y optimizar inversiones;
- . adoptar la investigación y los datos de mercado como un subsidio para la elección.

## 2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

El Gobierno federal no proporciona datos agregados sobre la distribución de publicidad oficial a los puntos de venta. La Secretaría de Comunicación (Secom) mantiene un sitio web con un repositorio sobre pago y ejecución contractual de la agencia en el que es posible realizar búsquedas específicas para cada empresa.<sup>23</sup> Los datos sobre el gasto publicitario oficial solo están disponibles con una lista de contratos con agencias de publicidad.<sup>24</sup> A marzo de 2024, la tabla enumeraba 37 contratos con organismos de la administración pública, incluidas empresas estatales. La base de datos, sin embargo, solo enumera los valores de los contratos, que tienen una duración superior a un año (parte con vencimiento en 2025, 2026, 2027 y 2028). Contando solamente las agencias del Gobierno federal (excluyendo las empresas públicas), el número total de contratos totalizó R\$924 millones (US\$177,5 millones).

Otra base de datos sobre el gasto público en publicidad es el Portal de Transparencia, mantenido por la Contraloría General de la Unión (CGU), organismo del Ejecutivo Federal. El sistema enumera una acción presupuestaria relacionada con esta práctica, denominada «publicidad de utilidad pública».<sup>25</sup>

21 Secom. Instrucción Normativa n.º2 de 2023, artículo 7.

22 Los criterios para la colocación incluyen audiencia, perfil de público objetivo, perfil editorial, cobertura geográfica y uso de datos de mercado. Cada agencia de publicidad debe formular una justificación (llamada «defensa técnica») para la elección de los vehículos y la programación realizada. A la hora de explicar los «criterios técnicos», la norma enumera como pauta la «mejor rentabilidad», el equilibrio entre los precios pagados y los practicados por vehículos similares en los mismos mercados, y la búsqueda de los precios más bajos. Los criterios específicos también se enumeran para medios específicos (televisión, radio, periódico, revista, internet). Se debe dar prioridad a los medios con una audiencia auditada por una empresa «reconocida en el mercado».

23 Información de cronología de pagos y ejecución contractual. Secom. [gestaosecom.presidencia.gov.br](http://gestaosecom.presidencia.gov.br)

24 Secom. Anunciantes del Poder Ejecutivo Federal. Remuneración de Agencias de Publicidad. [gov.br](http://gov.br)

25 Portal de Transparencia. [portaldatransparencia.gov.br](http://portaldatransparencia.gov.br)

### Publicidad de utilidad pública<sup>26</sup>

Año	Presupuesto de la acción (millones)
2024	R\$ 699,38 (US\$ 134,4 millones)
2023	R\$ 418,75 (US\$ 83,92 millones)
2022	R\$ 370,39 (US\$ 70,8 millones)
2021	R\$ 432,50 (US\$ 80 millones)

La distribución por medio o grupo de comunicación, por lo tanto, depende de datos secundarios sistematizados en estudios o encuestas de medios. Según el diario *Folha de S. Paulo* sobre los gastos en el primer semestre de la nueva gestión (enero a julio de 2023),<sup>27</sup> del total de R\$ 120 millones (US\$ 23 millones) en inversiones publicitarias, Rede Globo de Televisão recibió R\$ 54,4 millones (US\$ 10 millones), Record recibió R\$ 13 millones (US\$ 2,5 millones) y SBT recibió R\$ 12 millones (US\$ 2,3 millones). Durante el gobierno de Jair Bolsonaro, Rede Record recibió R\$ 200 millones (US\$ 38,4 millones), Rede Globo de Televisão R\$ 189 millones (US\$ 36,3 millones) y SBT recibió R\$ 169,35 millones (US\$ 32,5 millones).

También según datos de la Secom sistematizados por el informe del diario *Folha de S. Paulo*, en el sector de periódicos, en el primer semestre de 2023 el Gobierno federal contribuyó con R\$ 398.900 (US\$ 76.600) en *O Globo* (del Grupo Globo), R\$ 352.000 (US\$ 67.600) en *Folha de S. Paulo* y R\$ 206.800 (US\$ 39.700) en el *Estado de S. Paulo*. Los tres periódicos no estuvieron entre los destinatarios de los planes de medios entre los años 2020 y 2022, durante el gobierno de Bolsonaro.

### Publicidad oficial en medios de internet por año y gobiernos

AÑO	PRESUPUESTO
2023 (primer año del gobierno Lula 3)	R\$ 45,5 millones (US\$ 8,74 millones)
2022 (último año del gobierno Bolsonaro)	R\$ 32 millones (US\$ 6,14 millones)
2021 (gobierno Bolsonaro)	R\$ 19 millones (US\$ 3,6 millones)
2020 (gobierno Bolsonaro)	R\$ 32,1 millones (US\$ 6,1 millones)
2019 (gobierno Bolsonaro)	R\$ 26,2 millones (US\$ 5 millones)

<sup>26</sup> Para calcular los valores en dólares se han utilizado los tipos de conversión medios de los años respectivos. Fecha de consulta en Ipeadata: 22 de abril de 2024. [ipeadata.gov.br](http://ipeadata.gov.br)

<sup>27</sup> Vargas, Mateus y Dragon y Ranier. (24 de julio de 2023). Globo desbanca a Record y, con Lula, vuelve a liderar los presupuestos publicitarios del gobierno. *Folha de S. Paulo*. [folha.uol.com.br](http://folha.uol.com.br)

### Publicidad oficial en 2023 en medios de internet por plataforma digital

EMPRESA	PRESUPUESTO
Meta (Facebook + Instagram)	R\$ 8,7 millones (US\$ 1,67 millones)
TikTok	R\$ 3,2 millones (US\$ 614.000)
X/Twitter	R\$ 2,6 millones (US\$ 499.000)
Yahoo	R\$ 2,34 millones (US\$ 449.000)
Google	R\$ 2,2 millones (US\$ 422.000)

Fuente de información: Núcleo Jornalismo, con datos de Secom<sup>28</sup>

## 2.2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE Y OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS

En lo que se refiere a las reglas para la distribución de la publicidad oficial, no se identificaron discrepancias entre la legislación, la normativa —incluyendo las normas que detallan los criterios, lineamientos y procedimientos para la contratación de agencias de publicidad—, la planificación, la definición de colocaciones y el seguimiento de la ejecución de la estrategia y de estas acciones.

Uno de los problemas en la aplicación de la normativa se refiere a la divulgación de datos sobre la distribución de publicidad oficial.<sup>29</sup> El sitio web de la Secom mencionado anteriormente, con información sobre la ejecución de los contratos, ofrece un medio de divulgación como filtro, pero no proporciona totales agregados. Esto requiere que cada ciudadano o parte interesada tenga que buscar empresa por empresa para armar una imagen completa de las inversiones del Gobierno en publicidad. Ante este escenario, no es posible afirmar que el principio 6 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la materia se cumpla a cabalidad, ya que la forma en que se pone a disposición dificulta la comprensión de la distribución de la publicidad oficial. ◀

28 Spagnuolo, Sérgio. (19 de diciembre de 2023). Con Lula, Secom aumenta el gasto en anuncios en internet en un 40% en 2023. *Centro de Periodismo*. [nucleo.jor.br](http://nucleo.jor.br)

29 La Ley 12232 de 2010 establece en su artículo 16 que la información sobre «la ejecución del contrato, con los nombres de los prestadores de servicios especializados y vehículos» debe ser divulgada en internet en un sitio web específico. En el mismo artículo se especifica que «la información sobre los montos pagados se divulgará por los totales de cada tipo de servicio de proveedor y cada medio de divulgación».

### 3. BUENAS PRÁCTICAS

Un ejemplo de buenas prácticas son las nuevas directrices y normas para la publicidad oficial en internet,<sup>30</sup> elaboradas mediante una consulta pública. La norma regula la colocación de publicidad en diferentes agentes de difusión de publicidad en internet. Los sitios periodísticos deben informar al editor responsable o a los equipos periodísticos. Los productores de contenido deben identificar el contenido publicitario. Las plataformas digitales deben poner a disposición los términos de uso en portugués. Las plataformas y operadores de publicidad programática deben implementar mecanismos para bloquear contenidos específicos. Otro requisito para los agentes, con excepción de los operadores de publicidad programática, es el mantenimiento de canales para el envío de quejas o denuncias.

La violación de las reglas contenidas en la norma puede llevar a la suspensión del agente. Entre estos se encuentran lo que la norma denomina «una situación de riesgo de daño a la imagen de un órgano o entidad que forma parte del Sicom».<sup>31</sup>

Entre las políticas del Gobierno federal, también se destaca la adopción de nuevos procedimientos para permitir la difusión de publicidad oficial en las televisiones comunitarias, a través de la Instrucción Normativa n.º 2, y para las radios comunitarias, a través de la Ordenanza 15 de 2024.<sup>32</sup> Estas medidas fueron demandadas por estas emisoras y sus entidades representativas durante muchos años. ◀

30 Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República. Instrucción Normativa n.º4, del 23 de febrero de 2024. [in.gov.br](https://in.gov.br)

31 Esto incluye conductas como delitos contra el Estado democrático de derecho, promoción o integración de una organización terrorista, delitos de trata internacional de niños, niñas y adolescentes y su explotación sexual, delitos de racismo, delitos contra la salud pública, violación de las normas electorales y violación de las restricciones a la publicidad de cigarrillos, bebidas alcohólicas, medicamentos y plaguicidas. La política cumple con algunos de los principios de la CIDH en la materia, tales como 1) establecimiento de leyes especiales, claras y precisas, 2) objetivos legítimos y 3) criterios de distribución. Además, la iniciativa aporta una articulación entre la publicidad oficial y la lucha contra los contenidos ilegales en el entorno en línea.

32 Secom. Ordenanza 15 de 2024. [in.gov.br](https://in.gov.br)

## 4. IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PERIODISTAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Históricamente, la distribución de la publicidad entre los estados ha sido objeto de una relación compleja en Brasil. Como resultado de una evolución en la que los grupos políticos recibían parcelas de tierra (capitanías), se desarrolló en el país una estrecha relación entre las élites políticas y el control de la propiedad de la tierra, los sectores económicos y también los medios de comunicación, en el fenómeno que se ha denominado «Coronelismo Electrónico» (Santos, 2006).<sup>33</sup> En la legislatura 2015-2019, 32 diputados federales y 8 senadores eran propietarios de estaciones de radio y televisión.<sup>34</sup> Las familias políticas han ido obteniendo puestos de mando en los estados, como la familia Magalhães en Bahía, Barbalho en Bahía y Massa en Paraná. En este escenario, el uso de la publicidad oficial se utiliza en beneficio de estos grupos, yendo en contra de los principios de la CIDH, como objetivos legítimos y criterios de distribución, además de incidir directamente en el pluralismo en los mercados de medios estatales, favoreciendo a grupos vinculados a los Gobiernos.

Por otro lado, a escala federal, tema central de este capítulo, el escenario estaba históricamente mejor estructurado. El marco legal estableció lineamientos, procedimientos y obligaciones para la distribución de publicidad oficial, tal como se describe en las secciones anteriores. El modelo regulatorio de la publicidad oficial brasileña, en este sentido, está en línea con los principios de la CIDH, especialmente, 1) establecimiento de leyes

33 Santos, S. (2006). E-Sucupira: el Coronelismo Electrónico como legado del Coronelismo en las comunicaciones brasileñas. *E-Compós*, 7.

34 Monitor de Propiedad de Medios de Comunicación Brasil. *Afiliaciones políticas*. Entrevistas y Reporteros sin Fronteras. [brazil.mom-gmr.org](http://brazil.mom-gmr.org)

especiales, claras y precisas, 2) objetivos legítimos y 3) criterios de distribución. El país también tiene un control externo de la distribución de publicidad (principio 7), especialmente a través del Tribunal de Cuentas de la Unión.

Sin embargo, si se establecen criterios claros, esto no significa que contribuyan al pluralismo informativo (principio 8 de la CIDH). Como se puede ver, el marco regulatorio brasileño se basa en lo que denomina «criterios técnicos», fuertemente vinculados a la audiencia. Este parámetro, sin embargo, constituye un problema para la promoción del pluralismo al mantener la transferencia proporcional a la audiencia sin invertir también en medios más pequeños e independientes. Si bien vale la pena señalar que este no es el único criterio, ya que se enumeran otros (como el perfil y el público objetivo de los medios), no se encontraron pautas claras y sólidas para fomentar el pluralismo en la distribución de anuncios de los órganos del Ejecutivo Federal. Aunque positiva, la inclusión de los medios regionalizados entre estos parámetros en la Instrucción Normativa n.º 2 de 2023 de la Secom es un aspecto positivo para destacar, pero aún limitado, ya que el texto solo habla de «considerar» estos vehículos.

Es importante recordar que, según la legislación brasileña, las emisoras públicas del Gobierno federal, mantenidas por la Empresa Brasil de Comunicação (EBC), no pueden publicitar productos y servicios, pero pueden recibir patrocinio. En el caso de las emisoras comunitarias, también existe una restricción a la publicidad de las emisoras de radio, y solo se permite el apoyo cultural. Tanto en el caso de la televisión como en el de las radios comunitarias, el Gobierno ha adoptado medidas para facilitar el acceso a la publicidad oficial. La Instrucción Normativa n.º 2 de la Secom permitió la publicidad institucional del Ejecutivo Federal en la televisión y radio educativas, lo que creó una nueva fuente de fondos para estas emisoras. En 2024, la Secom publicó la Ordenanza 15, que abrió una convocatoria para que las radios comunitarias reciban de organismos de la administración pública federal patrocinio en forma de apoyo cultural.<sup>35</sup>

Otro grave problema ha sido cuestionado por el gobierno de Bolsonaro: la colocación de anuncios gubernamentales en sitios web que difunden noticias falsas o difunden actividades ilegales. El Tribunal de Cuentas Federal ordenó en 2022 que el Gobierno dejara de publicar anuncios en sitios web con actividades ilegales.<sup>36</sup>

35 Secom. Ordenanza 15 de 2024. [in.gov.br](https://in.gov.br)

36 Tribunal de Contas da União. (30 de noviembre de 2022). *La corte supervisa las campañas publicitarias del gobierno asociadas con noticias falsas*. [portal.tcu.gov.br](https://portal.tcu.gov.br)

La Comisión Parlamentaria Mixta de Investigación sobre noticias falsas del Congreso Nacional identificó más de dos millones de anuncios del Gobierno federal en sitios web con contenido inapropiado, incluida la difusión de noticias falsas, contenido pornográfico, juegos de azar e inversiones ilegales.<sup>37</sup>

En el gobierno de Lula, el vínculo con la audiencia se reanudó relativamente y el ranking de distribución fue equivalente a la participación de las cadenas nacionales. No obstante, todavía hay disparidades que merecen atención. Si se tiene en cuenta la información sobre gastos en el primer semestre de 2023, la red TV Globo recibió R\$ 54,4 millones (equivalente al 45 % del total de R\$ 120 millones). No obstante, según la principal fuente de datos sobre cuota de audiencia en Brasil, la audiencia media de la red fue, en 2022, del 33 %, <sup>38</sup> una diferencia de 12 puntos porcentuales. ◀

---

37 Kruger, Ana y Palma, Gabriel. (3 de junio de 2020). El gobierno publicó más de 2 millones de anuncios en canales con contenido «inapropiado», según un informe del CPI. [G1. g1.globo.com](https://g1.globo.com)

38 Datos de medios. Televisión doméstica y abierta. Evolución de la cuota nacional de redes. [midadados.gm.org.br](https://midadados.gm.org.br)

## 5. CONCLUSIONES

El presente estudio identificó en Brasil un modelo de publicidad oficial anclado en un marco normativo razonablemente claro, con énfasis en la Ley 12232 y el Decreto 6555 de 2008.<sup>39</sup> Existe una diferenciación entre publicidad institucional y publicidad de utilidad pública, en línea con las recomendaciones del ítem 3.a del documento *Desafíos (y propuestas) para la viabilidad de la actividad periodística en América Latina*.<sup>40</sup> La provisión de planificación de comunicación y medios también es consistente con el principio 4 de la CIDH (planificación adecuada). Entre las reglas, hay límites claros al uso de símbolos que caracterizan la autopromoción, la de los gobernantes y la de los partidos políticos.<sup>41</sup>

Con todo, aún existen retos importantes, especialmente en lo que respecta a la transparencia y la promoción del pluralismo, en los que se podría avanzar siguiendo las directrices de la CIDH. ◀

39 Estas normas, así como su regulación a escala federal en las Instrucciones Normativas de la Secretaría de Comunicación, constituyen una base legal que define los tipos de comunicación gubernamental (incluyendo las modalidades de publicidad) y establece lineamientos y procedimientos. Este marco normativo está alineado con el principio 1 de la CIDH (establecimiento de leyes especiales, claras y precisas).

40 Marino, Santiago y Espada, Agustín. (2023). *Desafíos (y propuestas) para la viabilidad de la actividad periodística en América Latina*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

41 También existen restricciones al uso de la publicidad en años electorales, en línea con las recomendaciones del ítem 3.g del documento *Desafíos (y propuestas) para la viabilidad de la actividad periodística en América Latina* (Marino y Espada, 2023).



# PUBLICIDAD OFICIAL, MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN CHILE

Marco regulatorio y  
políticas de distribución  
de la publicidad oficial  
en el país

2024



OBSERVACOM



# LAUREANO CHECA

Es profesor asistente y coordinador académico de la Maestría en Comunicación Política de la Facultad de Comunicación e Imagen, en la Universidad de Chile. Periodista (Universidad de Chile), magíster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca, España) y doctorando en Comunicación (Universidad de La Frontera - Universidad Austral de Chile). Sus líneas de estudio involucran el análisis de contenido, estudios de agenda mediática y encuadre (framing) e investigaciones vinculadas al derecho a la comunicación, la transparencia y acceso a la información, participación y rendición de cuentas (accountability). ◀

**Es una publicación  
de OBSERVACOM**

Observatorio Latinoamericano  
de Regulación, Medios  
y Convergencia  
[www.observacom.org](http://www.observacom.org)

Los contenidos y opiniones  
consignadas en los informes  
nacionales son responsabilidad  
exclusiva de sus autores y autoras.

Con el apoyo del  
Programa Internacional para  
el Desarrollo de las Comunicaciones  
(PIDC) de UNESCO



Sobre licencia CC: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod\\_resource/content/1/licencias\\_creative\\_commons.html](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html)

# 1. MARCO REGULATORIO PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

## 1.1. PRINCIPALES NORMAS

No existe en Chile una ley específica para regular la publicidad oficial, pero su asignación está regida en varias leyes. En primer lugar, la Ley de Presupuestos del sector público que se debe aprobar cada año establece un monto específico para publicidad y difusión para cada repartición pública<sup>1</sup> y, además, especifica que al menos el 40 % de dicho avisaje debe contratarse «en medios de comunicación con clara identificación local, distribuidos territorialmente de manera equitativa».<sup>2</sup> En ese porcentaje no deben incluirse los medios locales que forman parte de *holdings* nacionales. La información sobre estos gastos se debe entregar de forma trimestral a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Parlamento (compuesta por diputados y senadores), con copia a la Biblioteca del Congreso Nacional.<sup>3</sup> Además, entrega la tutela sobre los planes de difusión al Ministerio Secretaría General de Gobierno.<sup>4</sup>

Por otro lado, el contenido de dichas publicidades queda regulado por el Decreto Ley 1263, que establece que los organismos públicos

1 Ley 21640 de Presupuestos del Sector Público Correspondiente al Año 2024. [bcn.cl](http://bcn.cl)

2 Ley 21640 de Presupuestos del Sector Público Correspondiente al Año 2024, artículo 20.

3 Ley 21640 de Presupuestos del Sector Público Correspondiente al Año 2024, artículo 14, numeral 6.

4 Ley 21640 de Presupuestos del Sector Público Correspondiente al Año 2024, artículo 20. Además, en la glosa 03c se estipula que «semestralmente se informará a través de la página web del Ministerio Secretaría General de Gobierno el gasto del Estado en avisaje y difusión, con indicación de los montos y los medios de comunicación contratados. Semestralmente se informará a la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones de la Cámara de Diputados acerca del gasto del Estado en avisaje y difusión, con indicación de los montos y los medios de comunicación contratados».

no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.<sup>5</sup>

En tercer lugar, en su artículo 4, la Ley de Prensa estipula que los avisos de organismos públicos regionales, provinciales y locales deben publicarse mayoritariamente y preferentemente en medios de comunicación regional, provincial o comunal. Y, además, establece un fondo de fomento a medios de comunicación regionales (artículo 4, inciso 2) «para financiar la realización, edición y difusión de programas o suplementos de carácter regional».<sup>6</sup>

La cuarta ley que aplica sobre la publicidad oficial es la Ley 19886,<sup>7</sup> que regula las compras públicas, lo que implica que la contratación de los servicios de publicidad y avisaje debe realizarse a prestadores inscritos como proveedores del Estado, ya sea bajo la modalidad de licitación pública o contratación directa.

Por último, la Ley de Transparencia (Ley 20285) establece que, salvo excepciones, «los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos».<sup>8</sup> Además, consagra el principio de transparencia activa, que obliga a los órganos del Estado a informar en sus sitios web, entre otras cosas, todas las compras de bienes y servicios.<sup>9</sup>

---

5 La Ley 19896 introduce modificaciones al Decreto Ley 1263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal, artículo 3. [bcn.cl](http://bcn.cl)

6 Ley 19733 sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo. [bcn.cl](http://bcn.cl)

7 Ley 19886, Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, cuya última modificación se realizó en diciembre de 2023 con la Ley 21634 que moderniza la Ley 19886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del Estado. [bcn.cl/](http://bcn.cl/)

8 Ley 20285 sobre Acceso a la Información Pública, artículo 5. [bcn.cl](http://bcn.cl)

9 Ley 20285 sobre Acceso a la Información Pública, artículo 7.

## 1.2. MARCO INSTITUCIONAL

Existen varias instituciones involucradas en el control del gasto público en avisaje. En primer lugar está el Ministerio Secretaría General de Gobierno, que es el encargado de las comunicaciones. Esta cartera debe recibir las planificaciones, controlar su ejecución y también consolidar la información del gasto estatal en publicidad y difusión por cada semestre.<sup>10</sup> Los gastos por concepto de publicidad y avisaje deben ser remitidos a la Comisión Mixta de Presupuestos y a la Biblioteca del Congreso Nacional y publicados de acuerdo a los principios de transparencia, que son resguardados por el Consejo para la Transparencia.<sup>11</sup> Además, los contratos públicos son licitados y efectuados en la plataforma MercadoPúblico<sup>12</sup> (mercadopublico.cl), que es administrada por ChileCompra,<sup>13</sup> y la legalidad de todos los actos y resoluciones del Estado es revisada por la Contraloría General de la República.<sup>14</sup>

## 1.3. PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, hay procedimientos muy bien establecidos para la contratación de publicidad por parte del Estado, por cuanto esta debe ser adquirida a proveedores que cuenten con acuerdos preestablecidos o que participen de licitaciones, y todos los gastos en esta materia deben ser de público conocimiento. En cuanto a los criterios, se establece que un mínimo del 40% de esta publicidad debe ir a medios regionales.

No obstante lo anterior, no queda claro bajo qué parámetros se opta por publicar en determinados medios o formatos ni en qué instancia dentro de las reparticiones públicas se toman esas decisiones o cómo se establece el alcance de dicha inversión publicitaria. ◀

10 Ministerio Secretaría General de Gobierno. Ejecución presupuestaria. [msgg.gob.cl](http://msgg.gob.cl)

11 Organismo autónomo creado por la Ley 20285 sobre Acceso a la Información Pública, Título V, artículos 31-44.

12 ChileCompra Mercado Público. [mercadopublico.cl](http://mercadopublico.cl)

13 Dirección creada por la Ley 19886, Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. MercadoPúblico comenzó a operar en 2003.

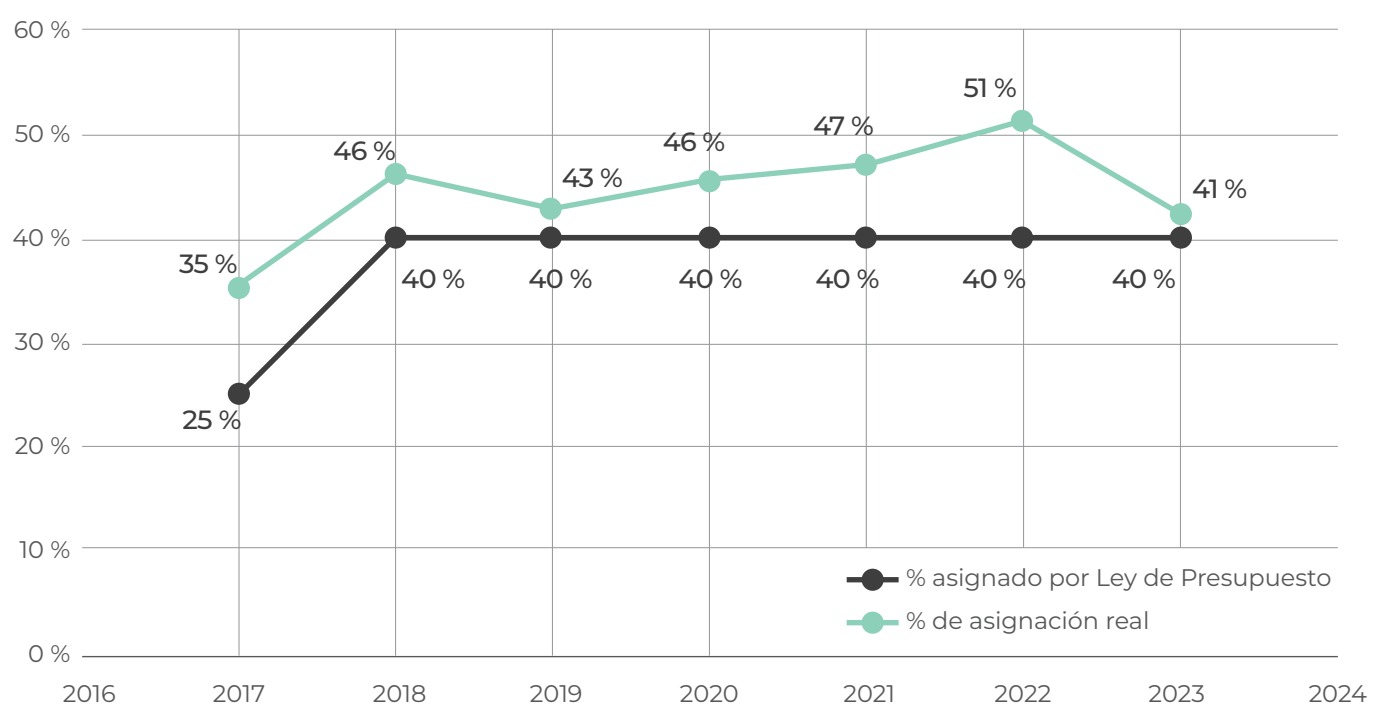
14 «La Contraloría General de la República de Chile (CGR) es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, encargado de controlar la legalidad de los actos administrativos y resguardar el correcto uso de los fondos públicos. Está determinada por su propia Ley Orgánica constitucional (Ley 10336) y es una institución autónoma respecto del Poder Ejecutivo y demás órganos de la Administración del Estado». Más información en [contraloria.cl](http://contraloria.cl)

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISTRIBUCIÓN EFECTIVA DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

### 2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Gracias a la información dispuesta por el Ministerio Secretaría General de Gobierno es posible cotejar los montos en inversión en publicidad y avisaje estatal en los últimos años. Tal como se aprecia en el gráfico 1, a partir del año 2018 la Ley de Presupuestos de cada período estipulaba que un mínimo del 40% del avisaje estatal debía ir a medios regionales, cifra que se cumple en todos los años registrados.

**GRÁFICO 1 . PORCENTAJE DE PUBLICIDAD OFICIAL EN MEDIOS REGIONALES**



Fuente: Elaboración propia con datos de Segegob y Ley de Presupuestos

Esta información es muy valiosa, pero no es verificable con los datos dispuestos por la misma cartera, dado que en sus informes semestrales entrega únicamente datos agregados a modo de balance. El detalle está disponible en los informes trimestrales, aunque tiene dos inconvenientes para su debido procesamiento.

El primero tiene relación con la forma de llegar a dicha información. Por ejemplo, en el primer trimestre de 2023 se publica un vínculo que indica «Gastos asociados a campañas comunicacionales y redes sociales»,<sup>15</sup> en el cual se enumeran los desembolsos realizados por cada organismo del Estado y se identifican los medios contratados para dichos efectos. En el segundo trimestre del mismo año, el vínculo se llama «Campañas comunicacionales y redes sociales»,<sup>16</sup> y solo da cuenta de la difusión por redes sociales. Es curioso que no identifique medios, cuando en la rendición individual que debe hacer este ministerio<sup>17</sup> figuran tres pagos a la Asociación Gremial de Canales Regionales de TV (Arcatel), dos para el canal estatal TVN, una decena para el Diario Oficial y otros servicios de difusión. Algo similar se repite en los trimestres tercero y cuarto, en los que se entrega solo información de gastos en redes sociales que no es coherente con lo informado en el apartado del ministerio.<sup>18 19</sup>

El segundo inconveniente radica en que la Ley de Presupuestos 2023, artículo 14, letra c, establece que «cada ministerio y los demás órganos de la Administración del Estado deberán poner a disposición en sus respectivos sitios electrónicos institucionales la información relativa al presupuesto asignado por esta ley». Unos párrafos más adelante, agrega que «toda información deberá ser proporcionada en formato digital, legible y procesable, que no consista solamente en imagen de la respectiva documentación, desagregada por sexo, cuando corresponda».

15 Glosa 08. Campañas comunicacionales. I Trimestre 2023. [msgg.gob.cl](http://msgg.gob.cl)

16 Glosa 08. Campañas comunicacionales. II Trimestre 2023. [msgg.gob.cl](http://msgg.gob.cl)

17 Artículo 14, numeral 6. II Trimestre 2023. [msgg.gob.cl](http://msgg.gob.cl)

18 Para mayor información, visitar [msgg.gob.cl](http://msgg.gob.cl)

19 Aquí hay una aplicación diferenciada de las glosas de la Ley de Presupuestos. La Glosa 03 c dice: «Semestralmente se informará a través de la página web del Ministerio Secretaría General de Gobierno el gasto del Estado en avisaje y difusión, con indicación de los montos y los medios de comunicación contratados. Semestralmente se informará a la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones de la Cámara de Diputados acerca del gasto del Estado en avisaje y difusión, con indicación de los montos y los medios de comunicación contratados». Por su parte, la Glosa 08 determina: «La Secretaría General de Gobierno informará trimestralmente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos de todas las campañas comunicacionales llevadas a cabo por cualquier organismo público financiado con cargo a la presente ley, sus características, objetivos y montos de recursos comprometidos. Igualmente deberá indicar el trabajo que realiza a través de redes sociales para la difusión de las mismas». Cuesta comprender por qué en este caso solo se informan las campañas por redes sociales.

Toda la información dispuesta en los cuadros de los documentos ya identificados es legible, pero no procesable, puesto que se trata de imágenes. Incluso, en años anteriores —cuando aún no regía este requisito— consistían en escaneos de fotocopias con muy mala resolución (ver ilustración 1).

**ILUSTRACIÓN 1. Segundo informe semestral de avisaje y difusión 2018**

Economía	Al Sur del Maule	\$	7.899.999
	Maule	\$	7.740.000
	Comercio Electrónico	\$	7.641.974
	Alto del Carmen	\$	7.244.225
	Educación Financiera para jóvenes	\$	7.150.000
	Educación Financiera Escolares - MAGALLANES	\$	6.494.003
	Educación Adulto Mayor	\$	4.887.500
	Tren Corto El Laja	\$	4.028.990
	Servicios Turísticos	\$	3.796.630
	Paremos el merluceo (Austral)	\$	3.775.000
	Chanchito del Ahorro	\$	1.800.000
	Reactivación Patagonia	\$	1.000.000
	Campaña Quintero y Puchuncavi	\$	196.861
<b>Total Economía</b>			<b>295.472.857</b>
Educación	Valorización Profesor	\$	271.221.783
	Educación Técnica	\$	220.243.203
	Inscripción Parvulos	\$	173.261.998
	Admisión Escolar	\$	120.882.840
	FUAS	\$	96.282.354
	Becas Junaeb	\$	39.890.127
	Atracción Pedagógica	\$	33.100.099
	Cyberbullying	\$	22.228.910
	Revalidación TNE	\$	18.502.135
	Consulta Indígena	\$	9.941.330
<b>Total Educación</b>			<b>1.005.554.779</b>
Hacienda	Plan TGR Pago Móvil	\$	7.999.999
	Renta 2018	\$	7.295.535
<b>Total Hacienda</b>			<b>5.295.534</b>
Interior	Cyberseguridad	\$	166.185.592
	Drogas	\$	129.411.849
	Estadio Seguro	\$	37.369.000
	Pet Pelusa	\$	35.491.267
	Pet Pelusa Regiones	\$	34.944.164
	Nueva Región del Ñuble	\$	28.616.711
	Tolerancia Cero Alcohol y Conducción	\$	9.565.750
	Nueva Ley de Migraciones	\$	8.279.174
<b>Total Interior</b>			<b>449.853.607</b>
Justicia	Derechos Humanos	\$	19.649.992
<b>Total Justicia</b>			<b>19.649.992</b>
MDS	Código Azul	\$	13.962.974

Fuente: Segegob<sup>20</sup>



## 2.2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE Y OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS

Si bien se carece de una legislación específica que regule la publicidad oficial, los constantes perfeccionamientos que se han realizado a la Ley de Presupuestos que cada año debe aprobarse dejan de manifiesto un importante compromiso con la transparencia y el buen uso de estos recursos. Esto se refuerza y complementa con todo el cuerpo legal ya identificado, que garantiza los procesos de compra, la publicidad de los actos y decisiones y los mecanismos de control. No obstante lo anterior, no hay que olvidar que se trata de una ley que debe renovarse anualmente, por lo que puede sufrir modificaciones que tiendan a mejorarla o a llevarla por el sendero contrario.

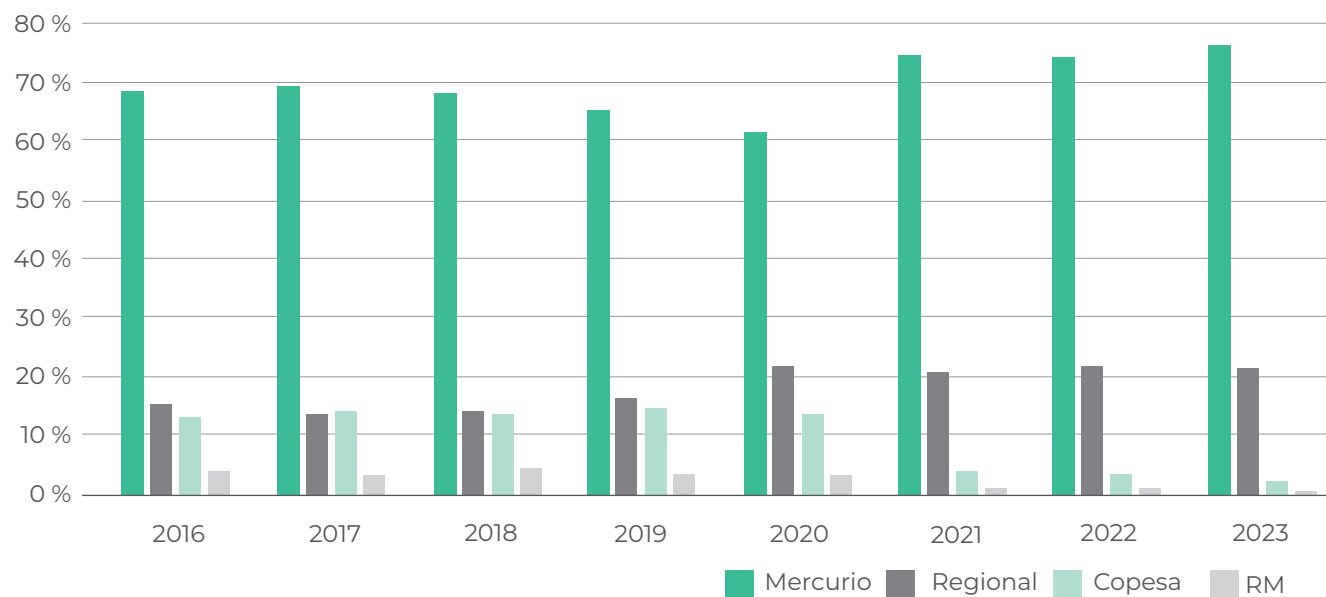
También es necesario enfatizar en la ausencia de mediciones que permitan conocer el alcance de los medios en los cuales se está avisando. El rating de TV y share de la radio tiene registros bastante limitados. En la prensa, antes de la pandemia por covid-19 ya se suspendieron los estudios de circulación y lectura de los medios nacionales y tampoco se logró consolidar un indicador para los medios regionales.<sup>21</sup>

Por ejemplo, el gráfico 2 refleja la distribución de las compras realizadas por el Estado a los diarios que se agrupan en la Asociación Nacional de la Prensa (ANP).<sup>22</sup> Ahí puede apreciarse un sostenido crecimiento de los medios regionales (del 15% en 2016 al 21% en 2023), y la mantención de la hegemonía del Grupo El Mercurio y su cadena de diarios regionales (pasa del 68% al 76% en el período). Esta variación está acompañada por la caída de su principal competidor, Copesa, que pasa de un 13% de los contratos estatales en 2019 a un escueto 2% en 2023.

21 Se hicieron algunos estudios a través del Fondo de Estudios sobre el Pluralismo en el Sistema Informativo Nacional, pero no se sostuvieron estas mediciones en el tiempo. Ver Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo. (2023). *Fondo de Estudios Sobre el Pluralismo en el Sistema Informativo Nacional. Análisis de resultados, 2009-2021*. [acceso-abierto.anid.cl](https://www.anid.cl/acceso-abierto)

22 La ANP cuenta actualmente con 56 diarios asociados. Más detalles en [anp.cl](https://www.anp.cl)

**GRÁFICO 1 . DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD ESTATAL EN PRENSA (DIARIOS ANP)**



Tal como se explicó anteriormente, la verificación de circulación y lectura de los medios impresos nacionales cubrió hasta el segundo semestre de 2018, por lo que es difícil comprender cómo se fundamentan las decisiones, más allá de las enormes fluctuaciones en los montos invertidos que muestra la tabla 1. ◀

**Tabla 1. Inversión estatal en medios de la ANP, en miles de pesos chilenos (en miles de dólares)<sup>23</sup>**

EMPRESA	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	5.398.778	4.974.273	2.458.781	1.895.129	3.375.601	7.123.308	2.255.176	3.727.233
El Mercurio	(7.976)	(7.660)	(3.840)	(2.697)	(4.260)	(9.381)	(2.585)	(4.442)
	1.190.923	974.740	505.426	480.238	1.207.844	1.949.172	659.360	1.041.406
Regional	(1.760)	(1.501)	(789)	(683)	(1.525)	(2.567)	(755)	(1.241)
	1.039.499	1.011.821	502.781	429.834	747.108	368.656	95.558	95.699
Copesa	(1.535)	(1.558)	(785)	(611)	(943)	(486)	(110)	(114)
	311.685	255.608	156.630	100.986	178.124	99.206	32.422	33.653
RM	(460)	(393)	(244)	(143)	(224)	(130)	(37)	(40)
	<b>7.940.885</b>	<b>7.216.442</b>	<b>3.623.617</b>	<b>2.905.737</b>	<b>5.508.678</b>	<b>9.540.342</b>	<b>3.042.517</b>	<b>4.897.990</b>
<b>Total</b>	<b>(11.732)</b>	<b>(11.114)</b>	<b>(5.659)</b>	<b>(4.136)</b>	<b>(6.953)</b>	<b>(12.565)</b>	<b>(3.488)</b>	<b>(5.837)</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de [www.presupuestoabierto.gob.cl](http://www.presupuestoabierto.gob.cl)

<sup>23</sup> La conversión a dólares se realizó considerando el dólar observado promedio anual informado por el Banco Central de Chile.

### 3. BUENAS PRÁCTICAS

De acuerdo con lo especificado en los párrafos precedentes, hay una serie de buenas prácticas que pueden destacarse en el caso chileno. La primera de ellas es el énfasis en la inversión en los medios regionales que viene incentivada por la Ley de Prensa y que en el último tiempo ha sido ejecutada a través de las leyes de presupuesto.

Lo segundo para destacar es la transparencia activa de los actos y resoluciones en el sector público, que obliga a poner a disposición de la ciudadanía todas las decisiones de la autoridad, quedando sujetas a un escrutinio efectivo. Eso incluye los reportes trimestrales a los cuales están sujetos los diversos ministerios y, en especial, la labor de consolidación que debe realizar el Ministerio Secretaría General de Gobierno.

El tercer eje lo constituye el sistema de compras públicas, el cual facilita la competencia y transparenta los contratos y las licitaciones realizadas por las distintas dependencias del Estado. ◀

## 4. IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PERIODISTAS Y MEDIOS

De acuerdo con las cifras entregadas por la Asociación de Avisadores de Medios (AAM), en el año 2023 se invirtieron un promedio de \$975.554 millones en publicidad (US\$1.162 millones),<sup>24</sup> de los cuales el 51,1% corresponde al mundo digital, principalmente a las redes administradas por Google y Meta. Estos montos, que incluyen tanto la publicidad estatal como la privada, han tenido importantes variaciones en la última década. La tabla 2 ilustra que la publicidad en el ámbito digital ha crecido en un 76%, pasando de \$81.487 millones (US\$142.958.168) en 2014 a \$498.283 millones (US\$593.849.119) en 2023. En el otro extremo, entre los mismos años, las revistas pasaron de recibir \$15.503 millones (US\$27.197.964) a \$689 millones (US\$821.144), lo que marca un descenso superior al tres mil doscientos por ciento.

**Tabla 2. Variación de la inversión publicitaria total, según soporte**

FORMATO	2014	2023	VARIACIÓN
TV Abierta	36,9%	24,6%	-50%
TV Paga	9,7%	4,2%	-131%
Diarios	20,3%	2,7%	-662%
Revistas	2,4%	0,1%	-3244%
Radio	7,7%	6,9%	-12%
Vía pública	10,3%	10,3%	0%
Cine	0,3%	0,2%	-12%

Fuente: Elaboración propia con datos de AAM (2024)

<sup>24</sup> AAM. (2024). Informe de Inversión Publicitaria Febrero 2024. [aam.cl](http://aam.cl)

Se genera así un escenario bastante complejo. Por un lado, la publicidad ha migrado masivamente hacia las plataformas digitales, cuyos costos son menores y la segmentación está mucho mejor establecida, lo que está poniendo en jaque a los medios tradicionales. Solo entre 2018 y 2020 fueron despedidos más de dos mil trabajadores, lo que redujo significativamente las plantillas.<sup>25</sup>

En el caso de los diarios, la caída fue tanto económica como simbólica. Pasaron de recibir avisaje por \$133.464 millones (US\$ 234 millones) en 2014 a poco más de \$26.027 millones (US\$ 31 millones) en 2023. Además, en 2014 eran el segundo mayor receptor de publicidad (después de la TV abierta), mientras que en 2023 quedaron en el sexto puesto.

Por su parte, la publicidad estatal también muestra una caída, aunque más atenuada. Al analizar la información de la tabla 1, puede apreciarse que la inversión estatal cae prácticamente a la mitad: desde los \$7.940 millones (US\$ 11,7 millones) en 2016 a \$4.898 millones (US\$ 5,8 millones) en 2023. No obstante, en 2016 la inversión total en diarios era de \$117.614 millones (US\$ 174 millones), donde el avisaje público representaba el 6,8%, y en 2023 esa participación se eleva al 18,8%. En otras palabras, el Estado de Chile hoy es un avisador muy relevante para la prensa (tal vez el más importante en términos individuales).

No hay estudios recientes en Chile que analicen el impacto de la publicidad estatal en las prácticas y rutinas periodísticas. No obstante, hace una década, en una investigación sobre un importante caso judicial que afectó a las cadenas de farmacias, que por entonces eran grandes avisadores, los editores y periodistas reconocían un grado de «autorregulación» (autocensura) al cubrir informaciones que afectan a estos avisadores. Por ejemplo, un editor de un diario nacional reconocía:<sup>26</sup>

Para mí era imposible actuar sin saber que estaban esos avisadores importantes. Si me preguntas derechamente «¿tú actuaste por la presión de los avisadores?», no. ¿Si hubo autocensura? Diría que puede ser. Yo regulé la difusión que tuvo este diario sobre este tema, no quiere decir que necesariamente hayamos mentido, creo que los énfasis fueron regulados.

25 Avendaño, Daniel y Solís, César. (2020). Registro de despidos en medios de comunicación de Chile: 2018-2020. [view.genial.ly](http://view.genial.ly)

26 Lagos, Claudia; Cabalin, Cristian; Checa, Laureano y Peña y Lillo, Macarena. (2012). El periodismo y la libertad de prensa frente a una noticia icónica: primeros resultados cualitativos. *Comunicación y Medios*, 25, 28-46, p. 41.

Dibujado el análisis anterior, convendría dejar sentada la interrogante en torno a si esta posición de mayor influencia en el avisaje por parte del Estado no puede traducirse en una mayor «autorregulación» de los medios que lo reciben.

Los ejemplos anteriores están centrados en la prensa, pero son aplicables a todos los medios. El problema es que muchas de las campañas que se realizan en televisión, radio y redes sociales no se traducen en pagos directos a los medios, sino a las agencias. Eso hace que el financiamiento sea menos rastreable.

Otro mecanismo para observar es el Fondo de Fortalecimiento de Fomento de Medios de Comunicación Social (FFMCS), incorporado en la Ley de Prensa, el que anualmente entrega recursos para financiar proyectos de medios de carácter local. Son montos que tienen por objeto impulsar las iniciativas mediáticas, en ningún caso pretenden ser un financiamiento a mediano o largo plazo. Además, la asignación de estos fondos depende de organismos políticos y no técnicos, por lo que la concursabilidad de los proyectos abre un espacio para el clientelismo.<sup>27</sup>

Este fondo no es avisaje estatal, pero es imposible no mencionarlo al momento de plantear la subsistencia de los medios, puesto que la elegibilidad para estos concursos y para la obtención de publicidad oficial pueden entrar en la misma ecuación. Dicho en otras palabras, para los proyectos independientes en regiones, la subsistencia puede estar dada por estos dos flujos (fondos de medios regionales y publicidad oficial), lo que puede generar también incentivos para la autorregulación. Por lo mismo, es importante mantener el aporte, pero revisar los mecanismos de asignación de los fondos. ◀

27 Orchard, Ximena y Venegas-Muggli, Juan Ignacio. (2019). Publicidad, pluralismo y elecciones: gobiernos locales y sus gastos en medios de comunicación. *Cuadernos.info*, 45, 95-111.

## 5. CONCLUSIONES

Pese a que no existe una ley específica para la publicidad estatal, es posible reconocer en Chile un conjunto de normativas que la regulan y buenas prácticas que han ido restringiendo posibles abusos. Por lo mismo, se parte de una buena base para poder juntar esos cuerpos normativos y prácticas institucionales y consolidarlas en una ley que evite las zonas grises que se reconocen. En contrapartida, no debe olvidarse que buena parte de estas medidas están en la Ley de Presupuestos, por lo que puede cambiarse para mejor o peor dependiendo de la voluntad política de cada año. Hoy es posible monitorear el gasto en publicidad estatal, pero se desconocen los criterios técnicos que se utilizaron para avisar en un medio u otro, en un formato u otro. Además, parte del avisaje se contrata a través de agencias, por lo que es más difícil hacer el seguimiento de la inversión del Estado que llega a los medios. A lo anterior se añade que no hay mediciones confiables sobre la circulación de diarios, share de radio o rating de TV para todo el territorio nacional, por lo que las decisiones se sostienen en percepciones o proyecciones hechas sobre datos parciales y no es posible identificar las audiencias a las que se está llegando.

Por último, es importante recordar que la academia puede hacer un valioso aporte a esta discusión. Al no resguardar el cumplimiento del mandato legal de que la información sea «proporcionada en formato digital, legible y procesable», científicos sociales, economistas y, entre otras disciplinas, quienes trabajan con bigdata deben destinar recursos para procesar esa información. En otras palabras, algo tan simple como publicar como anexos los archivos Excel en lugar de colocar un PDF de una imagen de la cual no se puede extraer información fácilmente —es decir, no es procesable— podría impactar positivamente en nuevos diagnósticos y mejores soluciones para el ecosistema mediático y, por extensión, para la salud de la democracia. ◀

# **PUBLICIDAD OFICIAL, MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN COLOMBIA**

Marco regulatorio y  
políticas de distribución  
de la publicidad oficial  
en el país

2024



OBSERVACOM





# JOSÉ ALBERTO CUBILLOS ESPINOSA

FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD DE PRENSA (FLIP)

Es sociólogo por la Universidad Nacional de Colombia  
e investigador del Centro de Estudios de Libertad de Expresión,  
de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) ◀

**Es una publicación  
de OBSERVACOM**

Observatorio Latinoamericano  
de Regulación, Medios  
y Convergencia  
[www.observacom.org](http://www.observacom.org)

Los contenidos y opiniones  
consignadas en los informes  
nacionales son responsabilidad  
exclusiva de sus autores y autoras.

Con el apoyo del  
Programa Internacional para  
el Desarrollo de las Comunicaciones  
(PIDC) de UNESCO



Sobre licencia CC: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod\\_resource/content/1/licencias\\_creative\\_commons.html](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html)

# 1. MARCO REGULATORIO

## 1.1. PRINCIPALES NORMAS

La publicidad oficial en Colombia no está suficientemente regulada. Como se verá a continuación, no existe legislación u otra normatividad específica que regule de forma detallada y concreta su alcance ni los criterios y mecanismos de asignación.<sup>1</sup> Esta debilidad normativa ha permitido, principalmente, que se asigne de forma arbitraria y tenga efectos nocivos sobre la libertad de expresión y el acceso de la ciudadanía a la información.

Así entonces, el entendimiento de la publicidad oficial se encuentra condensado en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011. Este se aproxima ampliamente al presupuesto de publicidad oficial como aquel destinado a la divulgación de programas y políticas que realicen las entidades públicas. Se hace un llamado a la mayor limitación en términos de contenido, extensión y tamaño para promover la austeridad, y contiene una cláusula tautológica que dispone la observancia de criterios de efectividad, transparencia y objetividad.

Esta norma establece prohibiciones de realizar promoción a servidores públicos, partidos políticos o candidatos, así como hacer uso de su voz, nombre o logo. Señala la prohibición de contratar publicidad oficial que no esté directamente relacionada con las funciones legales de la entidad en cuestión, así como la contratación de «impresiones de lujo», elemento que no se define. Por último, contiene un párrafo que obliga a las instituciones a publicar «periódicamente» en su web información sobre presupuesto, planeación y gastos en este rubro.

<sup>1</sup> Acerca de la definición de *publicidad oficial*, solo de modo parcial la sentencia T-077 de 2003, proferida por la Corte Constitucional Colombiana, la define como «un recurso de uso frecuente por las entidades públicas para el impulso de políticas, el fomento de valores, la información del ciudadano sobre sus derechos y obligaciones, e inclusive para el ofrecimiento de servicios inherentes al ejercicio de sus funciones, entre otros fines».

La norma fue reglamentada por el Decreto 4326 de 2011.<sup>2</sup> En su artículo 2 establece excepciones sobre lo que se considera como publicidad oficial y excluye, de forma abstracta, actividades realizadas por entidades públicas con competencia en el derecho a la información. Este decreto se interpreta como un despojo de contenido del concepto de publicidad oficial, sobre todo cuando permite justificar como excepción virtualmente cualquier actividad.

## 1.2. MARCO INSTITUCIONAL

Las instituciones del Estado colombiano cuentan con autonomía presupuestal, de cada una de ellas depende la administración y asignación de recursos de publicidad oficial. No hay consejos autónomos o independientes ni órganos específicos llamados a valorar estas contrataciones más que las dependencias propias de cada institución. Por su parte, la Contraloría General de la República es aquella llamada a realizar el correspondiente control fiscal, la Procuraduría General de la Nación realiza el control disciplinario y la Fiscalía General de la Nación investiga la comisión de posibles delitos en el marco de contrataciones estatales.

## 1.3. PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

La contratación estatal en Colombia se rige por la Ley 80 de 1993,<sup>3</sup> la Ley 1150 de 2007<sup>4</sup> y el Decreto 1510 de 2013.<sup>5</sup> En estos se establecen principios generales y se tipifican mecanismos de contratación pública y sus procedimientos. Sin embargo, no hay disposiciones específicas para la contratación de publicidad oficial, lo que

2 Ver Decreto 4623 de 2011, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011. [suin-juriscol.gov.co](http://suin-juriscol.gov.co)

3 Ver Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [suin-juriscol.gov.co](http://suin-juriscol.gov.co)

4 Ver Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [suin-juriscol.gov.co](http://suin-juriscol.gov.co)

5 Ver Decreto 1510 de 2013, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. [suin-juriscol.gov.co](http://suin-juriscol.gov.co)

brinda a las entidades discrecionalidad sobre la definición de los criterios para contratar.<sup>6</sup> Así, las entidades optan por la forma de contratación que más les convenga.<sup>7</sup> No necesariamente se observan estudios sobre públicos objetivos, audiencias y efectividad de los mensajes.

Frente a criterios de transparencia activa, la normativa dispone el deber de todas las administraciones de cargar la información completa de los procesos contractuales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop). En lo concerniente a la transparencia de medios, agencias y centrales de medios que fungen como contratistas, no existe obligación alguna.<sup>8</sup> ◀

- 
- 6 Es de aclarar que, en Colombia, en período de elecciones, por norma general entra en vigencia la Ley de Garantías (Ley 996 de 2005), que durante los cuatro meses anteriores a la elección impide a funcionarios públicos iniciar procesos contractuales, por supuesto, incluyendo publicidad oficial.
- 7 Un dato que puede resultar esclarecedor sobre la discrecionalidad: para 2019 la Fundación para la Libertad de Prensa analizó poco más de dos mil contratos de publicidad oficial de diferentes administraciones, de estos, el 59% fueron asignados mediante contratación directa, es decir, a completa discrecionalidad. En algunas administraciones este porcentaje superó el 70% y en una llegó a ser el 100%. Ver Fundación para la Libertad de Prensa y Misión de Observación Electoral. (2020). *Con recursos públicos los alcaldes abusan de la autopromoción*. [cms.flip.datasketch.co](https://cms.flip.datasketch.co)
- 8 La normativa en Colombia ampara la figura de reserva comercial con la cual privados evitan facilitar información sobre las acciones derivadas de su actividad comercial, incluso cuando están administrando recursos públicos.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

En el monitoreo del gasto en publicidad oficial, en la línea de investigación *Pauta Visible*, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) documentó que el Gobierno Nacional de Colombia, encabezado por el expresidente Iván Duque, entre 2018 y 2022 ejecutó \$46.164 millones,<sup>9</sup> esto representa un aproximado de US\$11.900.476. Por otro lado, las principales administraciones locales y departamentales entre 2020 y 2023 sumaron un gasto total de \$650.000 millones,<sup>10</sup> lo que equivale a alrededor de US\$168,158 millones. Estos millonarios recursos se destinan principalmente para enaltecer la imagen de funcionarios, silenciar voces críticas y en ocasiones subsidiar, de modo indirecto, medios de comunicación que enfrentan condiciones precarias en su funcionamiento.

El gasto en publicidad oficial en la presidencia de Iván Duque se empleó para mejorar y posicionar la imagen favorable del mandatario; especialmente se usó la pauta para atender la crisis y el riesgo reputacional derivado de las protestas sociales y la emergencia sanitaria durante la pandemia. Por ejemplo, en las protestas del Paro Nacional de 2021 la Consejería Presidencial para las Comunicaciones adjudicó un contrato por \$664 millones con la empresa The Fratelli Group para «apoyar en situaciones coyunturales puntuales que afecten al Gobierno Nacional de Colombia, a través de la construcción de información y mensajes y en su respectiva divulgación a medios de comunicación y stakeholders clave en los Estados Unidos de América». Entre estos espacios se encontraban comunicados de prensa, entrevistas a funcionarios y divulgación de espacios de opinión.

9 Ver Fundación para la Libertad de Prensa. (2022). *Páginas para la libertad de expresión*, 4. [cms.flip.org](https://cms.flip.org)

10 Ver Fundación para la Libertad de Prensa. (2024). *Páginas para la libertad de expresión*, 8. [cms.flip.org](https://cms.flip.org)

En adición, este mismo año, el Ministerio de Defensa Nacional celebró un contrato por \$ 900 millones (US\$ 232.835) con la agencia de publicidad Alotrópicos SAS para mejorar la percepción de la entidad. En el marco de este contrato se creó la campaña «Colombia es mi verdad». Su objetivo pretendía reducir el impacto negativo en la ciudadanía ante los abusos de las fuerzas de seguridad. Si bien se realizaron acciones de comunicación en esa vía, la ejecución de este contrato derivó en un ciberpatrullaje con más de 21.000 horas de seguimiento a 1,7 millones de direcciones IP.<sup>11</sup>

En las administraciones locales y departamentales, la veeduría de la FLIP a estas entidades evidencia que la publicidad oficial es usada por los gobernantes para distorsionar la discusión pública. A medida que aumenta la capacidad del gasto en una entidad territorial, se incrementa el derroche de dinero público empleado para controlar líneas editoriales de los medios de comunicación, favorecer posiciones particulares de funcionarios, proveer una imagen positiva de las y los mandatarios y premiar con la asignación de estos recursos a las empresas periodísticas cercanas a los círculos del poder local.

Recientemente, en el volumen 8 de la revista *Páginas para la Libertad de Expresión*, la FLIP estudió 29 gobernaciones y 34 alcaldías, en el ranking de entidades territoriales con más gasto en publicidad oficial. El primer lugar lo ocupa la Alcaldía de la ciudad de Barranquilla, distrito portuario ubicado en el caribe colombiano. Su alcalde Jaime Pumarejo gastó entre 2020 y 2023 \$ 128.975 millones (US\$ 33.366.606) en acciones de comunicación, estrategias que le sirvieron para silenciar la información crítica de su gestión, repartir discrecionalmente recursos públicos y monitorear detalladamente la cobertura que periodistas y medios de comunicación hacían sobre su administración. Sobre este caso profundizaremos más adelante.

Por otro lado, entre las gobernaciones, el departamento del Valle del Cauca, encabezado por la mandataria Clara Luz Roldán, presentó un gasto de \$ 34.324 millones (US\$ 8.879.824) en publicidad oficial. Esta gobernadora fue una de las figuras políticas que más aprovechó la pandemia para aparecer en medios de comunicación, por ejemplo, presentó directamente el 60 % de los contenidos dirigidos a informar sobre la emergencia sanitaria.<sup>12</sup>

11 La dirección de Internet Protocol (IP) o Protocolo de Internet hace referencia a la identificación de un dispositivo en internet. Con una dirección IP internet identifica y diferencia los distintos dispositivos y sitios. Además, a través de una IP se obtiene información de la ubicación de un dispositivo y su red.

12 Ver Fundación para la Libertad de Prensa. (2021). *Presentadores de pandemia*. [cms.flip.org](https://cms.flip.org)

A su vez, en el período de estudio 2020-2023, la FLIP identificó que la pandemia sirvió como excusa para que las y los mandatarios aparecieran con más frecuencia en medios de comunicación y en redes sociales. En algunos casos sus pretextos eran informar sobre las medidas implementadas en la contingencia sanitaria y realizar ejercicios de la rendición de cuentas con la ciudadanía; sobre este último, no obstante, desde estos canales no se permitió el ejercicio de interpelación de la prensa. Otra tendencia identificada en los últimos años es la difusión digital de publicidad oficial; plataformas como Facebook, YouTube, Instagram, X (Twitter), TikTok y personas con amplios números de seguidores en las redes sociales se convierten en intermediarios de la divulgación. Ante esta transformación del mercado, otros actores que compiten por la publicidad oficial quedan al margen. Para esta dinámica, la normativa existente no establece ningún tipo de regulación sobre el gasto de recursos públicos.

## 2.2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE Y OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS

La normativa en Colombia ha establecido canales de información para realizar veeduría del gasto en la administración pública; como parte de las acciones de gobierno abierto, se han creado sistemas de información sobre la contratación, como se mencionó en el primer apartado. En los sistemas de información de la contratación, las entidades estatales están obligadas a suministrar toda la documentación de un proceso contractual, desde su apertura hasta su ejecución.

Con la experiencia en la vigilancia del gasto en publicidad oficial de la FLIP, es posible concluir que estos sistemas de información presentan vacíos en los soportes que las entidades públicas y contratistas difunden para reportar el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Por ejemplo, es común que falten informes de ejecución o que los soportes de las acciones de comunicación no se encuentren completos, lo que representa fallas en la transparencia de las entidades públicas sobre estos gastos.

Si bien existen instituciones, como la Contraloría General de la República, encargadas de vigilar la aplicación y el cumplimiento de los mecanismos de contratación, su rol no es activo en el control de la destinación y ejecución de los recursos de publicidad oficial. Esto da lugar a que la información reportada por los contratistas y las entidades públicas sean insuficientes.

En la práctica se aplica el derecho de petición para conocer los gastos y la ejecución de los recursos de publicidad oficial, pero los tiempos de respuesta no se cumplen a cabalidad y las entidades no son transparentes con la información que se les solicita; en ocasiones sus respuestas son ambiguas e insuficientes, en otras oportunidades hacen caso omiso a la solicitud de información y es necesario acudir a mecanismos jurídicos para garantizar el derecho.

En lo que respecta a los propósitos de la publicidad oficial, se identifica que los lineamientos existentes no se observan estrictamente, pues la publicidad oficial se usa para la promoción directa de funcionarios. Esto se expresa en cláusulas en los contratos que directamente exigen resaltar la imagen del funcionario con entrevistas, columnas de opinión, hasta el sobreprotagonismo en las piezas publicitarias (fotografías, piezas multimedia, periódicos, vallas y material POP). ◀



### 3. BUENAS PRÁCTICAS

En todo este contexto es una tarea difícil encontrar buenas prácticas alrededor de la asignación de publicidad oficial. En el pasado, administraciones específicas han optado por fortalecer sus criterios y ceñirse a estándares de libertad de expresión, pero nunca han tenido continuidad.

En un ejemplo reciente, vale la pena resaltar que en enero de 2024 se sancionó la Ley 2345 de 2023,<sup>13</sup> también conocida como la Ley Chao Marcas. Esta ley busca unificar la imagen de las entidades estatales a través de la implementación de manuales de identidad visual, prohíbe las marcas de gobierno y fija parámetros para la austeridad en la publicidad estatal, reiterando la prohibición de la imposición de imágenes, mensajes y marcas específicas. Esta es una medida positiva en cuanto limita el gasto público cada vez que hay nuevas administraciones, sin embargo, no resuelve ningún problema de fondo. ◀

---

13 Ver Ley 2345 de 2023, por medio de la cual se implementa el manual de identidad visual de las entidades estatales, se prohíben las marcas de gobierno y se establecen medidas para la austeridad en la publicidad estatal. [suin-juriscal.gov.co](http://suin-juriscal.gov.co)

## 4. IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PERIODISTAS Y MEDIOS

La sistematización de datos sobre asignación de publicidad oficial en Colombia es un proceso tortuoso particularmente ante la falta de transparencia de las administraciones sobre esta información. Desde la Fundación para la Libertad de Prensa se procura actualizar el análisis de un problema que ha sido ampliamente diagnosticado en Colombia y cuyos efectos se mantienen en el tiempo. Estos efectos encuentran asidero en una mezcla entre la falta de reglas de juego claras y la dificultad para sostener económicamente el trabajo de periodistas, agravado por la reducción de recursos destinados a medios que trajo consigo la era digital.

Lo primero para decir es que en el análisis se ha evidenciado que la forma preferida de grandes administraciones de contratar publicidad oficial es a través de intermediarios: centrales de medios o agencias de publicidad que proyectan una estrategia comunicativa y reparten pauta a medios, redes e influenciadores desde su órbita. En la práctica, esto ha implicado problemas para acceder a la información específica de cómo se reparten los recursos ante la falta de calidad en informes de ejecución y obstáculos en el acceso a la información. Por ejemplo, para el caso de Bogotá (2020-2022), el principal contratista fue la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), que ejecutó el 47% del presupuesto de publicidad oficial de la Alcaldía. No se pudo acceder a la información desagregada ante el alegato de reserva comercial.<sup>14</sup> Lo cierto es que, ante la falta de regulación, cada entidad o intermediario termina definiendo discrecionalmente los criterios de asignación con mayor o menor grado de efectividad, objetividad o discriminación.

<sup>14</sup> Ver Fundación para la Libertad de Prensa. (2023). *Alcaldía de Bogotá ha gastado más de 81.000 millones de pesos en pauta oficial*. [flip.org.co](http://flip.org.co)

Un ejemplo de los alcances de la publicidad oficial en el sector lo reveló la Encuesta Nacional de Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública.<sup>15</sup> El 44 % de 585 personas encuestadas afirmaron conocer algún medio de comunicación que deja de publicar información de interés por temor a perder publicidad oficial. Así mismo, el 48 % de los encuestados afirmó conocer casos de periodistas que modificaron su línea editorial en favor de recursos de publicidad oficial. De esta manera, la presión económica a través de la publicidad oficial, en contextos de urgencias financieras para la subsistencia de medios de comunicación, deriva en uno de los principales problemas en términos de libertad de expresión: la autocensura. Esta situación, por supuesto, aqueja particularmente a aquellos medios de menor envergadura en lugares donde la economía privada no representa mayor ingreso y que terminan dependiendo del recurso oficial para hacer su trabajo.

Realmente el punto determinante sobre este asunto es que en Colombia los multimillonarios recursos de publicidad oficial<sup>16</sup> se distribuyen virtualmente sin control y observancia de su deber ser, y desde hace años es evidente que se utilizan reiteradamente para presionar líneas editoriales o instalar ciertas narrativas, como lo hizo en su momento desde el Gobierno nacional el expresidente Iván Duque al contratar con agencias de publicidad estrategias de comunicación con medios de comunicación en Estados Unidos como respuesta a las protestas que vivía el país.

Con la entrada de las redes sociales e influenciadores, el panorama se enrarece aún más, ante nuevos actores con gran capacidad de alcance y sobre los que pesa también la indeterminación de la regulación en torno a la publicidad oficial. Solo para brindar un dato de un sector de los medios: según Asomedios, la publicidad oficial en medios tradicionales cayó de 2022 a 2023 un 13,6 % en prensa escrita, un 10,5 % en tv regional y local, un 10,1 % en tv nacional, un 6,5 % en radio y un 2,2 % en revistas.<sup>17</sup> Si este es el panorama para los medios más grandes, es fácil imaginar cómo afecta a otros.

15 Ver Centro Nacional de Consultoría. (2023). *Encuesta Nacional de Libertad de Expresión y Acceso a la Información*. [asomedios.com](http://asomedios.com)

16 Para poner la magnitud de los recursos en contexto. Los \$650.000 millones que se rastrearon en cuatro años de gasto en publicidad de alcaldías y gobernaciones equivaldrían a un año de salario para 17.439 nuevos docentes de instituciones públicas con estudios de especialización. Ver Morales, Carolina. (2023). *Cuánto ganan los docentes en Colombia: salario según el nivel de formación*. AS. [colombia.as.com](http://colombia.as.com)

17 Ver cuadro adjunto en nota. González Duque, Ricardo y Galvis, Manuela. (2023). *Petro les corta la publicidad a los medios y la gasta en RTVC*. *La Silla Vacía*. [lasillavacia.com](http://lasillavacia.com)

### **Caso ciudad de Barranquilla<sup>18</sup>**

Frente a este asunto, la Alcaldía de Barranquilla ha encarnado todos los vicios que se pueden cometer alrededor del gasto en publicidad oficial. En el monitoreo a su contratación se identificó que sus líderes políticos utilizan los recursos de la publicidad oficial de manera desmedida y los reparten discrecionalmente; promueven la falta de transparencia al no aclararle a la audiencia cuándo el contenido es publicidad pagada; dedican buena parte del presupuesto a hacerse autopromoción y monitorean milimétricamente el trabajo de las y los periodistas y los medios de comunicación.

En el período entre 2020 y 2022, su entonces alcalde Jaime Pumarejo ejecutó \$ 94.600 millones (más de US\$ 24 millones) en publicidad oficial y adjudicó el 91 % de los contratos mediante contratación directa con empresas amigas que lo habían apoyado en su campaña y que habían contratado con su antecesor (y hoy también sucesor) Alex Char. Particularmente, dos empresas que fungen como agencias o centrales de medios, Ricardo Chams Signo 21 y Link Marketing y Servicios, integraron más de la mitad de los recursos totales. Se desplegó una efectiva estrategia de distribución de pauta a todos los medios posibles, locales y nacionales.

Entre los hallazgos resalta el monitoreo a medios de comunicación sobre el alcalde que fue contratado a través de la empresa Ricardo Chams Signo 21. En total, la empresa analizó más de cuarenta y cinco mil piezas periodísticas, calificadas con las etiquetas de positivo, negativo y neutro. Registró que al menos 837 piezas eran «negativas», lo que equivale a menos del 2 % de las menciones. Esto denota, por una parte, la vigilancia sobre el cubrimiento que realizan los medios de comunicación sobre la gestión del alcalde, así como la poca crítica que recibe en una ciudad que ha vivido grandes problemas de violencia y pobreza. Este resultado denota la gran capacidad que existe para cooptar el relato de lo que ocurre en una ciudad permeada por el casi incuestionable poder que tiene el grupo político de la familia Char. Los datos del monitoreo que se presentan en las tablas 1 a 4 y en los gráficos 1 a 8 hacen parte del material público contractual que se consultó.

18 Ver Fundación para la Libertad de Prensa. (2023). *Billete y autobombo: cómo se silencia a la prensa crítica en Barranquilla*. [flip.org.co](http://flip.org.co) y La Contratopedia Caribe. (2023). *Los cinco vicios de la millonaria pauta de la Alcaldía de Barranquilla*. [lacontratopediacaribe.com](http://lacontratopediacaribe.com)

**TABLA 1. Alcaldía de Barranquilla en general - Portales web - Top 2019**

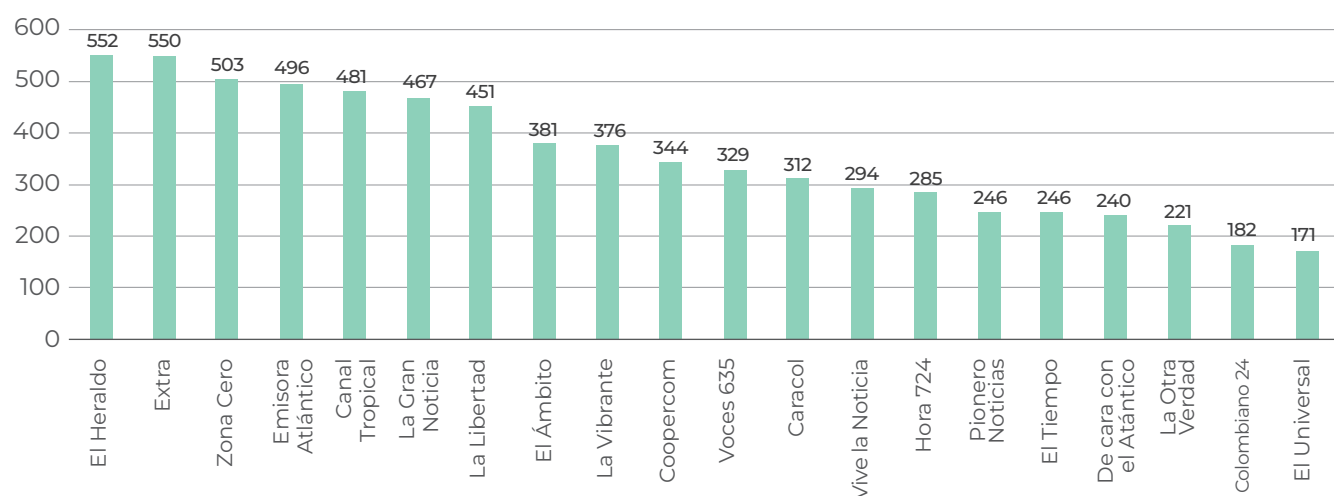
MEDIO	POSITIVO	NEUTRO	NEGATIVO	TOTAL
El Heraldo	504	43	5	552
Extra	362	170	18	550
Zona Cero	454	46	3	503
Emisora Atlántico	448	43	5	496
Canal Tropical	435	41	5	481
La Gran Noticia	453	13	1	467
La Libertad	387	53	11	451
El Ámbito	365	16		381
La Vibrante	368	8		376
Coopercom	333	11		344
Voces 365	326	3		329
Caracol	269	41	2	312
Vive la Noticia	290	4		294
Hora 724	271	13	1	285
Primero Noticias	239	7		246
El Tiempo	208	33	5	246
De Cara con el Atlántico	235	5		240
La Otra Verdad	213	8		221
Colombiano 24	145	32	5	182
El Universal	155	14	2	171
<b>Total general</b>	<b>6.460</b>	<b>604</b>	<b>63</b>	<b>7.127</b>

**TABLA 2. Alcaldía de Barranquilla en general - Radio - Top 20**

MEDIO	POS.	NEU.	NEG.	TOTAL
Caracol	408	77	9	494
Emisora Atlántico	412	30		442
rcn	361	61	11	433
Blu Radio	149	24	2	175
La W	47	19	2	68
Emisora abc	61	2	1	64
Radio Libertad	46	3		49
Radio Nacional de Colombia	44	1		45
La FM	25	8	1	34
Colmundo	20	2	1	23
La Voz de la Costa	12			12
Radio Red	8	2		10
Sistema Cardenal	8			8
Melodía Stereo	5	2		7
La Cariñosa	5	1		6
Radio Súper Popayán	2	2		4
Radio Guajira	1	3		4
Radio Magdalena	2	1		3
La Voz	2	1		3
Radio Guatapurí	2			2
<b>Total general</b>	<b>1.620</b>	<b>239</b>	<b>27</b>	<b>1.886</b>

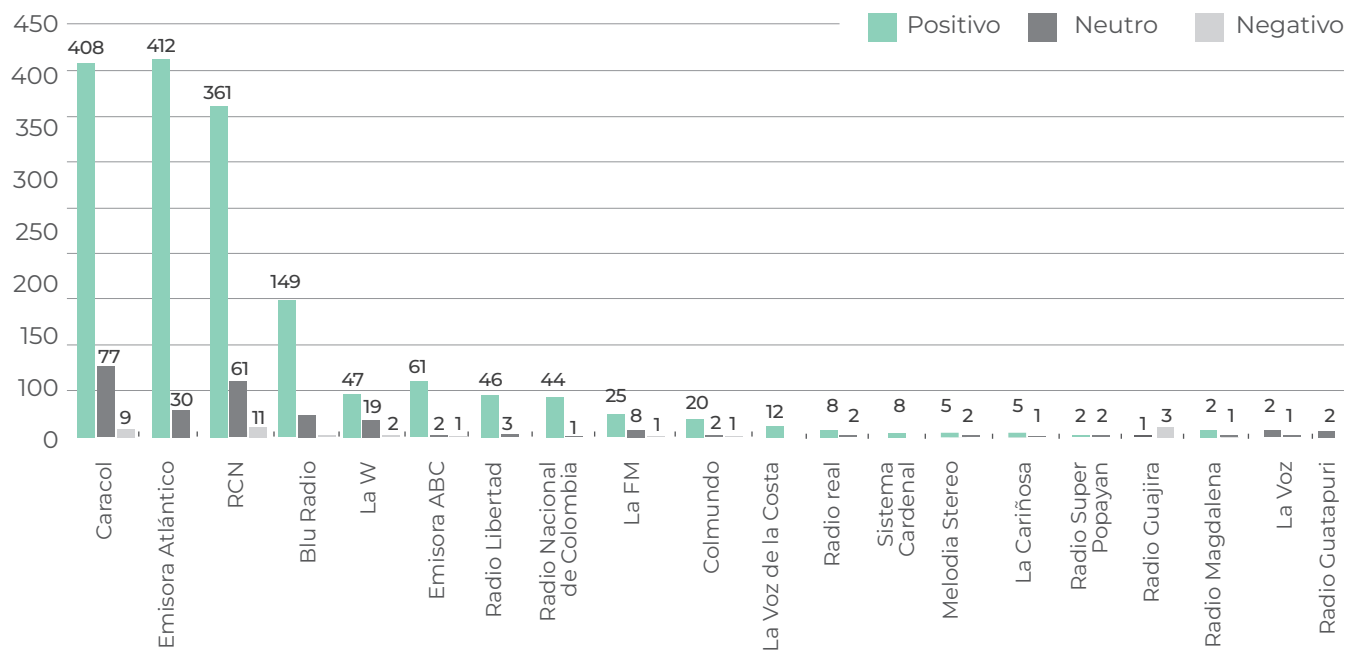
..

**GRÁFICO 1 . TOTAL DE MEDICIONES EN PORTALES WEB**

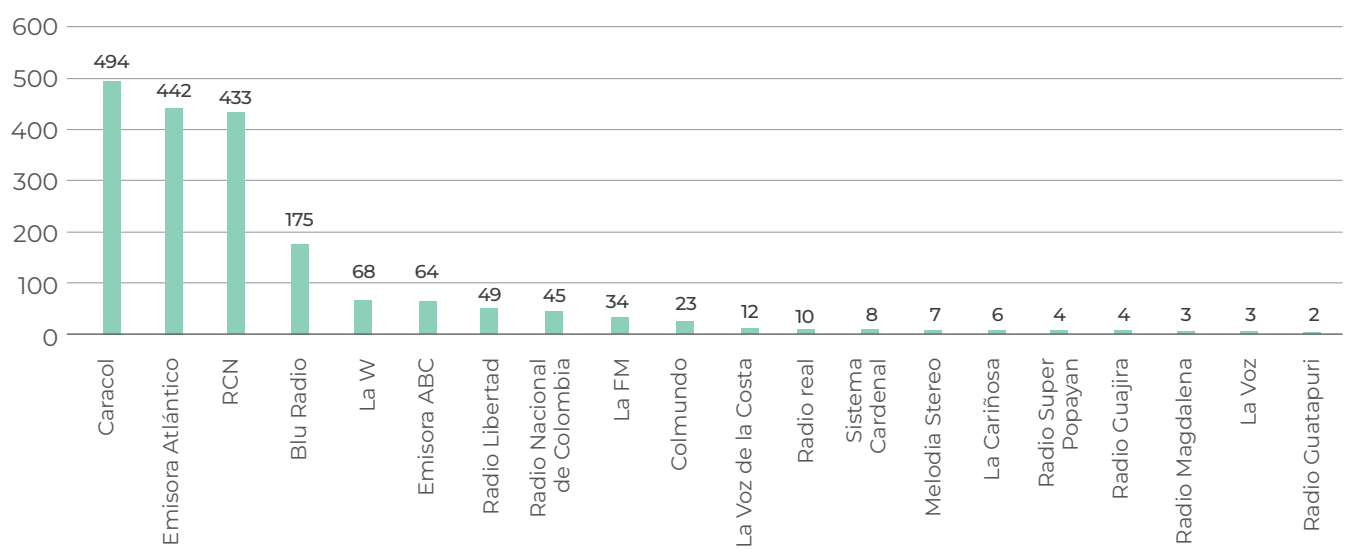


19 Nota informe de ejecución. En portales web se registraron 7127 impactos. A diferencia de los otros tipos de medios en la web, la cobertura está distribuida de manera más equilibrada. Destacan medios como *El Heraldo* y *Extra*, aunque *Zona Cero*, *Emisora Atlántico*, *Canal Tropical* y *La Gran Noticia* también mencionan de manera consistente a la alcaldía. \*Se muestran los valores más altos.

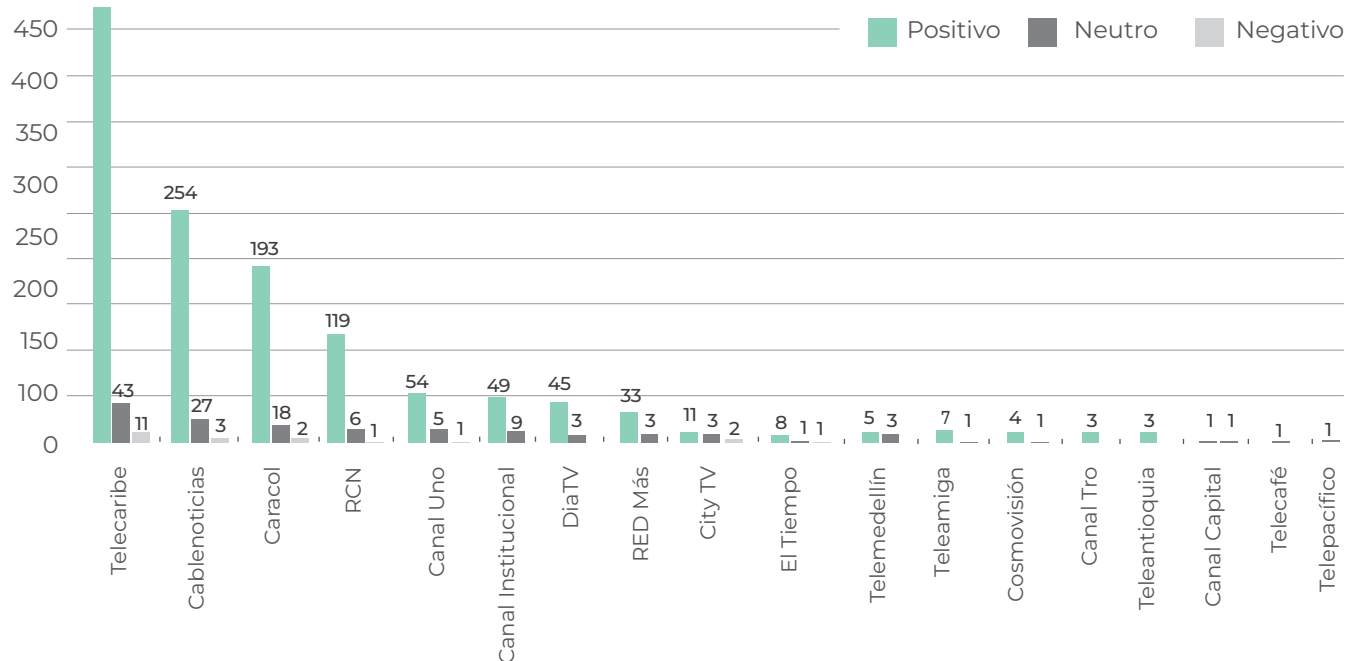
**GRÁFICO 2 . IMPACTO DE PIEZAS WEB: POSITIVO, NEUTRO NEGATIVO**



**GRÁFICO 3 . TOTAL DE MEDICIONES RADIO**



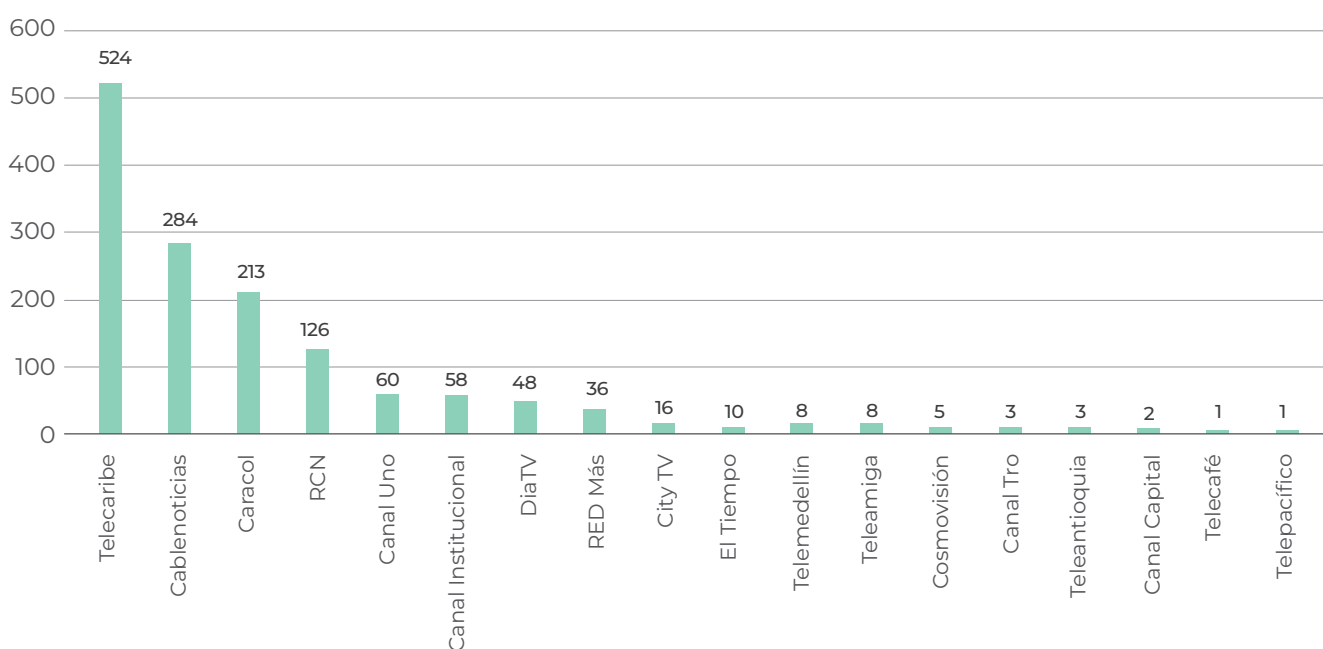
**GRÁFICO 4 . IMPACTOS - RADIO: POSITIVO, NEUTRO, NEGATIVO**



**TABLA 3. Alcaldía de Barranquilla en general - Televisión - Top 20<sup>20</sup>**

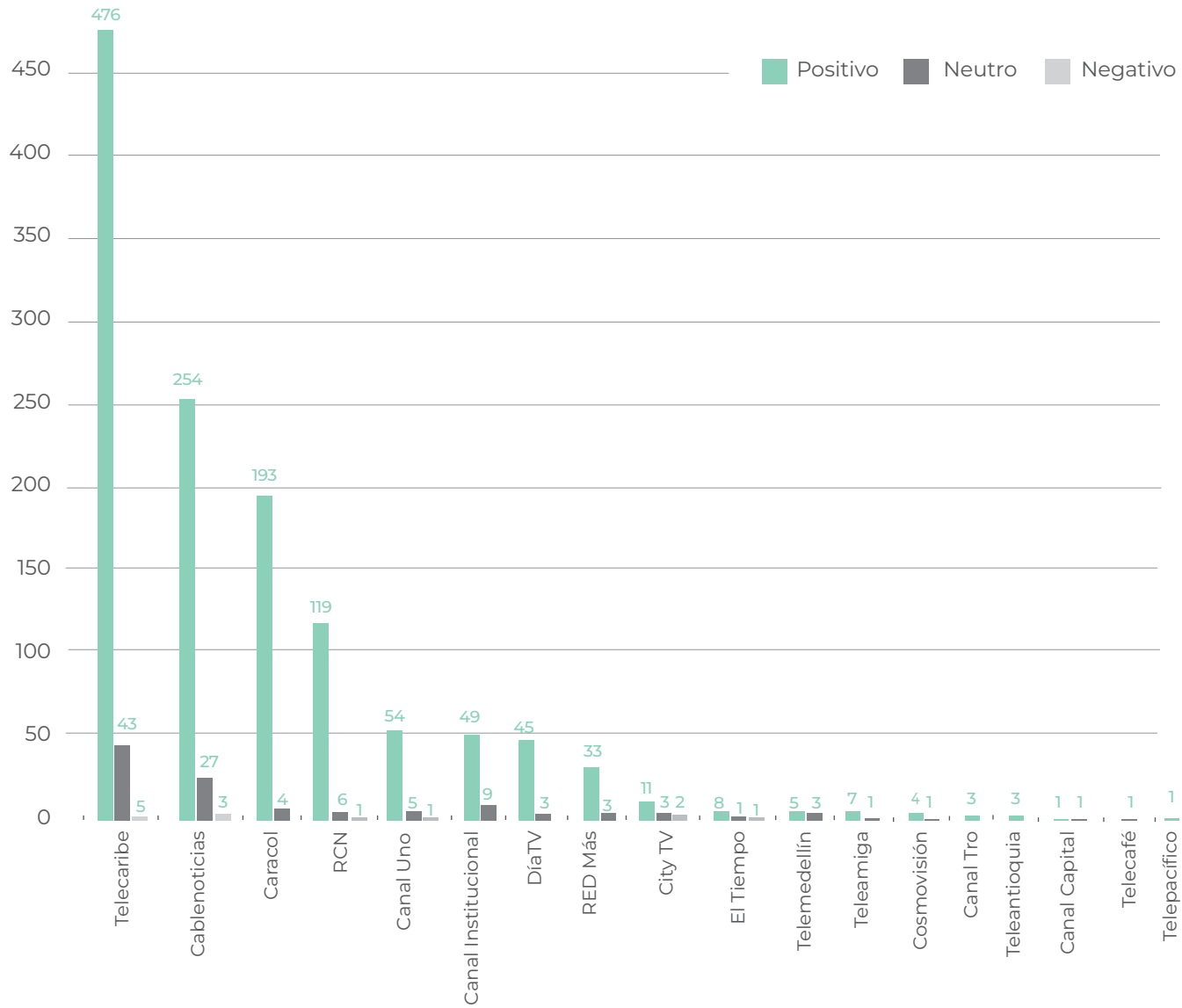
MEDIO	POSITIVO	NEUTRO	NEGATIVO	TOTAL
Telecaribe	476	43	5	524
Cablenoticias	254	27	3	284
Caracol	193	18	2	213
RCN	119	6	1	126
Canal Uno	54	5	1	60
Canal Institucional	49	9		58
Día TV	45	3		48
RED Más	33	3		36
City TV	11	3	2	16
El Tiempo	8	1	1	10
Telemedellín	5	3		8
Telemiga	7		1	8
Cosmovisión	4	1		5
Canal Tro	3			3
Teleantioquia	3			3
Canal Capital	1	1		2
Telecafé		1		1
Telepacífico	1			1
<b>Total general</b>	<b>1.266</b>	<b>124</b>	<b>16</b>	<b>1.406</b>

**GRÁFICO 5 . TOTAL DE MEDICIONES TELEVISIÓN**

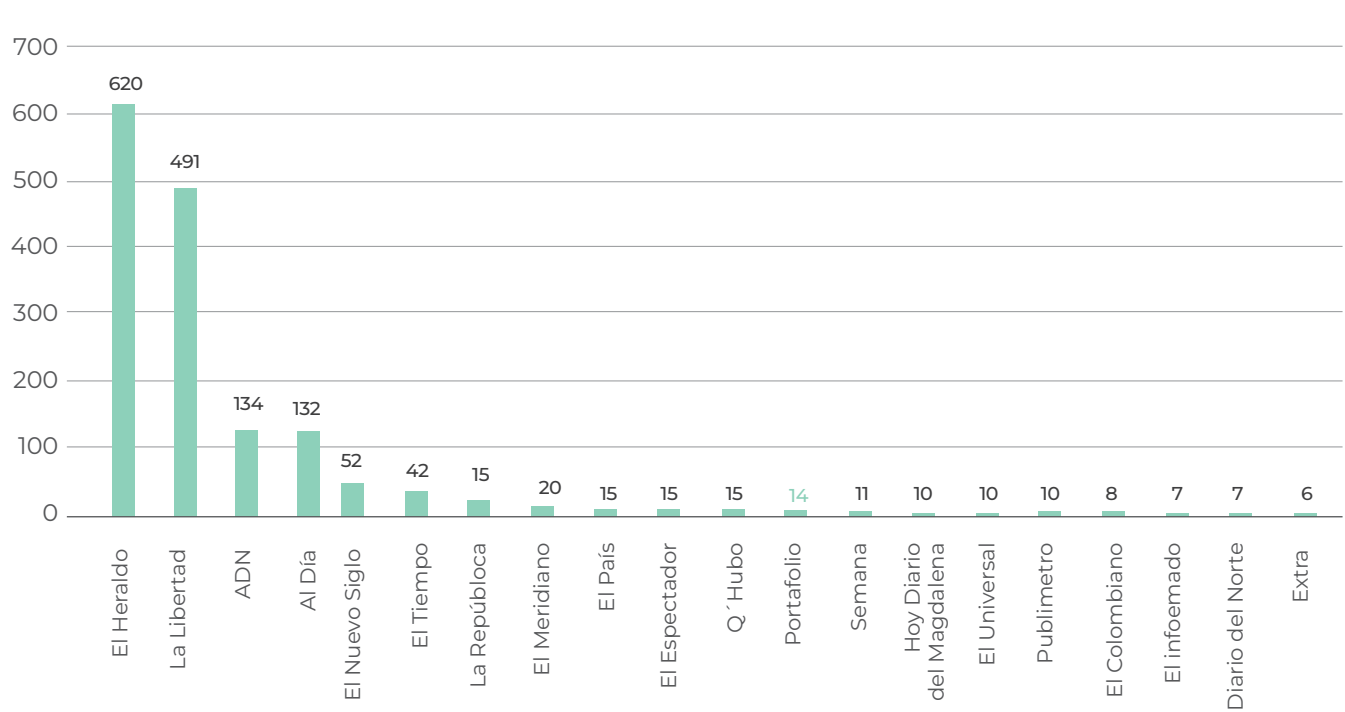


<sup>20</sup> Nota informe de ejecución. En Televisión se registraron 1406 impactos. La mayoría se registraron en Telecaribe, un total de 545. Se muestran los 20 valores más altos.

**GRÁFICO 6 . IMPACTOS TELEVISIÓN: POSITIVO, NEUTRO, NEGATIVO**



**GRÁFICO 7 . TOTAL MEDICIONES MEDIOS IMPRESOS**

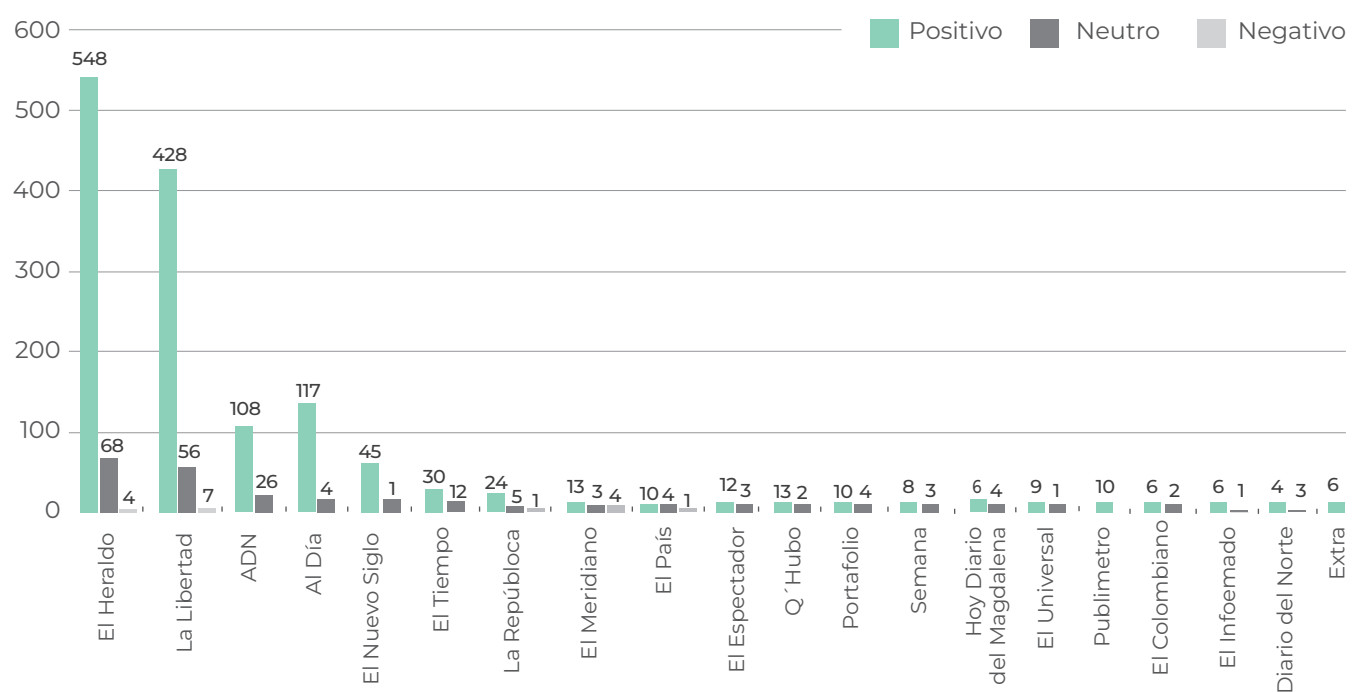




**TABLA 4. Alcaldía de Barranquilla en general - Medios impresos - Top 20**

MEDIO	POSITIVO	NEUTRO	NEGATIVO	TOTAL
El Heraldo	548	68	4	620
La Libertad	428	56	7	491
ADN	108	26		134
Al Día	117	14		131
El Nuevo Siglo	45	6	1	52
El Tiempo	30	12		42
La República	24	5	1	30
El Meridiano	13	3	4	20
El País	10	4	1	15
El Espectador	12	3		15
Q'Hubo	13	2		15
Portafolio	10	4		14
Semana	8	3		11
Hoy Diario del Magdalena	6	4		10
El Universal	9	1		10
Publimetro	10			10
El Colombiano	6	2		8
El Informador	6	1		7
Diario del Norte	4	3		7
Extra	6			6
<b>Total general</b>	<b>1.413</b>	<b>217</b>	<b>18</b>	<b>1.648</b>

**GRÁFICO 8 . IMPACTOS EN MEDIOS IMPRESOS: POSITIVO, NEUTRO, NEGATIVO**



## 5. CONCLUSIONES

La distribución de la publicidad oficial en Colombia refleja que el marco normativo existente es insuficiente para contener los usos tergiversados de estos rubros y las afectaciones sobre la libertad de expresión. Al margen del ordenamiento jurídico colombiano en el papel, la información existente permite señalar que la institucionalidad no es estricta en el control, la vigilancia y fiscalización de las irregularidades en las que se incurre al asignar y ejecutar los recursos de publicidad oficial.

Entre los patrones identificados en la asignación de publicidad oficial en Colombia, tanto los casos de la Presidencia de la República (2018-2022) como las 29 gobernaciones y 34 alcaldías (2020-2023) permiten concluir que estos recursos, lejos de emplearse para una comunicación efectiva de parte de las instituciones públicas con las ciudadanías, se emplean para distorsionar la discusión pública, enaltecer la imagen de funcionarios, imponer la autocensura e incidir en las líneas editoriales de medios de comunicación.

Colombia se encuentra en contradicción frente a los estándares que, por ejemplo, ha delimitado la CIDH en torno a la asignación de publicidad oficial: no hay regulación comprensiva ni específica, no hay criterios ni mecanismos específicos para su asignación, no hay un enfoque en las administraciones que garanticen la libertad de expresión, y estos recursos han funcionado como subsidio encubierto eludiendo una importante discusión sobre financiación de medios y el papel que juegan en nuestras democracias.

Así entonces, el Estado colombiano en todos sus niveles debe encontrar fórmulas para organizar el gasto y los mecanismos disponibles para la asignación de publicidad oficial. La vía legislativa resulta intuitiva, sin embargo, implica riesgos ante un Congreso que en el pasado ha demostrado desconocimiento y desdén frente a estándares de libertad de expresión, sobre todo en un país en que el momento político parece nunca ser favorable.

Por otro lado, por años ha hecho eco la idea de una política pública para el periodismo que atienda también estos asuntos, ninguna administración ha sacado adelante esta iniciativa. Una política pública comprensiva debe tener la capacidad de articular las diferentes instituciones del Estado y asegurar control y vigilancia sobre la asignación de recursos y cómo se presentan a la ciudadanía, así como propender por mecanismos que permitan financiamiento independiente a medios de comunicación y periodistas que hoy dependen de la publicidad para trabajar a sabiendas de administraciones que lo aprovechan. ◀

# **PUBLICIDAD OFICIAL, MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN COSTA RICA**

Marco regulatorio y  
políticas de distribución  
de la publicidad oficial  
en el país

2024



OBSERVACOM



# GISELLE BOZA SOLANO Y JOHANNA RODRÍGUEZ LÓPEZ

**Johanna Rodríguez López** es candidata a doctora en Educación, magíster en Administración de Medios de Comunicación con énfasis en TIC, licenciada en Sociología. En la Universidad de Costa Rica es profesora en la Escuela de Sociología e investigadora del Centro de Investigación en Comunicación y del Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información.

**Giselle Boza Solano** es periodista y abogada, magíster en Ciencias Penales y doctoranda en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Es la coordinadora del Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (Proledi), investigadora del Centro de Investigación en Comunicación (Cicom) y profesora de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la Universidad de Costa Rica. ◀

**Es una publicación  
de OBSERVACOM**

Observatorio Latinoamericano  
de Regulación, Medios  
y Convergencia  
[www.observacom.org](http://www.observacom.org)

Los contenidos y opiniones  
consignadas en los informes  
nacionales son responsabilidad  
exclusiva de sus autores y autoras.

Con el apoyo del  
Programa Internacional para  
el Desarrollo de las Comunicaciones  
(PIDC) de UNESCO



Sobre licencia CC: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod\\_resource/content/1/licencias\\_creative\\_commons.html](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html)

# 1. MARCO REGULATORIO

## 1.1. PRINCIPALES NORMAS

Costa Rica no cuenta con legislación específica que regule la asignación de la pauta publicitaria estatal a los medios de comunicación. La actividad se encuentra sometida a los alcances de la Ley 9986, Ley de Contratación Pública,<sup>1</sup> que norma las actividades de contratación que empleen fondos públicos, ya sea en entes públicos o privados.

Este cuerpo normativo aplica para cualesquiera de las etapas del proceso de producción o distribución de la publicidad estatal y no establece ningún tipo de referencia a mínimos de asignación a medios de comunicación. Tampoco define lo que es publicidad oficial o estatal.

La única distinción que hace la ley (artículo 3, inciso d) es sobre los procedimientos de contratación cuando se trata de agencias de publicidad para campañas publicitarias o sobre la contratación de medios de comunicación social vinculados con la gestión institucional. Los primeros quedan sometidos a los procedimientos ordinarios y los segundos, bajo el régimen de excepciones, regulados en el artículo 4.

La compra de publicidad en medios es realizada por las instituciones públicas a través de la plataforma del Sistema Integrado de Compras Públicas (Sicop), ya que los procesos de contratación están sometidos al principio de transparencia activa.<sup>2</sup>

1 La Ley General de Contratación Pública (Ley 9986) entró en vigencia el 1 de diciembre de 2022. [pgrweb.go.cr](http://pgrweb.go.cr)

2 Sistema Integrado de Compras Públicas (Sicop). [sicop.go.cr](http://sicop.go.cr)

## 1.2. MARCO INSTITUCIONAL

La ausencia de una ley específica provoca la inexistencia de una institucionalidad ejecutora de políticas. La única referencia a un ente encargado de distribuir y pautar publicidad estatal aparece en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (Sinart).<sup>3</sup> Esta ley crea una agencia de publicidad estatal, encargada de administrar el 10 % de la pauta de las instituciones públicas, las que por ley están obligadas a colocar en los medios públicos.

Otras normas: el Código Electoral prohíbe difundir información sobre gestión gubernamental durante la campaña electoral (artículo 142)<sup>4</sup> y la Ley del Referéndum (artículo 20), que las instituciones públicas utilicen dinero de sus presupuestos para campañas a favor o en contra del proyecto sometido a consulta.<sup>5</sup> Según la Contraloría General de la República, las instituciones descentralizadas fueron más relevantes en la asignación de la publicidad oficial durante los años 2022 y 2023, entre ellas, la Junta de Protección Social, la Caja Costarricense de Seguro Social y los bancos del Estado.

## 1.3. PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

La ley somete los contratos con agencias de publicidad a un procedimiento ordinario, pero exceptúa la contratación de medios de comunicación para difundir la gestión institucional. La orden del presidente Chaves para que las instituciones autónomas redireccionaran sus partidas hacia la agencia de publicidad estatal desencadenó una serie de reacciones durante los últimos dos años. Para junio de 2023, 14 instituciones públicas habían suscrito contratos con la agencia, por cerca de US\$ 158 millones.<sup>6</sup>

En septiembre, la Asamblea Legislativa acordó integrar una comisión investigadora

3 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (Ley 8346), del 12 de febrero de 2003. [pgrweb.go.cr](http://pgrweb.go.cr)

4 Código Electoral. Ley 8765, del 19 de agosto de 2009. [pgrweb.go.cr](http://pgrweb.go.cr)

5 Ley sobre Regulación del Referéndum (Ley 8492), del 9 de marzo de 2006. [pgrweb.go.cr](http://pgrweb.go.cr)

6 Cambroner, Natasha. (6 de junio de 2023). Sinart concentra contratos de publicidad estatal por ₡ 8.000 millones. *La Nación*. [nacion.com](http://nacion.com)

de esos contratos y de las eventuales presiones para favorecer a medios de comunicación favorables al Gobierno.<sup>7</sup>

La sentencia más relevante sobre el uso de la publicidad oficial para restringir la libertad editorial de un medio de comunicación data de 2016, en la que la Sala Constitucional tiene por demostrado que un ente público, el Banco Nacional, utilizó la reducción de la pauta publicitaria para castigar la línea editorial del periódico *La Nación*, como un mecanismo de censura indirecta de la libertad de expresión.<sup>8</sup> ◀

- 
- 7 Solano, Hermes. (13 de septiembre de 2023). Diputados aprueban crear Comisión para investigar contratos de agencia de publicidad del Sinart. *El Observador*. [observador.cr](http://observador.cr)  
Sequeira, Aarón y Cambroner, Natasha. (31 de octubre de 2023). Esmeralda Britton confirma orden de Rodrigo Chaves: «Se salen de Canal 7 y punto». *La Nación*. [nacion.com](http://nacion.com)  
Solano, Hermes. (13 de noviembre de 2023). Exdirectora comercial de Kolbi dice que hubo «muchas presiones» para contratar a la agencia de publicidad del Sinart y reducir pauta en otros medios. *El Observador*. [observador.cr](http://observador.cr)
- 8 Sala Constitucional de Costa Rica, Resolución 15220-2016 de las 16.00 horas del dieciocho de octubre de 2016. [nexuspj.poder-judicial.go.cr](http://nexuspj.poder-judicial.go.cr)

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Para el análisis de los montos asignados por concepto de publicidad oficial, se consideraron los rubros correspondientes a la clasificación por objeto de gasto, según las subpartidas Información y Publicidad y Propaganda.<sup>9</sup> La primera refiere a

los gastos por servicios de publicación e información que utilizan las instituciones públicas para efecto de dar a conocer asuntos de carácter oficial, de tipo administrativo, cultural, educativo, científicos o técnicos. Incluye la publicación de avisos, edictos, acuerdos, reglamentos, decretos, leyes, la preparación de guiones, documentales y similares, transmitidos a través de medios de comunicación masiva, escritos, radiales, audiovisuales o cualquier otro medio. La característica del gasto incluido en esta subpartida es la de mantener informada a la ciudadanía en general, y no la de resaltar aspectos de imagen de las instituciones públicas.<sup>10</sup>

La subpartida Publicidad y Propaganda tiene relación con

los gastos por servicios de publicidad y propaganda que utilizan las instituciones públicas, tales como anuncios, cuñas, avisos, patrocinios, preparación de guiones y documentales de carácter comercial, y otros, los cuales llegan a la ciudadanía a través de los medios de comunicación masiva, escritos, radiales, audiovisuales o cualquier otro medio, que tienen como fin atraer a posibles compradores, espectadores y usuarios o bien resaltar la imagen institucional. Incluye los contratos para servicios de impresión, relacionados con la publicidad y propaganda institucional tales como revistas, periódicos, libretas, agendas y similares, así como impresión de artículos como llaveros y lapiceros.<sup>11</sup>

9 Ministerio de Hacienda. (2008). Clasificador por objeto del gasto en el Sector Público. [apps.hacienda.go.cr](http://apps.hacienda.go.cr)

10 Ministerio de Hacienda (2008), p.28.

11 Ministerio de Hacienda (2008), p.29.



El análisis de la información sobre publicidad oficial se realizó con base en la información de ambas subpartidas, disponible en el sitio web de la Contraloría General de la República. En las tablas 1 a 10 se presenta la distribución de las instituciones que más pagaron pauta durante los años 2022 y 2023 para cada subpartida. A su vez, se presenta la distribución del gasto en publicidad oficial según adjudicatario con mayor pago recibido, de acuerdo con cada subpartida para los años 2021, 2022 y 2023, con el fin de mostrar los cambios en la asignación de la publicidad oficial con la llegada del presidente Rodrigo Chaves Robles y su propuesta de «democratización» de la publicidad oficial.

**TABLA 1. Distribución del gasto en publicidad oficial subpartida Publicidad y Propaganda, según institución con mayor gasto. Año 2022**

INSTITUCIÓN	MONTO (EN DÓLARES)
Junta de Protección Social de San José	5.906.428
Caja Costarricense de Seguro Social	2.165.927
Patronato Nacional de la Infancia	1.577.546
Superintendencia de Telecomunicaciones	1.188.396
Instituto Nacional de Aprendizaje	916.467
Banco Nacional de Costa Rica	499.528
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	329.454
Universidad Estatal a Distancia	326.850
Radiográfica Costarricense S. A.	266.057
Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica	250.475
<b>Total</b>	<b>13.427.127</b>

Fuente: Contraloría General de la República, 2023

**TABLA 2. Distribución del gasto en publicidad oficial subpartida Publicidad y Propaganda, según institución con mayor gasto. Año 2023**

INSTITUCIÓN	MONTO (EN DÓLARES)
Instituto Nacional de Seguros	2.047.949
Caja Costarricense de Seguro Social	1.837.701
Junta de Protección Social de San José	1.713.415
Instituto Nacional de Aprendizaje	436.573
Radiográfica Costarricense S. A.	338.013
Refinadora Costarricense de Petróleo Sociedad Anónima	336.714
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	300.753
Banco de Costa Rica	291.840
Banco Nacional de Costa Rica	274.284
Instituto Costarricense de Electricidad	216.520
<b>Total</b>	<b>7.793.762</b>

Fuente: Contraloría General de la República, 2024

**TABLA 3. Distribución del gasto en publicidad oficial subpartida Información, según institución con mayor gasto. Año 2022**

INSTITUCIÓN	MONTO (EN DÓLARES)
Consejo de Seguridad Vial	520.012
Municipalidad de San José	265.606
Instituto Costarricense de Electricidad	255.650
Instituto Nacional de Aprendizaje	225.326
Junta de Protección Social de San José	169.205
Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial	169.030
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	97.707
Instituto de Desarrollo Rural	86.739
Municipalidad de Alajuela	85.895
Ministerio de Cultura y Juventud	80.623
<b>Total</b>	<b>1.955.794</b>

Fuente: Contraloría General de la República, 2023

**TABLA 4. Distribución del gasto en publicidad oficial subpartida Información, según institución con mayor gasto. Año 2023**

INSTITUCIÓN	MONTO (EN DÓLARES)
Consejo de Seguridad Vial	1.501.177
Municipalidad de San José	210.198
Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial	124.162
Tribunal Supremo de Elecciones	112.217
Banco Central de Costa Rica	96.117
Instituto de Desarrollo Rural	91.195
Ministerio de Cultura y Juventud	90.525
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	83.531
Ministerio de Educación Pública	78.422
Instituto Nacional de Aprendizaje	46.112
<b>Total</b>	<b>2.433.659</b>

Fuente: Contraloría General de la República, 2023

**TABLA 5. Distribución del gasto en publicidad oficial, subpartida Publicidad y Propaganda, según adjudicatario con mayor pago recibido en el año 2021**

ADJUDICATARIO	MONTO (EN DÓLARES)
Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima	1.955.807
Representaciones Televisivas Repretel Sociedad Anónima	1.661.408
Central de Radios CDR Sociedad Anónima	577.429
Comunicaciones Digitales de Entretenimiento Sociedad Anónima	502.299
Grupo Nación GN Sociedad Anónima	271.255
Asociación Cámara Nacional de Radiodifusión	216.495
Sociedad Periodística Extra Limitada	205.995
Radio Rumbo Limitada	198.112
Cadena Musical Sociedad Anónima	180.751
Cadena Radial Costarricense Sociedad Anónima	186.539
<b>Total</b>	<b>5.956.089</b>

Fuente: Contraloría General de la República, 2023

**TABLA 6. Distribución del gasto en publicidad oficial, subpartida Información, según adjudicatario con mayor pago recibido en el año 2021**

ADJUDICATARIO	MONTO (EN DÓLARES)
Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima	490.369
Representaciones Televisivas Repretel Sociedad Anónima	386.647
Grupo Nación GN Sociedad Anónima	348.545
Sociedad Periodística Extra Limitada	247.145
Comunicaciones Digitales de Entretenimiento Sociedad Anónima	201.959
Central de Radios CDR Sociedad Anónima	158.707
Cadena Radial Costarricense Sociedad Anónima	124.189
Cadena de Emisoras Columbia Sociedad Anónima	103.625
Crhoy Sociedad Anónima	96.527
Asociación Cámara Nacional de Radiodifusión	87.197
<b>Total</b>	<b>2.244.911</b>

Fuente: Contraloría General de la República, 2023

**TABLA 7. Distribución del gasto en publicidad oficial, subpartida Publicidad y Propaganda, según adjudicatario con mayor pago recibido en el año 2022**

ADJUDICATARIO	MONTO (EN DÓLARES)
Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima	1.513.272
Representaciones Televisivas Repretel Sociedad Anónima	1.462.673
Comunicaciones Digitales de Entretenimiento Sociedad Anónima	515.592
Central de Radios CDR Sociedad Anónima	347.864
Grupo Nación GN Sociedad Anónima	261.304
Cadena Radial Costarricense Sociedad Anónima	210.822
Asociación Cámara Nacional de Radiodifusión	237.654
Radio Rumbo Limitada	205.810
Cadena Musical Sociedad Anónima	190.579
Crhoy Sociedad Anónima	127.085
<b>Total</b>	<b>5.072.655</b>

Fuente: Contraloría General de la República, 2023

**TABLA 8. Distribución del gasto en publicidad oficial, subpartida Información, según adjudicatario con mayor pago recibido en el año 2022**

ADJUDICATARIO	MONTO (EN DÓLARES)
Grupo Nación GN Sociedad Anónima	169.207
Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima	154.582
Sociedad Periodística Extra Limitada	136.695
Representaciones Televisivas Repretel Sociedad Anónima	124.046
Comunicaciones Digitales de Entretenimiento	57.697
Cadena Radial Costarricense Sociedad Anónima	52.521
Crhoy Sociedad Anónima	38.720
Werni Gerardo Vásquez González	35.795
Radio Rumbo Limitada	33.588
César Granja Morales	32.229
<b>Total</b>	<b>835.080</b>

Fuente: Contraloría General de la República, 2023

**TABLA 9. Distribución del gasto en publicidad oficial, subpartida Publicidad y Propaganda, según adjudicatario con mayor pago recibido en el año 2023**

ADJUDICATARIO	MONTO (EN DÓLARES)
Representaciones Televisivas Repretel Sociedad Anónima	328.339
Central de Radios CDR Sociedad Anónima	284.741
Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima	278.831
Asociación Cámara Nacional de Radiodifusión	157.801
Comunicaciones Digitales de Entretenimiento Sociedad Anónima	136.018
Cadena de Emisoras Columbia Sociedad Anónima	92.399
Cadena Radial Costarricense Sociedad Anónima	83.378
Grupo Latino de Radiodifusión Costa Rica	80.694
Trivisión de Costa Rica Sociedad Anónima	74.937
Radio Rumbo Limitada	72.522
<b>Total</b>	<b>1.589.661</b>

Fuente: Contraloría General de la República, 2024

**TABLA 10. Distribución del gasto en publicidad oficial, subpartida Información, según adjudicatario con mayor pago recibido en el año 2023**

ADJUDICATARIO	MONTO (EN DÓLARES)
Grupo Nación GN Sociedad Anónima	156.673
Los XI Titulares del Domingo LXTD Sociedad Anónima	110.135
Sociedad Periodística Extra Limitada	102.602
Comunicaciones Digitales de Entretenimiento Sociedad Anónima	96.894
Televisora de Costa Rica Sociedad Anónima	87.283
Cadena de Emisoras Columbia Sociedad Anónima	79.689
Representaciones Televisivas Repretel Sociedad Anónima	69.158
Asociación Cámara Nacional de Radiodifusión	63.584
Trivisión de Costa Rica Sociedad Anónima	44.293
Cadena Radial Costarricense Sociedad Anónima	35.236
<b>Total</b>	<b>845.546</b>

Fuente: Contraloría General de la República, 2024

## 2.2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE Y OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS

Para este apartado, se realizó una consulta por medio de un cuestionario en línea a las instituciones anteriormente mencionadas que más gasto por pauta tuvieron en los años 2022 y 2023. En este caso obtuvimos respuesta de dos instituciones. Con respecto a la existencia de mecanismos proactivos de divulgación de la información de los fondos y los destinos de la publicidad oficial, en una institución sí los hay, en la otra no. Para ambas instituciones, los organismos públicos responden efectivamente a las solicitudes de acceso a la información pública.

En cuanto a los procedimientos establecidos en la legislación relacionados con los mecanismos de contratación, la legislación costarricense garantiza el acceso a la información pública y establece plazos para la entrega de la información requerida por los medios de comunicación o cualquier persona ciudadana que la solicite. Además, los sitios web institucionales cuentan con información pública para que pueda ser consultada. Estos procedimientos se aplican en estricto apego a lo dispuesto por la normativa.

Solo una institución cuenta con un registro de proveedores que es de uso interno de la institución, pero al que se puede tener acceso a través del Sicop. Esto implicaría que no hay restricciones ilegítimas o discriminatorias a determinados tipos de medios.

Con relación a la publicación periódica de informes de transparencia, consideran que la función pública debe ser transparente y para ello se dispone de sitios web de acceso libre que pueden ser consultados por cualquier persona interesada; todos los informes de gestión están disponibles para su consulta. Además, cuando se trata de contratación de medios de comunicación, toda la información está disponible en el Sicop, que es la única vía para contratar medios.

Existen controles internos de rendición de cuentas. Específicamente, los informes contienen, entre otros, la asignación de la pauta, las formas de contratación, los tipos de medios, los montos, el presupuesto, los organismos contratantes, los precios y los datos de circulación.

Con respecto a la realización de mediciones de audiencia, ninguna de las dos instituciones realiza este tipo de medición. En un caso es realizada por empresas

dedicadas a este tipo de mediciones y que la ponen al servicio de la industria de la publicidad para lo que corresponda, por ejemplo, Ibope o People Meter. Los datos que se obtienen responden a criterios técnicos de medición realizados por especialistas en esta materia. En el caso de la segunda institución, esta no cuenta con este tipo de servicio.

Acercas de la planificación anual de la publicidad oficial, sí existe una planificación debido a que los presupuestos de las instituciones públicas son anuales, por tanto, deben presupuestarse los recursos según las necesidades estratégicas institucionales.

Ante la pregunta ¿se utiliza la publicidad oficial como herramienta de fomento o subsidio a medios?, se establece que esta responde a intereses únicamente institucionales, pues la publicidad oficial tiene como propósito hacer llegar el mensaje institucional a la mayor cantidad de personas. Para ello se basa en un plan de medios técnico que justifica cada colón invertido y garantiza el mayor retorno de inversión. La publicidad no es una herramienta para subsidiar medios de información. ◀

### 3. BUENAS PRÁCTICAS

El caso del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) podría ser ejemplo de una buena práctica institucional por la cantidad de órganos y personas que participan en la emisión del acto final de adjudicación. Sin embargo, la anterior expresidenta ejecutiva del PANI y exministra de la Niñez Gloriana López Fuscaldo —a quien el presidente de la República, Rodrigo Chaves, solicitó su renuncia en junio de 2023— denunció que su negativa a realizar una contratación para el manejo de la pauta estatal a través del Sinart, según la orden de Casa Presidencial, pudo haber incidido en su destitución.<sup>12</sup> ◀

---

12 Bolaños, Roger. (20 de julio de 2023). Exministra rechazó contratación del Sinart y estima que eso pudo incidir en su salida del PANI. *La Nación*. [nacion.com](https://www.nacion.com)

## 4. IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PERIODISTAS Y MEDIOS

A partir del año 2022, la forma en la asignación de la pauta estatal a los medios de comunicación tuvo una importante transformación; como resultado de los cambios implementados por la administración Chaves Robles con el fin de «democratizar» la pauta estatal. Sin embargo, a partir de los datos anteriormente presentados, no hay una evidencia concreta que respalde que realmente dicha asignación no discrimine a los medios; por el contrario, y a partir de los planteamientos de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión,<sup>13</sup> parece ser una reducción a ciertos medios de comunicación que no han estado alineados al Gobierno y que el propio Chaves ha considerado «prensa canalla». Asimismo, algunos hechos ocurridos en 2022 y 2023 ponen en entredicho que realmente la asignación de la pauta sea asignada democráticamente.

Por ejemplo, según la noticia<sup>14</sup> publicada por *La Nación* en octubre 2023, la exministra de Comunicación Patricia Navarro Molina argumentó —bajo juramento, en la «Comisión Especial investigadora de las contrataciones relacionadas con publicidad y empresas de medios alternativos y medios tradicionales, así como personas físicas, donde se encuentra relacionados el bcie, la agencia de publicidad del Sinart y las diversas instituciones del Estado que han hecho contratación con dicha agencia»— que el concepto de «democratización de pauta publicitaria» de este gobierno consiste en «torcer el brazo a los periodistas y pagar publicidad para que hablen bien del presidente», así como «favorecer a los medios que presentaran una imagen favorable del Poder Ejecutivo».

13 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*. [oas.org](https://www.oas.org)

14 Cambronero, Natasha; Astorga, Lucía y Sequeira, Aarón. (24 de octubre de 2023). «Democratización de pauta del Gobierno es pagar para que hablen bien de Chaves», dice Patricia Navarro. *La Nación*. [nacion.com](https://www.nacion.com)



Asimismo, el 25 de octubre de 2023, *La Nación* publicó una noticia<sup>15</sup> en la que se hace referencia a las declaraciones de la exministra de Comunicación, Patricia Navarro, relacionadas con que Jorge Rodríguez Vives, en ese entonces jefe de Despacho Presidencial y actual ministro de Comunicación, giró la orden de dar más dinero a dos medios de comunicación: *El Mundo CR* y *El Guardián*.

Además, en otra noticia<sup>16</sup> publicada por el diario *La Nación*, se hace referencia a un audio relacionado con la suspensión de la publicidad específicamente a cuatro medios de comunicación: *La Nación*, Canal 7, CrHoy.com y al programa radial Nuestra Voz, de la periodista Amelia Rueda. En este audio se constata que altos funcionarios de Casa Presidencial idearon un plan para ocultar la orden dada por el presidente Rodrigo Chaves Robles a los jefes de Gobierno, de suspender «toda la publicidad» estatal a estos cuatro medios, mediante una «ruta legal» que les permitiera no admitir la directriz girada el 8 de julio de 2022 en un chat de WhatsApp a los ministros y presidentes ejecutivos. Lo anterior, debido a la solicitud de información sobre este tema enviada por la periodista Vilma Ibarra y la Sala Constitucional. ◀

---

15 Sequeira, Aarón. (25 de octubre, 2023). «Jorge Rodríguez pidió dar más dinero a dos medios de comunicación», dice exministra de Comunicación Patricia Navarro. *La Nación*. [nacion.com](https://nacion.com)

16 Cambronero, Natasha; Oviedo, Esteban y Bolaños, Roger. (2023). Presidencia ideó plan para ocultar orden de suspender publicidad a cuatro medios. *La Nación*. [nacion.com](https://nacion.com)

## 5. CONCLUSIONES

La publicidad estatal debería ser vista como el lazo entre el Estado y la sociedad y no como una forma de premiar o castigar a los diferentes medios de comunicación por sus líneas editoriales o por la forma de brindar información acerca de las acciones que realizan los diferentes entes estatales.

La pauta estatal debe ser la manera en que las instancias públicas muestren a la sociedad todas las acciones que realizan, difundan las políticas públicas construidas y comuniquen los programas y servicios que brindan, a partir de los principios de transparencia, eficiencia y buen uso de los fondos públicos.

La publicidad oficial puede verse como la vía para la rendición de cuentas de las diferentes instancias y dependencias del Estado. ◀

# **PUBLICIDAD OFICIAL, MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL SALVADOR**

Marco regulatorio y  
políticas de distribución  
de la publicidad oficial  
en el país

2024



OBSERVACOM



# JIMMY ALVARADO

Es periodista especializado en política, transparencia y anticorrupción. Trabajó durante una década en *El Faro* y es directivo de la Asociación de Periodistas de El Salvador (Apes). Fue becario del Emerging Media Leaders del ICFJ (International Center for Journalists [Centro Internacional para Periodistas]) en 2021 y del Digital Threats Fellow del GIJN (Global Investigative Journalism Network [Red Global de Periodismo de Investigación]) en 2023. ◀

**Es una publicación  
de OBSERVACOM**

Observatorio Latinoamericano  
de Regulación, Medios  
y Convergencia  
[www.observacom.org](http://www.observacom.org)

Los contenidos y opiniones  
consignadas en los informes  
nacionales son responsabilidad  
exclusiva de sus autores y autoras.

Con el apoyo del  
Programa Internacional para  
el Desarrollo de las Comunicaciones  
(PIDC) de UNESCO



Sobre licencia CC: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod\\_resource/content/1/licencias\\_creative\\_commons.html](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html)

# 1. MARCO REGULATORIO PARA LA ASIGNACIÓN DE PUBLICIDAD OFICIAL

El Salvador carece de un marco regulatorio para la asignación de publicidad oficial. No hay norma alguna, nada que encuadre esta acción en un enfoque de pluralismo informativo. La ausencia de reglas claras para la asignación de estos recursos habilita, entonces, la lógica de premiar o castigar a medios que no se alinean con los intereses del oficialismo.

## 1.1. PRINCIPALES NORMAS

Las reglas que se siguen para la asignación de publicidad oficial son las mismas que se utilizan para la compra de cualquier bien o servicio. De 2021 a 2023, la Ley de Compras (Lacap) ha tenido siete reformas;<sup>1</sup> la más significativa es la del 2 de marzo de 2023, que creó la Dirección Nacional de Compras Públicas. Esta ley establece en el artículo 38 los cuatro procedimientos para hacer cualquier compra de bienes o servicios: licitación competitiva, comparación de precios, contratación directa y baja cuantía. La lógica de contratación directa habilita —sin freno alguno— discrecionalidad y opacidad para definir la asignación de publicidad oficial en El Salvador.

<sup>1</sup> Asamblea Legislativa. Reforma a la Ley de Compras. [asamblea.gob.sv](http://asamblea.gob.sv)

## 1.2. MARCO INSTITUCIONAL

La actual administración presidencial (2019-2024) cambió el marco institucional para la gestión de comunicación oficial en junio de 2019, cuando estableció la creación de dos secretarías: la Secretaría de Comunicación y la Secretaría de Prensa, que centralizan directrices para la asignación de la publicidad oficial del resto de las instituciones. Esas son todas las áreas destacadas para la gestión del recurso estudiado.

## 1.3. PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

La revisión de leyes, entrevistas con exfuncionarios de oficinas de comunicación y con ejecutivos del sector publicitario realizadas en el marco de esta investigación, permite concluir que históricamente la decisión sobre el reparto de la publicidad oficial ha recaído en el presidente de la República y en su equipo de comunicaciones. Dado que está permitida la contratación directa,<sup>2</sup> el Gobierno suele recurrir a la contratación de agencias de publicidad y marketing y son esas empresas las que deciden a partir de los términos de referencia en qué medios de comunicación aparecen los mensajes que son estratégicos para el Gobierno. Las mismas empresas o asesores de marketing que prestaron servicios durante la campaña presidencial son las que, cuando llega al poder el presidente de turno, son favorecidas con estos contratos<sup>3</sup> y se convierten en puentes para asignar la publicidad oficial. ◀

2 Por medio de una Resolución de la Presidencia de la República. Ver [elfaro.net](http://elfaro.net)

3 Ver Valencia, Daniel; Arauz, Sergio y Vaquerano, Ricardo. (8 de enero de 2010). Presidencia quiere dar todo el pastel de publicidad a asesores de campaña de Funes. *El Faro*. [elfaro.net](http://elfaro.net)

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISTRIBUCIÓN EFECTIVA DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

El gasto en publicidad oficial para el período 2019-2024 es información bajo reserva. Información del período anterior 2007-2017 permite concluir que el Gobierno ha contado cada año en promedio con US\$ 15 millones para servicios de publicidad. El control de Presidencia del gasto en publicidad es una tendencia que cada año ha ido en aumento.

En 2017, la contabilidad oficial reflejaba que el Presupuesto General de la Nación incluía US\$ 17,65 millones para servicios de publicidad y el 95 % de los fondos estaban bajo control de las instituciones subordinadas a Presidencia de la República. En 2011, en cambio, de los US\$ 6,08 millones para servicios de publicidad, el 67 % estaban bajo control del Ejecutivo y el 33 % bajo control de los otros órganos. Para el año 2024 el informe oficial de presupuesto<sup>4</sup> no da cuenta de lo planificado para publicidad oficial.

### 2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Esa centralización no ha cambiado en la actual administración presidencial (2019-2024). El quinto monitoreo a la propaganda electoral de las elecciones 2024,<sup>5</sup> elaborado por la organización Acción Ciudadana, permite concluir que un 96 % de la publicidad desde julio de 2023 hasta febrero de 2024 corresponde al oficialismo. El registro fue realizado con apoyo de una firma de monitoreo en los meses previos a la campaña presidencial, legislativa y municipal e incluyó el monitoreo de

4 Ministerio de Hacienda. *Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano. 2024.* [ransparenciafiscal.gob.sv](https://transparenciafiscal.gob.sv)

5 Ver Centro de Monitoreo Político. *El Salvador: quinto monitoreo de propaganda de elecciones 2024.* [accion-ciudadana.org](https://accion-ciudadana.org)

colocaciones en radio, televisión, medios impresos y vallas publicitarias. El informe detectó que el Gobierno pautó publicidad que buscaba beneficiar la imagen del oficialismo, por la suma de \$2.201.718.

El uso de gasto público en este contexto constituye un abuso, ya que Nayib Bukele —a pesar de la prohibición constitucional a la reelección consecutiva— era candidato a la elección presidencial y usó a su favor el aparato estatal para los esfuerzos de su reelección. El oficialismo, que contó con el 95% de colocaciones de propaganda —en medios de comunicación tradicionales—, ganó la elección presidencial con el 85% de los votos y también obtuvo 54 de las 60 diputaciones que estaban en contienda.

Bukele, publicista de profesión, ha sabido utilizar la centralización del presupuesto de publicidad para instalar narrativas hegemónicas sobre su gestión gubernamental sin tener que rendir cuentas sobre los onerosos costos en «servicios de publicidad» que implica la instalación de estas narrativas.<sup>6</sup> Él y su familia conocen muy bien el esquema utilizado para pautar en medios: trabajaron en campañas para el segundo gobierno del FMLN y, de 2014 a 2017, durante la presidencia de Salvador Sánchez Cerén. Obermet —empresa de la familia del ahora presidente Bukele— fue una de las empresas que más contratos recibió de ese gobierno en «servicios de publicidad», cerca de treinta millones de dólares en la etapa previa al lanzamiento de su candidatura presidencial. Si bien la fuente de información es de 2016, ya se identifica entonces el vínculo de Bukele y su entorno con la asignación de fondos para publicidad/comunicación oficial.

La televisión ha sido el medio favorito de Presidencia de la República para colocar publicidad oficial, y en El Salvador la Telecorporación Salvadoreña (TCS) es el emporio empresarial que tiene posición dominante. Es la única empresa que sin importar el signo partidario del gobierno de turno ha experimentado un crecimiento en su patrimonio y en sus activos a lo largo del tiempo: en 2019 sus estados financieros<sup>7</sup> reflejaban \$1.273.418 y en 2022 —el último año que reportaron información financiera— los activos habían crecido a \$15.453.882.

La Misión Electoral de la Unión Europea de 2018 citó datos de la Superintendencia de Competencia (SC) de 2016 para describir la posición dominante de TCS.

6 La Prensa Gráfica. (9 de agosto de 2016). *Estado ha dado más de \$120 millones a empresa de familia de los Bukele*. [laprensagrafica.com](http://laprensagrafica.com)

7 Las empresas salvadoreñas reportan al Registro de Comercio información financiera y puede ser consultada en las oficinas de esta entidad de gobierno.



«La SC subrayó el hecho de que TCS que opera cinco canales de televisión con cobertura nacional lideraba la oferta de televisión por un amplio margen, con un promedio del 66 % de la audiencia y del 77 % de la publicidad».<sup>8</sup>

La última vez que Presidencia de la República —bajo la administración de Nayib Bukele— entregó información sobre la asignación de publicidad oficial fue en junio y julio de 2019, en los primeros dos meses de su administración, a la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador (Arpas).<sup>9</sup> En esos dos meses, la Secretaría de Comunicaciones reportó haber entregado \$ 193.049,86 a TCS, el grupo empresarial que más facturó, con el 35 % del presupuesto ejecutado para publicidad oficial por esa oficina de Gobierno. Un año y medio después, el 11 de diciembre de 2020, Presidencia de la República declaró secretos los contratos de publicidad oficial.

## 2.2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE Y OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS

No ha sido posible analizar el cumplimiento de la normativa vigente porque no existe una normativa para la distribución de publicidad oficial. La Ley de Compras solo contempla la publicación de los contratos en el sitio electrónico Comprasal. No hay sanciones contempladas en la ley por no hacer pública esa información. Tampoco existe una normativa que evite que el Gobierno utilice los medios de comunicación bajo control estatal para hacer propaganda. La pasada elección presidencial evidenció el uso de canales de televisión bajo el control de Presidencia y de la Asamblea Legislativa para potenciar la imagen del oficialismo, previo a la elección presidencial en la que Nayib Bukele se presentó a pesar de la prohibición constitucional a la reelección consecutiva. ◀

8 Comisión Europea. (Enero-marzo de 2018). *El Salvador. Misión de Observación Electoral. Informe final*. [eeas.europa.eu](https://eeas.europa.eu)

9 Ver Arpas. (16 de septiembre de 2019). *Bukele entrega pauta publicitaria a «los mismos medios de siempre»: TCS recibe la mayor tajada*. [arpas.org.sv](https://arpas.org.sv)

### 3. BUENAS PRÁCTICAS EN LA REGULACIÓN O DISTRIBUCIÓN

Este estudio no detectó ninguna buena práctica en la regulación del gasto en publicidad oficial ni en su distribución efectiva. Los casos incluidos en este estudio contradicen los principios propuestos por la CIDH<sup>10</sup> y destacan la falta de regulación sobre la distribución de la publicidad oficial, la falta de transparencia y acceso a la información y la discriminación de medios por su línea editorial. ◀

### 4. IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD DE MEDIOS

En líneas generales, en términos de políticas de comunicación, el Gobierno ha implementado estrategias para debilitar el ecosistema de medios de comunicación, que incluyen la creación de sus propios medios de comunicación y el redireccionamiento del gasto en publicidad oficial a un periódico impreso estatal y al noticiero oficial.

Por ejemplo, entre 2019 y 2024, la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Comunicaciones, inyectó \$12 millones a Canal 10, el canal de televisión

---

10 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*. [oas.org](https://www.oas.org)

estatal, y creó un noticiero oficial. La implementación de este nuevo noticiero en 2020 implicó una inversión inicial orientada a contratar a decenas de presentadores de televisión de medios corporativos —como la Telecorporación Salvadoreña y la Red Salvadoreña de Medios (RSM)—, comunicadores con una marca ya consolidada, que aceptaron la oferta de trabajar para el nuevo noticiero que contaba con la capacidad de pagar mayores salarios que los ofrecidos en el sector privado.

El secretario de prensa ha asumido —sin que esté reglamentado— el control editorial del periódico impreso *Diario El Salvador*, que fue fundado el 19 de octubre de 2020. Este periódico es uno de los principales instrumentos de propaganda del Gobierno<sup>11</sup> y fue creado con fondos de empresas estatales de energía. La Secretaría de Comunicaciones ha asumido el control del Noticiero El Salvador, que es transmitido en el estatal Canal 10, que recibe financiamiento directo de la Presidencia de la República y también ejerce el control de las oficinas de comunicaciones gubernamentales del resto de instituciones públicas.

En relación con la publicidad oficial, la falta de distribución sistemática de información es un rasgo de gestión que obstaculiza el análisis. En esa línea, el diario *La Prensa Gráfica* realizó un monitoreo de los anuncios publicados por el Gobierno en el periódico estatal *Diario El Salvador* entre octubre de 2020 y enero de 2021: el 86,5% de los anuncios eran pautados por el Gobierno.<sup>12</sup>

Desde el 1 de junio de 2019, el gobierno de Nayib Bukele ha utilizado la pauta publicitaria como un mecanismo de coerción. El 11 de septiembre de 2019, la Presidencia de la República negó el acceso a dos medios de comunicación a una conferencia de prensa en la que se iba a anunciar la instalación de una Comisión Internacional para Investigar la Corrupción (Cicies).<sup>13</sup> El *Diario de Hoy* publicó un artículo en solidaridad con los medios de comunicación afectados con la restricción y como respuesta el Gobierno dejó de pautar publicidad en ese periódico impreso.<sup>14</sup>

11 Ver Alvarado, Jimmy; Baires, Rodrigo; Cuéllar, Lya; Vichez, Gerson y Portillo, Denni. *Las 400 portadas que Diario El Salvador regaló al bukelismo*. [cicloscap.com](http://cicloscap.com)

12 Ver Segura, Edwin. (28 de enero de 2021). El Gobierno es casi el único cliente del *Diario El Salvador*. *La Prensa Gráfica*. [laprensagrafica.com](http://laprensagrafica.com)

13 Committee to Project Journalist. (11 de septiembre de 2019). *El Salvador bans 2 investigative outlets from press conferences at presidential residence*. [cpj.org](http://cpj.org)

14 Committee to Project Journalist. (23 de diciembre de 2019). *Ecos de Trump en la retórica antiprensa del presidente salvadoreño Nayib Bukele*. [cpj.org](http://cpj.org)

**ILUSTRACIÓN 1.** Portada del primer ejemplar de *Diario El Salvador*



**TABLA 1.** Inversión anual en medios estatales

Entidad	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Radio Nacional y Canal 10						
Televisión Educativa y Cultural de El Salvador	\$ 2.779.350	\$ 3.279.530	\$ 771.840	\$ 1.403.235	\$ 2.211.800	\$ 2.236.690

Fuente: Ley de Presupuesto, disponible en el sitio de Transparencia Fiscal<sup>15</sup>

15 Ver apartado «Secretaría de comunicaciones» en Portal de Transparencia Fiscal. [transparenciafiscal.gob.sv](https://transparenciafiscal.gob.sv)  
Leyes de presupuesto disponibles en los siguientes enlaces:  
[transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/PreLey2024GC034.pdf](https://transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/PreLey2024GC034.pdf)  
[transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/PreLey2023GC032.pdf](https://transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/PreLey2023GC032.pdf)  
[transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/LEYPRESU2022-21033.pdf](https://transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/LEYPRESU2022-21033.pdf)  
[transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/LEYPRESU2021-21033.pdf](https://transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/LEYPRESU2021-21033.pdf)  
[transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/LEYPRESU2020-21701.pdf](https://transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/LEYPRESU2020-21701.pdf)  
[transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/LEYPRESU2019-20709.pdf](https://transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/LEYPRESU2019-20709.pdf)

## 5. CONCLUSIONES

Como fuera planteado desde el inicio, dado que El Salvador carece de un marco regulatorio para la asignación de publicidad oficial, esto habilita que la asignación se haga bajo criterios opacos y con un énfasis en favorecer a los medios afines al Gobierno.

En este país, el Gobierno cuenta con las herramientas de gestión para promover leyes que regulen la distribución de la publicidad oficial a partir de los principios propuestos por la CIDH. No obstante, es poco probable que eso suceda: la concentración de los tres poderes del Estado ha sido conquistada a través del abuso del gasto público en servicios de publicidad y a través del debilitamiento de las instituciones de control, de la sociedad civil y de la prensa. Este contexto de concentración de poder exige marcos normativos claros para regular la distribución de la publicidad oficial bajo criterios de pluralidad informativa. El informe permite identificar una serie de dilemas:

- . la falta de cuotas de presupuesto para medios regionales, zonales y locales; para medios que son pequeños, medianos y grandes contribuyentes; destinar una cuota específica para radios comunitarias;
- . la ausencia de publicación periódica de los datos y los criterios utilizados para distribuir la publicidad oficial;
- . la falta de una agencia de control parlamentario sobre los gastos y la planificación anual de las campañas de publicidad oficial.

El Gobierno debe cumplir la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional<sup>16</sup> que determinó que la información sobre la distribución de la publicidad oficial es información pública oficiosa, por tanto, cada entidad —como establece el artículo 10 de la Ley de Transparencia— debe publicar los contratos de publicidad en sus páginas web sin que medie una solicitud de información u orden judicial. Ese sería un avance para mejorar las condiciones de gestión de este recurso clave para el funcionamiento del sistema. ◀

<sup>16</sup> Peña, Fátima y Alvarado, Jimmy. (1 de septiembre de 2016). Sala reprende al IAIP y ordena liberar información de viajes y publicidad de Funes. *El Faro*. [elfaro.net](http://elfaro.net)

# PUBLICIDAD OFICIAL, MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MEXICO

Marco regulatorio y  
políticas de distribución  
de la publicidad oficial  
en el país

2024





# PEDRO CÁRDENAS CASILLAS

Es Oficial de Protección y Defensa para Article 19 Oficina México y Centroamérica. Es licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey y magíster en Derecho y Diplomacia, con concentraciones en Derecho Internacional Público y Seguridad Humana, en The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University (Boston, EE. UU). ◀

**Es una publicación  
de OBSERVACOM**

Observatorio Latinoamericano  
de Regulación, Medios  
y Convergencia  
[www.observacom.org](http://www.observacom.org)

Los contenidos y opiniones  
consignadas en los informes  
nacionales son responsabilidad  
exclusiva de sus autores y autoras.

Con el apoyo del  
Programa Internacional para  
el Desarrollo de las Comunicaciones  
(PIDC) de UNESCO



Sobre licencia CC: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod\\_resource/content/1/licencias\\_creative\\_commons.html](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html)

# 1. MARCO REGULATORIO PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

En México existe un marco regulatorio de la publicidad oficial, cuyos principios están orientados desde la Constitución Política.<sup>1</sup> El artículo 134 detalla algunos parámetros y principios para la asignación de la publicidad oficial, incluyendo que esta «deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social».<sup>2</sup> Luego se desagregan algunas normas específicas.

## 1.1. PRINCIPALES NORMAS

La Ley General de Comunicación Social (LGCS)<sup>3</sup> regula las actividades de comunicación de los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) y establece las bases sobre cómo las instituciones públicas deben administrar su publicidad y comunicación oficial. Fue sancionada<sup>4</sup> el 11 de mayo de 2018 y tuvo una última reforma el 2 de junio de 2023.<sup>5</sup>

La LGCS conmina al Estado mexicano a que las campañas de comunicación social deban «promover la difusión de conocimiento de los valores y derechos constitucionales»,

1 Constitución Política de los Estados Mexicanos. (5 de febrero de 1917). [diputados.gob.mx](http://diputados.gob.mx)

2 Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos. (5 de febrero de 1917).

3 Ley General de Comunicación Social. (11 de mayo de 2018). [diputados.gob.mx](http://diputados.gob.mx)

4 En México, el DoF es el órgano del Gobierno Constitucional que tiene la función de publicar en el territorio nacional «leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes de la Federación, a fin de que estos sean observados y aplicados debidamente en sus respectivos ámbitos de competencia». Para mayor información, ver [dof.gob.mx](http://dof.gob.mx)

5 Decreto por el que se reforma el párrafo último del artículo 26 de la Ley General de Comunicación Social. [dof.gob.mx](http://dof.gob.mx)



«anunciar medidas preventivas de riesgos» y «comunicar los programas y actuaciones públicas», entre otras.<sup>6</sup> Asimismo, enmarca también la importancia de la protección a los derechos humanos y la prohibición de utilizar los recursos para promover «mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los valores, principios y derechos constitucionales».<sup>7</sup> No obstante, como se identificará en la sección 1.3, existen múltiples deficiencias de este marco legislativo.

## 1.2. MARCO INSTITUCIONAL

Los marcos institucionales aplicables pueden dividirse en tres: 1) instancias para el registro y asignación de la publicidad oficial, 2) instancias de regulación y 3) mecanismos de transparencia.

En materia de asignación de la publicidad oficial, el capítulo VIII de la LGCS establece que la Secretaría de Gobernación<sup>8</sup> define un Padrón Nacional de Medios de Comunicación, paso obligatorio para acceder a esos fondos. Dicha información tendría que homologarse acorde a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (2017).<sup>9</sup>

En su Título III se define que la «Revisión y Fiscalización de los Recursos Públicos» queda bajo la Auditoría Superior de la Federación. En términos de transparencia, aunque en México existe la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>10</sup> la Ley de Comunicación Social establece en su Título IV (Transparencia y Rendición de Cuentas) lo siguiente:

Los Entes Públicos deberán poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos sitios de internet, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información sobre los montos destinados a gastos relativos a Campañas de Comunicación Social desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña, de conformidad con la legislación aplicable.

6 Artículo 8 de la Ley General de Comunicación Social. [diputados.gob.mx](http://diputados.gob.mx)

7 Artículo 9 de la Ley General de Comunicación Social [diputados.gob.mx](http://diputados.gob.mx)

8 Equivalente a una Secretaría o Ministerio del Interior.

9 Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. [diputados.gob.mx](http://diputados.gob.mx)

10 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. [diputados.gob.mx](http://diputados.gob.mx)

La legislación obliga también a la generación de reportes públicos semestrales sobre la erogación de estos gastos, así como de un reporte anual «a la Cámara de Diputados o los Congresos locales, respectivamente, a través de la Comisión competente, la relación de todos los programas y Campañas de Comunicación Social».

### 1.3. PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

La ley no establece reglamentos claros para la asignación y no ha sido efectiva para la regulación de la publicidad oficial. Organizaciones de sociedad civil la han catalogado como un cambio de legislación meramente «cosmético»,<sup>11</sup> y han criticado que mantiene abierta la posibilidad del uso arbitrario de la pauta publicitaria gubernamental.

Desde un atropellado proceso de creación se alertó que la nueva regulación era meramente una «simulación flagrante de la garantía a la libertad de expresión» y violentaba los acuerdos del parlamento abierto.<sup>12</sup> El 8 de septiembre de 2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional la LGCS.<sup>13</sup> La decisión del Máximo Tribunal de Justicia del país obligó al legislativo mexicano a regular la LGCS, acorde a sus obligaciones constitucionales, para antes del 15 de diciembre de 2021, obligación que no se ha cumplido hasta la fecha de publicación de este informe. ◀

11 Article 19 Oficina para México y Centroamérica - TrustLaw. (octubre de 2022). *Hacia una regulación de la publicidad oficial en México. Análisis legal comparado*. [articulo19.org](https://articulo19.org)

12 Article 19 Oficina para México y Centroamérica. *Predictamen de Ley de Comunicación Social atenta contra #MediosLibres*. [articulo19.org](https://articulo19.org)

13 Suprema Corte de Justicia. [scjn.gob.mx](https://scjn.gob.mx)

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISTRIBUCIÓN EFECTIVA DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

### 2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD ESTATAL

Desde la creación de la LGCS se tienen registrados los siguientes gastos:<sup>14</sup>

**TABLA 1. Gasto en publicidad oficial en el sexenio, en millones de pesos de 2024**

AÑO	APROBADO	EJERCIDO
2019	6.418,24	3.997,21
2020	3.929,16	2.629,49
2021	3.310,30	2.668,91
2022	3.459,99	2.644,95
2023	3.247,96	1.625,57

**TABLA 2. Gasto en publicidad oficial en el sexenio, en dólares de 2024<sup>15</sup>**

AÑO	APROBADO	EJERCIDO
2019	337.532.032,48	210.231.261,34
2020	206.652.205,62	138.296.711,80
2021	174.019.789,66	140.512.773,68
2022	182.161.553,52	139.261.907,40
2023 <sup>16</sup>	171.011.589,92	85.589.511,64

**Fuente:** Informe Sexenal «Derechos Pendientes» de Article 19. Información del Comsoc, elaborado por Fundar y compartido con Article 19<sup>17</sup>

Existe un alto porcentaje de gasto en los últimos meses del año. Conocido como «gasto decembrino», este también es un factor que resalta malas prácticas en materia de gestión de los recursos: «En 2019, el 83,82 % (3.105 millones) del

14 Para mayor información ver Fundar - Article 19. (16 de agosto de 2022). *En la primera mitad del sexenio persisten las malas prácticas en publicidad oficial; urge que el Congreso legisle [articulo19.org](http://articulo19.org)*, así como Fundar - Article 19. (8 de agosto de 2023). *La publicidad oficial en 2022. Menos gasto, misma opacidad. [articulo19.org](http://articulo19.org)*

15 US\$1 equivalen a \$19,00.

16 Información preliminar, análisis aún de información incompleta, para más información recomendamos ver las publicaciones más actualizadas de Fundar y Article 19.

17 Las organizaciones Fundar# y Article 19 publican un registro anual sobre el gasto de la publicidad oficial por parte del Gobierno federal, basado en la información oficial del sistema Comsoc, en el cual se registran dichos gastos.

presupuesto total en publicidad oficial se ejerció en diciembre; en 2020, el 69,06 % (1.715 millones) se gastó en el último mes del año, y en 2021, el 77,06 % (1.895 millones) de los recursos se ejecutaron, igualmente, en diciembre». <sup>18</sup> Así mismo, en diciembre de 2022 se ejerció el 67,46 % del total del monto destinado a publicidad oficial. Dicho de otra forma, dos terceras partes del gasto de publicidad oficial se erogaron el último mes del año. <sup>19</sup>

**TABLA 3. Gasto en publicidad oficial del sexenio por medio de comunicación, en millones de pesos de 2024**

MEDIOS	MONTO	% DEL TOTAL
Televisa S. R. L. de C. V.	1.410,54	1,40 %
TV Azteca S. A. de C. V.	1.216,35	8,97 %
La Jornada, Demos Desarrollo de Medios, S. A. de C.V.	1.201,80	8,86 %
Medios Masivos Mexicanos S. A. de C.V. (varios periódicos)	789,66	5,82 %
Grupo de Radiodifusoras, S. A. de C. V. - Grupo Fórmula	351,99	2,59 %
Agencia Digital, S.A. de C.V.	304,28	2,24 %
Organización Editorial Acuario, S. A. de C. V.	290,94	2,14 %
Milenio Diario, S. A. de C. V.	280,21	2,07 %
Estudios Churubusco Azteca, S. A.	273,60	2,02 %
Telefórmula, S. A. de C. V. (radio)	267,49	1,97 %
Otros 906 medios	7.179,27	52,92 %
<b>Total</b>	<b>13.566,13</b>	<b>100,00 %</b>

**Fuente:** Información del Comsoc, elaborado por Fundar y compartido con Article 19 para su informe sexenal

Los primeros cinco medios controlan el 36,64 % del gasto total de publicidad oficial del Gobierno federal. La disparidad en la asignación de recursos limita la diversidad de voces y puntos de vista que se promueven desde el Gobierno federal. Esto contraviene lo establecido por la Comisión Interamericana. <sup>20</sup>

Se destacan también casos en donde hay inquietud sobre la transparencia y la justificación en la asignación de recursos públicos a ciertos medios locales. Un ejemplo

<sup>18</sup> Fundar - Article 19. (16 de agosto de 2022). *En la primera mitad del sexenio persisten las malas prácticas en publicidad oficial; urge que el Congreso legisle.* [articulo19.org](http://articulo19.org)

<sup>19</sup> Ver Fundar - Article 19. (8 de agosto de 2023). *La publicidad oficial en 2022. Menos gasto, misma opacidad.* [articulo19.org](http://articulo19.org)

<sup>20</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (7 de marzo de 2021). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión.* [oas.org](http://oas.org)

de esto tuvo lugar en el año 2022: «Entre los diez medios que recibieron más publicidad oficial en 2022 se encuentra la Organización Editorial Acuario (lugar 9), con sede en el estado de Tabasco [de donde es originario el presidente], que recibió un monto significativo de 56 millones de pesos. [...] cuando dicha corporación es propiedad de Grupo Cantón, conglomerado de Miguel Ángel Cantón Zetina, personaje cercano al presidente y familiar de Oscar Cantón Zetina, diputado federal por Morena [partido liderado por el presidente]».<sup>21</sup>

## 2.2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE Y OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS

Las lagunas legales que provoca la actual legislación aplicable en México repercuten en cómo el gasto de publicidad oficial es asignado, lo que da lugar a prácticas poco transparentes sobre su distribución. Es imprescindible contextualizar estos números de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, comparándolos con la administración anterior de Enrique Peña Nieto. En la primera mitad del gobierno de López Obrador, se ejercieron el equivalente a \$295,61 millones en 2024, equivalente a prácticamente una cuarta parte de lo ejercido en la primera mitad del gobierno de Peña Nieto.<sup>22</sup> Sin embargo, la problemática del gasto de la publicidad oficial no yace solo en limitantes al gasto, sino en su apropiada asignación y distribución. Cabe mencionar que se observa un subejercicio del gasto en comparación con el presupuesto asignado anualmente. Esto particularmente genera dudas sobre la obligación enmarcada en el artículo 4 de la LGCS, que implica la generación de estrategias anuales de comunicación social.

Además de las fallas en la gestión, posteriormente a la creación de la LGCS se han identificado aun dos tendencias adicionales que preocupan:<sup>23</sup> 1) concentración del gasto en pocos medios de comunicación y, vinculado a esto, 2) falta de transparencia sobre los criterios y objetivos en la asignación de recursos. ◀

21 Fundar y Article 19. (8 de agosto de 2023). *La publicidad oficial en 2022. Menos gasto, misma opacidad.* [articulo19.org](http://articulo19.org)

22 Fundar - Article 19. (16 de agosto de 2022). *En la primera mitad del sexenio persisten las malas prácticas en publicidad oficial; urge que el Congreso legisle.* [articulo19.org](http://articulo19.org)

23 Fundar - Article 19. (16 de agosto de 2022). *En la primera mitad del sexenio persisten las malas prácticas en publicidad oficial; urge que el Congreso legisle.*

### 3. BUENAS PRÁCTICAS EN LA REGULACIÓN O DISTRIBUCIÓN

En materia de buenas prácticas en la regulación, la Ley General de Comunicación Social retoma algunos de los principios enmarcados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En un primer punto establece la contratación de servicios de comunicación social por parte de las entidades públicas «con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez»,<sup>24</sup> así como la obligación de dictaminar y respetar «los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos».<sup>25</sup> Este último punto es regulado en el artículo 28, que establece la obligación a la Auditoría Superior de la Federación a fiscalizar el destino de los recursos públicos.

Esto está alineado con el segundo principio para la publicidad oficial establecido por la CIDH:

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 los beneficiarios de las mismas o de la comunidad.<sup>26</sup> ◀

24 Artículo 2 de la Ley General de Comunicación Social. [diputados.gob.mx](http://diputados.gob.mx)

25 Artículo 2 de la Ley General de Comunicación Social.

26 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (7 de marzo de 2021). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*. [oas.org](http://oas.org)

## 4. IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD DE MEDIOS

La ausencia de una regulación eficiente que genere pautas transparentes sobre los procesos de asignación de la publicidad oficial se presta al uso arbitrario de esta como un mecanismo de control de las líneas editoriales. Esto tiene efectos tanto en el ámbito de la seguridad de los periodistas como en la situación económica de los medios de comunicación.

Como parte de la documentación llevada por Article 19 - Oficina para México y Centroamérica en materia de registro de violencia, agresiones y limitaciones de los derechos de personas ejerciendo el periodismo, la organización precisamente ha documentado al menos trece casos de suspensiones o condicionamientos de publicidad oficial en el mismo período de 2019-2022.<sup>27</sup> Estos casos son acciones de cualquier autoridad en la que *a*) suspenda, *b*) niegue o *c*) condicione arbitrariamente recursos de publicidad oficial a un medio o periodista para delimitar la línea editorial que este maneja. En este sentido, en más de una docena de ocasiones, a través de intimidaciones o amenazas, autoridades advirtieron a medios de comunicación y periodistas que dejarían de publicar si no cumplían con las exigencias de presentar de manera favorable a las administraciones en cuestión. De estos casos, siete fueron por autoridades del ámbito municipal, mientras que seis fueron por autoridades del ámbito estatal, resaltando que la ausencia de controles propicia afectaciones no solo en el ámbito nacional, sino también en espacios locales.

Otro aspecto para considerar es el tema de la sostenibilidad de los medios de comunicación. Desde el año 2020 hasta la fecha, la situación económica de los medios de comunicación en México ha enfrentado desafíos significativos y

<sup>27</sup> Datos obtenidos del registro de la organización. Para mayor información sobre la metodología de documentación de Article 19 ver Article 19. (8 de abril de 2021). *Editorial: Article 19 trabaja para denunciar la violencia contra la prensa de la que no se hacen cargo los Estados.* [articulo19.org](http://articulo19.org)

transformaciones notables, impulsadas por factores tanto globales como nacionales. Entre los factores que han limitado la capacidad de los medios para mantener una situación económica estable se encuentran, por ejemplo, la pandemia por covid-19, así como una acelerada transición hacia lo digital.

Desde un inicio, la política de «austeridad republicana»<sup>28</sup> promovida por la actual administración ha provocado despidos en medios de comunicación que dependían en gran medida de la publicidad oficial.<sup>29</sup> Según Elisa Gutiérrez, del Iteso,

en México, la dependencia económica de los medios a la venta de publicidad afectó de manera pronunciada. Además del efecto de la pandemia en acelerar el giro de la publicidad hacia otros servicios, el actual presidente fomenta y trabaja una estrategia de reducción en venta de publicidad.<sup>30</sup>

Empresas mexicanas como Grupo Expansión, TV Azteca y otras «hicieron recortes salariales, despidos de personal, y disminuyeron sus procesos de producción y distribución».<sup>31</sup>

El aumento en el consumo de las redes sociales como un medio para obtener información de relevancia pública y el uso de dispositivos móviles retaron a los medios de comunicación tradicionales a innovar en sus formatos y modelos de negocio. No obstante, convertir audiencias de internet en ingresos sigue siendo un desafío debido a la prevalencia de modelos de suscripción y la competencia con gigantes de la tecnología que dominan la publicidad en línea.<sup>32</sup>

Empero, no solo es cuestión de movilizarse rumbo a la «era digital», sino que los medios de comunicación viven una grave crisis de percepción y de confianza en el país. *El Digital News Report 2023* del Instituto Reuters estableció que «solo 36 % de

28 Ver *Iniciativa que expide la Ley de Austeridad Republicana*, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena. [gobnacion.gob.mx](http://gobnacion.gob.mx)

29 Beauregard, Luis Pablo. (3 de mayo de 2019). Fin de ciclo para la prensa mexicana. *El País*. [elpais.com](http://elpais.com)

30 Gutiérrez, Elisa. (2023). El impacto económico de la pandemia de covid-19 en los medios de comunicación en México. *Medios de comunicación y derecho a la información*, 2021. Vol. 14. ITESO. [informede-medios.iteso.mx](http://informede-medios.iteso.mx)

31 Gutiérrez, Elisa. (2023). *El impacto económico de la pandemia de covid-19 en los medios de comunicación en México*.

32 Soto, José. (27 de mayo de 2020). La pandemia acelera la transformación digital de los medios. *El Economista*. [eleconomista.com.mx](http://eleconomista.com.mx)



los consumidores confía en la información periodística», mientras que «las personas prefieren informarse con influencers».<sup>33</sup>

Esto, en parte, también tiene que ver con el discurso que existe por parte del Poder Ejecutivo Federal al calificar a los medios de comunicación constantemente como «adversarios», «pagados» o «contrarios a su administración». Desde el año 2021, Article 19 realiza un monitoreo del uso y réplica de discursos estigmatizantes y criminalizantes en las conferencias matutinas del Ejecutivo Federal. En 2022, la organización encontró que «en al menos 176 ocasiones se vertieron comentarios estigmatizantes dirigidos a medios de comunicación, periodistas e incluso organizaciones de la sociedad civil».<sup>34</sup> Para la organización, se busca mantener un control editorial a través de estrategias que asemejan aquella de «zanahoria y garrote», «ya sea mediante la violencia directa, los ataques verbales y la desacreditación de los mensajeros o bien mediante la asignación discrecional de la publicidad oficial». Dicho de otra forma, se premia a aquellos medios de comunicación que se considera que tienen buena cobertura, mientras que se estigmatiza y criminaliza a aquellos quienes se vuelven críticos con la administración, acusándolos de haber recibido publicidad oficial en administraciones pasadas e infiriendo que esto va en detrimento de su calidad periodística.

Así, mientras que las autoridades se abstienen de cumplir con sus obligaciones de regulación de la publicidad oficial para asegurarse de que no sea usada efectivamente como un mecanismo para coartar las líneas editoriales de la libertad de expresión, persisten malas prácticas de administraciones pasadas, como el condicionamiento y la estigmatización pública, en las cuales se mantiene vivo el espíritu de la frase antidemocrática «no te pago para que me pegues».<sup>35</sup> ◀

33 Soto, José. (14 de junio de 2023). La desconfianza en las noticias se enquista. *El Economista*. [eleconomista.com.mx](http://eleconomista.com.mx)

34 Article 19. (2023). *Voces contra la indiferencia: Informe Anual de Article 19*. [articulo19.org](http://articulo19.org)

35 Frase atribuida al expresidente José López Portillo sobre el semanario *Proceso*. Afinogenova, Inna. (16 de febrero de 2023). Publicidad oficial en México: ¿qué cambió (y qué no) con AMLO? *Público*. [publico.es](http://publico.es)

## 5. CONCLUSIONES

En México, la regulación de la publicidad oficial tiene un respaldo normativo desde la Constitución, que destaca la importancia de la libertad de expresión y el acceso a la información. La LGCS busca regular la comunicación en los tres niveles de gobierno, promoviendo la difusión de valores constitucionales y programas públicos, aunque esta se ha convertido solo en una norma «de papel» por su falta de regulaciones claras para la asignación de publicidad, lo que permite que su uso sea arbitrario y posiblemente discriminatorio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional la LGCS en 2021, citando su falta de mecanismos para garantizar la aplicación de estándares internacionales en materia de libertad de expresión y acceso a la información. Su tendencia a permitir la censura sutil mediante la asignación discrecional de publicidad es una falla que el Legislativo mexicano no ha corregido. Ante estos vacíos legales, la actual administración ha ejercido una política de austeridad, asignando menos presupuesto en publicidad oficial comparado con períodos anteriores. Sin embargo, sigue sin evitar el uso de la publicidad oficial para coartar las líneas editoriales de los medios, lo que genera preocupaciones sobre la transparencia y la pluralidad en la distribución de recursos. ◀

# **PUBLICIDAD OFICIAL, MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN PANAMA**

Marco regulatorio y  
políticas de distribución  
de la publicidad oficial  
en el país

2024



OBSERVACOM



# MICHELLE MARTÍNEZ

Es periodista y posee experiencia en relaciones públicas. Es egresada de la Universidad de Panamá. Posee habilidades en redacción, gestión de redes sociales y manejo de software técnico. ◀

**Es una publicación  
de OBSERVACOM**

Observatorio Latinoamericano  
de Regulación, Medios  
y Convergencia  
[www.observacom.org](http://www.observacom.org)

Los contenidos y opiniones  
consignadas en los informes  
nacionales son responsabilidad  
exclusiva de sus autores y autoras.

Con el apoyo del  
Programa Internacional para  
el Desarrollo de las Comunicaciones  
(PIDC) de UNESCO



Sobre licencia CC: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod\\_resource/content/1/licencias\\_creative\\_commons.html](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html)

# 1. MARCO REGULATORIO PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

## 1.1. PRINCIPALES NORMAS

En Panamá no hay una ley que determine la distribución de la publicidad oficial. La distribución es prerrogativa de la Presidencia de la República, la que asigna los fondos para tal fin a través de las partidas presupuestarias de cada institución, luego de presentado y aprobado su presupuesto correspondiente para el año fiscal en cuestión. Apenas es posible destacar que la ley electoral vigente establece la prohibición de la publicidad estatal en todos los medios de comunicación social desde los tres meses previos a las elecciones. Pero no hay normativa específica para el recurso en términos generales.

## 1.2. MARCO INSTITUCIONAL

El Ministerio de la Presidencia es el ente público que concentra y autoriza la pauta publicitaria estatal u oficial, y entre sus objetivos está «el de divulgar, a través de la radiodifusión estatal, la gestión gubernamental, así como contribuir en la superación cultural e intelectual de los ciudadanos».

La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) es la encargada de administrar el Sistema Electrónico PanamaCompra. Es una entidad autónoma, con patrimonio propio, personería jurídica, autonomía en su régimen interno e independencia en el ejercicio de sus funciones, que tendrá la facultad para regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección de contratistas que realicen

las instituciones estatales, sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a las políticas del Órgano Ejecutivo, para lo cual el enlace será el Ministerio de Economía y Finanzas.<sup>1</sup>

### 1.3. PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Los requisitos para obtener publicidad del Estado establecen, en primer lugar, la presentación de una solicitud de aprobación del Ministerio de la Presidencia de la República. Luego, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)<sup>2</sup> —conocida como PanamaCompra— informa mediante acto público las respuestas a las solicitudes en la plataforma web. Entre los condicionantes resulta definitorio que la demanda se encuentre dentro del rango monetario determinado.

El objetivo de la guía de PanamaCompra dirigida a las instituciones públicas establece que

provee a las entidades bajo el ámbito de aplicación del Texto Único de la Ley 22 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que regula la contratación pública, los pasos y procedimientos a seguir para el uso de la Plataforma de Cotizaciones en Línea habilitada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas «Panamá Compra», la cual servirá únicamente para seleccionar al contratista que vaya a suplir bienes, servicios u obras dentro del procedimiento para contrataciones menores por cotizaciones, el procedimiento excepcional de contratación y el procedimiento especial de adquisiciones de emergencia.

La opacidad resulta un rasgo constante de la gestión de la publicidad oficial en Panamá. Para este trabajo se enviaron notas a la Presidencia de la República, particularmente a la Secretaría de Comunicación del Estado y a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, solicitando acceder a la información relacionada al objeto, pero no se obtuvo respuesta alguna. ◀

1 Ver PanamaCompra. [panamacompra.gob.pa](http://panamacompra.gob.pa)

2 Ver PanamaCompra. [panamacompra.gob.pa](http://panamacompra.gob.pa)

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISTRIBUCIÓN EFECTIVA DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Dado que Panamá no cuenta con una ley que regule la asignación presupuestaria para la publicidad estatal, se genera un amplio margen para que la Presidencia de la República asigne discrecionalmente los recursos destinados a la publicidad oficial, con lo cual contribuye al sesgo informativo, por la relación entre el Gobierno y los medios de comunicación tradicionales, digitales y espacios por cuenta propia.

### 2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Es importante destacar que, aunque el Estado no está obligado a destinar recursos para la publicidad oficial, los medios de comunicación tienen el derecho a no ser discriminados con respecto a su línea editorial. La discreción en la asignación de la publicidad estatal que surge de la falta de regulación permite la preferencia por el medio de comunicación con más afinidad a la gestión de gobierno. De todos modos, resulta complejo sostener estas afirmaciones con evidencia más allá de la información periodística, dado que los datos públicos resultan escasos.

**ILUSTRACIÓN 1. Contratos de publicidad del Gobierno junio-septiembre 2023**

## Así se distribuyó la pauta estatal

En dólares

EMPRESA	MONTO
Corporación Medcom S.A.	\$1,300,000
Televisora Nacional S.A.	\$450,000
Asociación Panameña de Radiodifusión	\$858,300
Geo Media S.A. / Panamá Star S.A.	\$280,000
Grupo Editorial Metro Libre	\$87,500
Editora Panamá América S.A./La Vitrina S.A.	\$50,000
BPS Media Inc.	\$ 926,472
Publicidad Interiorana	\$290,788
Sky Com Group Inc.	\$1,229,306

Infografía: LP - Fuente: Datos propios

Fuente: Periódico *La Prensa*

Basado en datos propios, el periódico *La Prensa* informa que el medio Telemetro, afín al Gobierno, recibió US\$ 1,3 millones en 2023, mientras que el grupo editorial Editora Panamá América, contrario a la gestión gubernamental, recibió US\$ 50.000. El mismo medio informa que una empresa publicitaria llamada Sky Com Group Inc. recibió más de US\$ 1,2 millones, con los cuales pagaba a 180 comentaristas de radio para promoción estatal. El dilema central radica en que esta información periodística es la única fuente accesible.



## 2.2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE Y OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS

Como fuera planteado anteriormente, para este trabajo se solicitó información a los responsables de la asignación de la publicidad oficial en la Presidencia de la República, sin lograr una respuesta. Lo mismo ocurrió con la entidad responsable de garantizar el derecho de acceso a la información. Ello sucede a pesar de que por ley estas instituciones tienen el deber de dar respuesta a las solicitudes de información.<sup>3</sup>

La falta de respuesta a estos pedidos es el dato relevante de la investigación. Y se combina con la falta de regulación específica en términos de publicidad oficial. ◀

---

3 Ver Asamblea Legislativa. Ley 6 del 22 de enero de 2002. [antai.gob.pa](http://antai.gob.pa)

### 3. BUENAS PRÁCTICAS

Como ya hemos indicado, la discrecionalidad en la asignación de la publicidad oficial promueve la discriminación y las malas prácticas, por lo que no hay buenas prácticas que se puedan destacar. Aunque, desde el punto de vista de la normativa vigente que regula las contrataciones públicas, estas deberían ser imparciales, no lo son.

Como se menciona al comienzo de este trabajo, un aspecto que debemos señalar es que la ley electoral vigente en su artículo 277 establece que, desde los tres meses previos a la Elección General del 5 de mayo, se prohíbe la publicidad estatal en todos los medios de comunicación social, incluyendo la de los contratistas para promover avances o culminación de obras, salvo excepciones previamente autorizadas por el Tribunal Electoral.<sup>4</sup>

Sin embargo, este artículo cuenta con excepciones que se detallan a continuación y que deben ser previamente autorizadas por el Tribunal Electoral:

- . Cuando se requiera informar temas de importancia nacional como campañas de prevención, vacunación, salud pública, inicio o suspensión de períodos de clases y conmemoración de un día por disposición legal.
- . En situaciones de emergencia, catástrofes naturales, cuando se requiere informar a la ciudadanía sobre medidas de seguridad, evacuación, cierre o habilitación de vías alternas.
- . Convocatoria a actos por mandato legal. ◀

---

4 Ver Tribunal Electoral. [gacetaoficial.gob.pa](http://gacetaoficial.gob.pa)

## 4. IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PERIODISTAS Y MEDIOS

Al no existir una ley que establezca lineamientos para la distribución de la publicidad oficial de manera equitativa, su impacto para la libertad de expresión puede afectar la capacidad de los medios a partir de la discrecionalidad en la asignación de estos recursos públicos.

Un ejemplo claro es que la televisora NexTv Canal 21 —propiedad de Ricardo Martinelli, expresidente de la República— no aparece como beneficiario de fondos de publicidad oficial, según datos presentados en el anexo al final de este informe. Y esto sucede a pesar de que en el portal PanamaCompra aparece como previamente autorizado por la Presidencia de la República.<sup>5</sup>

Cabe señalar que el prerequisite de autorización de la Presidencia de la República para la asignación de la publicidad oficial no se encuentra registrado, por cuanto es parte de la discrecionalidad del Ejecutivo.

Este trabajo de investigación brinda la oportunidad para iniciar un debate social sobre la regulación de la publicidad oficial, sobre todo para garantizar el derecho humano y ciudadano a la libre expresión y al acceso a la información. ◀

---

5 Información tomada del portal PanamaCompra. [ocdsv2dev.panamacompraencifras.gob.pa](https://ocdsv2dev.panamacompraencifras.gob.pa)

## 5. CONCLUSIONES

El análisis aquí ofrecido permitió dar cuenta de las distancias existentes entre el modelo de gestión de la publicidad oficial en Panamá y los estándares de la CIDH que enfocan el trabajo.

La falta de regulación específica y la opacidad en la administración de los datos de estos fondos son rasgos distintivos del modelo.

No obstante, fue posible hallar alguna buena práctica en materia regulatoria, como la prohibición establecida en la normativa electoral de impedir anuncios estatales en el período de campaña política. Eso debería combinarse con normativas específicas, pero no las hay.

Durante el período de recopilación de información para apoyar esta investigación, se evidenció una valiosa oportunidad para mejorar la gestión pública. Esta oportunidad radica en la inclusión de organizaciones de profesionales del periodismo y la comunicación, junto con otros sectores de la sociedad, para iniciar un amplio debate sobre la asignación de la publicidad oficial. Este debate es crucial para abordar la discriminación actual basada en la línea editorial de los diversos medios de comunicación, tanto tradicionales como no tradicionales, la cual puede dar lugar a actos de corrupción.

Es esencial comprender y reconocer que estos derechos son pilares fundamentales de la democracia y son esenciales para la consolidación de un Estado democrático y de derecho. ◀

# ANEXO

Página 2 de 5



**CAJA DE SEGURO SOCIAL**

**ORDEN DE COMPRA / DIRECCIÓN EJECUTIVA NACIONAL DE COMUNICACIÓN**

FECHA: 06-09-2021  
SOLIC. PEDIDO / NO. (SAP): 1000759716-08-87 / 3000331810  
TIPO DE COMPRA: LICITACION PUBLICA  
FORMA DE PAGO: CREDITO  
DEPARTAMENTO: DIVULGACION E INFORMACION \*\*/SECCION: PUBLICIDAD  
PANAMACOMPRA: 2021-1-10-0-08-LP-416011

		RADIO MIX		7.00	125	875.00
		FM 99		7.00	125	875.00
		STEREO 89		7.00	125	875.00
		OMEGA STEREO		7.00	125	875.00
		YXY		8.00	125	1,000.00
		FM CORAZON		7.00	125	875.00
		ANTENA 8		7.00	125	875.00
		ROCK & POP		7.00	125	875.00
		HOSANNA CAPITAL		8.00	125	1,000.00
		LO NUESTRO		6.00	125	750.00
		LIKE FM		10.00	125	1,250.00
		SOL PLUS		7.00	125	875.00
		ULTRA STEREO		8.00	125	1,000.00
		MAXIMA		7.00	125	875.00
		KONTROL		7.00	125	875.00
		STEREO VIDA		6.00	125	750.00
		RADIO METROPOLIS		6.00	125	750.00
		RADIO 10		7.00	125	875.00
						<b>38,555.90</b>
	<b>EXTERIORES</b>	<b>METRO DE PANAMA</b>				
		PANTALLAS LED WALL	15 DIAS	625.00	5	3,125.00
		SHOPPERS FIJO	16 DIAS	330.29	10	3,302.90
		SHOPPERS DINAMICO	17 DIAS	500.00	2	1,000.00
		CONQUISTA DE VAGON	14 DIAS	538.00	6	3,228.00
		ESCALERA	1 MES	1,851.00	1	1,851.00
		GEOVISTA	1 MES	999.00	1	999.00
		PRODUCCION		2,935.00	1	2,935.00
		<b>CITY BUS</b>				
		LUNETAS TRASERAS		290.00	51	14,790.00
		PRODUCCION		75.00	51	3,825.00
		<b>PANTALLAS CIRCUITO CERRADO</b>	<b>141 PANTALLAS</b>	<b>3,500.00</b>	<b>48,340.00</b>	<b>3,500.00</b>
						<b>SUB TOTAL 93,658.54</b>
					<b>SERVICIO DE AGENCIA 2,341.46</b>	
					<b>TOTAL 96,000.00</b>	

TERMINO DE ENTREGA (T.E)								
NO. ENTREG	DIAS	CLASE T.E.	CANTIDAD	IMPORTE	PRESENTACION	VENCIMIENTO DEL PRODUCTO (EN MESES)	LUGAR DE ENTREGA	OBSERVACION
1	45	CALENDARIO	1.00	B/. 96,000.00	NO APLICA	NO APLICA	-SEGUN LO INDICADO	
<b>TOTALIZACION DE ENTREGA: 1 - CANTIDAD:1.00 - MONTO: B/.96,000.00</b>								
<b>TOTALIZACION DE PERIODO: 2021 - CANTIDAD:1.00 - MONTO: B/.96,000.00</b>								
<b>TOTAL POR -SEGUN LO INDICADO - CANTIDAD: 1.00 - MONTO: B/.96,000.00</b>								
<b>TOTALIZACION: CANTIDAD:1.00 - MONTO TOTAL: B/.96,000.00</b>								

Son: **NOVENTA Y SEIS MIL BALBOAS CON 00/100 CENTESIMOS** **B/. 96,000.00**

Tipo de Precio	<b>EXONERADO</b>
Porcentaje de la Fianza de Cumplimiento sobre el Total de la Orden de Compra o Contrato	<b>10%</b>
Pagos parciales permitidos de acuerdo a la cantidad del Producto, Bien o Servicio entregado	<input type="checkbox"/>

**SI LA FECHA DE TERMINO DE ENTREGA ES UN DIA NO LABORABLE, DEBERÁ EFECTUAR LA ENTREGA EL SIGUIENTE DIA LABORABLE.**

10902013



**CAJA DE SEGURO SOCIAL**  
**ORDEN DE COMPRA / DIRECCIÓN EJECUTIVA NACIONAL DE COMUNICACIÓN**  
 FECHA 06-09-2021  
 SOLIC. PEDIDO / NO. (SAP) 1000759716-08-87 / 3000331810  
 TIPO DE COMPRA LICITACION PUBLICA  
 FORMA DE PAGO CREDITO  
 DEPARTAMENTO DIVULGACION E INFORMACION \*\*/SECCION: PUBLICIDAD  
 PANAMACOMPRA 2784437 2021-1-10-0-08-LP-416011

<b>PROVEEDOR</b>	Q, S.A.	<b>RUC/DV</b>	1273476-1-598609 DV 90
<b>DIRECCIÓN</b>	CALLE 50 EDIF. FRONTENAC, PISO 4 OFICINA 5C, PANAMA, PANAMA, PANAMA	<b>TELÉFONO</b>	269-8773

DATOS DE LA AFIANZADORA			
ASEGURADORA	DOCUMENTO	VALOR/BONO	VENCIMIENTO
ALIADO SEGUROS, S.A	FIANZA DE CUMPLIMIENTO No. 04-02-34819-0	B/. 9,600.00	105 DIAS CALENDARIO
<b>TOTALIZACION=&gt;</b>		B/. 9,600.00	105 DIAS CALENDARIO

***** RENGLON 1 ***** OBJETO DE GASTO 132					
CÓDIGO	CANTIDAD	P. UNITARIO	IMPORTE		
3000132	1.00	96000.000000	B/. 96,000.00		
SERVICIO, MANEJO Y DISTRIBUCION DE PUBLICIDAD EN MEDIOS DE COMUNICACION, PARA LA CAMPAÑA DE SALUD MENTAL					
DESGLOSE DE PRECIOS					
BIEN/SERVICIO /ACTIVIDAD	DETALLE	UNIDAD DE MEDIDA	P.UNITARIO	CANTIDAD	INVERSION TOTAL
MEDIOS DIGITALES	GOOGLE ADS	PROMOCION ESTRATEGICA SEGUN SEGMENTO Y OBJETIVOS DEL CLIENTE	2,000.00	2,055,000.00	2,000.00
	FACEBOOK		1,500.00	702,000.00	1,500.00
	INSTAGRAM		2,000.00	936,000.00	2,000.00
	YOUTUBE		2,000.00	354,000.00	2,000.00
	TWITTER		1,000.00	178,750.00	1,000.00
	LA PRENSA.COM	PAUTA EN PAGINA WEB	2,390.14	300,000.00	2,390.14
	CRITICA.COM		1,500.00	100,000.00	1,500.00
	TVN-2.COM		2,500.00	140,000.00	2,500.00
	TELEMETRO.COM		1,500.00	100,000.00	1,500.00
					<b>5025</b>
RADIO	FABULOSA	ROTATIVAS 30SS	7.00	150	1,050.00
	TROPI Q		7.00	125	875.00
	LA TIPIKA		6.00	125	750.00
	SUPER Q		5.00	125	625.00
	KW CONTINENTE		8.00	125	1,000.00
	QUIUBO		7.00	125	875.00
	STEREO AZUL		7.00	125	875.00
	LA MEGA		6.00	125	750.00
	BLAST		6.00	125	750.00
	BOOM		6.00	125	750.00
	WAO		9.00	125	1,125.00
	LA EXITOSA		7.00	125	875.00
	RADIO MIA		7.00	125	875.00
	RADIO PANAMA		7.00	125	875.00
	40 PRINCIPALES		7.00	125	875.00
	PLAY		7.00	125	875.00
	LA KY		7.00	125	875.00
	RADIO ANCOM		7.00	125	875.00
	TVN RADIO		15.00	125	1,875.00
	TELEMETRO RADIO		15.40	125	1,925.00
CALIENTE	8.40	125	1,050.00		
RPC RADIO	17.50	125	2,187.50		

DESCRIPCIÓN



# **PUBLICIDAD OFICIAL, MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN PERU**

Marco regulatorio y  
políticas de distribución  
de la publicidad oficial  
en el país

2024



OBSERVACOM



# RENZO CHÁVEZ LESCANO

Es coordinador de Comunicaciones en la Asociación Nacional de Periodistas del Perú (ANP). Es licenciado en Periodismo, con experiencia en redacción, computación, diagramación y locución. ◀

**Es una publicación  
de OBSERVACOM**

Observatorio Latinoamericano  
de Regulación, Medios  
y Convergencia  
[www.observacom.org](http://www.observacom.org)

Los contenidos y opiniones  
consignadas en los informes  
nacionales son responsabilidad  
exclusiva de sus autores y autoras.

Con el apoyo del  
Programa Internacional para  
el Desarrollo de las Comunicaciones  
(PIDC) de UNESCO



Sobre licencia CC: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod\\_resource/content/1/licencias\\_creative\\_commons.html](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html)



# 1. MARCO REGULATORIO PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD ESTATAL

## 1.1. PRINCIPALES NORMAS

En el Perú, las principales normas que regulan la publicidad estatal son:

- Ley 28874<sup>1</sup> que regula la publicidad estatal
- Ley 31515<sup>2</sup> que modifica la Ley 28874
- Decreto Supremo 064-2023-PCM<sup>3</sup> que aprueba el Reglamento de los requisitos para la autorización de realización de publicidad estatal establecidos en la Ley 28874, modificada por la Ley 31515.

Asimismo, se debe mencionar la regulación específica en materia de procesos electorales democráticos para la denominada Franja Electoral:

- Ley 28094<sup>4</sup> de Organizaciones Políticas que en sus artículos 37, 38, 39 y 40 regula la Franja Electoral y la contratación de publicidad durante los procesos de elecciones de autoridades nacionales, regionales y locales.

---

1 Publicada el 14 de agosto de 2006. [leyes.congreso.gob.pe](http://leyes.congreso.gob.pe)

2 Publicada el 15 de julio de 2022. [busquedas.elperuano.pe](http://busquedas.elperuano.pe)

3 Aprobado el 25 de mayo de 2023. [busquedas.elperuano.pe](http://busquedas.elperuano.pe)

4 Publicada el 1 de noviembre de 2003. [portal.jne.gob.pe](http://portal.jne.gob.pe)

- . Resolución 1847-2026-JNE,<sup>5</sup> que aprueba el Reglamento sobre el Uso de Publicidad Estatal en Elecciones Regionales y Municipales.
- . Resolución 0922-2021-JNE,<sup>6</sup> que aprueba el Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral.

## 1.2. MARCO INSTITUCIONAL

Las instituciones relevantes en la entrega de publicidad estatal son:

- . Oficina de Imagen Institucional de la entidad pública contratante: se encarga de preparar el Plan de Estrategia Publicitaria (PEP), diseñar y desarrollar el concurso público y seleccionar los medios para la contratación de publicidad. En casos de contratación directa se encarga de seleccionar los medios.
- . Centrales de medios: son empresas privadas encargadas de diseñar, monitorear y supervisar las campañas publicitarias, y cuentan con herramientas de medición para verificar el cumplimiento de los indicadores requeridos por la entidad estatal. Acceden a la publicidad mediante concurso público, principalmente a escala nacional. Reemplazan a las agencias de publicidad, que anteriormente se impusieron como mediadoras entre la entidad estatal y el medio o medios de comunicación para presentar una oferta atractiva de amplio alcance,<sup>7</sup> asignando a los medios locales porcentajes reducidos de los pagos por pauta publicitaria.<sup>8</sup>
- . Jurado Nacional de Elecciones (JNE): en procesos electorales, se encarga de dar permisos y autorizar la contratación de la publicidad por parte de las entidades públicas y los partidos.

5 Emitida por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) el 15 de septiembre de 2006. Ver resolución en [portal.jne.gob.pe](http://portal.jne.gob.pe). Ver reglamento en [portal.jne.gob.pe](http://portal.jne.gob.pe)

6 Emitida por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) el 24 de noviembre de 2021. [portal.jne.gob.pe](http://portal.jne.gob.pe)

7 Una agencia de publicidad podía agrupar a diversos medios de comunicación, incluso en diferentes localidades, y con la sumatoria de sus alcances presentarse como una única propuesta conjunta a las entidades estatales, mayormente en los niveles de gobierno nacional o regional.

8 El principal descontento de los medios era que consideraban la retribución monetaria como no correspondiente con su real alcance.

- . Oficina Nacional de Procesos Electorales: también en contextos electorales, aprueba el Plan de Medios y determina la asignación presupuestaria que se aplicará en la asignación de la publicidad.

### 1.3. PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD ESTATAL

La contratación de campañas publicitarias<sup>9</sup> debe estar en el Plan Anual de Contrataciones. Para ello, la oficina de imagen alcanza el Plan de Estrategia Publicitaria para su amplia difusión. Las oficinas de imagen desarrollarán convocatorias para que los medios<sup>10</sup> postulen a este recurso público. Si la entidad cuenta con servicios de una central de medios, deberá velar porque cumplan las exigencias normativas.

Los medios que postulan deben acreditar actividad relacionada a comunicaciones y publicidad; habilitación vigente para contratar con entidades públicas;<sup>11</sup> licencia de radiodifusión emitida por el ministerio correspondiente junto con la declaración jurada acreditando vigencia, y declaración jurada señalando el porcentaje de programación local.

Por su parte, para los casos en los que se habilita la contratación directa, la oficina de imagen deberá presentar el informe técnico que sustente la contratación, el plan de medios y los términos de referencia para el servicio.

En procesos electorales, las entidades tienen prohibido contratar publicidad estatal salvo razones de impostergable necesidad o utilidad pública, en cuyo caso deberán solicitar la autorización correspondiente al jne;<sup>12</sup> una vez autorizados pueden proceder con la contratación. Están excluidos de este procedimiento los organismos electorales, únicos facultados para la contratación en estos contextos, con fines educativos. ◀

9 Los procedimientos y requisitos se encuentran establecidos en los marcos normativos vigentes según el procedimiento que corresponda. Ver enlaces anotados al pie de página en el punto 1.1.

10 En el caso de entidades regionales, provinciales o distritales.

11 Esta debe ser emitida por el Registro Nacional de Proveedores (RNP).

12 La JNE actúa a través de sus Jurados Electorales Especiales o directamente, si no hubieran sido los primeros en dicha circunscripción.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISTRIBUCIÓN EFECTIVA DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

### 2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD ESTATAL

La publicidad estatal es distribuida según los criterios establecidos por las oficinas de comunicaciones (o las que hagan sus veces) de las entidades públicas contratantes. Esto se ha vuelto un escenario conflictivo y complicado, ya que dificulta la fiscalización precisa de la adjudicación de los fondos por publicidad estatal o el desarrollo de los concursos públicos, que en su mayoría se han convertido en procesos ficticios que se desarrollan luego de una negociación previa entre la entidad y el medio de comunicación que se va a contratar.

Los medios independientes, que en su mayoría tienen posiciones críticas a los gobiernos de turno, deben aspirar a encontrar otras fuentes de financiamiento, ya que sus mismas posturas los convierten en blanco de reticencia para la contratación de la pauta publicitaria,<sup>13</sup> independientemente de que estos demuestren ser los de mayor alcance en el ámbito de su circunscripción.

En este punto se debe señalar que los presupuestos que disponen las entidades para la asignación de publicidad estatal y su manejo discrecional, en medio de procesos poco o nada supervisados, resultan opacos y no se divulgan sus momentos ni las razones de las asignaciones.

13 Al respecto, se presentarán casos en el apartado 4 de este estudio.

## 2.2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE Y OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS

La aplicación de la normativa vigente, que ha sido reglamentada en mayo de 2023, no ha representado mayores cambios en los procedimientos de contratación de publicidad estatal; toda vez que se realizaron modificaciones en la ley anterior, estas han sido mínimas.

El aspecto de mayor relevancia, o por lo menos el más valorado por el sector periodístico nacional, se encuentra en las buenas intenciones para la descentralización de la distribución de la publicidad estatal mediante los mecanismos de contratación directa con medios locales o regionales.

En los contextos de elecciones democráticas, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es la que habilita el Plan de Medios y determina los presupuestos destinados para la Franja Electoral. Ello es antecedido por las autorizaciones señaladas en el punto 1.3 del presente estudio, las cuales deben ser otorgadas por el Jurado Nacional de Elecciones.

Respecto a la aplicación de las políticas públicas establecidas en la normativa, se debe señalar que existen los mecanismos de acceso a la información respecto a estos presupuestos, aunque no siempre se encuentran en páginas amigables para su divulgación. Lo mismo sucede con muchos espacios de transparencia: no se encuentran actualizados completamente, sino que suele difundirse en la medida que la entidad estatal, ya sea por sus condiciones o por sus capacidades, mantenga actualizada la información que proporciona.

En estos portales de transparencia, la ciudadanía puede acceder al registro de proveedores del servicio de publicidad, que ofrece información referente a cuántos medios o empresas han provisto el servicio, la especificación del motivo o campaña que originó la contratación, los montos asignados para cada contratación y cuánto percibió cada proveedor.

Un hecho de especial atención debe ser la asignación de pauta publicitaria a periodistas de forma individual, que se presentan bajo el amparo de las plataformas informativas que puedan desarrollar y alimentar en redes sociales, siempre y cuando cuenten con los comprobantes de pago que reconoce la ley. ◀

### 3. BUENAS PRÁCTICAS EN LA REGULACIÓN O DISTRIBUCIÓN

Uno de los aspectos positivos que pueden ser fácilmente observados en la normativa de publicidad estatal es la exigencia de transparencia, la misma que obliga a todas las entidades estatales que contratan pauta publicitaria a difundir en sus portales de transparencia los criterios que se usaron en el concurso público o la contratación directa, así como todos los detalles respecto a los montos y conceptos específicos por los que fueron entregados.

En los casos en que este aspecto de la norma se cumple a cabalidad,<sup>14</sup> es fácil identificar cuántos medios son reconocidos oficialmente por las entidades de gobierno y qué porcentajes de las partidas han sido asignadas. Asimismo, al exigir que se presente un plan anual, se obliga a que las entidades del Estado diseñen sus propuestas con la debida antelación.<sup>15</sup>

Un efecto colateral identificado para el presente estudio, que refleja un impacto positivo en las condiciones laborales de periodistas, es el caso de Radio Tropical, en la amazónica región nororiental San Martín. Esta emisora es la de mayor sintonía en dicha circunscripción según diversos estudios de opinión<sup>16</sup> y, en consecuencia, un postor atractivo para las entidades públicas que requieren contratar publicidad que alcance amplio espectro en su difusión regional para los fines de sus campañas.

14 Se debe precisar que este aspecto está sujeto a las políticas de transparencia de las entidades, por lo que, en aquellas que tienen dificultades o deficiencias, por arrastre, tendrán también las mismas dificultades con la información de la contratación de publicidad.

15 Siguiendo la mala costumbre establecida como «hecha la ley, hecha la trampa», varias entidades han optado por asignar publicidad bajo argumentos de situaciones de emergencia o de urgencia, quedando así exentas de incluir la campaña en el plan anual, y formulando un plan específico para la situación que amerite ser atendida según su planteamiento.

16 Uno de los últimos estudios fue publicado en las redes de la radio en diciembre último. Ver [bit.ly](https://bit.ly)

Tras la aprobación del reglamento de los requisitos para la autorización de realización de publicidad estatal, Radio Tropical inició una etapa de saneamiento legal a fin de incrementar el atractivo para las entidades estatales. Esta acción fue observada con beneplácito, pues ha motivado que formalice las condiciones laborales del 80% de su personal.<sup>17</sup> El 20% restante es formal en el vínculo contractual que sostiene con otras empresas periodísticas y solicitaron eximirse en la emisora.

Consultado para esta investigación, el periodista Augusto García (coordinador de prensa en la emisora y uno de los beneficiarios de la aplicación de esta nueva política empresarial) comenta que «esto ha sido una medida asumida por la gerencia a fin de hacer más atractiva nuestra propuesta para con el Estado». Actualmente, Radio Tropical recibe publicidad de entidades del Gobierno Regional de San Martín y de entidades del más alto nivel del Estado peruano. ◀

---

17 Antes de ingresar a planilla, el personal no contratado de la radio facturaba sus Recibos por Honorarios, una modalidad que no generaba mayor vínculo laboral entre el trabajador o la trabajadora y la empresa.

## 4. IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD DE MEDIOS

Siendo la publicidad estatal un medio de incidencia económica, que ha sido históricamente malentendido como un mecanismo de sometimiento en el contexto de una visión clientelista de la clase política peruana hacia los medios de comunicación, el impacto que tiene su uso discrecional sobre la subsistencia de los medios y la libertad de expresión es negativa, y la sanción de la normativa no logra morigerarlo. En ese sentido, la publicidad se asume, desde las esferas de poder político, como una forma de alinear los medios de comunicación para que sigan los intereses de las personas que ocupan los cargos de la administración pública, independientemente de que estos sean personalistas o institucionalistas, legítimos o no.

También se debe señalar que hay un abandono de las entidades a determinados grupos de medios, ya que la preferencia por las centrales de medios (anteriormente agencias de publicidad) deja sin acceso a algunos sectores de medios locales o regionales.

A continuación, se presentan algunos casos recogidos para este estudio que visibilizan distintas problemáticas con relación a la contratación de publicidad estatal. Caso: Municipalidad Provincial de Casma. En agosto de 2023 las y los periodistas de portales digitales y de redes sociales en la provincia Casma, en la región Ancash, denunciaron que la Municipalidad Provincial les restringía el acceso a la publicidad estatal que esta entidad contrataba.

Ante las interrogantes de los hombres y mujeres de prensa, la respuesta de los funcionarios de la comuna estaba amparada en el Informe Legal n.º 413-2023-OAJ/MPC-JJMO, de la oficina de Asesoría Jurídica, que interpretaba que «no procede la contratación de esta municipalidad con la publicidad de medios digitales, pues no existe actualmente ninguna normativa que considere esta figura jurídica».



Ello, argumentando que la ley de publicidad «menciona solo los medios de comunicación como radio, televisión y prensa escrita; no menciona los medios digitales para contratar con el Estado». Esto perjudica a las iniciativas independientes que, en redes sociales, son una alternativa informativa para la población de esta provincia.

### **Caso: Radio Estación Wari de Ayacucho**

La emisora Radio Estación Wari, cuyas ondas alcanzan toda la región Ayacucho y es reconocida como el medio más sintonizado, ha sufrido recortes de contratación de publicidad estatal por su postura crítica a los Gobiernos regionales de turno.

Su plana directiva señala que desde la primera gestión del gobernador Wilfredo Ocorima Núñez (2011-2014) observaron reducciones en los contratos de publicidad estatal con el Gobierno Regional de Ayacucho, lo que fue interpretado como una represalia, pues esta emisora destapó casos de corrupción en la gestión del gobernador.

Esta situación se mantuvo durante el segundo período de Ocorima (2015-2018), la gestión de Carlos Rúa Carbajal (2019-2022) y continúa en la actualidad en el tercer período de Wilfredo Ocorima (2023-2026).

Estación Wari es, según estudios de opinión, la emisora regional de mayor sintonía,<sup>18</sup> por lo que le corresponde recibir publicidad estatal a fin de llevar el mensaje del Gobierno regional al público que va dirigido; sin embargo, denuncian que esta va dirigida a los medios afines al gobernador.

La publicidad que llega de fuera de la región, a través de las agencias de publicidad, tiene impacto negativo en la configuración económica por el rol de los intermediarios. Algunas agencias pagaban el 15% de comisión. «El porcentaje que recibíamos era como que nos dieran S/ 0,30 cuando la agencia cobraba S/ 1,20 por segundo», explica Esther Valenzuela, administradora de Radio Estación Wari.

Consultada para esta investigación, Valenzuela señala que, en su medio, les conviene más la pauta publicitaria recibida por la Franja Electoral, ya que al ser un contrato directo con los organismos electorales les permite generar mejores ingresos para la emisora.

18 Esta información puede ser revisada con la información del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) que el medio difundió en sus redes sociales el último 31 de diciembre. [bit.ly](#)

### **Caso: Paul Pilco del diario *Pregón* de Apurímac**

El periodista Paul Pilco trabajó hasta hace un año en el diario *Pregón* de la región Apurímac. En este medio tuvo una posición crítica frente a la gestión del ahora ex-gobernador regional, Baltazar Lantarón Núñez (2019-2022), investigando presuntos actos de corrupción e irregularidades en su gestión. Además de sus notas en profundidad, usaba como bastión para sus críticas su columna de opinión satírica «Pepas de rocoto», que firmaba bajo el seudónimo de Puca Picante.<sup>19</sup>

Uno de sus casos más relevantes fue el destape referente a la intromisión de la hermana del gobernador, Cristina Lantarón, en actividades oficiales. Esto motivó que el periodista fuera querrellado por difamación agravada.

En este contexto, Pilco señala que, desde la administración, la gerencia y la dirección del diario, comenzaron a llegarle presiones para que «disminuyera el tono» de sus denuncias o que dejara estos temas. Según le explicaron, se debía a que desde el Gobierno Regional de Apurímac amenazaban con recortar la pauta publicitaria al medio.

A partir de este momento el diario, unilateralmente, editaba o evitaba la publicación de las notas de Paul Pilco. Consultado para esta investigación subraya: «Yo enviaba mis dos o tres notas diarias y él (director) decidía si las publicaba o no». La relación entre Pilco y el diario *Pregón* se fue haciendo cada vez más tensa, y su trabajo finalizó en marzo de 2023. ◀

19 El puca picante es un plato típico en algunas regiones del sur del Perú.

## 5. CONCLUSIONES

El análisis de la normativa respecto a la distribución de publicidad estatal en el Perú refleja que los documentos formulan buenas intenciones, como la descentralización o la promoción del principio de transparencia; sin embargo, en contraste con la realidad, se observa que estos recursos no logran revertir la situación tradicional y responder según los estándares de la CIDH.

Las y los periodistas, en su totalidad de diferentes regiones, que fueron fuente de consulta y orientación para este documento, señalan su preferencia por la contratación de la pauta durante los contextos electorales, ya que estos se rigen por criterios más autónomos que los establecidos por los funcionarios encargados de las oficinas de imagen o las que hagan sus veces. «Es un tiempo de bonanza para los medios», llegó a señalar uno de los colegas con los que se conversó.

Otro aspecto preocupante, que no es exclusivo del caso de Casma, es la interpretación que los Gobiernos provinciales o regionales hacen de la normativa, que se amparan en análisis legales tendenciosos para invisibilizar y, en consecuencia, abandonar a sectores de medios.

Finalmente, se debe mencionar que una percepción generalizada entre periodistas, especialmente fuera de la capital, es que la publicidad estatal debe ser distribuida bajo criterios más equitativos y justos, que permita a los medios locales, e incluso a periodistas de forma individual, que llegan hasta los espacios más alejados del país, subsistir para llevar el mensaje del Estado, ofreciendo servicios y alternativas para cubrir necesidades básicas. ◀

# **PUBLICIDAD OFICIAL, MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN URUGUAY**

Marco regulatorio y  
políticas de distribución  
de la publicidad oficial  
en el país

2024



OBSERVACOM



# VICTORIA MELIÁN Y ELEONORA NAVATTA

**Victoria Melián** es directora editorial especializada en prensa, desarrollo de medios y narrativa corporativa. Fue coordinadora de estrategia editorial de Plan Ceibal durante su transición de organización de infraestructura tecnológica a institución estatal de referencia en innovación educativa. Trabaja en coordinación de proyectos y relatoría en políticas públicas para organizaciones de la sociedad civil y organismos de cooperación internacional.

**Eleonora Navatta Lungo** es arquitecta y periodista. Trabaja en áreas de consultoría y asesoramiento para diversas organizaciones nacionales y regionales. Durante más de veinte años ha participado en diferentes proyectos periodísticos en radio, prensa, televisión y documentales. ◀

**Es una publicación  
de OBSERVACOM**

Observatorio Latinoamericano  
de Regulación, Medios  
y Convergencia  
[www.observacom.org](http://www.observacom.org)

Los contenidos y opiniones  
consignadas en los informes  
nacionales son responsabilidad  
exclusiva de sus autores y autoras.

Con el apoyo del  
Programa Internacional para  
el Desarrollo de las Comunicaciones  
(PIDC) de UNESCO



Sobre licencia CC: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod\\_resource/content/1/licencias\\_creative\\_commons.html](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/424842/mod_resource/content/1/licencias_creative_commons.html)

# 1. MARCO REGULATORIO

## 1.1. PRINCIPALES NORMAS

La contratación de publicidad oficial está regulada como parte de la normativa de adquisición de servicios establecida por el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (Tocaf), que determina los procesos de compra para toda persona jurídica pública con funciones administrativas.

Uruguay carece de una norma específica que regule la distribución de la publicidad oficial. A lo largo de los años hubo iniciativas de legislación que no lograron concretarse. Un proyecto de Ley de Publicidad Oficial estuvo en trámite parlamentario en la legislatura 2020-2024, pero finalmente no fue aprobado.

La poca regulación existente es limitada y dispersa, definida con frecuencia a través de artículos aislados en leyes de alcance más amplio, como la Ley de Presupuesto que el Ejecutivo envía al Parlamento al inicio de cada período de gobierno o la Ley de Rendición de Cuentas al cierre de cada ejercicio fiscal.

Este es el caso del artículo 774 de la Ley de Presupuesto (Ley 19924)<sup>1</sup> del año 2020, que señala:

Deberá destinarse al menos un 20 % (veinte por ciento) del monto total de la publicidad oficial de alcance nacional a medios de comunicación, programas o producciones informativas o periodísticas comerciales o comunitarios, con realización y producción propias y radicados en localidades del interior, que tengan como área de servicio o distribución principal el lugar de su radicación u otras localidades del interior del país.

1 Ley 19924. [impo.com.uy](http://impo.com.uy)

## 1.2. MARCO INSTITUCIONAL

La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (Ursec), según dispone el artículo 774, es el órgano encargado de controlar la distribución territorial de la publicidad oficial y de aplicar multas en caso de incumplimiento. Por su parte, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), como se detalla a continuación, es quien valida el registro público de medios del interior a partir de las modificaciones legislativas recientes.

## 1.3. PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

La legislación vigente determina que el 20 % de la pauta del Poder Ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados debe destinarse a los medios estatales de televisión y radio; entiende por *pauta* los montos que se paguen por publicidad, y entiende por *publicidad oficial* todo tipo de comunicado o acción que sea pagado por los organismos. En 2022 se reglamentó el artículo 774<sup>2</sup> de la Ley de Presupuesto relativo a la distribución de parte de la publicidad oficial para medios del interior. Allí se define uno de los escasos temas de discusión pública notoria con relación a la pauta oficial en Uruguay: la distribución territorial. La norma dispone que al menos el 20 % del monto total de la publicidad oficial de alcance nacional sea destinada a medios de prensa, radio y televisión que se ubican fuera de Montevideo.

El decreto crea un registro público de medios de comunicación<sup>3</sup> del interior del país validados anualmente por el MIEM, cuyos inscritos serán adjudicatarios de la pauta. La reglamentación menciona a texto expreso que no hay información suficiente para satisfacer criterios técnicos de asignación en medios fuera de Montevideo, por lo que indica que la pauta se divida entre los inscritos en el registro en partes iguales, según su clase.<sup>4</sup>

2 Decreto 392/22. [impo.com.uy](http://impo.com.uy)

3 Registro público de medios de comunicación del interior. [gub.uy](http://gub.uy)

4 La distribución de al menos el 20% destinado a medios del interior se asigna de acuerdo al Decreto 393/22 como se detalla a continuación. Para organismos que no están en competencia: el 9% del total de la publicidad oficial debe dividirse en partes iguales entre los 19 departamentos; la porción mayoritaria del 11% restante se distribuye en partes iguales entre medios de TV y radio; una porción menor se destina a medios impresos en papel y se adjudica el 1% al total de radios FM comunitarias habilitadas. Mientras que para las empresas públicas en competencia —muy relevantes debido a su peso como anunciantes— se divide un 0,25% del monto total destinado a la publicidad oficial por cada departamento del interior, lo que implica un total de 4,5%. El 5,5% restante se distribuirá entre los distintos tipos de medios del interior según el criterio del organismo contratante.

La ley establece sanciones ante el incumplimiento de dicha norma y, como se mencionó anteriormente, encomienda a la Ursec a que controle. A saber:

La Ursec controlará el cumplimiento de lo dispuesto y el producido de las multas se destinará en un 30 % (treinta por ciento) a inversiones de la Ursec y un 70 % (setenta por ciento) a la utec con régimen de libre disponibilidad.

Dicha modificación legislativa fue realizada, ya que lo dispuesto por la norma no se venía cumpliendo.

La ausencia de una norma integral para definir el alcance, los criterios de distribución y la institucionalidad para la distribución de la publicidad oficial podría resolverse con el Proyecto de Ley de Publicidad Oficial,<sup>5</sup> que finalmente no fue aprobado. Se presentó en 2015 como iniciativa de la sociedad civil (el Centro de Archivos y Acceso a la Información [CAinfo]); reingresó al parlamento en 2021 tras ser aprobado en la Cámara de Representantes y fracasar su aprobación en el Senado durante la legislatura 2015-2020.

Este Proyecto de Ley atendía las recomendaciones de la CIDH y establecía un marco legal específico para la definición de los objetivos y la asignación y control de la pauta estatal. Incluía, además, una regulación para la publicidad oficial en los espacios digitales, que hoy no están reglamentados. ◀

---

5 Proyecto de Ley de Publicidad Oficial. [parlamento.gub.uy](http://parlamento.gub.uy)



## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1. DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Los grandes anunciantes del Estado son empresas en competencia del ámbito comercial, entidades financieras y aquellas que por su misión requieren un alcance masivo. A efectos de este informe, no fue posible acceder a información actualizada y completa sobre la distribución de la publicidad oficial, ya que no se encuentra publicada en un solo lugar por el Estado. Solo es posible acceder a información parcial a través de solicitudes de acceso a la información pública.

### 2.2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMATIVA VIGENTE Y OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS

De acuerdo al último informe *La industria publicitaria y su impacto en la economía uruguaya*,<sup>6</sup> que realiza la consultora Centro de Investigaciones Económicas (Cinve) para estimar el aporte de la industria publicitaria al PBI, el total de la inversión publicitaria en Uruguay —total del negocio publicitario, no solo la pauta en medios— alcanzó en 2022 los US\$ 270 millones. El estudio no da montos de inversión en pauta, pero sí el porcentaje de ventas por sector (público, privado o servicios al exterior) que declaran las agencias en encuesta: el sector público representó un 10 % del total.

6 El trabajo corresponde a la Fase 12 del Estudio sobre la Industria Publicitaria en Uruguay. Desde su fase inicial, en el año 2006, el estudio ha sido promovido por la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad (Audap) y llevado a cabo por Cinve Consultora. Desde 2015 se ha contado, a su vez, con el apoyo de la Cámara Uruguaya de Agencias de Medios (CUAM) y del Interactive Advertising Bureau (IAB) Uruguay. [audap.com.uy](http://audap.com.uy)

El acceso a datos de asignación de publicidad oficial no está centralizado ni tiene un criterio único de transparencia; el detalle del rubro se puede publicar como parte del reporte de la ejecución del gasto (por ejemplo, el Banco República<sup>7</sup> lo carga en su página web de manera sistemática), aunque frecuentemente es necesario cursar pedidos de acceso a la información pública para obtenerlos. A partir de 2025, la Dirección Nacional de Telecomunicaciones del MIEM debería disponer de estos datos.<sup>8</sup>

Además de sumar transparencia en la ejecución del gasto y ofrecer herramientas para la planificación, la inversión publicitaria del Estado es un dato importante para estimar qué lugar ocupa en la sustentabilidad de los medios y, por lo tanto, qué tan vulnerables serían los medios a presiones del Gobierno. La disposición de un proceso de rendición de cuentas centralizado de la pauta publicitaria estatal se introduce en el mismo decreto que reglamenta la pauta en medios del interior; la reglamentación es producto de un reclamo histórico que ilustra la concepción de publicidad oficial que se discute, centrada en la participación en la torta.

Las gremiales de medios del interior vienen reclamando históricamente que «prácticamente toda la publicidad se ha destinado durante muchos años a medios de Montevideo», sosteniendo así una distribución injusta y discrecional de la pauta oficial.<sup>9</sup> Algunos legisladores acompañan este planteo, en medios de prensa y en la discusión parlamentaria, y señalan que solo el 3 % de la publicidad oficial se contrata fuera de Montevideo, una suerte de injusticia que piden compensar.<sup>10</sup>

La aprobación casi por unanimidad de un proyecto de Ley de Publicidad Oficial en la Cámara de Representantes, en 2018, sugiere consenso en la necesidad de un marco regulatorio que además incorpore un enfoque de derechos humanos. Sin embargo, la disputa en torno a la pauta en Uruguay se centra en la dicotomía capital-interior, una demanda a la que el Gobierno intentó responder estipulando la asignación de al menos el 20 % del total de la pauta del Estado para medios radicados fuera de la capital en 2020. La norma no pondera objetivos o estrategias fuera de la ubicación geográfica y ordena el reparto equitativo de un porcentaje arbitrario

7 Banco de la República. [brou.com.uy](http://brou.com.uy)

8 Decreto 392/22: «Los organismos públicos que inviertan en publicidad deberán, antes del 30 de marzo de cada año, rendir cuentas [...] de la publicidad realizada el año anterior, brindando detalle del monto invertido en publicidad y de los montos adjudicados a cada medio del interior del país.

9 Ver Publicidad oficial: declaración de la Organización de la Prensa del Interior. (2 de diciembre de 2020). *Diario Correo de Punta del Este*. [correopuntadeleste.com](http://correopuntadeleste.com) y La Mañana. (23 de diciembre de 2020). Prensa del interior celebra la «justicia» de la nueva norma que regula publicidad oficial. *La Mañana*. [xn--lamaana-7za.uy](http://xn--lamaana-7za.uy)

10 Radiomundo. (8 de diciembre de 2020). Presupuesto destina 20% de publicidad oficial a medios del interior: «No es un subsidio, juega una realidad de absoluta injusticia». Entrevista a Tabaré Viera. *En Perspectiva*. [enperspectiva.net](http://enperspectiva.net)

—una definición política— entre medios de muy diversa índole; lejos de esclarecer, confunde los propósitos informativos de la publicidad oficial con el derecho a la pauta de los medios, agitando la sombra del «subsidio encubierto». El propio CAinfo<sup>11</sup> menciona la asimetría de la pauta en su defensa del proyecto de Ley de Publicidad Oficial.

La Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad (Audap) —cuyos asociados son profesionales de la planificación de la pauta en quienes el Estado terceriza las contrataciones— consideró a través de su entonces presidenta María José Caponi<sup>12</sup> que la medida de asignar un porcentaje mínimo a medios del interior no es justa ni eficiente, en tanto «no existen herramientas para determinar dónde pautar porque no hay mediciones de audiencia ni información al respecto». Esto motivó la unánime respuesta de las cámaras de medios del interior: «¿Le parece entonces a la Sra. Caponi que asignarle prácticamente la totalidad de la pauta oficial a los medios radicados en Montevideo es profesional y eficiente?».

La creación del registro de medios de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones introduce requisitos que deben presentarse anualmente en declaración jurada: lugar de radicación, modalidad y forma de producción, productoras independientes vinculadas al medio, grilla de programación u otro tipo de descripción del contenido que producen, al igual que documentación que acredite la titularidad y el cumplimiento con las obligaciones ante los organismos de recaudación fiscal y de seguridad social, y la declaración de inscripción en el Registro Único de Proveedores del Estado. De esta forma se asegura una línea de base para la definición de adjudicatarios de la pauta oficial.

No se manifiestan preocupaciones de discriminación por línea editorial que implique manipulación a cambio de recursos. ◀

11 «Además, la iniciativa busca eliminar la discriminación que sufren los medios de comunicación del interior del país que reciben un porcentaje ínfimo de avisos oficiales». 10 años. (10 de septiembre de 2019). CAinfo lamenta que Senado no aprobó proyecto sobre publicidad oficial. [cainfo.org.uy](http://cainfo.org.uy)

12 La Mañana. (23 de diciembre de 2020). Prensa del interior celebra la «justicia» de la nueva norma que regula publicidad oficial. *La Mañana*. [xn--lamaana-7za.uy](http://xn--lamaana-7za.uy)

### 3. BUENAS PRÁCTICAS

Existen iniciativas destinadas a transparentar la contratación de las empresas vinculadas a la asignación de la pauta oficial en sus distintas etapas: el servicio integral de agencias de publicidad —que define la contratación de espacios de acuerdo a criterios como público, alcance o precio— y los medios de comunicación —que publican las campañas—. La incorporación de propuestas regulatorias de la sociedad civil y la citación a la comisión parlamentaria de los sectores involucrados para que aporten sus perspectivas denota un proceso legislativo saludable.

En cuanto a la contratación de agencias de publicidad, el pliego modelo<sup>13</sup> publicado por la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE) proporciona a los organismos del Estado una guía detallada de recomendaciones para la licitación de servicios de agencias que abarca todo el proceso, incluidos criterios para la evaluación de las propuestas, el sistema de puntuación, la consideración de antecedentes negativos de las empresas postulantes, las formas de pago y las moras o sanciones ante incumplimientos. La estandarización de estos procedimientos asegura transparencia. En organizaciones que no están familiarizadas con el universo de la publicidad y los medios de comunicación, este modelo aporta nociones de suma utilidad para los funcionarios estatales, ya que facilita una valoración precisa de los temas involucrados y una forma de gestionarlos.

Estas iniciativas constituyen un avance, pero no implican una buena práctica en la distribución o regulación de acuerdo a lo definido operativamente para este trabajo. ◀

13 Pliego modelo - Servicios integrales de agencias de publicidad. [gub.uy](http://gub.uy)

## 4. IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PERIODISTAS Y MEDIOS

La ausencia de normativa específica, la insuficiencia de mediciones para unificar los criterios de asignación de pauta en todo el territorio y la falta de claridad en la definición de los objetivos de la pauta oficial son tres factores característicos del tema de la publicidad oficial en Uruguay, que se suman a la falta de datos para estimar su relevancia real en la sustentabilidad de los medios.

Los medios agrupan emprendimientos de diversa especie: pequeños diarios locales, emisoras de música o radios comunitarias comparten el sector con canales de TV abierta o diarios de distribución nacional con cien años de trayectoria cuya audiencia está certificada. En paralelo a esta diversidad, están las condiciones fiscales irregulares de las empresas propietarias.

Los medios de comunicación del interior consideran que son discriminados por las agencias en los planes de medios a la hora de contratar la pauta oficial; a la vez, perciben que la pauta estatal es un recurso importante que les es negado y que «necesitan con urgencia» para sostenerse. El presidente de la Organización de la Prensa del Interior declaró en el Parlamento que la asimetría en la asignación de pauta es «injusta», «un error» y «un manejo inadecuado de fondos públicos».<sup>14</sup>

En los últimos años, la evolución de las plataformas digitales ha influido de manera determinante en los planes de medios de todo tipo de empresa. Según un estudio de Cinve, acompañando esta tendencia, un alto porcentaje de las agencias realiza actividades de publicidad digital (88 %).<sup>15</sup>

14 Declaraciones de Diego Guerrero Paladini extraídas de la versión taquigráfica de la comparecencia de la delegación de la Organización de la Prensa del Interior (OPI) en comisión de Industria, Energía y Minería, 7 de julio de 2021.

15 Cinve. (2022). *La industria publicitaria y su impacto en la economía uruguaya*. [audap.com.uy](http://audap.com.uy)

Las declaraciones de Edison Lanza, ex relator de la CIDH, dan cuenta del panorama mediático actual:

En lo que refiere al contexto económico, hace casi una década los medios escritos de todo el país vienen solicitando a los sucesivos gobiernos y al Parlamento ayudas, incentivos o políticas públicas para mejorar la sustentabilidad de la prensa, que produce buena parte de la agenda informativa del país, frente a un panorama cada vez más complejo, producto del modelo de publicidad de las plataformas que dominan internet.<sup>16</sup>

El desafío de la pauta digital para el negocio de los medios podría estar influyendo en una concepción equivocada de los propósitos de la pauta oficial. Respecto al pluralismo informativo, la CIDH es clara al establecer que el fin de la publicidad no es el fomento a la aparición y sostenimiento de voces comunitarias, alternativas o simplemente de menor tamaño a las grandes firmas comerciales. Para esto se deben crear instancias independientes. El reparto no debe discriminar a los medios, que tienen el derecho a ser incluidos en las planificaciones.

No está claro que los medios entiendan de la misma forma esta diferenciación. Un representante de la Cooperativa de Radioemisoras del Interior (CORI) declaraba ante la comisión parlamentaria:<sup>17</sup>

Pedimos por favor que se haga urgente, porque estamos penando mes a mes para pagar la luz, el bps, Antel, el personal ni qué hablar y todos los gastos que tenemos. Por eso pedimos por favor que llegue la publicidad. Si las encuestas quieren hacerse desde el nivel oficial y gubernamental, para nosotros es bienvenido y que sean también las que se apliquen para los medios de la capital; es decir, que sea para todos por igual. Nosotros, desde el momento en que tengamos ese porcentaje tan importante de tanta fundamentación, vamos a tener las mediciones que se requieren.

Estas dificultades de los medios no forman parte de los objetivos que explicitan las recomendaciones de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) y, en el mismo sentido, Patricia Lussich, presidenta de Audap, considera que hay una percepción exagerada de los montos reales de la pauta del Estado. Señala que casi ningún medio es capaz de subsistir por la asignación de publicidad oficial: «Yo creo que en el interior estaban esperando el maná del cielo que no les llegó porque no terminaron de entender el bosque», agrega. ◀

16 Lanza, Edison. (12 de mayo de 2022). La libertad de expresión en Uruguay, más allá de los rankings. *La Diaria*. [ladiaria.com.uy](http://ladiaria.com.uy)

17 Declaración de Domingo Rielli extraída de la versión taquigráfica de la comparecencia de la delegación de la Cooperativa de Radioemisoras del Interior (CORI) en comisión de Industria Energía y Minería, 7 de julio de 2021.

## 5. CONCLUSIONES

La ausencia de regulación integral y específica sobre publicidad oficial da lugar a la asignación discrecional de la pauta estatal.

Existe discriminación positiva hacia los medios del interior en regulación dirigida a mitigar la inequidad capital-interior en la distribución de pauta oficial. Aunque no es posible acceder a información actualizada y completa publicada por el Estado, con base en lo que sostienen las gremiales de medios históricamente, se encuentra una gran concentración de la publicidad oficial en los grandes medios de Montevideo.

No hay datos de audiencias o lectoría a escala nacional que incluyan a todos los medios, lo que impide la aplicación de criterios técnicos para definir la distribución de la publicidad oficial a medios del interior. El uso de criterios técnicos es reivindicado por las agencias, quienes rechazan cuotas establecidas de manera arbitraria en la normativa, aunque también han sido cuestionadas por no aplicar (ellas mismas) esos criterios técnicos que reclaman.

El principal tema de discusión pública en torno a la pauta oficial en Uruguay no está vinculado a la eventual censura o manipulación ejercida por el Gobierno, sino a la distribución territorial de un mercado cuyo alcance económico es difícil de ponderar porque sus datos son de difícil acceso. Sin embargo, sería necesario profundizar los estudios sobre lo que ocurre con las intendencias departamentales.

La publicidad oficial está en la agenda primaria de los medios del interior y alguna organización de la sociedad civil, pero no parece ser un tema relevante para otros actores del sector, como podrían ser medios de Montevideo o de alcance nacional, agencias de publicidad y grupos políticos.

En los últimos años se constata una creciente contratación de publicidad digital, la cual no es alcanzada por la legislación existente. La pauta digital plantea una nueva distribución del territorio y afecta el negocio de los medios tradicionales. ◀

# INFORME REGIONAL COMPARADO Y RECOMENDACIONES

Argentina  
Bolivia  
Brasil  
Chile  
Colombia  
Costa Rica  
El Salvador  
México  
Panamá  
Perú  
Uruguay

2024



OBSERVACOM



## RESUMEN EJECUTIVO

La viabilidad de los medios de comunicación y su financiamiento son aspectos significativos para la existencia de un sistema plural y diverso que contribuya a la consolidación de sociedades democráticas. En ese marco, el Estado como anunciante se constituye en un jugador relevante. Además, este mecanismo legítimo de asignación de recursos estatales puede afectar ilegítimamente la libertad de expresión cuando es utilizado como premio y castigo en función de las características, la ubicación o la línea editorial de los medios.

Por esas razones, en este estudio nos propusimos revisar el marco regulatorio y las políticas públicas sobre la publicidad oficial en una serie de países de América Latina y el Caribe, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay.

En los sistemas de medios de los países estudiados la dependencia de los ingresos publicitarios resulta significativa. A su vez, el desplazamiento de los anunciantes al escenario digital, donde las grandes plataformas se quedan con la mayor parte de ese mercado, profundiza el rol clave que juega la publicidad oficial como mecanismo de financiamiento. Por ende, la capacidad de los Gobiernos de incidir en el sistema crece.

El trabajo ha sido sistematizado y desarrollado a partir de la aplicación de una grilla de estudio diseñada para tal fin, elaborada en función de los *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión* de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE)<sup>1</sup> de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Esto se realizó gracias a las alianzas estratégicas en cada uno de los países analizados. La riqueza del estudio se encuentra en la diversidad de las contrapartes: periodistas, académicos y miembros de organizaciones sociales comprometidos con la defensa de la libertad de expresión elaboraron los informes nacionales.

La investigación brinda un diagnóstico integral de las normativas vigentes (o de su ausencia) en los países abordados y un análisis de su implementación (organismos competentes, proceso de toma de decisiones para la definición de partidas y montos, tipos de medios y criterios de asignación), como así también la identificación de buenas prácticas.

<sup>1</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*. [www.oas.org](http://www.oas.org)

El análisis nos permitió identificar algunos aspectos que inciden en la libertad de expresión y ofrecer recomendaciones para reguladores y autoridades del sector. Su resultado da cuenta de una tendencia regional expandida: la falta de regulación específica sobre la distribución de la publicidad oficial. Esto plantea dilemas relevantes, como la discrecionalidad de los Gobiernos para el manejo del recurso y las dificultades para el análisis de los destinos de los fondos y las razones de estas decisiones.

Con este proyecto desarrollado por OBSERVACOM con el apoyo del Programa para el Desarrollo de las Comunicaciones (PIDC) de la Unesco, se busca proporcionar información útil y recomendaciones para los actores reguladores y para los responsables de la formulación de políticas públicas, así como para organizaciones de periodistas, de medios y de defensa de la libertad de expresión, entre otras.

El objetivo es visibilizar el tema a la vez que aportar insumos técnicos para la revisión y adecuación de los marcos normativos nacionales a estándares internacionales de libertad de expresión, tanto para limitar los abusos como para contribuir a la sostenibilidad de los medios y del periodismo en un entorno indudablemente complejo y desafiante. ◀

# 1. INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad de los medios de comunicación y su financiamiento son cruciales para el desarrollo de un sistema plural y diverso que apoye la formación de sociedades democráticas. La Unesco ha abordado este tema en su reciente documento *Desafíos (y propuestas) para la viabilidad de la actividad periodística en América Latina (2023)*.<sup>2</sup> En este contexto, el Estado actúa como un actor importante al ser anunciante.

La publicidad oficial, o pauta estatal, es una herramienta que los Gobiernos poseen para, tal como señala la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH,

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 los beneficiarios de las mismas o de la comunidad.<sup>3</sup>

A su vez, los contenidos de esa publicidad deberían contener

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.<sup>4</sup>

La publicidad pagada, que es el enfoque de esta investigación, comprende anuncios estatales que informan sobre asuntos críticos relacionados con la salud, la seguridad y actos administrativos como las licitaciones. También se utiliza para influir en el comportamiento social, por ejemplo, incentivando la participación ciudadana en elecciones.

2 Marino, Santiago y Espada, Agustín. (2023). *Desafíos (y propuestas) para la viabilidad de la actividad periodística en América Latina*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

3 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, párr. 42.

4 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, párr. 42.

Como se menciona en los *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión* de la CIDH, existen formas diversas de limitar la libertad de expresión, desde la censura abierta hasta métodos más sutiles. La publicidad oficial puede ser un mecanismo que afecta esta libertad, ya que su distribución puede ser arbitraria y actuar como un medio de presión que condiciona la línea editorial de los medios.

Por lo tanto, es fundamental que los Gobiernos no utilicen indebidamente los recursos públicos para influir en el contenido mediático, ya que, según el principio 13 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, los medios tienen el derecho de operar de manera independiente, sin presiones.

Este proyecto tiene como objetivo revisar las regulaciones y políticas sobre la distribución de la publicidad oficial en varios países de América Latina y el Caribe, evaluando su impacto en la libertad de expresión y la sostenibilidad de los medios. Se presentarán recomendaciones a reguladores y autoridades para alinear estas políticas con los estándares interamericanos.

La investigación proporciona un diagnóstico completo de las normativas actuales en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay, gracias a la colaboración de organizaciones e investigadores locales. La diversidad de actores involucrados, que incluye tanto a periodistas como a académicos, aporta una riqueza adicional al estudio.

En Argentina, el investigador fue Agustín Espada, docente de la Universidad de Quilmes y referente de los estudios de comunicación en el país. En Bolivia estuvieron a cargo de la investigación, Zulema Alanes, Leny Chuquimia y Sabrina Lanza de la Asociación Nacional de Periodistas de Bolivia (ANPB). En Brasil, el informe estuvo a cargo de Jonas Valente, investigador del Oxford Internet Institute con una amplia trayectoria social y académica. En Colombia, la investigación fue realizada por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), quienes desde hace años vienen colocando este tema en la agenda pública. Laureano Checa, profesor de la Universidad de Chile estuvo a cargo del informe en este país. En Costa Rica las autoras del informe fueron Giselle Boza y Johana Rodríguez, investigadoras del Programa de Libertad de Expresión y Derecho a la Información (Proledi) de la Universidad de Costa Rica. En Panamá, El Salvador y Perú el trabajo fue realizado por los periodistas Michelle Martínez, Jimmy Alvarado y Renzo Chávez, integrantes del Sindicato de Periodistas de Panamá, la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) y la Asociación Nacional de Periodistas de Perú (ANP), respectivamente. En Uruguay las investigadoras fueron Victoria Melián y Eleonora Navatta, expertas en

comunicación. Por último, en México la investigación estuvo a cargo de la Oficina de Artículo 19 en ese país, otra organización de referencia en el tema.

Los informes se elaboraron siguiendo una matriz común que garantizó la comparabilidad de los resultados y orientó tanto la investigación como la redacción final. Esta matriz se conformó con los elementos que se presentan a continuación, los que posteriormente fueron utilizados para articular el informe actual.

### **Marco regulatorio**

Se analizaron las normativas específicas relacionadas con la publicidad oficial, incluyendo leyes, decretos y resoluciones de carácter nacional, así como aquellas que, de existir, aplican a entidades o empresas estatales. No fueron consideradas regulaciones de Gobiernos provinciales, departamentales o similares. En los casos en los que no había normativa vigente, se debieron identificar los mecanismos institucionales utilizados para la asignación de fondos, como resoluciones o definiciones administrativas.

*Marco institucional:* En esta sección de la matriz se intentó identificar las instituciones más importantes y el papel que desempeñan al otorgar la publicidad oficial, desarrollar el procedimiento o proporcionar financiamiento.

*Procedimientos y criterios para la asignación de la publicidad oficial:* En esta sección se incluyó la descripción del procedimiento, los requisitos para acceder a la publicidad oficial y los criterios de asignación previstos en la normativa, o los mecanismos implementados de hecho en ausencia de una regulación formal.

### **Políticas públicas**

En esta sección se detallan las políticas públicas y otras decisiones del Gobierno relacionadas con la distribución de la publicidad oficial. La información proporcionada debe corresponder al último año para el cual haya datos disponibles, comenzando desde 2020.

*Distribución de la publicidad oficial:* Aquí se presentan algunas cifras (siempre que estén disponibles) que muestran los resultados de la política pública: montos otorgados y destinos.

*Análisis de la aplicación efectiva de la normativa vigente:* Esta sección expone cómo se aplica esa normativa en la práctica. Se analizarán aspectos relacionados con el cumplimiento de lo establecido en la norma y si existen políticas o acciones adicionales al marco legal que sean necesarias para la distribución de la publicidad oficial.

### **Buenas o malas prácticas**

En esta sección se pretende identificar, dentro del marco regulatorio o en la aplicación de las políticas, los criterios y mecanismos para la asignación de publicidad, buscando características o elementos alineados con los principios interamericanos, como la transparencia y la prohibición explícita del uso político. Alternativamente, se busca detectar casos emblemáticos que hayan tenido un efecto negativo en la libertad de expresión o en la sostenibilidad de los medios.

### **Impacto en la libertad de expresión, periodistas y medios**

En esta sección se busca identificar y analizar las tendencias en el impacto de la distribución de la publicidad oficial. En este contexto, se observan los efectos negativos sobre la sostenibilidad de los medios, el ejercicio de la libertad de expresión y el trabajo de los periodistas. Por ejemplo, se puede establecer si existe un uso discrecional de la publicidad que opere bajo una lógica de recompensas y castigos según la línea editorial de los medios, o si ciertos sectores mediáticos sufren desventajas notables en comparación con otros, basándose en criterios arbitrarios o discriminatorios, como ocurre con medios comunitarios o locales frente a los de la capital. ◀

## 2. ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE PUBLICIDAD OFICIAL

La guía para investigadores facilitó la labor comparativa de este informe regional y estuvo basada en los *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión* de la RELE. Así, el trabajo brinda un diagnóstico integral en relación con el cumplimiento de estos estándares, a partir del cual se sistematizan una serie de hallazgos significativos y tendencias presentes en la región.

De acuerdo con lo definido en dicho documento, los principios que debe respetar la distribución de la publicidad oficial para ser compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos son los siguientes:

**1. Establecimiento de leyes especiales claras y precisas:** los Estados deben adoptar reglas legales específicas en cada uno de sus niveles de gobierno como parte integral de su deber de garantizar el ejercicio de la libertad de expresión. La carencia de un marco legal específico y adecuado para la definición de los objetivos y para la asignación, contratación y control de la pauta estatal permite una utilización arbitraria de estos recursos en detrimento de la libertad de expresión.

**2. Objetivos legítimos:** el recurso debe ser utilizado con propósito de utilidad pública y el Gobierno debe usar los medios, soportes y formatos que mejor garanticen el acceso y la difusión de la información, de acuerdo al propósito y a las características de cada campaña. Debe servir 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 los beneficiarios y de la comunidad. Se debe tratar 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.

**3. Criterios de distribución que reducen la discrecionalidad y evitan sospechas:**

el Estado debe 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. Este tipo de uso debe estar explícitamente sancionado.

**4. Planificación adecuada:** 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.

**5. Mecanismos de contratación abiertos, transparentes y no discriminatorios:**

los recursos publicitarios deben otorgarse a través de procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios, atendiendo las características de cada jurisdicción. Solo excepcionalmente, y en casos de emergencia o imprevistos plenamente justificados, los Estados pueden recurrir a sistemas de contratación cerrados o directos. La contratación de espacios en los medios de comunicación debe seguir procedimientos preestablecidos que impidan decisiones arbitrarias. Todas las etapas implicadas en el circuito de contratación deben ser públicas, de manera que los oferentes, la comunidad, los órganos de control y la propia administración pública puedan ejercer el control procedimental. Por otra parte, el diseño de los procedimientos debería tener en cuenta las características geográficas y de mercado.

**6. Transparencia y acceso a la información:**

el Estado debe promover la transparencia de los datos relativos a la 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. En segundo lugar, debe garantizar, ante cada requerimiento del público en general, el fácil acceso a la información. Toda la información sobre publicidad oficial que se encuentre en poder del Estado es información pública.



**7. Control externo de la asignación:** Los Estados deben establecer mecanismos de control externo por un órgano autónomo que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial. Se deben establecer 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.

**8. Pluralismo informativo y publicidad oficial:** Los Estados deberían establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros, diferenciados de los gastos de publicidad oficial. La pauta estatal no debe ser considerada como un mecanismo de sostenimiento de los medios de comunicación. ◀

### 3. PRINCIPALES RESULTADOS DEL ANÁLISIS

Como ha sido expuesto a lo largo del trabajo, la publicidad oficial debería ser un recurso que contribuya a la difusión de información de la gestión pública y de servicios disponibles para la ciudadanía. Sin embargo, también puede funcionar como un mecanismo de censura indirecta y afectar el desarrollo del periodismo y la sustentabilidad de los medios. Incluso puede materializar una forma de presión que actúe como premio o castigo y condicione la línea editorial según la voluntad de quien ejerce la presión.

Esto se da en el contexto donde, en la mayoría de los países, predominan sistemas de medios de comunicación hegemónicamente privados y comerciales, fuertemente concentrados en su estructura de propiedad, con una notable participación de capitales extranjeros y una centralización de la producción de contenidos en las áreas metropolitanas de sus principales ciudades o capitales.

Además, el desplazamiento de la inversión publicitaria y los anunciantes privados hacia los soportes digitales —en donde las grandes plataformas se quedan con la mayor parte de ese mercado— profundiza el rol clave que juega la publicidad oficial como mecanismo de financiamiento.<sup>5</sup>

Dada esta situación, la vulnerabilidad de los medios de comunicación, fundamentalmente los tradicionales, queda expuesta. La dependencia de los ingresos publicitarios como mecanismo de financiamiento resulta notable. Y, por ende, la capacidad de los Gobiernos de incidir en el sistema crece.

---

5 Marino, Santiago y Espada, Agustín. (2023). *Desafíos (y propuestas) para la viabilidad de la actividad periodística en América Latina*.

Frente a esos desafíos, una lectura comparada de los informes nacionales desarrollados para esta investigación nos permite componer estos principales resultados:

- . Ausencia de leyes formales y específicas para su regulación.
- . Discrecionalidad en la distribución de la publicidad oficial.
- . Uso progubernamental y exclusión de medios no comerciales.
- . Falta de transparencia y dificultad para acceder a información pública.

### 3.1. AUSENCIA DE LEYES FORMALES Y ESPECÍFICAS PARA SU REGULACIÓN

En relación con el relevamiento de legislaciones específicas sobre publicidad oficial, la situación expone que, de los once países estudiados, únicamente Brasil, México y Perú cuentan con esa normativa. En el caso del país más grande de la región, su norma se desagrega con encuadres federales, regionales y locales para la publicidad oficial, mientras que el país andino complementa su ley con un decreto reglamentario que establece criterios de asignación según el tipo de medios. México regula la distribución de publicidad oficial en su Ley General de Comunicación Social.

Otros tres países cuentan con normativas parciales y desarticuladas: Argentina y Uruguay. Hay casos, como Bolivia, en los que la cuestión de la publicidad oficial es alcanzada con regulaciones que se enfocan en otras temáticas, como las como las del asunto electoral.

Por otra parte, debe destacarse que cuando existe normativa —aunque dispersa— esto tampoco garantiza que se materialice en la aplicación de lo que se define en el texto legal.

Este vacío habilita el resto de los desvíos que las gestiones ostentan respecto de los estándares que las autoridades regionales de libertad de expresión ofrecen y han sistematizado. Esto, en tanto «la carencia de un marco legal específico y adecuado» para la pauta estatal, según la Relatoría Especial de la CIDH, «permite una utilización arbitraria de estos recursos en detrimento de la libertad de expresión».<sup>6</sup>

6 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, párr. 34.

## 3.2. DISCRECIONALIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Es necesaria una definición previa y clara de criterios de asignación de esos recursos públicos, que luego derivará en la elección de los medios que reciben pauta oficial. Actualmente, solo cuatro países tienen explicitados esos criterios de modo integral. Uno es Chile, que también es excepcional en la divulgación sistemática de información. Otro es Perú, con un decreto específico para el tema, que distingue por soporte (prensa gráfica, televisión y radio). Uruguay cuenta con una definición que establece que el 20 % de los fondos debe destinarse a los medios públicos y al menos otro 20 % debe tener destino en medios de localidades del interior del país. Por último, Argentina los ha planteado en una resolución (es decir, en un instrumento normativo de menor rango) de una secretaría, que tampoco consolida su aplicación estricta.

La gran mayoría no los define, lo que permite que surjan los aspectos más negativos para el pluralismo y el funcionamiento de medios periodísticos: la discrecionalidad en las asignaciones, la lógica amigo-enemigo, la decisión de pautar según criterios editoriales y otros mecanismos lesivos para la libertad de expresión.

Dan cuenta de estas situaciones, por ejemplo, los informes nacionales de Colombia, El Salvador y Panamá. En el primero,

los multimillonarios recursos de publicidad oficial se distribuyen virtualmente sin control y observancia de su deber ser y desde hace años es evidente que se utilizan reiteradamente para presionar líneas editoriales o instalar ciertas narrativas, como lo hizo en su momento desde el Gobierno nacional el expresidente Iván Duque al contratar con agencias de publicidad estrategias de comunicación con medios de comunicación en Estados Unidos como respuesta a las protestas que vivía el país.<sup>7</sup>

Mientras tanto, en El Salvador y Panamá, la lógica identificada es la de la discrecionalidad en la asignación de estos recursos públicos, según el criterio editorial, a modo de premio y castigo.

---

<sup>7</sup> Ver Informe nacional Colombia, apartado 4, «Impacto en la libertad de expresión, periodistas y medios».

Esta ausencia de reglas expresas y claras adquiere un aspecto relevante en tanto, tal como ha entendido la Relatoría Especial de la CIDH,

la distribución arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial fue uno de los primeros mecanismos de censura indirecta abordados por el sistema interamericano. [...] La obstrucción indirecta a través de la publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión. Este tema merece especial atención en las Américas, donde la concentración de los medios de comunicación ha fomentado, históricamente, el abuso de poder por parte de los gobernantes en la canalización del dinero destinado a la publicidad.<sup>8</sup>

### 3.3. USO PROGUBERNAMENTAL Y SEGREGACIÓN A MEDIOS NO COMERCIALES

La lógica de destinar fondos a partir de las líneas editoriales busca disciplinar el comportamiento mediante el castigo a los que no acompañan las medidas de gobierno. Esto resulta de la combinación de elementos nocivos tales como la poca transparencia y el uso propagandístico de la publicidad oficial en favor de los intereses gubernamentales.

Es que, además, en muchos países la publicidad oficial es un recurso económico muy importante, y su ausencia puede significar un desafío para la sostenibilidad de un medio de comunicación, particularmente cuando se trata de medios pequeños, regionales o locales. Esto los ubica en una situación de vulnerabilidad frente a eventuales presiones gubernamentales.

Por ejemplo, la publicidad oficial en Argentina es uno de los principales mecanismos que tienen los Gobiernos para moldear y ordenar el sistema mediático de acuerdo a sus necesidades e intenciones. Esto es así porque si se contempla lo invertido por el Gobierno nacional y las principales empresas públicas —cuyos altos mandos son designados por el presidente de la nación—, el peso de la publicidad oficial nacional alcanza el 10 % del mercado.

8 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2003). Violaciones indirectas de la libertad de expresión: asignación discriminatoria de publicidad oficial. *Informe anual 2003. Volumen III: Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión* (capítulo V), párr. 2.

En cuanto al uso gubernamental de esos fondos públicos, pueden verse casos de países como El Salvador y Argentina (durante la gestión de Mauricio Macri, que es el período temporal estudiado), entre otros, donde se observaron piezas publicitarias personificadas por funcionarios. Acá el uso de la publicidad oficial es para hacer campaña proselitista a favor de personas o partidos en el poder.

Otra forma identificada de abuso gubernamental de estos recursos es el desarrollo de medios progubernamentales que se constituyen en los receptores del dinero público. Esto afecta no solo los objetivos de servicio público que deben tener los medios de comunicación de propiedad estatal en un ecosistema mediático plural y diverso, sino también en la eliminación de las fronteras entre el interés público y el sectorial, en forma de usufructo de los recursos estatales por parte del gobernante de turno.

Eso sucede en el caso de El Salvador. Por ejemplo, en la última elección presidencial durante la administración de Nayib Bukele se evidenció el uso de canales de televisión bajo control de la Presidencia y de la Asamblea Legislativa para potenciar la imagen del oficialismo: se crearon y potenciaron medios oficialistas a los que se les derivó el 85 % de la pauta estatal.

Algo que se identificó de manera clara en Brasil (en el período de gestión del presidente Jair Bolsonaro) es una materialización de este rasgo con un modelo novedoso: destinar pauta oficial a medios digitales que no tienen presencia más allá de internet y resultan ser fuentes de divulgación de noticias falsas. Ese aspecto también es crucial y debe ser revisado, ya que se está extendiendo en la región.

Por otra parte, los informes nacionales dan cuenta de diferentes mecanismos a partir de los cuales la histórica segregación que sufre el sector de los medios de comunicación comunitarios y otros no comerciales en materia de políticas de comunicación en América Latina se continúa en la gestión de la publicidad oficial. Las asimetrías en materia de concentración de la propiedad y el funcionamiento hegemónico de la lógica privada comercial se perciben en los destinatarios de publicidad oficial, que en general son medios grandes que operan en las principales ciudades y sin vínculos con cuestiones comunitarias.

Esta desigualdad también se expresa en los casos en que los recursos son distribuidos mediante centrales de medios o agencias, que funcionan como intermediarios y se vinculan con su cartera de clientes tradicional (los medios comerciales), profundizando así otro mecanismo de exclusión indirecta para los medios comunitarios y sin fines de lucro.

Ni siquiera en los países que ostentan criterios de asignación definidos, los medios sin fines de lucro están incluidos de modo positivo como receptores de este tipo de fondos. Entre los pocos ejemplos disponibles, el caso argentino y uruguayo expone ejemplos, con una lista muy corta de medios sin fines de lucro que acceden al recurso, y con montos marginales. En México, la legislación establece que hasta un 1 % debe destinarse a medios comunitarios, pero muchos organismos estatales no lo aplican.

### 3.4. FALTA DE TRANSPARENCIA Y DIFICULTAD PARA ACCEDER A INFORMACIÓN PÚBLICA

La ausencia de marcos regulatorios integrales y de obligaciones de divulgar el destino de los fondos públicos está presente en la mayoría de los países de la región. Seis de los once países analizados tienen alguna forma de divulgación de los datos sobre el destino de la publicidad oficial, aunque varios de ellos lo hacen de modo no sistemático y no informan claramente los criterios, los destinos, los tipos de beneficiarios, las campañas y los montos implicados.

Únicamente Chile y Costa Rica ostentan modos transparentes para la divulgación de información en este asunto. Algunos incluyen esa información en el sistema general de registro de gastos estatales por todo concepto, lo que dificulta su análisis, mientras que otros solo responden a demanda o solicitud de actores que —con capacidad para hacerlo— llevan adelante trámites y reclamos específicos.

Es el caso de Argentina, la gestión analizada muestra graves problemas de transparencia: la información publicada es de períodos irregulares, no se indica qué campañas u organismos son los que contratan los espacios, así como tampoco se muestra la cantidad de anuncios que incluye cada una de las contrataciones. Los mensajes publicitados son, en su mayoría, propagandísticos de la gestión de gobierno. Además, los grupos de medios con líneas editoriales oficialistas contaron con mayores montos que los opositores.

En Colombia también se identificó que la sistematización de datos sobre asignación de publicidad oficial es un proceso tortuoso, particularmente ante la falta de transparencia de las administraciones sobre esta información.

Esta situación generalizada muestra el incumplimiento del principio de que existe «el derecho a conocer toda la información sobre publicidad oficial que se encuentre en poder del Estado» y que, 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. En segundo lugar, debe garantizar, ante cada requerimiento por parte del público en general, el fácil acceso a la información. [...] Toda la información sobre publicidad oficial que se encuentre en poder del Estado es información pública. Por ende, el Estado posee una obligación positiva de brindar los datos sobre pauta estatal que estén en sus manos y, correlativamente, el acceso a esa información debe ser considerado un derecho fundamental de los individuos que los Estados tienen la obligación de garantizar.<sup>9</sup> ◀

9 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2003). Violaciones indirectas de la libertad de expresión: asignación discriminatoria de publicidad oficial. *Informe anual 2003. Volumen III: Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión* (capítulo V), párr. 65.



## 4. RECOMENDACIONES DE OBSERVACOM

He aquí las propuestas de estándares y principios de OBSERVACOM para guiar la elaboración y aprobación de una regulación democrática sobre la asignación y distribución de la publicidad oficial o pauta estatal, que sintetiza nuestro conocimiento del tema junto a los principios interamericanos de libertad de expresión y las mejores iniciativas latinoamericanas sobre el tema:

- 1.** La libertad de expresión, como derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas, incluye la obligación del Estado de no utilizar los recursos de la hacienda pública, la publicidad oficial, las políticas arancelarias y el crédito oficial, 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.
- 2.** Los medios de comunicación, sean de naturaleza pública, privada o comunitaria, tienen derecho a realizar su labor de forma independiente y sin injerencia del Gobierno. Las asignaciones de recursos o publicidad que directa o indirectamente persigan el objetivo de presionar a los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.
- 3.** La producción, asignación, contratación y distribución de publicidad oficial deben estar reguladas por una ley específica, clara e inequívoca, que delimite de forma estricta la definición de publicidad oficial y deslinde de la asignación de subsidios o privilegios para los medios de comunicación.
- 4.** La regulación legal de la asignación de publicidad oficial se debe extender a todos los órganos públicos en todos los niveles del Estado, incluyendo a los pertenecientes al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, así como a sociedades comerciales y otros organismos no estatales controlados por el Estado. La normativa debe abarcar tanto a los Gobiernos nacionales como los estatales, provinciales, departamentales (o similares) y municipales.

**5.** Cualquier legislación en materia de producción, asignación, contratación y distribución de publicidad oficial debe incorporar los principios de transparencia, rendición de cuentas, objetividad, no discriminación, eficiencia y austeridad.

**6.** La asignación de la publicidad oficial se hará, como principio general, mediante procedimientos competitivos. La contratación directa debe ser la excepción. La pauta debe estar justificada por campañas que respondan a necesidades de comunicación concretas.

**7.** Los criterios para la asignación deben ser objetivos y profesionales y estar establecidos previamente y de forma clara y transparente. La relación entre información o campaña y la población objetivo debe ser el criterio central. También se deberán observar la medición de audiencia, el rating, el tiraje y lectoría, el precio de la pauta publicitaria ofrecida por el medio, así como los medios, programas o producciones de exclusiva realización y producción local.

**8.** La información que transmita la publicidad oficial debe ser veraz, objetiva, clara, transparente, necesaria, oportuna y relevante para la población. No podrá contener mensajes discriminatorios o contrarios a los derechos reconocidos en las declaraciones internacionales de los derechos humanos.

**9.** No debería utilizarse la publicidad oficial para fines propagandísticos de los partidos políticos, ni para hacer referencias a las campañas electorales de ningún partido político. Debería quedar prohibido, por tanto, incluir la voz, imagen o cualquier otra referencia que individualice a funcionarios públicos de carácter político que ocupen cargos electivos o de particular confianza, salvo los que sean contratados específicamente para la tarea en las piezas publicitarias de los organismos públicos.

**10.** En los períodos de veda electoral definidos según las normas de cada país, no debería realizarse publicidad oficial salvo la emanada de las autoridades electorales en relación con la organización de las elecciones e información a la población, a los servicios o productos de empresas estatales que se presten en régimen de competencia o en caso de emergencia debidamente fundada.

**11.** Los órganos públicos deben producir y difundir información completa, permanente y actualizada sobre la producción, asignación, contratación y distribución de la publicidad oficial, incluyendo montos globales de asignación y la asignación discriminada por tipo de medio. También deberá estar accesible al público el historial de la asignación de publicidad. Las excepciones a este principio deben ser

establecidas por ley solo para aquellos entes o empresas estatales que puedan perder ventajas comparativas en mercados abiertos, exclusivamente para los servicios en régimen de competencia.

**12.** La exigencia de transparencia no se reduce al acceso a la información pública en poder del Estado, sino que debería alcanzar a los actores privados involucrados directamente en el proceso, tales como agencias de publicidad, centrales de medios y los propios medios de comunicación o plataformas de internet (por ejemplo, información detallada del destino efectivo de los dineros asignados por los organismos públicos contratantes, incluyendo las comisiones, subcontrataciones y otros gastos del dinero público que hayan sido requeridos para dar cumplimiento a la contratación final de la publicidad oficial).

**13.** Deben adoptarse medidas para implementar el control independiente y externo de la producción, asignación, contratación y distribución de publicidad oficial, a través de organismos estatales independientes e idóneos.

**14.** El Estado debe implementar o promover la realización de mediciones de audiencia, lectoría, consumo digital, etcétera, de alcance nacional, que abarcan a los distintos tipos de medios y que se realizan con criterios objetivos y confiables y sin discriminación. Deben incluir datos de medios pequeños, comunitarios y locales, para que su utilización como herramienta de adjudicación no se convierta en una forma indirecta de excluirlos del otorgamiento de publicidad oficial.

**15.** La publicidad oficial no puede ser considerada como una forma de subsidio a medios, aunque su desigual e injusto reparto en la región impacta en la sostenibilidad de estos. Pero el Estado sí debe establecer políticas activas y asignar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de los medios —por ejemplo, a través de fondos públicos de asignación transparente y no discriminatoria, diferenciados de los gastos de publicidad oficial—, y estos recursos no deberán usarse para condicionar la línea editorial de esos medios. ◀

# ANEXO

## UN RECORRIDO COMPARATIVO

A continuación, se ofrece un cuadro comparativo y un gráfico que sintetiza los resultados de la aplicación de la guía para este análisis, seguida de la lectura sistemática de esos datos. Dichos recursos han permitido la identificación de la evidencia que los casos particulares exponen para la elaboración de perspectivas regionales en cada ítem relevado (regulación, autoridades de aplicación, criterios claros de asignación de fondos de publicidad oficial, divulgación de la información, incidencia en la libertad de expresión y buenas prácticas). El informe regional recoge este análisis e incluye recomendaciones de políticas públicas basadas en los criterios de las autoridades supranacionales de libertad de expresión. ◀

País	Normas específicas	Organismo de aplicación	Divulgación de datos	Criterios de asignación
Argentina	Leyes parciales que solo enfocan al Poder Ejecutivo y se complementan con normas para períodos electorales.	Subsecretaría de Vicería y Comunicación de Gobierno, que depende de la Secretaría General de Presidencia de la Nación.	No se divulgan sistemáticamente.	Sí
Brasil	Leyes y decretos a escala federal, estatal y municipal.	Sistema de Comunicación Gubernamental del Poder Ejecutivo Federal (Sicom) Integrado por la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República (Secom).	Los datos sobre el gasto publicitario oficial solo están disponibles con una lista de contratos con agencias de publicidad.	No
Bolivia	No existe una norma específica.	No hay. Es una tarea a cargo del Viceministerio de Comunicación, sin plan ni criterios.	No se divulgan sistemáticamente.	No
Chile	No existe una ley específica.	Secretaría General de Gobierno	Son divulgados sistemáticamente.	Sí
Colombia	No existe una norma específica.	No hay. Los agentes estatales tienen autonomía presupuestal.	Los datos se distribuyen solo a demanda de información pública.	No
Costa Rica	No existe una norma específica. Se rige por la ley de contratación pública.	Desagregada en organismos públicos habilitados a pautar.	Son divulgados sistemáticamente.	No
El Salvador	No existe una norma específica.	Secretaría de Comunicación y Secretaría de Prensa	Existe una fuerte opacidad en la información pública.	No
México	Ley General de Comunicación Social	No hay un organismo específico.	El sistema Comsoc registra los gastos.	No
Panamá	No existe una norma específica.	No hay un organismo específico. Se encarga la Dirección General de Contrataciones Públicas.	No se divulgan sistemáticamente.	No
Perú	Cuenta con ley y reglamento específico y se complementa con normas para períodos electorales.	Oficina de Imagen Institucional, se encarga de preparar el Plan de Estrategia Publicitaria (PEP).	Existen mecanismos de acceso a la información, pero no siempre se encuentran en páginas amigables y su divulgación no es sistemática.	Sí
Uruguay	Regulación parcial para medios públicos y medios del interior.	La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones controla algunos aspectos muy parciales.	El acceso a datos no está centralizado ni tiene un criterio único de divulgación.	No



APOYA



**unesco**

Programa Internacional  
para el Desarrollo  
de la Comunicación