

páginas

Una revista de **FLIP** FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD DE PRENSA

PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El costo del ruido

EL MILLONARIO GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL Y SU IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Pág. 04

De medios a influencers

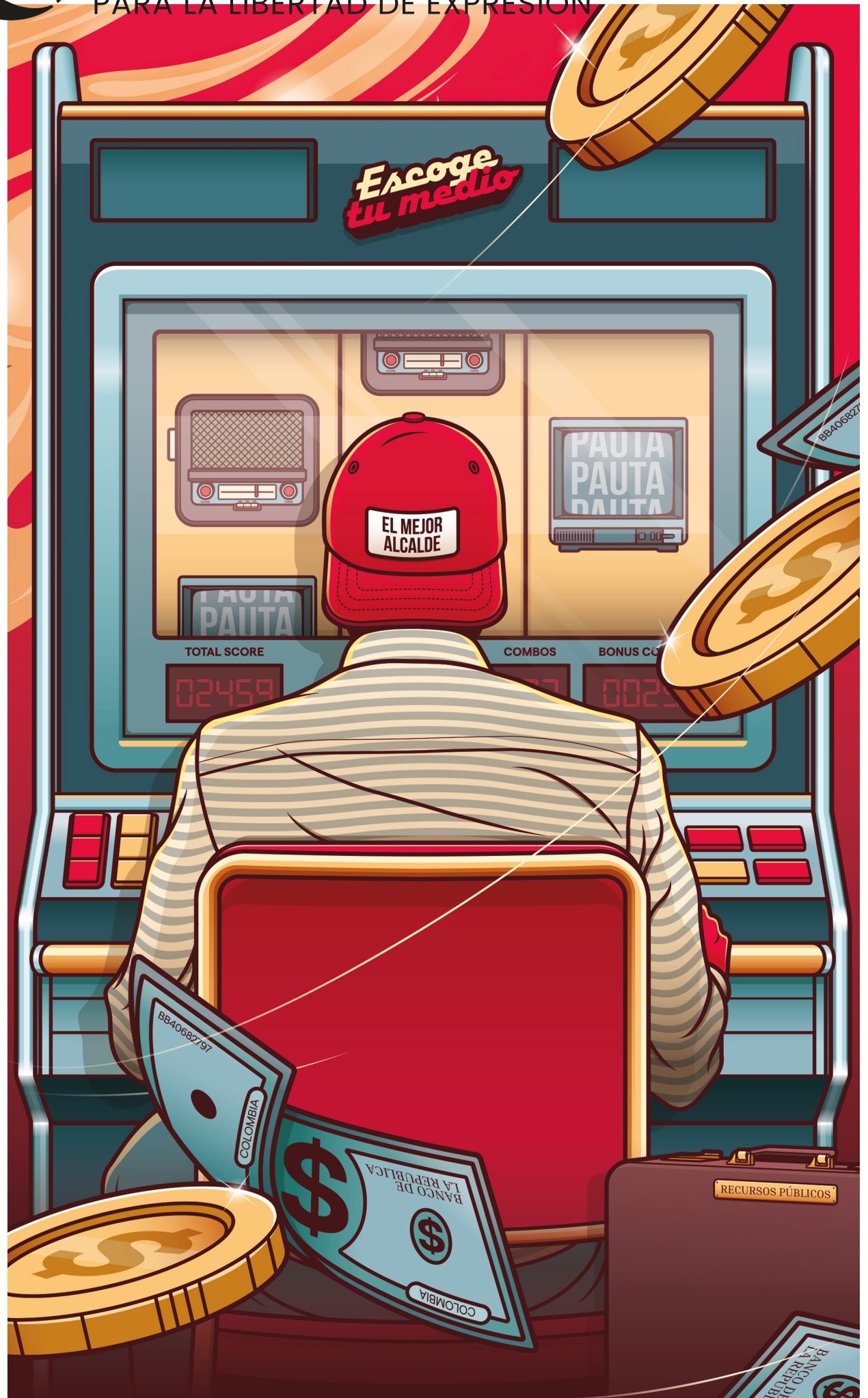
LOS RECURSOS PÚBLICOS SE USAN PARA FAVORECER PERSONALIDADES POLÍTICAS EN REDES SOCIALES

Pág. 18

Balance 2023: disminuyeron las amenazas y aumentaron las estigmatizaciones

CADA TERCER DÍA UN FUNCIONARIO PÚBLICO AGREDIÓ A UN PERIODISTA

Pág. 30



“

En este pueblo hay personas que no se pueden comer un bocado de comida por el precio tan alto y el trabajo tan escaso.

Habitante de El Carmen de Atrato, Chocó

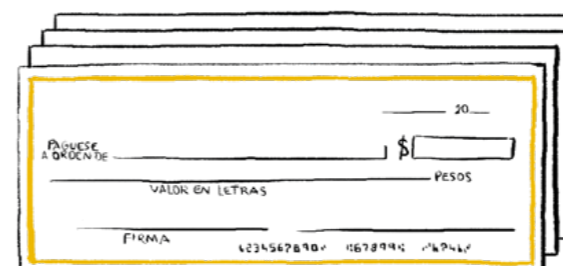
”

Agenda Ciudadana es un ejercicio de escucha activa en el que los periodistas trabajan con la ciudadanía para identificar sus necesidades más urgentes. Es una cobertura más receptiva, útil e inclusiva.

DESCUBRE EL PODER DEL PERIODISMO LOCAL

Ingresa a nuestra página web
www.consonante.org

CONSONANTE



Cuando el poder habla más fuerte que la verdad: el abuso en la asignación de publicidad oficial es un factor de censura sobre el periodismo en Colombia

— ILUSTRACIONES: Rowena Neme

páginas

PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN



OCTAVA EDICIÓN
Febrero 2024
Bogotá D.C.

EN PORTADA:
Kevin Ruda
@kevinruda

CONCEPTUALIZACIÓN
Y COORDINACIÓN EDITORIAL

Jonathan Bock Ruiz
César Paredes
José Alberto Cubillos
Juan Pablo Madrid-Malo
María Cristina Hernández Capdevilla

INVESTIGACIÓN Y TEXTOS

Ángela María Agudelo Urrego
César Paredes
Daniel Chaparro Díaz
Jonathan Bock Ruiz
José Alberto Cubillos
Juan Pablo Madrid-Malo
M. Sofía Luna
Viviana Yanguma Ayala

COLUMNISTA INVITADO

Gustavo Gómez

EDICIÓN

Jonathan Bock Ruiz
César Paredes

CORRECCIÓN DE ESTILO

Ángela María Agudelo Urrego
Cristian Mora Jiménez
María Cristina Hernández Capdevilla

COLLAGES

Mónica Alejandra Leguizamón

ILUSTRACIONES

Jorge Shambo
Kevin Ruda

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN
Y APOYO GRÁFICO

Laura Merchán Calderón
Luisa Burgos Marín

IMPRESIÓN

Espacio Creativo Impresores S.A.S.

PRESIDENTA DEL CONSEJO DIRECTIVO: Ana Cristina Restrepo · DIRECTOR EJECUTIVO: Jonathan Bock Ruiz
SUBDIRECTOR PROGRAMÁTICO: César Paredes · ASESOR DE DIRECCIÓN: Daniel Chaparro Díaz
COORDINADORA DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS: Natalia Borrero Morales · ASESORA DE DIRECCIÓN PARA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DIGITAL: Luisa Fernanda Isaza
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS: Mireya Luque Triana · Diana Herrera Rodríguez · Diana Carolina Pinto · Fabián Garzón · María Camila Marín
Natalia Moncada Olaya · Nichol Espinel · Nubia Cárdenas · Oscar Martínez Yepes · ÁREA DE PROYECTOS: Diana Santos Cubides · Cinthya Osorio Ortiz
CENTRO DE ESTUDIOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN: Juan Pablo Madrid-Malo · Esteban Sánchez Molina · Génesis Tobón Becerra · José Alberto Cubillos
CONSONANTE: Angy Alvarado · Isabela Porras Alzate · Alejandra Duque · Camila Bolívar Manzano · Hugo Cárdenas González
Ivonne Arroyo Mercado · Manuela Saldarriaga · María Paula Sierra · Natalia Prieto Caballero · Nicole Bravo García
COORDINACIÓN LEGAL: Ángela Caro Montenegro · Andrés Peña Bernal · Laura Bautista Ramírez · Viviana Basto Vergara
COORDINACIÓN DE PROTECCIÓN: Viviana Yanguma Ayala · Felipe Rojas Riaño · Ingrid Ramírez Fuquen · Neil Rada Gómez
EQUIPO CREATIVO Y DE COMUNICACIONES: María Cristina Hernández Capdevilla · Ángela María Agudelo Urrego
Cristian Mora Jiménez · Laura Merchán Calderón · Mónica Alejandra Leguizamón · Tatiana Vásquez Pérez

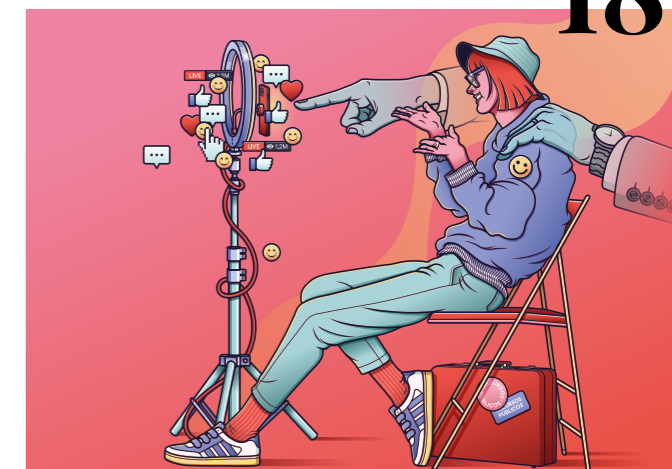


Contenido

30



18



04



25



Censura y autobombo: cuatro años de publicidad oficial en Colombia | *pág. 04*

Dineros públicos, silencios privados: reflexiones de cinco periodistas | *pág. 12*

De medios a *influencers*: la transformación de la publicidad oficial en la era digital | *pág. 18*

El viacrucis de la verdad: los desafíos en la investigación de la pauta oficial | *pág. 22*

OPINIÓN | Ya es tiempo de regular la publicidad oficial | *pág. 25*

El reto de la contratación: escaleras y serpientes de la pauta oficial | *pág. 26*

ENTREVISTA | “Aspiramos a tener un periodismo libre y crítico, que no sea dependiente de la inversión publicitaria” | *pág. 28*

Las claves de la violencia contra la prensa en 2023 | *pág. 30*



Por: Juan Pablo Madrid-Malo y César Paredes, FLIP. | COLLAGE: Mónica Leguizamón.

Censura y auto- bombo: cuatro años de publicidad oficial en Colombia

Más de 650.000 millones de pesos gastaron las principales alcaldías y gobernaciones durante los últimos cuatro años, en muchas ocasiones sin cuidar los recursos públicos y desdibujando los propósitos de la publicidad oficial. En esta fase de arranque de los mandatos, las autoridades de las alcaldías y gobernaciones entrantes enfrentarán un dilema que es crucial para la democracia: utilizar el dinero de la publicidad oficial para informar a la ciudadanía sobre su gestión o gastarlo en promover su propia imagen y sus intereses particulares. Esta elección implica riesgos para la información de interés público, la transparencia del gasto del Estado y la reputación de los medios de comunicación.

Por años, la FLIP ha investigado el uso que las administraciones públicas han hecho de los fondos públicos para la pauta oficial, y los resultados han sido casi siempre los mismos: los millonarios recursos de la chequera del Estado se han destinado, en mayor o menor medida, con el objetivo de: amarrar fidelidades, acallar críticas, enaltecer la imagen propia de las y los políticos y de sus partidos, contratar a dedo y viciar constantemente los principios más elementales de la contratación estatal. También para subsidiar, de manera encubierta, a medios de comunicación que enfrentan importantes urgencias financieras.

Muestra de la gravedad del problema es que, según la Encuesta Nacional de Libertad de Expresión y Acceso a la Información publicada por Cifras y Conceptos a finales de abril de 2023, el 44% de las 585 personas encuestadas afirmó que conocía a algún medio en su departamento que había dejado de publicar por miedo a perder la pauta publicitaria. Casi la mitad (el 48%) supo de casos de periodistas que modificaron su posición editorial a cambio de un contrato por publicidad oficial. La presión económica, consecuencia de la dependencia de la pauta oficial, es uno de los mayores factores de censura en el país.

El concepto de publicidad oficial abarca todo lo relacionado con las comunicaciones de las entidades territoriales. No solo se trata del dinero que gastan para publicar en los medios de comunicación con anuncios de su gestión. Incluye el dinero destinado a vallas, pancartas, volantes o cuñas, hasta la realización de conciertos, festivales y ferias siempre que estas hagan parte de sus estrategias de comunicación. Este canal de comunicación

entre los mandatarios y la ciudadanía debería buscar informar a la población, fomentar el pluralismo, promover políticas públicas y el derecho a tener información verificada de la gestión de los gobernantes. Sin embargo, en Colombia está suficientemente demostrado que la mayoría de estos recursos se utilizan de manera arbitraria y se desvían de estos objetivos para convertirlos en una herramienta de autopromoción.

El equipo de investigación de la FLIP le puso la lupa al gasto que hicieron las administraciones durante su gestión en el último cuatrienio. La fundación solicitó información a las gobernaciones y alcaldías de las ciudades capitales del país y varias ciudades intermedias para estimar el monto del gasto de los últimos cuatro años, datos que están acá recogidos. Así mismo, en este periodo, la organización mantuvo el ejercicio de veeduría a entidades de todos los niveles, durante la pandemia de Covid-19 (2020 - 2021) y el periodo de protestas. Hizo informes detallados de cómo fue el comportamiento del Gobierno Nacional y del Ministerio de Defensa. Además, en 2023, publicó investigaciones puntuales sobre ciudades como Bogotá, Barranquilla y Envigado. Por otra parte, realizó talleres con alcaldías y gobernaciones, y entregó herramientas de buenas prácticas a la Procuraduría, sin que hayan sido acogidas con éxito. Este es, entonces, un esfuerzo por recoger las conclusiones del trabajo del equipo de investigación de la FLIP durante el último cuatrienio, un llamado para que este asunto, poco observado por entes de control, se comprenda con la importancia que merece por los efectos que tiene sobre la ciudadanía, el derecho de acceso a la información y la libertad de expresión.

UN SUBSIDIO ENCUBIERTO

Entre las 29 gobernaciones y las 34 alcaldías, detalladas en los recuadros, el valor del gasto en publicidad en los últimos cuatro años fue de 656.804 millones de pesos. Esto sin contar con las gobernaciones de Atlántico, Sucre y Putumayo, que no atendieron a las solicitudes de información, como tampoco lo hicieron las alcaldías de Cúcuta, Riohacha y Providencia.

Por supuesto, es necesario distinguir entre aquellas entidades territoriales que tienen una mayor capacidad de gasto, de aquellas más pequeñas. Por ejemplo, mientras en Guaviare se reportó un gasto en publicidad oficial de 1.160 millones de pesos en los últimos cuatro años, en Antioquia fue de 17.067 millones de pesos, según reportaron estas entidades. Esta disparidad se explica si se tiene en cuenta que este último departamento es setenta veces más grande en población. Los datos de estos últimos cuatro años, sin embargo, muestran que donde hay mayor capacidad de gasto público aumenta el derroche en dinero destinado a la publicidad oficial y, en efecto, a controlar las líneas editoriales, favorecer posiciones políticas y promover la imagen de las y los mandatarios. Esto ocurre sin ningún tipo de control ni por parte de la Procuraduría General, la Contraloría ni la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, por mencionar las instituciones de orden nacional que tienen mayores recursos y alcance para la vigilancia.

Pero lo más grave no solo es el monto del gasto en este rubro, sino el efecto contraproducente que tiene en el derecho de la ciudadanía a estar bien informada. En varias investigaciones, hemos advertido sobre el mal manejo que se ha hecho de estos recursos y de qué manera distorsiona la discusión pública. Las formas de elusión de la ley van desde la compra de espacios publicitarios que se hacen pasar por periodísticos, el reparto calculado de dinero a comunicadores e *influencers* para comprar sus adhesiones, hasta la creación de medios de comunicación de las administraciones públicas. Estas prácticas inciden en la calidad del periodismo que ve comprometida su independencia ante el poder de turno y la urgencia por recursos, lo que constituye una forma evidente de censura indirecta.

La publicidad oficial, de manera generalizada, se ha utilizado como una forma de subsidio encubierto. Miles de millones de pesos de recursos públicos que permiten la financiación de centenares de medios de comunicación en el país, pero que son asignados a discrecionalidad y sin reglas de juego claras. De esta forma, en numerosos casos se deja por fuera del reparto a los medios más pequeños, críticos o independientes, lo que desequilibra la competencia y beneficia a los medios más cercanos a los círculos de poder. En consecuencia, se erige un obstáculo para la libre circulación de ideas, el pluralismo y, lo más grave, el ejercicio de veeduría ciudadana que los medios de comunicación deben realizar.

EL PODIO DEL DERROCHE

En el *ranking* de las entidades territoriales que más dinero gastaron en publicidad oficial, el premio gordo se lo llevó la alcaldía de Jaime Pumarejo en Barranquilla, que gastó 128.975 millones de pesos en los cuatro años; una estrategia que le sirvió para silenciar la información crítica de su gestión, repartir discrecionalmente los recursos y monitorear detalladamente el trabajo de las y los periodistas. Su objetivo fue mantener en el poder a su grupo político; Pumarejo repitió prácticas ya ensayadas por su predecesor Alejandro Char, quien tomó de nuevo las riendas de la ciudad en este cuatrienio.

Por otra parte, entre las gobernaciones, la que más gastó fue la del Valle del Cauca en cabeza de Clara Luz Roldán, con 34.424 millones de pesos. Esta entidad también mantuvo la hegemonía de su grupo político en las pasadas elecciones. La gobernadora saliente, aliada de Dilian Francisca Toro, la nueva mandataria, fue una de las figuras políticas que más aprovechó la oportunidad de aparecer en medios de comunicación durante la pandemia.

Entre las diez ciudades que más gastaron dinero en publicidad oficial entran cuatro intermedias y tres de ellas pertenecen al departamento de Antioquia: Bello, que gastó 11.259 millones de pesos; Floridablanca (Santander), 7.824 millones de pesos; Envigado, 7.319 millones de pesos, e Itagüí, 6.250 millones de pesos. Estas ciudades gastaron más dinero que capitales de departamentos de población más grande o semejante como Cartagena, Bucaramanga o Santa Marta.

PECADOS CAPITALES EN LA PAUTA: DE LA PANDEMIA A LAS PROTESTAS

En todo este periodo, la pandemia del Covid-19, que duró oficialmente desde marzo de 2020 hasta junio de 2022, sirvió como excusa de las y los mandatarios para aparecer con más frecuencia en diferentes medios de comunicación y en redes sociales. No siempre se trató de un ejercicio de rendición de cuentas, pues estos canales no permitieron la interpelación de la prensa. En general, los años en los que las administraciones gastaron más dinero en publicidad oficial fueron el 2021 y 2022, lo que coincide con el final de la pandemia y el comienzo de la reactivación económica de las entidades territoriales.

Clara Luz Roldán, la gobernadora que más dinero gastó en estos últimos cuatro años, decidió ser la presentadora del 60% de los contenidos en diferentes medios destinados a informar sobre la emergencia sanitaria durante 2020 y gastó cerca de 793 millones de pesos ese mismo año en publicidad



GASTOS DE PUBLICIDAD OFICIAL EN ALCALDÍAS 2020-2023*:

\$498 mil 465 millones

* Datos recolectados por el Centro de Estudios de la FLIP.
 ** Estas administraciones reportaron \$0 en gastos de publicidad oficial.

FOTOS: Archivo particular



oficial en las redes sociales. Esta oportunidad de convertirse en presentador también fue aprovechada por el entonces presidente Iván Duque, que puso en marcha el programa televisivo Prevención y Acción, en un ejercicio que de pretender ser un espacio de información sobre la pandemia pronto pasó a ser su propio telediario, transmitiendo 404 horas durante más de un año.

Acá también llaman la atención contratos contradictorios con el contexto que por ese entonces vivíamos. Por ejemplo, la Gobernación de San Andrés y Providencia firmó un contrato por 500 millones de pesos en 2020 para una campaña de prevención y mitigación del virus, en la que preponderaba la producción de vallas, pasacalles, gorras, camisetas y eucoles. Publicidad en las calles cuando las personas no podían salir de sus casas.

Durante el Paro Nacional, que inició el 28 de abril del 2021, estos recursos fueron utilizados para buscar direccionar a la opinión pública, con el claro objetivo de crear la narrativa de que quienes protestaban en las calles estaban afectando los intereses del país para aparecer en medios internacionales y de mitigar el riesgo reputacional del entonces presidente Iván Duque. En uno de los varios contratos que adjudicó durante esos meses, la Consejería Presidencial para las Comunicaciones contrató por 664 millones de pesos a 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 resaltan: comunicados de prensa, gestión de espacios de opinión para miembros del gobierno nacional, entrevistas en medios de comunicaciones en Estados Unidos pagada para exaltar de manera impostada la imagen de los funcionarios colombianos. En total, Iván Duque gastó por lo menos 46 mil millones de pesos en publicidad oficial durante su mandato.

A esto también se le suma la campaña promovida por el Ministerio de Defensa, en cabeza de Diego Molano, llamada “Colombia es mi verdad”. El Ministerio firmó un contrato por más de 900 millones de pesos con la agencia Alotrópicos SAS para mejorar la percepción de la entidad. Buscaba reducir el impacto negativo en la opinión pública sobre el abuso de la Policía e imponer su narrativa sobre los hechos. Esto, además, fue el inicio de toda una campaña

de ciberpatrullaje que dejó 21.000 horas invertidas en el seguimiento a 1.7 millones de direcciones IP. Millonarios recursos en publicidad digital para producir propaganda.

Ahora bien, estos años también nos dejaron la repetición de viejos patrones en el uso de la publicidad oficial. Como se dijo anteriormente, la Alcaldía de Barranquilla fue la administración que más gastó en este periodo e ilustra cómo una amplia repartición de recursos asegura contenidos favorables. Muestra de ello son las mediciones que los mismos contratistas de la Alcaldía hicieron: de 12.065 notas que analizaron en medios de TV, radio, impresos y digitales concluyeron que 124, es decir el 1%, eran “negativas” en una ciudad en donde los indicadores de violencia, pobreza y desempleo, solo por mencionar algunos, empeoraron drásticamente, según las mediciones realizadas por el DANE. ¿Todo va bien o no todo se cuenta? Acá los recursos destinados a publicidad en medios son cruciales para comprender el silencio sobre ciertos asuntos.

El obstáculo más grande para investigar la pauta tiene que ver con la opacidad de los reportes oficiales. Si bien las alcaldías y gobernaciones mencionadas en este informe respondieron las preguntas, —algunas mediadas por la orden de un juzgado tras interponer tutelas—, no siempre estas se corresponden con la realidad. Un ejemplo es lo que ocurrió con la Alcaldía de Daniel Quintero en Medellín. Según el reporte oficial, que entre otras cosas envió en un disco duro de un terabyte con archivos codificados sin el menor procesamiento y de difícil acceso, solo sumaba 37.500 millones de pesos. No obstante, una revisión más acuciosa en los sistemas de contratación pública arrojan que el gasto real fue de más de 75.000 millones de pesos. ¿Es posible que una administración no sepa cuánto está gastando en publicidad oficial o está ocultando información?

Esta opacidad es recurrente en las administraciones públicas. En muchos casos, ante los derechos de petición instaurados por la FLIP, los mandatarios proporcionan información incompleta, no entregan los soportes de ejecución, dilatan los tiempos de la respuesta o, más grave, no responden las solicitudes. No importa si la alcaldía es grande, como Bogotá, o pequeña, como Leticia.

En el caso de la Alcaldía de Bogotá hay que resaltar que a pesar de tener como bandera el sistema de atención “Bogotá te escucha”, no existe un sistema unificado de información sobre el gasto en publicidad oficial. Las solicitudes de información sobre el gasto en publicidad fueron remitidas a las numerosas entidades que integran la Alcaldía: secretarías, consejerías y unidades administrativas, fueron más de setenta. Como respuesta al mismo derecho de petición, dirigido a la Secretaría General, obtuvimos decenas de respuestas disímiles, varias incompletas e incluso algunas que rechazaban su competencia. Tal dispersión de los datos

dificulta el acceso a un conocimiento real del gasto público y contraviene el derecho de acceso a la información de manera eficaz, revelando una falla en la gestión de información de la entidad.

A esto se suma que el principal contratista es ETB, una empresa de composición mixta, que se ampara en su derecho de reserva comercial para no entregar información, a pesar de que el 86% de su composición accionaria proviene de dinero del Estado. Este caso sirve para ilustrar cómo la contratación con intermediarios para ejecutar la publicidad de las entidades termina convirtiéndose en un obstáculo para la veeduría de los recursos a falta de estándares mínimos de transparencia. En más de una ocasión no se suben los informes y soportes de ejecución al Sistema Electrónico de Contratación Pública, Secop, o son de pésima calidad y al intentar acceder a la información vía derecho de petición esta queda a disposición de la buena voluntad del contratista.

Por otra parte, en su interés por posicionar sus mensajes y disputar la narrativas a los medios de comunicación, algunos mandatarios locales han creado sus propios canales. Por ejemplo, en Magdalena, el gobernador Carlos Caicedo, publicó a través de la empresa EEstrategica.com —con la que contrató 299 millones de pesos en publicidad oficial— algunas ediciones del periódico *Magdalena está cambiando*, entre mayo y julio de 2022. En Medellín, por poner otro ejemplo, Quintero hizo lo propio con el periódico *El poder de la verdad*, un diario de propaganda de su gestión que sacó tres días después de renunciar a su cargo, a comienzos de octubre de 2023, con el fin de influir en la campaña a la Alcaldía. Y por último, está por evaluar el resultado del periódico *Vida*, propuesto por el actual gobierno nacional, contratado por 653 millones de pesos para su impresión y distribución y dirigido por funcionarios de la secretaría de comunicaciones de Presidencia.

La creación de medios de gobierno, que no son medios públicos como los del sistema RTVC, termina siendo otra forma de propaganda. Como estrategia de publicidad esa práctica debería ceñirse a las limitaciones que dispone la ley, particularmente el artículo 10 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) en términos de austeridad, de observar la prohibición a la autopromoción, la de funcionarios o partidos y de asegurar que sea una herramienta realmente efectiva para divulgar información veraz, útil y objetiva para la ciudadanía. El gasto de recursos en estas vías de comunicación es, sin embargo, innecesario. Existen canales más austeros y efectivos como las páginas web de los gobiernos y sus cuentas oficiales en las redes sociales, por ejemplo.

Otras prácticas recurrentes que oscurecen la debida rendición de cuentas de mandatarios y la información que recibe la ciudadanía son el autobombo, comprar contenidos de propaganda disfrazados de periodismo o incluso intervenir directamente en los contenidos de los medios de comunicación. [En una publicación de 2020 hecha en conjunto con la Misión de Observación Electoral \(MOE\)](#) se analizaron 2.128 piezas publicitarias contratadas por diez alcaldías del país, desde vallas hasta publicaciones pagadas en medios de comunicación. En el 58% de estos contenidos (1.237) se encontraron mensajes tendientes a la autopromoción en contratos que, sumados, corresponden a un total de \$91.611.829.777. Es inaceptable que miles de millones de pesos se utilicen para ensalzar la imagen y el ego de funcionarios.

Justamente, bajo la figura del *content marketing*, las administraciones han encontrado la manera en la que la información institucional se camufla para simular el contenido periodístico. Para brindar un ejemplo reciente, está el caso de [la Alcaldía de Envigado, en cabeza de Braulio Espinosa](#), que a lo largo de estos cuatro años incurrió en todas estas prácticas. Apareció en primera plana como si de un héroe se tratara en las portadas de un periódico, contrató entrevistas hechas a la medida y espacios en medios para realizar “rendiciones de cuentas” que enaltecían su imagen. Tan absurdo fue el gasto y la poca observancia de los propósitos de la publicidad oficial, que, incluso, pagó por la publicación de un saludo de Navidad en el que aparecen su nombre y el de su esposa en la contraportada de un periódico.

Al final del cuatrienio, el *content marketing* se consolidó en las capitales del país. Un protagonista clave fue la Asociación de Ciudades Capitales, Asocapitales, que dirige Luz María Zapata, esposa del dirigente político Germán Vargas Lleras. Esta organización, que agremia a las ciudades capitales de los departamentos y a Uribea, Providencia y



La Alcaldía de Braulio Espinosa gastó más en el autobombo de su gobierno que en mejorar la red vial del municipio. Entre enero del 2020 y abril del 2023 gastó más de 7.300 millones en publicidad oficial.

El costo del ruido

FOTOS: Archivo particular

1. Valle del Cauca:
\$34.424.655.687
CLARA LUZ ROLDÁN

3. Antioquia:
\$17.067.796.835
ANÍBAL GAVIRIA

5. Caldas:
\$14.245.154.496
LUIS CARLOS VELÁSQUEZ

7. Santander:
\$8.598.333.000
MAURICIO AGUILAR

9. Cesar:
\$6.392.034.892
LUIS ALBERTO MONSALVO

2. Cundinamarca:
\$17.766.189.569
NICOLÁS GARCÍA

4. Magdalena:
\$14.906.320.640
CARLOS CAICEDO

6. Meta:
\$10.509.188.267
JUAN G. ZULUAGA

8. Risaralda:
\$7.181.896.748
VÍCTOR TAMAYO

10. Quindío:
\$5.861.257.106
ROBERTO JARAMILLO

11. Nariño	\$4.506.336.848
12. Huila	\$4.126.375.364
13. Tolima	\$4.083.613.231
14. Córdoba	\$3.370.258.684
15. Cauca	\$2.659.605.010
16. Bolívar	\$2.484.347.632
17. Boyacá	\$2.046.948.000
18. San Andrés y Providencia	\$1.507.367.316
19. Chocó	\$1.242.115.851
20. Guaviare	\$1.164.774.002
21. N. de Santander	\$917.868.198
22. Caquetá	\$802.291.210
23. Amazonas	\$690.703.863
24. Casanare	\$227.747.600
25. La Guajira	\$131.938.000
26. Vaupés	\$21.592.100
27. Arauca	\$0**
28. Guainía	\$0**
29. Vichada	\$0**
30. Atlántico	Sin respuesta
31. Putumayo	Sin respuesta
32. Sucre	Sin respuesta

GASTOS DE PUBLICIDAD OFICIAL EN LAS 32 GOBERNACIONES 2020-2023*:

\$158 mil
338 millones

* Datos recolectados por el Centro de Estudios de la FLIP.

** Estas administraciones reportaron \$0 en gastos de publicidad oficial.

Metodología: Entre abril y julio de 2023 enviamos 31 derechos de petición de solicitud de información pública a las gobernaciones con el objetivo de consultar su gasto en publicidad oficial entre enero de 2020 y julio de 2023. Las gobernaciones de Atlántico y Sucre no atendieron de manera oportuna nuestro requerimiento. Y en noviembre consultamos a la Gobernación del Putumayo su gasto en publicidad oficial, pero tampoco obtuvimos respuesta.

Soacha, nació en 2012 con el objeto de intercambiar experiencias de cooperación, pero cambió sus estatutos en 2018 para poder contratar con entidades privadas. Con este cambio, Asocapitales se convirtió en uno de los principales intermediarios entre las administraciones públicas y los medios de comunicación. Solo en 2023 celebró contratos por 851 millones de pesos con medios de comunicación de alcance nacional para “espacios informativos de divulgación, enfocados en los balances de las administraciones y su trabajo en estos cuatro años”. El problema es que mucha de esta información de propaganda se difunde, sin ninguna advertencia, como información periodística.

El *content marketing*, hace aún más difícil la distinción entre propaganda e información de interés público y rompe con la transparencia que merece la ciudadanía y afecta la credibilidad de los medios que lo permiten. Además, la falta de transparencia con las audiencias, agrava la imagen del periodismo. Por eso, el gremio ha destacado la urgencia de regular el gasto en publicidad, ya que en el fondo se encuentra en riesgo la propia sostenibilidad de un servicio informativo de calidad que contribuya a la democracia. Periodistas y directores de medios consultados en esta investigación coinciden en que se deben crear medidas de sostenimiento que limiten el poder discrecional del ejecutivo y, al mismo tiempo, garanticen el derecho a la libertad de expresión, siguiendo la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y tomando como referencia el ejemplo de México, que implementó una regulación en este sentido en 2018.

UN ASUNTO QUE REQUIERE SOLUCIÓN URGENTE

La regulación en materia de publicidad oficial en el país es insuficiente. El artículo 10 de la Ley 1474 y el Decreto 4326 de 2011 que lo reglamenta han sido los únicos instrumentos legales en torno a publicidad oficial. Con la Ley que recientemente se aprobó en el Congreso, conocida como “Chao marcas”, se añade otro matiz en la reglamentación de la identidad visual de las administraciones, evitando el despilfarro de recursos en *branding* cada cuatro años. Sin embargo, esta reglamentación no implica que Colombia cuente, como recomienda la CIDH, con un marco normativo suficiente y comprensivo que contenga la definición de los objetivos de la publicidad oficial, criterios claros de asignación y contratación, y mecanismos de control y sanción. Todos estos puntos son necesarios para reducir la discrecionalidad

y el uso abusivo de recursos públicos, protegiendo también la libertad de expresión. Es de tal importancia este asunto que incluso en el Acuerdo de Paz entre el Estado y las FARC-EP se expresó en el punto 2.3.3.2 el compromiso de realizar los ajustes normativos necesarios para asegurar “la transparencia en la asignación” y evitar sus usos indebidos. Es claro que esto no se ha cumplido.

Algunas experiencias sirven de aprendizaje para el contexto colombiano: desde la poca efectividad de las medidas adoptadas en Perú, las más recientes y concertadas en Uruguay y México, hasta leyes de larga data que implican un alto andamiaje institucional como las de Canadá. Las cartas están sobre la mesa, hace falta entonces que la voluntad política exista y se ataque un problema que se lleva miles de millones de pesos de la ciudadanía todos los años, y que desdibuja la libertad de expresión en el país.

Esto implica otra discusión importante referente a la sostenibilidad del periodismo, particularmente local y regional, atado a sobrevivir a través de los recursos destinados por las administraciones, en muchas ocasiones, como una especie de subsidio. Esta es la raíz del problema. Mientras no se encuentren otras fórmulas de financiación, en donde se tenga en el centro la información de calidad como bien de interés público y a quienes la producen y distribuyen, este será un asunto que seguirá debilitando la forma en la que la ciudadanía recibe información y el ambiente adverso para ejercer la libertad de expresión se profundizará paulatinamente.

Así entonces, a la fecha y a pesar de que este es un problema altamente diagnosticado esta es una discusión que sigue pendiente. El debate sobre los controles, el desarrollo normativo que necesita este asunto y el impacto que estos recursos tienen en la economía y sostenimiento de los medios son problemas de extrema urgencia y no pueden postergarse. El uso indebido de la publicidad oficial impacta derechos clave como la libertad de expresión, el pluralismo informativo y el control político en el ámbito local y regional. Es por eso que las y los gobernantes que estrenan administración tienen en sus manos una importante responsabilidad. El futuro de estos derechos depende en gran medida de la decisión que tomen ante la disyuntiva autopromoción o democracia y de preguntarse si quieren medios de comunicación que alimenten la democracia o débiles cajas de resonancia. En esta edición de Páginas para la libertad de expresión, la FLIP extiende una invitación a reflexionar sobre este desafío y a exigir una regulación que garantice la transparencia y la equidad en la publicidad oficial. 🦋

EL USO INDEBIDO DE LA PUBLICIDAD OFICIAL IMPACTA DERECHOS CLAVE COMO LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, EL PLURALISMO INFORMATIVO Y EL CONTROL POLÍTICO EN EL ÁMBITO LOCAL Y REGIONAL.



Dineros públicos, silencios privados:

REFLEXIONES DE CINCO PERIODISTAS

Por: César Paredes, FLIP. | COLLAGE: Mónica Leguizamón. | FOTOS PERIODISTAS: Archivo particular.

¿Cuál es el impacto que tiene la falta de regulación de los recursos del Estado dedicados a la publicidad oficial en la libertad de expresión? ¿Cómo se ven afectados los medios de comunicación locales y regionales? ¿Qué se debería hacer?

Cinco periodistas y directores de medios responden a estas preguntas a partir de su experiencia.



Xiomara Montañez

Editora de contenidos del periódico *Vanguardia*, dedicado principalmente al cubrimiento de noticias de Santander.

¿DE QUÉ MANERA LA FALTA DE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL AFECTA EL ECOSISTEMA MEDIÁTICO EN SU REGIÓN?

El problema de la falta de regulación es que esto está marcando las agendas periodísticas de los medios. Si se tiene en cuenta que las dinámicas de las redacciones tradicionales versus las exigencias que se imponen propias de las formas de comunicar hoy día (como la creación de contenidos de alcance masivo, las métricas e impactos), el efecto es que se reduce la rigurosidad a la hora de hacer la reportería. Y no es un tema de falta de voluntad ni hay que culpar a la o al periodista, editor, director o dueño del medio. ¿Por qué? Porque las dinámicas de los negocios, como lo son los medios de comunicación, son distintas e impulsadas por el pago de publicidad por Google o los anuncios.

Un ejemplo claro es que las oficinas de prensa ya no necesitan a un medio para compartir la información porque tienen sus propias redes y equipos de comunicación. De hecho, las y los mandatarios tienen sus propias cuentas a su nombre y esto, desde mi punto de vista, hace que su papel parezca más el de una o un *influencer* o de una persona del común.

¿QUÉ EFECTOS TIENE LA PUBLICIDAD OFICIAL EN LA LÍNEA EDITORIAL, LA INDEPENDENCIA Y LA CREDIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN?

Creo que son tres efectos. El primero, la publicidad oficial marca las agendas periodísticas. El segundo, los equipos de comunicación y alcance de los gobiernos tienen una mejor capacidad de producción de contenidos, en contraste con la falta de recursos de los medios de comunicación de algunas regiones, lo que lleva a que ese material termine siendo utilizado en las publicaciones. Y tercero, la agenda periodística termina siendo la misma en todos los medios de comunicación de ese ecosistema. Me pregunto: ¿dónde queda el valor o el factor diferenciador de la producción periodística? No existe en la mayoría de los casos.

Lo llamativo es que mucha de esa publicidad oficial está bastante mezclada con las agendas informativas. Antes, al ver la pauta, se sabía qué era publicidad pagada. Ahora es poco perceptible.

¿QUÉ MEDIDAS, PROPUESTAS O RECOMENDACIONES HARÍA PARA MEJORAR LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL Y SU DISTRIBUCIÓN ENTRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN LOCALES Y REGIONALES?

Una medida radical sería no publicar sin un contraste de fuentes, lo que se puede leer extraño ya que en el periodismo —al menos como lo aprendí— todo se debe contrastar. Sin embargo, la velocidad con la que se está trabajando y la autoexigencia de periodistas, editores y directores o directoras, apunta a que se aprenda de todo un poco (IA, métricas, SEO, posicionamiento, etc.) y se deja de lado algo básico a la hora de escribir. Hay que propender por denunciar un poco más lo que yo llamo “lo básico”. Es decir, si no queremos sacar los logros de una alcaldía para no darles bombo, pues vamos a los barrios y que la misma comunidad nos cuente qué le parece lo que esa administración ha hecho. Eso sí, no esperemos que siempre se quejen. No falta el que sí está contento con lo que se hace. Otra cosa es darle un poco más de equilibrio a lo que se saca de ciertas instituciones... Claro que no podemos dejar de lado que las exigencias del mercado apuntan a los contenidos sectorizados y prima la inmediatez. Ante esto, créeme que no hay manuales y reglas del periodismo que valgan.

Edwin Suárez

Editor del periódico *El Morichal*, que cubre los departamentos de Vichada y Guainía en la región de la Orinoquía.



¿DE QUÉ MANERA LA FALTA DE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL AFECTA EL ECOSISTEMA MEDIÁTICO EN SU REGIÓN?

En la región, la pauta oficial no afecta mucho, considerando la escasa presencia de medios en el territorio. En Vichada, por ejemplo, solo hay dos medios legalmente establecidos: *El Morichal* (impreso y digital), que nació en 2016, y la emisora comunitaria de Puerto Carreño, que nació en 2021. Esto hace que a los gobernantes les interese poco la publicidad. En medios como el nuestro, que genera información crítica frente a las administraciones, evitan pautar y la relación se reduce a la mínima expresión.

La publicidad podría ser un apoyo fundamental para los medios en un territorio sin muchas industrias o empresas consolidadas que destinen recursos importantes para invertir en publicidad. Esa situación pone en riesgo a los medios pequeños, orientados a redes sociales, donde una asignación mínima de recursos por parte de los gobernantes, sin una regulación, puede afectar su línea editorial.

¿QUÉ EFECTOS TIENE LA PUBLICIDAD OFICIAL EN LA LÍNEA EDITORIAL, LA INDEPENDENCIA Y LA CREDIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN?

Si un medio de comunicación muestra claridad en su línea editorial e independencia, la publicidad oficial no debería afectarle. Este año en nuestro periódico tuvimos contratos pequeños en Guainía y Vichada para la divulgación de contenidos. Pero no nos afectaron porque mantenemos nuestra misma línea crítica. En 2021, la Gobernación de Guainía nos propuso un espacio para divulgar su contenido, pero sentimos que no era el momento porque querían influir en el manejo. Desistimos de esa publicidad para mantener nuestra independencia editorial y enviar el mensaje de que nosotros no funcionamos de esa manera.

En términos generales, se pueden generar percepciones negativas y la gente podría pensar que el medio dejó de hacer su tarea al ver contenidos de corte institucional. Pero consiste en educar a la audiencia, que entienda que el medio necesita recursos para sobrevivir. En territorios como Vichada y Guainía estos recursos provienen principalmente de entidades gubernamentales. Pero como esto es voluntario, los gobernantes podrán seguir dando recursos al medio que les dé mejor cobertura.

¿QUÉ MEDIDAS, PROPUESTAS O RECOMENDACIONES HARÍA PARA MEJORAR LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL Y SU DISTRIBUCIÓN ENTRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN LOCALES Y REGIONALES?

En Vichada intentamos este año establecer una red de medios, similar a las mesas de medios que se hacen en Bogotá, donde conocí una experiencia de ese tipo. Una propuesta desde la ciudadanía es fortalecer estas mesas de medios en territorios como el nuestro, para que se abran canales de interlocución directos con las instituciones y de esa manera se puedan canalizar recursos. Esto podría impulsarse mediante una ley que regule la inversión de recursos, que le diga a estas y estos gobernantes que deberían invertirlos, indistintamente de la posición del medio, para promocionar sus actividades, sin que se convierta en un relajo sino en una política institucional.

Vicky Perea

Directora del periódico *El País* de Cali, que cubre principalmente las noticias del departamento del Valle del Cauca.



¿DE QUÉ MANERA LA FALTA DE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL AFECTA EL ECOSISTEMA MEDIÁTICO EN SU REGIÓN?

Afecta el ecosistema mediático en mi región, pero creo que esto nos sucede a todos los periódicos y medios regionales. Lo primero es que hace inequitativo el acceso a esos recursos. La publicidad oficial, es necesaria en muchos casos, especialmente en las condiciones actuales, para que los medios puedan sobrevivir. Sin embargo, se utiliza con fines políticos, por lo que la posición del medio es lo que puede evitar que sea instrumentalizado.

En el Valle, hay cantidades de historias sobre el uso de la pauta oficial, especialmente en radio, ya que hay pequeñas emisoras que dependen de esos recursos para sobrevivir. Estas se ven obligadas a recurrir a la pauta oficial de manera más constante que los medios más consolidados, y eso afecta la imparcialidad que deberían mantener.

Habría pensado que en los últimos años la presión por la pauta oficial sería menos fuerte en regiones como el Valle, pero esto depende mucho del gobierno de turno.

¿QUÉ EFECTOS TIENE LA PUBLICIDAD OFICIAL EN LA LÍNEA EDITORIAL, LA INDEPENDENCIA Y LA CREDIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN?

Depende mucho de cada medio. El diario *El País* de Cali puede recibir pauta oficial, para publicar edictos y otra publicidad que desean que saquemos. Somos el medio impreso más importante de la ciudad y tenemos una sólida presencia en lo digital, lo que nos

convierte en un medio de competencia nacional. Claro que recibimos esa pauta, pero siempre dejamos claro que esto no condiciona la imparcialidad del medio ni implica hacer favores ni nada por el estilo. Este es nuestro caso y probablemente el caso de algunos medios con más tradición que no necesitan de esto para sobrevivir.

Pero obviamente, hay una injerencia directa cuando se entregan esos recursos directamente. Esto, evidentemente, lleva a problemas de credibilidad. Creo que de alguna manera todos los medios nos hemos visto afectados en algún momento por eso, no porque le hagamos el juego a los gobiernos de turno, sino porque el simple hecho de recibir la pauta oficial genera suspicacias.

¿QUÉ MEDIDAS, PROPUESTAS O RECOMENDACIONES HARÍA PARA MEJORAR LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL Y SU DISTRIBUCIÓN ENTRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN LOCALES Y REGIONALES?

Definitivamente una regulación es necesaria. Que tenga por principio la equidad. Es decir, una participación más equitativa de los medios en el acceso a los recursos. Esa regulación de la publicidad implica que no haya ningún tipo de condicionamiento para el medio. Creo que hay que seguir trabajando, porque entiendo que esto se ha debatido durante mucho tiempo, para hacer realidad una regulación de la pauta oficial.

Mateo Isaza

Cofundador de *El Armadillo*, medio de comunicación digital, dedicado a investigar lo que pasa en Medellín y en Antioquia.



¿DE QUÉ MANERA LA FALTA DE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL AFECTA EL ECOSISTEMA MEDIÁTICO EN SU REGIÓN?

En Medellín y el Valle de Aburrá, la asignación de pauta en medios, ya sean alternativos, comunitarios o tradicionales, se ha visto influenciada por la afinidad política con la administración de turno. En los últimos cuatro años, durante la gestión de Daniel Quintero, se observó un cambio en la distribución de la pauta afectando a medios como *El Colombiano*, que recibió más respaldo durante la administración de Federico Gutiérrez. Aunque Quintero lo presentó como una medida de austeridad, los números indican que la pauta se redirigió a otros medios afines, como *Minuto 30*, y medios creados hace poco, como lo demostramos en *El Armadillo*, y dedicados a reproducir los boletines de la alcaldía.

La creación de estos medios y su afinidad con proyectos políticos que les dan pauta no es un fenómeno nuevo. Pero a todas luces afecta la democracia y la libertad de expresión, excluyendo a medios críticos y generando opacidad en las asignaciones de recursos públicos.

¿QUÉ EFECTOS TIENE LA PUBLICIDAD OFICIAL EN LA LÍNEA EDITORIAL, LA INDEPENDENCIA Y LA CREDIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN?

Es una pregunta compleja porque cada medio es un universo diferente y habría que matizar. Cada medio opera de maneras y lógicas diferentes. Yo no satanizaría per se, porque creo que hay ejemplos de medios que pueden recibir pauta oficial y que pueden ser críticos, que pueden contrastar la información y buscan ampliar la información oficial que llega. Ponen en juego incluso la posibilidad de seguir con esa pauta, pero no renuncian a su trabajo, a sus convicciones y a su manera de hacer periodismo.

Es necesario mirar caso por caso. Se afecta la credibilidad en la medida en que no haya transparencia con la publicación de esa información.

Cuando los contenidos son difusos y uno no sabe si son patrocinados, si son boletines de prensa de la alcaldía o la gobernación de turno, o si es información de interés público. Ahí sí se abre una puerta peligrosa cuando no hay transparencia. Es importante que las y los lectores puedan diferenciar si es un contenido pagado o si es información para el servicio ciudadano.

¿QUÉ MEDIDAS, PROPUESTAS O RECOMENDACIONES HARÍA PARA MEJORAR LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL Y SU DISTRIBUCIÓN ENTRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN LOCALES Y REGIONALES?

Una buena propuesta sería crear bancos de oferentes donde puedan participar todos los medios de un lugar determinado, por ejemplo con base en Medellín. Con unos criterios objetivos que midan la frecuencia o la antigüedad. Se podría hacer una asignación de pauta más transparente y equitativa, sin depender de si el medio habla bien o mal del gobernante de turno. Esta idea es compleja y requiere el acompañamiento de universidades y agremiaciones de medios. En Medellín hay experiencias como la Mesa de Medios Comunitarios que podrían ayudar. También está la política de procesos de medios alternativos, comunitarios y ciudadanos, pero es un saludo a la bandera y está lejos de ser una realidad. Es un reto grande para el gobierno que viene, porque Federico Gutiérrez ya tiene antecedentes de usar los recursos de la administración para enaltecer su imagen y su proyecto político. Hay que ver cómo se reconfigura la asignación de pauta a otros medios que no fueron tan relevantes en estos cuatro años.

Cofundadora y reportera de *La Contratopía Caribe*, un medio dedicado al seguimiento de la administración pública de esa región.

Tatiana Velásquez



¿QUÉ EFECTOS TIENE LA PUBLICIDAD OFICIAL EN LA LÍNEA EDITORIAL, LA INDEPENDENCIA Y LA CREDIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN?

La falta de regulación afecta el ecosistema mediático desde el punto de vista de que sí o sí va a haber una influencia en la agenda, pues evidentemente esa influencia en la agenda va a determinar la línea editorial. Muchas veces, no hay independencia al cubrir ciertos gobiernos locales debido a acuerdos tácitos, como el “te doy pauta pero no puedes hablar de mí”.

Por ejemplo en Barranquilla, a veces publicar algún contenido que sea crítico genera llamadas tipo “ojo con lo que estás publicando”. Ahí hay una advertencia implícita. Eso afecta la línea editorial que termina siendo muy oficialista. La independencia termina muy afectada, porque es muy poco probable que puedas cubrir un gobierno con la distancia que un ejercicio de contrapoder requiere y que no esté condicionado.

En redes sociales uno ve cómo la gente dice ante un contenido, “eso es por pauta, porque les están pagando”. Cada vez más la gente cuestiona y no traga entero con ciertos cubrimientos cercanos a la propaganda, que parecen un boletín de prensa. Se comienza a asociar al medio de comunicación con la extensión de la oficina de prensa de determinado gobierno o de determinada oficina pública.

¿DE QUÉ MANERA LA FALTA DE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL AFECTA EL ECOSISTEMA MEDIÁTICO EN SU REGIÓN?

La falta de regulación en la pauta influye mucho en el ecosistema mediático de la región, porque condiciona la agenda periodística, sobre todo en los municipios y poblaciones alejadas, donde la pauta es la principal fuente de ingresos para los medios. Estos medios son muy pequeños y precarios, y dependen de una sola persona que hace muchas actividades. A medida que se alejan de las zonas céntricas, como Bogotá o las capitales regionales, se hace más difícil la supervivencia de los medios, porque hay menos posibilidades de conseguir recursos diversos y variados. Hay dos factores que explican esta influencia de la pauta en la agenda periodística regional: uno es que el periodismo es un oficio muy mal pago, y el otro es que hay unas desigualdades históricas que hacen que muchos medios solo puedan subsistir con la pauta. Como no hay una regulación, hay mucho margen para el reparto discrecional de la pauta, y eso genera una alta posibilidad de influencia en las agendas de todo tipo de medios, incluso los que están en redes sociales.

¿QUÉ MEDIDAS, PROPUESTAS O RECOMENDACIONES HARÍA PARA MEJORAR LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL Y SU DISTRIBUCIÓN ENTRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN LOCALES Y REGIONALES?

Lo ideal sería que la pauta estuviera regulada en el país, con criterios específicos y no tan generales, porque es plata pública y se rige por principios de transparencia y pluralidad de oferentes. Pero ahora hay mucha discrecionalidad del gobierno de turno. En Cartagena hubo una intención de crear un comité de pauta con varias instituciones y organizaciones de periodistas, pero no sé qué tan beneficioso fue eso. Lo que pasa muchas veces es que la pauta depende de qué tan dispuesto esté la o el periodista a someter su agenda al gobierno. Eso afecta la independencia y la credibilidad de los medios. Por eso, creo que se deberían crear unos comités integrados por distintos estamentos, que establezcan unos criterios técnicos y claros de asignación, que sean visibles para todos. La pauta no es negativa en sí misma, el problema es que se asume como recursos del gobierno de turno y no como recursos públicos de política pública. Eso genera un alto margen de discrecionalidad que compromete la agenda de los medios. ♦

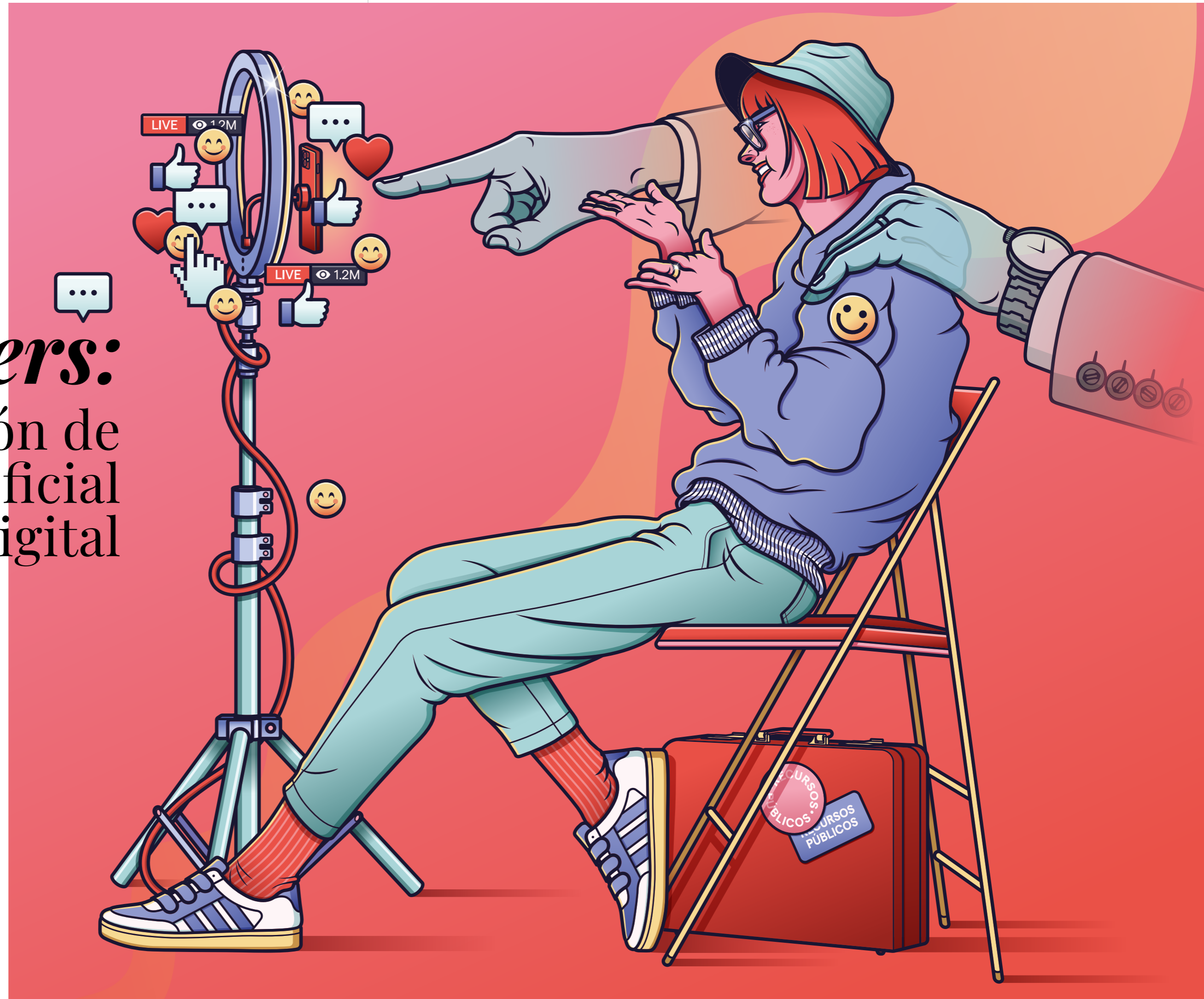
Atrás quedaron los tiempos en que las entidades públicas debían dirigirse casi que exclusivamente a los medios de comunicación para sus ejercicios de publicidad. En estos últimos cuatro años las administraciones públicas cambiaron sus estrategias y destinaron millonarios recursos a la comunicación en redes sociales y al pago de *influencers*.

De medios a *influencers*: la transformación de la publicidad oficial en la era digital

Por: Jonathan Bock y Juan Pablo Madrid-Malo, FLIP. | ILUSTRACIÓN: Kevin Ruda.

Empresas que ofrecen servicios de difusión digital, intermediarios para la repartición de publicidad, plataformas y redes sociales como Facebook, YouTube, Instagram, X (Twitter), TikTok o perfiles con gran protagonismo y miles de seguidores son algunas de las alternativas que están reemplazando a los medios de comunicación, poco a poco cada vez más relegados para la asignación de pauta.

Esta dinámica, que se anticipa como la tendencia predominante en los próximos años, agudiza los problemas actuales y estructurales de la publicidad oficial. Además, plantea una importante pregunta: ¿cuáles son las consecuencias, en términos de veracidad y confianza, de que estas nuevas formas de comunicación sean pagadas por las autoridades públicas con el propósito de incidir en la visión, opinión y decisión de la audiencia digital? Esta bruma camufla las opiniones orgánicas y las compradas, con la implicación de que termine siendo imposible distinguir si ese influenciador, con gran capacidad de convencimiento sobre sus seguidores, está informando o desinformando en temas sensibles y de interés público, como pueden ser los índices económicos, criminalidad o desempleo de una ciudad.





Esta relación entre información, las obligaciones de funcionarios públicos, la tecnología digital y la diseminación de propaganda suponen un importante desafío para la democracia. Los límites entre la divulgación de información útil para la ciudadanía, la mera propaganda, el autobombo y cómo se utiliza esto para conducir la opinión pública resultan preocupantemente difusos. ¿Deben las y los influenciadores decirle a su audiencia cuándo publican contenido que es publicidad oficial y quién les contrata? ¿Cómo se definen los criterios de objetividad y efectividad en el reparto de publicidad en entornos digitales? ¿Cómo ejercen las administraciones su deber de transparencia activa frente al monto y contenido de los mensajes que publicitan directamente a través de redes sociales? ¿Quién vigila la forma en que las administraciones —y funcionarios en particular— gastan los recursos públicos de tal forma que se ciñan a los propósitos y limitaciones de la publicidad oficial? ¿Cómo controlar que las redes sociales sean inundadas con publicidad pagada con recursos públicos para favorecer personalidades o agendas? ¿Tienen acá alguna responsabilidad las plataformas?

Todas estas preguntas dan cuenta de una importante discusión pendiente sobre la cual el Estado ya llega tarde. Hasta el momento este asunto se mantiene sin ningún tipo de regulación y se convierte en una zona gris que dificulta el control ciudadano del gasto estatal. Pero no solo se trata de un retraso regulatorio que propenda por la transparencia y el buen uso de los recursos públicos para publicidad atendiendo a las nuevas posibilidades y canales existentes. En el sector tampoco se ha iniciado el debate sobre cómo se pueden instalar buenas prácticas y un sistema de autorregulación que permita enfrentar estos desafíos.

En enero del 2021, el equipo de comunicaciones de la alcaldesa Claudia López realizó una encuesta con el objetivo de determinar su estrategia. De las 2.500 familias consultadas, el 60% respondió que usaba las redes sociales para informarse sobre los temas generales de la ciudad. El 52% consideraba que la información en redes era confiable y el 36%,

poco confiable. En una pregunta más amplia sobre consumo de información, el 77% dijo que usaba la televisión para informarse sobre Bogotá.

Con el referente de este y otros estudios, la Alcaldía planteó un nuevo plan de comunicaciones que incluía variaciones radicales comparado con el de sus antecesores. Su nueva prioridad estuvo marcada por la inversión en redes sociales y en televisión. Veinte medios de comunicación, la mayoría impresos, tuvieron un descenso del 70% los recursos de pauta por parte de la Alcaldía. En seis casos el recorte fue del 100%.

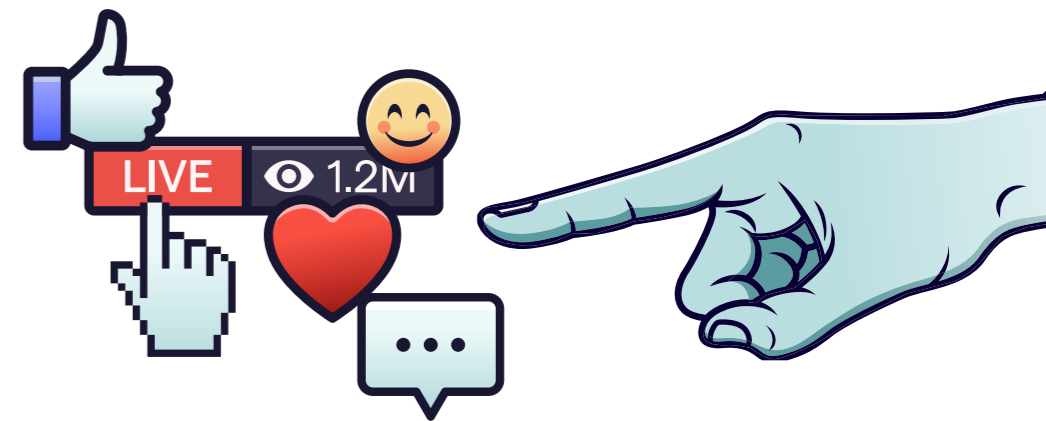
EN EL SECTOR TAMPOCO SE HA INICIADO EL DEBATE SOBRE CÓMO SE PUEDEN INSTALAR BUENAS PRÁCTICAS Y UN SISTEMA DE AUTORREGULACIÓN QUE PERMITA ENFRENTAR ESTOS DESAFÍOS.

Es evidente que las autoridades públicas seguirán el camino del mercado y de las tendencias de la publicidad que marcan una rápida expansión en el país. Colombia es el tercer mercado de publicidad en Internet en Latinoamérica. En el año 2021 tuvo ingresos estimados en 537 millones de dólares y se proyecta que para el 2026 sea de 875 millones. Cada vez más consumidores, también votantes, pasan más tiempo en entornos digitales y por lo tanto los anunciantes públicos y privados quieren estar ahí.

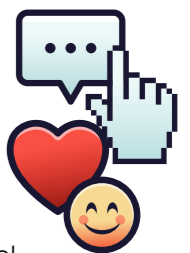
Este vertiginoso contexto digital denota un giro irreversible para estos ejercicios de publicidad oficial. La contratación con tales actores no está mal per se, pero siguen existiendo vacíos en la casi inexistente regulación de publicidad oficial que ha servido para que se asienten prácticas de contratación poco objetivas, opacas y lesivas frente al derecho de acceso a información de interés público por parte de la ciudadanía.

Algunos ejemplos:

- **Millonarios recursos destinados a plataformas de redes sociales:** para las elecciones legislativas y presidenciales de 2022, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea resaltó que sólo a través de la biblioteca de anuncios de Meta (Instagram y Facebook) rastrearon que las candidaturas gastaron alrededor de ocho mil millones de pesos (equivalente a €1'800.000) en sus plataformas. Sobre esto, la Misión resaltó el escenario de falta de regulación del uso de redes sociales para publicidad política.
- **Publicidad con influenciadores o en cuentas de redes sociales da cuenta de problemas sin resolver frente a la contratación estatal y la transparencia hacia la ciudadanía:** entre 2021 y 2023, en respuesta a un derecho de petición interpuesto por la FLIP, la Alcaldía de Cali reportó haber contratado directamente a ocho influenciadores por una suma total de por lo menos \$234.982.000. La Procuraduría ha abierto investigaciones a la entidad sobre contrataciones a influenciadores por considerar que no cumplen con requisitos de idoneidad y experiencia necesarios.
Por otra parte, en la Alcaldía de Medellín, como lo reportó el medio de comunicación *El Armadillo* en 2022, a través de *TeleMedellín* se celebraron contratos por más de 60 millones de pesos para pauta. En ellos, una cuenta falsa de Twitter (X) terminó convertida en medio de comunicación, cambiando de nombre tres veces desde 2010, para hacer publicidad a la medida del entonces alcalde. Lo anterior pone en tela de juicio la transparencia requerida en la contratación estatal y qué tipo de mensajes se publicitan con recursos públicos, en este caso llegando a la ciudadanía con propaganda disfrazada de información.



- **Las estrategias de comunicación cada vez tienen un componente más robusto en torno a redes sociales:** en razón de las elecciones locales y regionales de 2023, la Registraduría Nacional celebró el contrato interadministrativo 050 de 2023 con la Sociedad de Televisión de Caldas, Risaralda y Quindío, *Telecafé*, como intermediario para ejecutar la estrategia de medios para la comunicación del proceso electoral por un valor total cercano a los 36.400 millones de pesos.
Entre los productos se incluyeron dos ítems relevantes: 1) la contratación de cien influenciadores que tuvieran más de 50.000 seguidores para que, por persona, se publicaran quince mensajes alusivos a las elecciones, y 2) publicidad directa en Facebook, Instagram, Youtube, LinkedIn, Twitter (X), SmartClip, Google Display y TikTok con el objetivo de llegar a 22 millones de personas y obtener al menos 50% de clics. Los informes de ejecución, sin embargo, no son claros en determinar cuánto se invirtió en estos dos puntos.
- **La Gobernación del Valle del Cauca celebró un contrato con Cotelco por 1.300 millones de pesos, orientado a la promoción turística mediante una campaña que incluyó videos y publicidad protagonizada por influencers:** creadores de contenido realizaron viajes destacando lugares del departamento, pero no revelaron que sus publicaciones estaban financiadas por la entidad territorial. Este es un panorama que hará cada vez más difícil para la ciudadanía saber cuándo las personas a las que ven todo el tiempo en redes sociales les están brindando contenido orgánico versus contenido pagado. ❖



El viacrucis de la verdad:

los desafíos en la investigación de la pauta oficial

1 / ESTACIÓN La partida

Lo primero que debes hacer es aprender a elaborar un derecho de petición. A través de un correo electrónico, de una carta de papel o incluso en redes sociales le pides a la administración municipal o departamental información sobre cuál ha sido su gasto en publicidad oficial.



ADVERTENCIA:

Prepárate para que la alcaldía o la gobernación no atienda a tiempo tu solicitud. Puede ocurrir que te remitan a otros canales para dilatar su obligación de dar respuesta.

EN LA PRÁCTICA:

Te contamos que para saber cuánto gastaron las administraciones públicas en estos últimos cuatro años enviamos 69 derechos de petición. Seis entidades no dieron ninguna respuesta: las gobernaciones de Sucre, Atlántico y Putumayo y las alcaldías de Cúcuta, Riohacha y Providencia. En varias ocasiones debimos insistir mediante llamadas telefónicas y correos electrónicos. Responder a las solicitudes de información es un deber constitucional de las entidades, no un favor por el que se deba rogar.

Por otra parte, la Alcaldía de Medellín ejemplificó a la perfección vicios en la entrega de la información: nos pidió enviar un disco duro de un Terabyte (1000 gigas), se demoró en devolverlo y cuando revisamos la información era tal el volumen y su mala organización que tomó mucho tiempo procesarla. Por otra parte, al solicitar los informes y soportes de ejecución, la administración decidió adjuntarnos solamente las facturas y no los avances, y las pruebas de ejecución de los contratos.



2 / ESTACIÓN Los misteriosos tiempos del Estado

Si en los quince días hábiles que dicta la ley no te han respondido, tendrás que poner a prueba al abogado o abogada que hay en ti. Interpondrás una acción de tutela que pida la protección a tus derechos de petición y de acceso a la información. Si la entidad incumple de nuevo, tendrás que activar un incidente de desacato, un recurso para presionar a la entidad a darte una respuesta completa.

ADVERTENCIA:

Cuando se acerca el vencimiento del plazo, las entidades públicas generalmente solicitan una prórroga. Esto podría duplicar el tiempo en el que esperabas obtener la información.

EN LA PRÁCTICA:

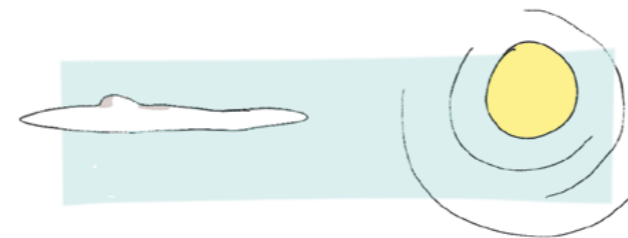
Interpusimos doce acciones de tutela a ciudades y ocho a gobernaciones que demoraron sus respuestas. En dos casos tuvimos que interponer incidentes de desacato: a la Gobernación de Sucre y la Alcaldía de Leticia. Sucre definitivamente no respondió.

Por otra parte, la Alcaldía de Riohacha nunca respondió el derecho de petición. Al interponer la acción de tutela en un juzgado de Bogotá, este argumentó, de forma inexplicable, no ser competente y remitió a un juzgado de Riohacha que, también equivocado, decidió rechazar su competencia. La tutela quedó en un limbo jurídico por lo que se conoce como "conflicto negativo de competencia", remitiendo a la Corte Suprema de Justicia para dirimir. Un desgaste judicial absurdo que deja al derecho de acceso a la información vulnerado y permitió a la Alcaldía no responder.

La Gobernación del Atlántico manifestó haber respondido a un correo electrónico de la FLIP que ya no existe, aun cuando en nuestro derecho de petición fuimos claros en decir cuáles eran las direcciones de respuesta. Nunca quisieron enviar la respuesta a los correos señalados.

En el peregrinaje para descubrir el entramado de la publicidad oficial tendrás que superar siete estaciones que simbolizan las dificultades para acceder, entender, analizar y comunicar la información sobre el rubro dedicado a estos contratos. A lo largo del recorrido deberás enfrentar varios obstáculos y desafíos. Esta ruta busca ser una guía práctica si quieres arriesgarte a hallar la verdad sobre el gasto público.

Por: José A. Cubillos E., FLIP. | ILUSTRACIONES: Jorge Shambo.



3 / ESTACIÓN El laberinto Secop

Al enfrentarte a los poco amigables sistemas de información sobre contratación pública del país, te armarás de paciencia y procurarás practicar ejercicios de respiración. Es probable que las búsquedas parezcan infructuosas y en muchos casos encuentres que los enlaces web están rotos.

Busca pistas de contratos y números del proceso. Como si fuera poco deberás saber que existen cuatro plataformas de rastreo de esta información: Secop I, Secop II, Secop Integrado y SIA Observa, de la Contraloría. En todas puedes encontrar información distinta.



ADVERTENCIA:

Es probable que en ninguna de las plataformas la información esté completa ni actualizada: en ocasiones no hay informes de ejecución o incluso no aparecen los contratos, a pesar de que la transparencia debe ser activa y permanente.

EN LA PRÁCTICA:

A pesar de que las alcaldías y gobernaciones están obligadas a reportar sus gastos en sus páginas web, nunca o casi nunca lo hacen. Por eso, nos vimos obligados a entrar en el laberinto Secop. Incluso allí, no es extraño que no se encuentren documentos claves como los informes de ejecución de los contratos. Esto está lejos de ser una excepción.

4 / ESTACIÓN El valle de la duda

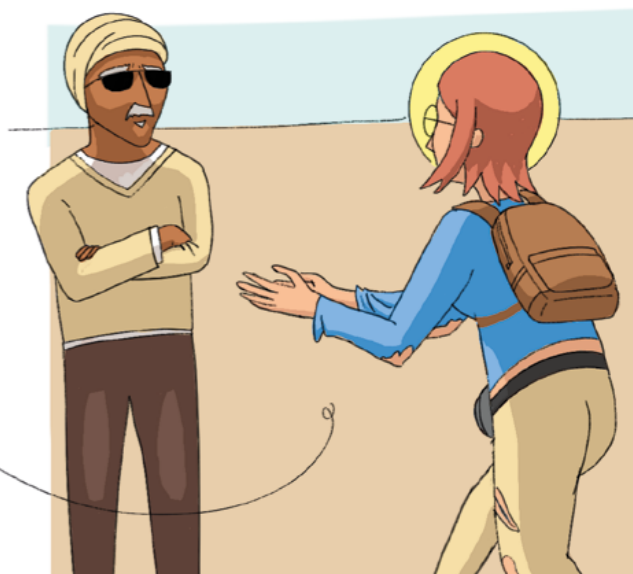
Cuando la entidad responda a tu derecho de petición te puedes enfrentar a cuatro escenarios: el primero es que la respuesta, contra todo pronóstico, esté completa; el segundo, que la respuesta no tenga la calidad necesaria y tengas que preguntar nuevamente; el tercero, que la respuesta no se entienda porque hay inconsistencias; y el cuarto, el absurdo de que te pidan buscar en el Secop.

ADVERTENCIAS:

Lo más probable es que las entidades territoriales no reporten todos sus gastos, que las más grandes (por ejemplo, alcaldías distritales) no brinden información unificada, sino que te remitan a todas sus secretarías. Lo más grave es que te pidan que les envíes un disco duro para entregarte archivos que puedes tardar un año en revisar, solo con el fin de hacerte desistir en tu propósito.

EN LA PRÁCTICA:

En nuestra solicitud de información a 69 entidades territoriales nos ocurrió todo lo anterior. El peor ejemplo, junto al ya mencionado caso de Medellín, fue el de la Alcaldía de Bogotá. Para un solo derecho de petición, la Secretaría General remitió a las decenas de entidades que las componen: desde unidades administrativas hasta la propia Filarmónica de Bogotá. Por supuesto, esto produjo respuestas muy variadas, muchas incompletas, otras que decían no tener competencia. ¿Cuál fue el criterio de distribución? ¿Por qué ni siquiera se intentó centralizar la información? Jamás sabremos la respuesta.



5 / ESTACIÓN El rompecabezas

Ya has conseguido información sobre contratos de publicidad que te interesan, pero no es suficiente. Tendrás que verificar diferentes fuentes y ponerla en hojas de cálculo para poder navegar con diferentes filtros.

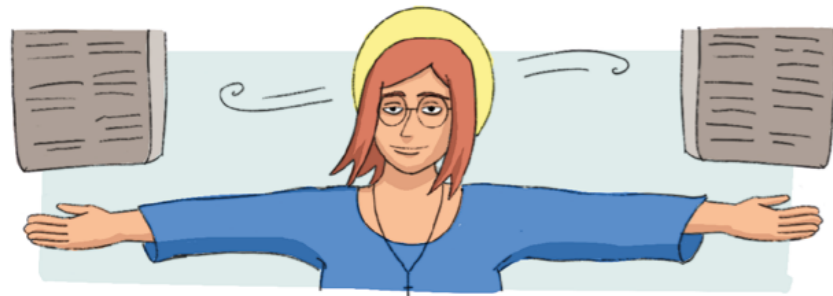
ADVERTENCIA:

Fíjate en aquellas y aquellos contratistas que aparecen con frecuencia en la contratación: empresas de publicidad, centrales de medios, medios de comunicación y agencias, quienes son generalmente los asiduos beneficiarios —administración tras administración— de los recursos destinados a este rubro.

Abre los ojos, probablemente estés ante un enorme gasto de dinero destinado a la autopromoción de funcionarios y tú eres la primera o el primero en darte cuenta.

EN LA PRÁCTICA:

Empresas de composición mixta y agencias o centrales de medios que cumplen el papel de intermediarios suelen responder que no pueden revelar la información de su contratación bajo la figura de reserva comercial. Esto nos impidió ver los detalles de su trabajo, y es un absurdo jurídico que impide la veeduría sobre cómo estos actores hacen uso de recursos públicos. Este fue el caso de ETB, empresa de composición mixta y con proporción accionaria en un 86% pública, que se negó a proveernos la información, lo que hace evidente una tensión sobre su deber de garantizar el acceso a la información y su naturaleza comercial.



7 / ESTACIÓN La luz al final del túnel

Una vez superado el bloqueo, has verificado la información y construido tus argumentos, llegó la hora de publicar los hallazgos. Develar lo que estaba oculto sobre la contratación de manera clara y contundente te elevará a la condición de una o un ciudadano que brinda luces sobre el cuidado de los recursos públicos, el derecho de acceso a la información y la libertad de expresión.

ADVERTENCIA:

Ten en cuenta que, con tu investigación, revelarás nombres de contratistas y cuantías que han beneficiado a empresas, personas naturales, medios de comunicación y políticos. Del tamaño de las denuncias también te pueden sobrevenir algunos problemas. Este es un asunto que no es bien recibido por mucha gente, mientras que otras personas te lo agradecerán en silencio.

EN LA PRÁCTICA:

Para esta investigación dedicamos un mes al envío de derechos de petición, dos semanas a interponer veinte acciones de tutela, siete días destinados a interponer recursos de desacato y tres meses para verificar y analizar la información. Muchos litros de café y llamadas telefónicas. Aún así, de las 69 entidades territoriales consultadas no obtuvimos la respuesta de seis de ellas, a pesar de que las esperamos hasta noche vieja. ❖



6 / ESTACIÓN Abrumarse y organizar

Cuentas con la información que estabas buscando sobre los contratos de publicidad. Pero la cantidad y la complejidad de los datos te abruma de tal manera que no sabes cómo seguir. La tentación de abandonar la tarea es muy grande. Necesitas ordenar y clasificar la información para construir una versión de los hechos que den cuenta de tus hallazgos.



ADVERTENCIA:

Habla con otras personas, investigadores, periodistas, para que te ayuden a organizar tus ideas e identificar qué es lo realmente importante de tu investigación.

EN LA PRÁCTICA:

Hicimos mapas conceptuales, tablas de datos y preguntamos a otras colegas. Aquí fue fundamental trabajar en conjunto con otras personas, que viven de cerca el contexto político y administrativo de los municipios, ciudades o departamentos que analizamos. En varias ocasiones investigamos a partir de información que nos proveen otras personas.

Ya es tiempo de regular la publicidad oficial



Por: Gustavo Gómez, Director Ejecutivo de OBSERVACOM en Uruguay. FOTO: Archivo particular.

El tema de la publicidad oficial se ha instalado en la agenda pública latinoamericana por dos razones principales, ambas relacionadas con su impacto en la libertad de expresión: su uso como herramienta para condicionar el trabajo de los medios y los periodistas en función de sus coberturas informativas, y su impacto en la viabilidad de la actividad periodística en tanto que es una importante fuente de recursos económicos en un escenario de deterioro de los ingresos de los medios tradicionales de comunicación.

Existe abundante evidencia en América Latina y el Caribe del uso de estos recursos públicos de manera de premio y castigo contra medios de comunicación, en un marco de fuerte opacidad y arbitrariedad respecto a los criterios de distribución. La insistencia de organismos de protección de la libertad de expresión como la respectiva Relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [no ha tenido éxito en lograr que se realice con principios y criterios democráticos y transparentes.](#)

Por otra parte, la Unesco ha sostenido que la viabilidad de la actividad periodística es un pilar fundamental de los sistemas democráticos y también de los distintos sistemas económicos. Y los ingresos provenientes de la publicidad oficial, en este sentido, [forman parte de los recursos legítimos que los medios de comunicación y sus periodistas tienen a mano para sostener este trabajo.](#) Su injusta distribución en la región significa un importante golpe a sus posibilidades, especialmente para los medios locales y regionales, tanto comerciales como comunitarios.

La asignación de publicidad oficial es una potestad legítima de los Estados. Incluso una obligación, en tanto se utilice para informar a sus ciudadanos sobre actos administrativos, servicios prestados, avisos de interés y campañas públicas, así como las acciones y rendiciones de cuentas de los organismos públicos, entre otras.

Ahora, si bien no existe un derecho per se de todos los medios de recibir esa pauta, es preciso exigir que su distribución se haga sin sesgos, discriminaciones ni, mucho menos, exclusiones. Tanto por su eventual impacto en derechos fundamentales, como por tratarse del destino de dineros públicos. Con normas claras que así lo obliguen, con estas bases:

- Prohibir que sean utilizadas para beneficiar candidatos o partidos en el gobierno y que tengan el objetivo de castigar o presionar a los comunicadores sociales.
- Delimitar en forma expresa la definición de publicidad oficial y deslindarla de la asignación de subsidios o privilegios para los medios de comunicación.
- Asignarla, como principio general, mediante procedimientos competitivos. La contratación directa debería ser la excepción.
- Distribuir la mediante criterios objetivos y profesionales, establecidos previamente en una ley de forma clara y transparente. La relación entre información o campaña y la población objetivo debe ser el criterio central.
- Informar de forma veraz, objetiva, clara, transparente, necesaria, oportuna y relevante para la población.
- Obligar a una transparencia activa y a la rendición de cuentas de los órganos públicos.
- Obligar a una transparencia del mercado, tales como tiraje, lecturabilidad, audiencia, abonados y/o cobertura de los medios de comunicación. Los precios pagados y las comisiones de las agencias de publicidad.
- Garantizar que haya mediciones confiables, de alcance nacional y sin exclusiones de sectores de medios.
- Implementar un control a través de organismos estatales independientes, en los que existan mecanismos de participación de la sociedad civil.

Lamentablemente la revisión y reforma de la regulación sobre la distribución de la publicidad oficial es una de las deudas de los procesos democráticos en el continente latinoamericano. Aunque no sea suficiente, a estas alturas resulta imprescindible poner algunos límites al poder del Estado para evitar abusos, así como para garantizar una distribución más justa, eficiente y transparente. Ahora es tiempo. ❖

El reto de la contratación: escaleras y serpientes de la pauta oficial

Por: M. Sofía Luna, FLIP.

Estimadas y estimados gobernantes: Bienvenidos al maravilloso mundo del poder. En los próximos cuatro años tendrán la oportunidad de celebrar contratos de publicidad oficial, lo que les permitirá establecer una conexión cercana con la ciudadanía y compartir información que abarca desde políticas de Estado hasta una lista de acciones de gobierno.

Durante este periodo, se espera que transmitan información objetiva, clara, transparente, necesaria, oportuna y relevante para la población. Sin embargo, en algún momento de estos cuatro años, podrían caer en la trampa de utilizar este jugoso rubro para alimentar su ego, sus ambiciones personales o de su grupo político.

Para ayudarles a resistir esa tentación hemos preparado un juego de escaleras y serpientes que traza un camino de las buenas y malas prácticas en la contratación de publicidad oficial.

El juego consiste en que la contratación no se use como un mecanismo para la autopromoción, o para premiar o castigar a los medios de comunicación según su línea editorial. Ese sería un comportamiento muy poco digno de alguien en sus posiciones.

Recuerden que en los próximos cuatro años las escaleras, que aquí son buenos consejos, le ayudarán a avanzar en el camino, y las serpientes, que funcionan como advertencias, son las malas prácticas en las que comúnmente se cae en este tipo de contratación. ¡Que comience el juego!

INICIO DEL MANDATO

a En los primeros seis meses deberá crear una marca territorial, que no esté sujeta a cambio en las siguientes administraciones y que sea acorde a la ley de identidad visual de las entidades estatales. Así mismo, deberá determinar el presupuesto asignado para publicidad y observar en todo momento las limitaciones que se encuentran en el artículo 10 de la Ley 1774 de 2011.

b No haga un plan de comunicaciones. Tampoco tenga en cuenta los diferentes tipos de medios de comunicación en su territorio, su estrategia



en redes sociales, los objetivos de lo que quiere comunicar con las campañas. Siga sus instintos a la hora de destinar el monto presupuestal, el periodo de ejecución y los destinatarios de los mensajes.

ETAPA PRECONTRACTUAL

c Diseñe contratos que resuelvan necesidades específicas de comunicación, campañas, mensajes o propósitos que respondan al cumplimiento de proyectos y metas del Plan de Desarrollo o del Plan de Acción de la entidad. Ese plan debe estar pensado, principalmente, para hacer pedagogía y comunicar a la ciudadanía sobre políticas públicas, derechos y deberes. La contratación de publicidad oficial nunca debe generar en las administraciones una expectativa de no ser criticadas.

d Si desarrolla contratos con objetos muy generales sin precisar la cantidad de productos que se deben realizar y que cumplan con lo que busca informar, podría terminar solicitando un "cheque en blanco" a medios de comunicación o demás contratistas de publicidad. Esto podría dejar a los medios y periodistas atrapados jurídicamente y obligados a publicar lo que su administración desee, desdibujando su función ciudadana de veeduría.

e Si diseña contratos que obliguen a los medios de comunicación a divulgar publicidad disfrazada de información periodística, como si hiciera parte de su línea editorial, no está cumpliendo las reglas de juego porque afecta el derecho de la gente a informarse y esto empañará su administración.

ETAPA CONTRACTUAL

f Asegúrese de llevar a cabo una licitación pública, clara, abierta y suficientemente publicitada que permita la participación de diferentes oferentes. Esto promueve una competencia sana entre posibles contratistas y le da transparencia a la gestión.

g Garantice que en el proceso de selección de contratistas y adjudicación de los contratos participen los gremios y las veedurías ciudadanas. Esta vigilancia ayuda a mejorar los servicios del Estado y el uso eficiente de los recursos.

h Cree campañas que divulguen la información sobre políticas públicas y el funcionamiento de las instituciones estatales que sirvan para

que la ciudadanía acceda a los servicios del Estado.

i Utilice el presupuesto de pauta para advertir de manera efectiva sobre posibles riesgos en el territorio y las medidas que la administración tomará para mitigarlos.

j Si no publica a tiempo la convocatoria de la licitación y no permite la participación de varios oferentes correrá el riesgo de que cuestionen a su administración por contratar a dedo y por amiguismo.

k Si gasta dinero a manos llenas estará desviando recursos que podría utilizar para resolver problemas urgentes de su comunidad.

ETAPA DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO

l Garantice un canal para recibir peticiones, quejas, reclamos y sugerencias sobre el trabajo que desarrollan sus contratistas. Esto también le permitirá evaluar el avance de su gestión e identificar fallas informativas y posibles afectaciones a la libertad de prensa.

m Asegúrese de que ninguna de las piezas de comunicación o campañas públicas de su gestión incluya su imagen, nombre, citas o voz con el objetivo de promocionarse, ni para transmitir eslóganes o publicidad de cualquier partido político.

n Supedite el pago de los servicios de comunicación a la entrega y cumplimiento de las obligaciones contractuales y haga públicos a tiempo todos los informes de ejecución de los contratos.

o Si no responde adecuadamente a las peticiones de información sobre procesos contractuales estaría violando el Estatuto Anticorrupción, la Ley de acceso a la información y la Constitución Política.

p Si contrata servicios para hacerse autobombo o promover a una candidata o candidato o partido político de su preferencia durante la jornada electoral, caerá en la mala práctica más recurrente de la contratación de publicidad oficial.

q Si no publica los contratos en Secop (el sistema electrónico de contratación pública), ni incluye toda la información del proceso (contrato, soportes, informes y vínculos electrónicos que den cuenta de la realización del trabajo), perderá puntos de transparencia.

FINAL DE PERIODO

El cielo: ha superado las pruebas, subió todas las escaleras y no cayó en las serpientes de la contratación estatal. ¡Felicitaciones! Su carrera política puede continuar y seguro tendrá buen futuro como servidora o servidor público.

Infierno: Las serpientes le agobian y las escaleras están cada vez más lejos. Los errores en la contratación ensombrecen su gestión pública y los organismos de control examinarán cómo ha sido su desempeño en el juego. ❖

“Aspiramos a tener un periodismo libre y crítico, que no sea dependiente de la inversión publicitaria”

México cuenta con una ley para regular la pauta oficial; sin embargo, más que un acierto, ha supuesto opacidades que funcionarios públicos aprovechan para propiciar la concentración del dinero en algunos medios y favorecer su imagen.

Marco Arellano, doctor en Ciencia Política y miembro fundador de la Revista *Posibilidad Política*, conversó con la FLIP sobre el estado de esta ley y sus impactos en el ejercicio periodístico.

FOTO: Archivo particular



FLIP: Han pasado dos años desde la vigencia de la Ley para la Transparencia, la Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad. ¿Qué ha ocurrido durante este tiempo?

Marco Arellano (M.A): Esta ley, supeditada a la Ley general de Comunicación Social, intentó regular los procesos de mercado y reducir el poder de las agencias que realizan la contratación de espacios publicitarios entre anunciantes y medios. Así mismo, buscaba dar a los medios y a los anunciantes una relación más transparente que siempre ha estado mediada por las agencias de contratación de medios y de espacios publicitarios. Sin embargo, esta ley fue totalmente abrogada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2023, al encontrarse violaciones en su debido proceso de deliberación. Esto se tradujo en que, dos o tres años después, y a partir de una disputa ante la Suprema Corte de Justicia por parte de la Comisión Federal de Competencia, la COFESE, invalidaran la ley. Esto generó un debate porque fue una ley que se creó *fast track* y que, fundamentalmente, no transformó el mercado entre agencias, anunciantes y medios.

FLIP: ¿Cuáles han sido esas contradicciones por parte del Estado y sus consecuencias en la democracia?

M.A: Lo primero es que el Estado mexicano, en la Ley general de Comunicación Social, no está facultado para contratar espacios publicitarios a través de agencias de contratación. Si el Estado quiere comprar, debe hacerlo directamente con los medios. Si hay y ha habido desviaciones en donde se utiliza una agencia de contratación de espacios publicitarios para hacerle algunos descuentos a secretarías o a poderes del propio Estado. Con la ley que hablamos anteriormente, estas garantías seguían vigentes, pues no había un control. La ley invalidada no controla la cantidad de espacios publicitarios que paga el Estado, sino que permite que la agencia que hace la contratación sea clara sobre el porcentaje de ganancia de dicho proceso. Pero, ¿por qué los anunciantes, incluido el Estado, prefieren la contratación, un poco disfrazada, de agencias especiales? Por ejemplo, al contratar cien spots para distintos anunciantes obtiene un mejor precio, y es por eso que los anunciantes se vuelven un poco rehenes de las agencias de contratación

de medios. Sin embargo, la propia Ley de Comunicación Social mandata al Gobierno mexicano e instituciones públicas a comprar publicidad de manera directa y no a través de intermediarios.

FLIP: Si bien el gobierno del presidente Andres Manuel López Obrador ha disminuido el gasto en pauta oficial a comparación de su antecesor, Enrique Peña Nieto, a su vez se ha caracterizado por la opacidad y concentrar la pauta en unos cuantos medios. ¿Qué impactos tienen estas prácticas en la prensa?

M.A: La contratación de espacios publicitarios por el Estado mexicano en el gobierno de López Obrador ha sido sui generis. Veníamos de un dispendio en gasto en publicidad por parte de Peña Nieto, que le daba prácticamente a todos los medios una gran inversión al ser un gobierno mediático. A diferencia de eso, el gobierno de López Obrador ha tratado de reducir su gasto en publicidad, pero esta baja inversión en el ejercicio periodístico ha exacerbado la polarización que el propio presidente ha alentado. Por otro lado, los medios han tratado de tener una postura más crítica pues ya no reciben los altos gastos; y aquellos que siguen recibiendo o a quienes se les ha concentrado la inversión del gobierno mexicano, han terminado siendo sus jilgueros. Por ejemplo, el presidente decidió invertir en algunos específicos, como la revista *Proceso* o el periódico *La Jornada*, y a los otros los desamparó. En el caso de la televisión, que es el medio más caro, ha tenido una táctica distinta: ha utilizado más los tiempos del Estado y los tiempos fiscales para tener presencia en la pantalla (en época electoral, 48 minutos diarios en radio y televisión, y 30, en época no electoral). Esto pone a la televisión en un escenario complicado porque ha dejado de recibir ese dinero y ha tenido que soslayar o reducir sus participaciones en un 40% del mercado de pauta; sumado a la crisis por las plataformas de streaming y la competencia digital, que le han hecho perder anunciantes y *rating*. Hemos determinado que del total de inversión publicitaria por el cual un medio reci-

be ingresos, el 60% viene por parte del Estado mexicano. Entonces, cuando no hay inversión, puede haber crisis.

FLIP: Organizaciones como Artículo 19 y Fundar han instado al Congreso de la Unión a considerar una reforma de la ley para regular la publicidad oficial bajo unos criterios oportunos y equitativos. ¿Qué debería incluir esta propuesta?

M.A: Tenemos que hacer un poco de historia. Antes de 2008, la compra y venta de espacios publicitarios por particulares a favor del Estado no estaba regulada, por lo que cualquier partido e incluso el Gobierno podía invertir en publicidad sin límite. Entonces, en las elecciones de 2006, había medios que no le vendían espacios publicitarios a ciertos candidatos, y concentraban los mejores espacios y precios a quienes preferían. Esto generó una distorsión democrática porque la ciudadanía podía solo encontrar la publicidad de un partido. En 2007-2008 se reforma la Constitución y se prohíbe explícitamente la compra de espacios publicitarios por parte de cualquier tercero. Esto significó que esa responsabilidad, en minutos, se le transfirió al Estado y al Instituto Nacional Electoral para administrarlos, e hizo que los medios tradicionales ya no recibieran dinero de campañas, particulares y de los gobiernos que trataban de incrementar sus gastos en publicidad en época electoral. Entonces, cuando se pregunta cómo regular bajo criterios oportunos, lo primero es que los gobiernos no deberían acatar la ley y solo utilizar los tiempos a los que ya tienen acceso y no comprar más espacios publicitarios.

FLIP: En junio se realizarán las elecciones federales que incluyen la renovación de los cargos de Presidencia, senadores y diputados. ¿A qué deben comprometerse las autoridades para garantizar los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información?

M.A: Hay que respaldar el ejercicio de labor periodística, porque se requiere

verificar las noticias, vigilar al poder, criticarlo y elaborar reportajes sobre campañas y corrupción. Esto tiene que estar por fuera de la relación siempre codependiente entre la inversión publicitaria de los gobiernos con los medios tradicionales y, ahora, la inversión de los candidatos en el circuito digital. Este es un trabajo a realizar en la democracia mexicana, que busca asegurar la fiscalización correcta de la inversión publicitaria en el circuito digital; garantizar un periodismo que no sea violentado ni amenazado por candidatos o partidos. Aspiramos a tener un periodismo libre y crítico, que no sea dependiente de la inversión publicitaria de candidatos y de medios. También un periodismo digital más comprometido y que no se instale en la lógica de sólo

tener granjas de emisores de información falsa que trata de distorsionar la construcción del debate y la deliberación de la ciudadanía en torno a sus candidatos y a sus elecciones.

FLIP: A partir del caso de México, ¿qué lecciones quedan para los otros países de la región?

M.A: En el caso de los medios tradicionales, el aprendizaje es la regulación del mercado entre compra y pauta publicitaria entre el Estado,

candidatos, anunciantes y medios de comunicación. Esto no es fácil, pues la regulación pasa por ordenar la relación entre estos actores. Si bien se ha innovado en la normatividad, todavía no se han alcanzado a regular las relaciones comerciales entre privados ni a entrar en el ámbito digital. Esa debería ser la agenda de los próximos años en materia de comunicación y de comunicación política. Y la regulación debe estar acompañada de una negociación y de un involucramiento de todos los participantes del proceso del circuito periodístico: anunciantes, agencias de comunicación, los mismos medios y, desde luego, el Estado mexicano. ♦

HAY QUE RESPALDAR EL EJERCICIO DE LABOR PERIODÍSTICA, PORQUE SE REQUIERE VERIFICAR LAS NOTICIAS, VIGILAR AL PODER, CRITICARLO Y ELABORAR REPORTAJES SOBRE CAMPAÑAS Y CORRUPCIÓN.

Las claves de la violencia contra la prensa en 2023

En 2023 la FLIP documentó 460 casos de ataques contra la prensa que dejaron como víctimas a 505 periodistas. Dentro del total de las agresiones se encuentran 158 amenazas y un asesinato. Los impactos de la violencia sobre el ejercicio periodístico siguen siendo alarmantes, sobre todo en el cubrimiento de hechos sociales de principal interés público como elecciones, seguridad y corrupción. Grupos armados, particulares y desconocidos se encuentran a la cabeza de estas agresiones, sin embargo, el año pasado, el principal agresor de la prensa en el país fueron los funcionarios con 27% de los casos; mientras cerca del 20% de la violencia registrada provino de grupos armados ilegales, quienes en su expansión, disputa y hegemonía territorial buscan controlar la información de las zonas en las que hacen presencia.

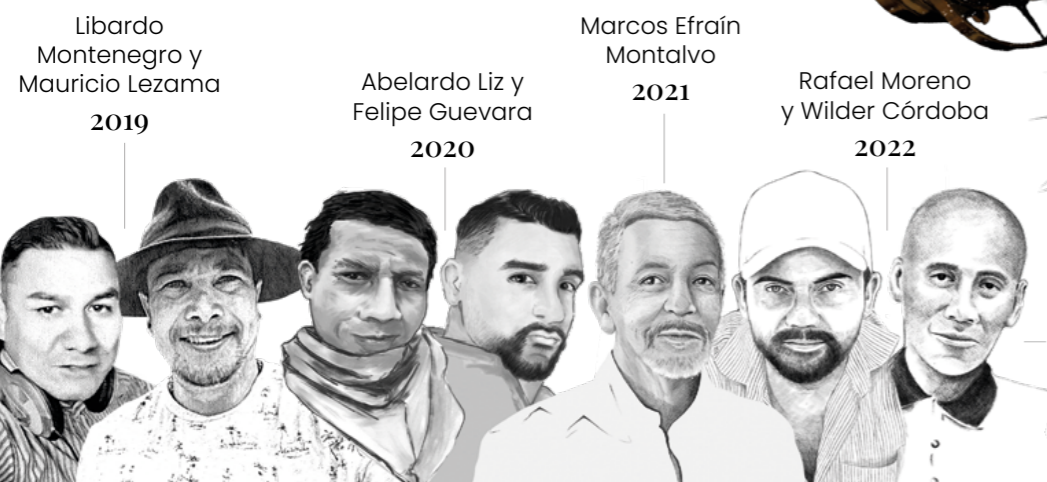
EL ASESINATO DE LUIS GABRIEL PEREIRA

La tarde del 9 de mayo de 2023 fue asesinado Luis Gabriel Pereira en la carretera principal de Ciénaga de Oro, Córdoba. Cinco meses antes, el 13 de enero del mismo año, hizo la primera publicación en *No-tiorense*, portal de noticias en Facebook, del que era director y periodista. La información de capturas, accidentes y orden público de Ciénaga de Oro y municipios cercanos se empezó a destacar en su medio. Su asesinato, sobre el que, a nueve meses de ocurrido, no ha habido avances en la investigación judicial, aumentó el miedo de los periodistas de la zona, quienes acuden a un cuidadoso silencio para proteger sus vidas, en un departamento en el cual, en un año, fueron asesinados dos periodistas.

El 16 de octubre de 2022 fue asesinado Rafael Moreno en Montelíbano, Córdoba. Las investigaciones que él y un pequeño grupo de colegas hacían sobre hechos de corrupción en el sur de Córdoba se detuvieron por completo tras su asesinato. La violencia letal contra la prensa ha atemorizado a los y las periodistas en todo el departamento, quienes deciden no informar sobre hechos que puedan poner en riesgo sus vidas.

El nombre de Luis Gabriel Pereira se suma al de otros 164 periodistas que, de 1977 a 2023, han perdido sus vidas por razones vinculadas a su oficio.

ENTRE 2019 Y 2022 FUERON ASESINADOS LOS SIGUIENTES PERIODISTAS:



ILUSTRACIONES: Rowena Neme | FOTOS: Archivo particular



COLLAGE: Mónica Leguizamón

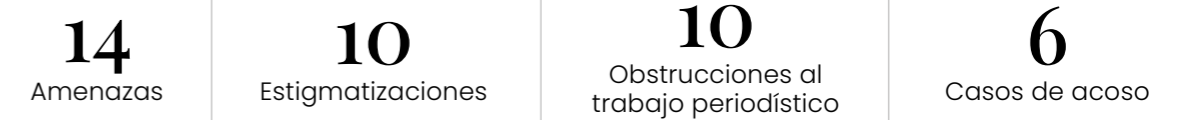
AGRESIONES CONTRA LA PRENSA EN LAS ELECCIONES LOCALES

En las elecciones locales de 2023 se registraron 55 agresiones (catorce más que en las mismas elecciones de 2019), en las que 61 periodistas fueron agredidos tanto en el cubrimiento que hicieron de las campañas, como en el registro informativo el día de las elecciones. Políticos, candidatos, simpatizantes, actores armados ilegales y fuerza pública son algunos de los actores que presionan, intimidan o agreden a periodistas en tiempos electorales, sobre todo en las elecciones locales, en las que suele aumentar la violencia contra la prensa.

Grupos armados ilegales interesados en determinar las elecciones amenazaron a la prensa en Putumayo, Huila, Antioquia, Arauca y Valle del Cauca. En Tuluá, por ejemplo, Los Cancherberos y La Oficina enviaron panfletos a periodistas en los que les amenazaban de muerte si cubrían algunas de las campañas a la Alcaldía. Como respuesta a esta grave intimidación, las tres emisoras más importantes de una ciudad con más de doscientos mil habitantes dejaron de informar sobre campañas y agenda electoral.

Las dificultades para informar sobre las elecciones también se presentaron el día de los comicios en los que, pese a las advertencias, funcionarios y miembros de la fuerza pública en La Guajira, Arauca y Antioquia impidieron el ingreso de periodistas a los puestos de votación, generando una clara obstrucción al trabajo periodístico.

PRINCIPALES AGRESIONES EN EL CONTEXTO ELECTORAL:

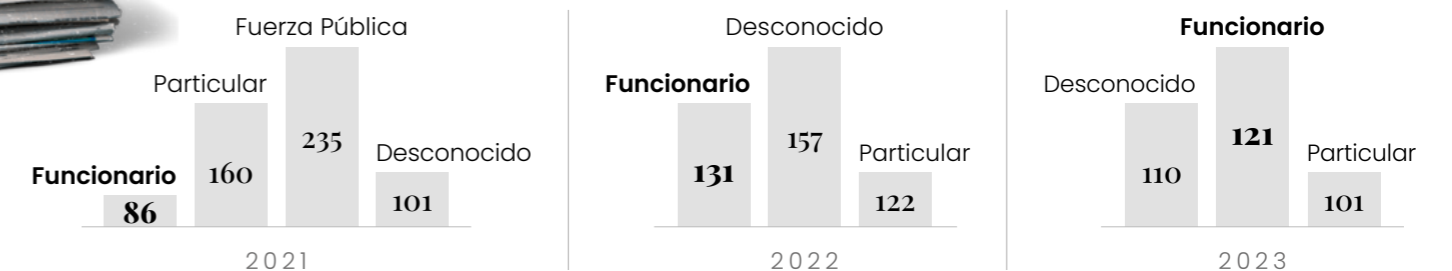


CADA TERCER DÍA UN FUNCIONARIO AGREDIÓ A LA PRENSA

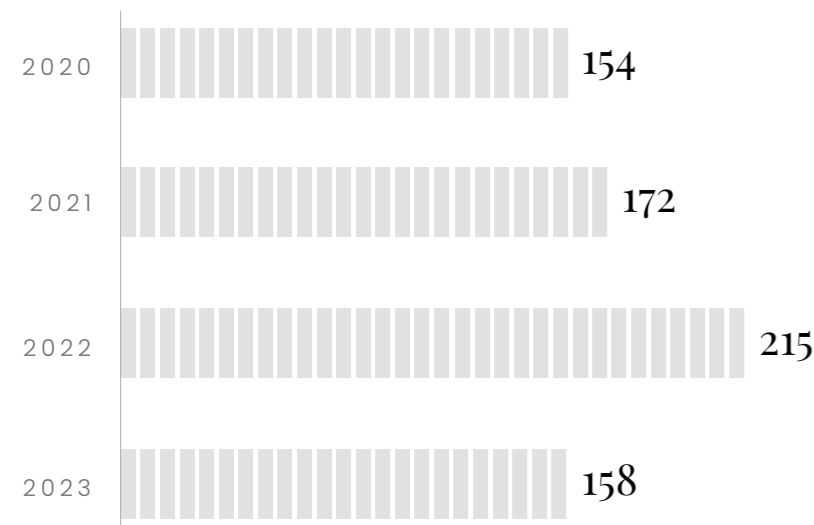
En los últimos tres años, las agresiones por parte de funcionarios a periodistas han venido en aumento. En 2023 vimos a funcionarios y servidores públicos como concejales, alcaldes, gobernadores y el mismo presidente, estigmatizando a la prensa cuando cubrieron temas relacionados con su gestión y sobre las elecciones. Se presentaron 121 agresiones por parte de servidores públicos contra periodistas por razones vinculadas a su oficio a lo largo y ancho del país, sobre todo en Bogotá (37), Antioquia (15) y Valle del Cauca (8).

Además de estigmatizar, acosaron judicialmente y obstruyeron el acceso a la información pública. La censura que instalan las y los funcionarios lesiona seriamente la democracia, pues busca inhibir publicaciones periodísticas sobre la gestión pública, y desincentivar veedurías que la prensa hace sobre los poderes públicos. En los últimos años, la estigmatización sobre periodistas ha sido la agresión más frecuente por parte de funcionarios quienes, antes de responder a las informaciones periodísticas, deciden desprestigiar a las y los mensajeros y no atender al mensaje.

RANKING AGRESORES:



LAS AMENAZAS A LA PRENSA



La amenaza es la forma de agresión más recurrente contra la prensa en Colombia. Durante tres años consecutivos, entre 2020 y 2022, la FLIP registró un alto número de amenazas que aumentó año tras año. Sin embargo, esta tendencia de incremento de amenazas a periodistas disminuyó en 2023, cuando se presentaron 158, que sigue siendo elevado si se compara con los registros de la Fundación cinco años atrás. Periodistas de todo tipo de medios, que se encontraban informando sobre diversos temas y en distintas zonas del país, fueron objetos de estas amenazas concentradas en Bogotá (20), Antioquia (19), y Arauca (17).

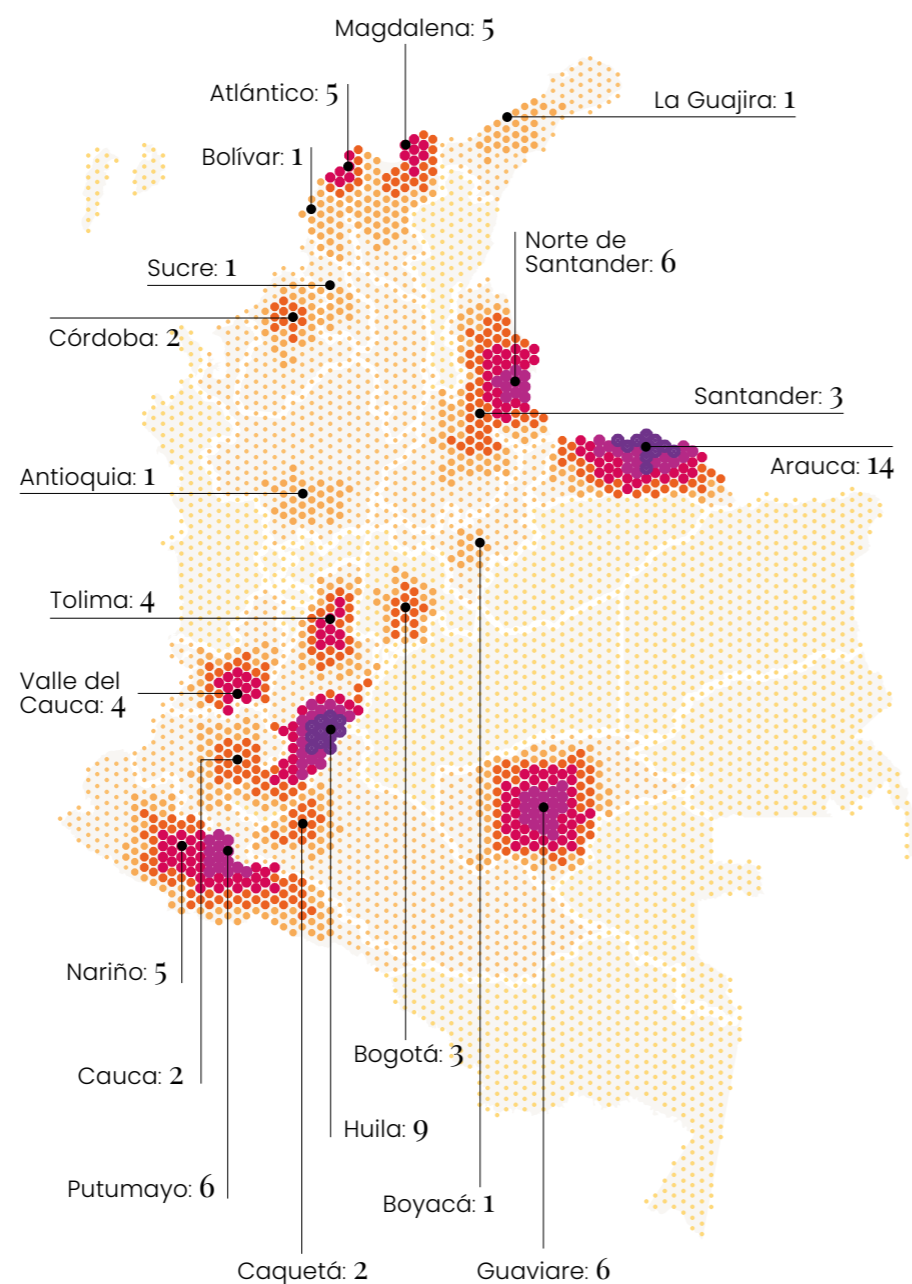
El protagonista de este tipo de violencia contra la prensa suele ser desconocido, un actor sin nombre ni rostro pero con el objetivo claro de acallar al periodista e impedir que se conozca una verdad que desea permanezca oculta. Esta forma de ejercer violencia no solo tiene impacto directo en quienes reciben las amenazas sino en sus entornos más cercanos, sean los periodísticos, familiares o sociales. La falta de investigación y esclarecimiento de estas agresiones permite su continuidad a lo largo del tiempo.

PERIODISTAS EN LA MIRA DE LOS GRUPOS ARMADOS

En 20 de los 32 departamentos del país se registraron agresiones por parte de actores armados que presionaron e intimidaron a periodistas, y buscaron interferir en la línea editorial de sus medios. En 2023 estos grupos, tuvieron una presencia territorial amplia o solo en una ciudad, realizaron 81 agresiones a periodistas por razones vinculadas a su oficio.

La violencia del conflicto armado siempre ha tenido en su campo de batalla a la prensa. Cuando las disputas por el territorio entre grupos armados se avivan, las y los periodistas de esos mismos lugares se ven obligados a callar o informar con el mayor sigilo. La expansión territorial de actores armados ilegales como el Clan del Golfo, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) o el Estado Mayor Central, ha llevado esta sombra de censura a territorios donde el periodismo es escaso, pues cuenta tan solo con uno o dos periodistas por municipio. Las nuevas dinámicas del conflicto armado a manos de jóvenes, repite fórmulas ya conocidas sobre el control de la información local, que se quiere alterar y poner en disposición de la disputa o el control territorial de uno u otro grupo armado.

Por ejemplo, las disputas entre los Comandos de Frontera y el Frente Carolina Ramírez en el Putumayo, y las presiones que los dos grupos realizaron a la prensa local, permitió que periodistas de diferentes medios de comunicación hicieran un pacto colectivo de silencio frente a las acciones de uno u otro grupo. Ese silencio periodístico impidió tener información sobre graves hechos de violencia en el departamento, pero fue una acción de protección concertada entre quienes estaban en acecho constante de los actores armados. ♦



¿Te gustaría aprender a detectar y combatir la desinformación, a crear y promover medios de comunicación escolares y a desarrollar el pensamiento crítico de tus estudiantes?

Soy Vera y, si eres docente de bachillerato con deseos de convertirte en un agente de cambio en tu comunidad educativa, el diplomado **Herramientas para leer el mundo** de la FLIP está hecho para ti. Con mi compañero Tuki, te enseñaremos a verificar lo que publican los medios de comunicación, a producir información y a promover una cultura democrática y participativa en el aula.

¡Únete a nosotros en esta emocionante aventura!

Disponible en www.escuela.flip.org.co



¡Sé parte del universo de Perifoneo!

Un pódcast sobre libertad de expresión, en el que contamos historias y debatimos con personajes que tienen mucho por decir.



ILUSTRACIONES: @rosaem_

Prepárate para nuestra cuarta temporada

Perifoneo
Un pódcast sobre libertad de expresión

ESCÚCHANOS EN:

