

# Ni premio ni castigo

*Inversión, mecanismos y procedimientos de  
asignación de la publicidad oficial en Uruguay.*

*Estándares de protección de la libertad  
de expresión para una regulación democrática  
de este recurso estatal.*

GUSTAVO BUQUET  
EDISON LANZA  
DAVID RABINOVICH

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Ni premio ni castigo	GUSTAVO BUQUET, EDISON LANZA, DAVID RABINOVICH
Los sindicalistas y los desafíos del segundo gobierno progresista	CORRIENTE SINDICAL ARTICULACIÓN
Hacia una ley de servicios de comunicación audiovisual	LOURDES RODRÍGUEZ
La televisión privada comercial en Uruguay	EDISON LANZA GUSTAVO BUQUET
Juventud, violencia y ciudadanía en el Uruguay del siglo XXI: Medios, justicia y educación	NILIA VISCARDI
Juventudes desarrollo Prioridad política e inversión pública en juventud	BOLÍVAR MOREIRA
Cómo garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios: aportes para la revisión y reforma de la Ley de Radiodifusión en Uruguay	GUSTAVO GÓMEZ GERMANO
Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación	ABEL OROÑO
Políticas progresistas de juventud. Experiencias y perspectivas al finalizar el primer gobierno de izquierda	NICOLÁS AMBROSI RAFAEL SANSEVIERO
Democracia, género y equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El sobreendeudamiento soberano en debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación socioeconómica y desigualdades: Desafíos para las políticas públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las promesas incumplidas. Los países pobres se rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La emergencia de un nuevo actor de la integración regional	DANIEL CHASQUETTI
La izquierda uruguaya y la hipótesis del gobierno. Algunos desafíos político-institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la región y en el mundo: Conceptos, estrategias y desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a propósito de los desafíos del movimiento sindical uruguayo	CRISTINA ZÜRBRIGGEN NATALIO DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas públicas de comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y dilemas de la izquierda en la antesala del gobierno	GABRIEL PAPA
La asociación interregional Mercosur-Unión Europea: desafíos del proceso de negociación	CECILIA ALEMANY
Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema	GUSTAVO DE ARMAS

# Ni premio ni castigo

*Inversión, mecanismos y procedimientos de asignación de la publicidad oficial en Uruguay.*

*Estándares de protección de la libertad de expresión para una regulación democrática de este recurso estatal.*

GUSTAVO BUQUET

EDISON LANZA

DAVID RABINOVICH



*setiembre 2012*

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

---

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Representación en Uruguay  
Plaza Cagancha 1145, piso 8  
Casilla 10578, Suc. Pluna  
e-mail: [fesur@fesur.org.uy](mailto:fesur@fesur.org.uy)  
<http://www.fesur.org.uy>  
<http://www.fes-sindical.org>

Tels.: [++598] 2902 2938 / 39 / 40  
Fax: [++598] 2902 2941

---

Corrección:

Diseño y diagramación: [www.glyphosxp.com](http://www.glyphosxp.com)  
Depósito legal: 360.193/12

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar un ejemplar.

# Índice

Prólogo	5
I. Introducción	6
II. Marco conceptual	7
II.1. Asignación de la publicidad oficial y libertad de expresión	7
II.2. Principios para la asignación de publicidad oficial	9
II.3. Buenas prácticas en materia de publicidad oficial	11
II.4. Breve historia de la asignación de publicidad oficial en Uruguay	12
II.5. Marco regulatorio de la asignación de publicidad oficial en Uruguay	13
III. Acceso a los datos utilizados	15
III.1. Motivación de la presente investigación	15
III.2. La herramienta del derecho al acceso a la información pública	16
III.3. Transparencia estatal y publicidad oficial	16
IV. La inversión publicitaria del Estado central	20
IV.1. El Estado: Principal inversor publicitario	20
IV.2. La Pauta del Estado	22
IV.3. La inversión del Estado en medios de Montevideo y del interior	22

23	IV.4. La inversión publicitaria del Estado Central en TNU y SODRE
24	IV.5. La inversión del Estado Central en los medios de la prensa escrita
25	V.6. La discrecionalidad a través de casos concretos
26	IV.7. La importancia de la serie histórica
27	V. Resumen de resultados y conclusiones
31	Anexo
34	Bibliografía

# Prólogo

La transparencia en las relaciones del Estado con la sociedad es un desafío de las democracias. Junto con las búsquedas de nuevas aperturas a la participación social, la democratización de las comunicaciones, entre otras aspiraciones, la transparencia integra un elenco muy preciso de retos para la expansión de las democracias.

La Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) ha cooperado con la sociedad civil y los gobiernos progresistas en el debate y formulación de propuestas para estos campos. Una copiosa serie de títulos de publicaciones, seminarios nacionales e internacionales y debates de las redes regionales de partidos y fundaciones progresistas dan cuenta del compromiso institucional con estas problemáticas.

El presente trabajo fue realizado por un equipo integrado por un periodista de investiga-

ción (David Rabinovich), un activista e investigador de los derechos humanos y la libertad de expresión (Edison Lanza) y un economista especializado en la comunicación y la cultura (Gustavo Buquet). Su eje es una investigación sobre cómo se realiza hoy la asignación de publicidad oficial, y fue realizada en base a una muestra de organismos del Estado y considerada en una perspectiva comparada con los últimos diez años. El mecanismo utilizado para obtener los insumos para investigar fue la apelación al derecho ciudadano a acceder a información en poder del Estado.

FESUR siente que con esta nueva publicación está contribuyendo a un debate sustantivo de la sociedad uruguaya.

*Simone Reperger*  
Representante de la  
Fundación Friedrich Ebert en Uruguay

# I.

## Introducción

Desde hace años asistimos a un fuerte debate público sobre la finalidad, los usos y los eventuales abusos respecto a la distribución y la asignación de la publicidad oficial. Se trata de un recurso legítimo que, cuando es mal utilizado por el Estado, puede afectar la libertad de expresión y distorsionar el sistema de medios.

Este trabajo pretende analizar algunos modelos y estándares para resolver las tensiones que provoca este conflicto en un sistema democrático, pero también pretende presentar una actualización de la situación de la asignación de publicidad oficial por parte del Estado uruguayo.

¿Qué criterios se utilizan actualmente para la distribución de la publicidad oficial? ¿De qué montos estamos hablando y qué importancia tienen para los ingresos de los medios? ¿La asignación de publicidad oficial es actualmente más eficiente y justa? ¿Qué ha cambiado respecto al pasado?

Una política pública para asignar la publicidad oficial debe arbitrar entre múltiples intereses: limitar la discrecionalidad del Estado para asignar este recurso a los medios de comunicación, adoptar medidas que afectarían a los

intereses particulares que se benefician de la desregulación actual (medios concentrados, medios de «alcance nacional» y agencias de publicidad, entre otros), y delimitar con claridad la finalidad y los objetivos de la publicidad oficial.

Siendo un camino complejo, la problemática de la asignación de la pauta oficial está siendo objeto de preocupación y abordada por los organismos de protección de los derechos humanos. En lo que respecta al continente americano, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE) ha generado una serie de principios y estándares para la asignación de la pauta oficial.

En el presente trabajo se presentan los estándares regionales que vinculan las buenas prácticas en materia de asignación de publicidad oficial con las garantías para el ejercicio de la libertad de expresión. También se dan a conocer nuevos números y cifras relacionadas con el peso de la publicidad oficial en los distintos medios de comunicación, su distribución Montevideo-Interior, su distribución por plataforma o modalidad (prensa, radio y televisión) y el papel de los intermediarios.

# II.

## Marco conceptual

### II.1. Asignación de la publicidad oficial y libertad de expresión

¿Qué gobernante no ha sentido la tentación de utilizar los recursos de la publicidad oficial para ganarse el favor de la prensa? «No pago para que me peguen», dijo una vez el presidente mexicano José López Portillo a comienzos de la década de 1980 para justificar los fondos que en forma desembozada destinaba a la prensa amiga y retaceaba a la prensa crítica. Entre otros medios la revista Proceso fue privada de la pauta oficial por su posición crítica durante aquel gobierno.

No faltan en la región los gobiernos que lisa y llanamente no destinan publicidad oficial a los medios críticos y asignan recursos desproporcionados a la prensa dócil u oficialista. Este tipo de conducta ha sido definida como una de las expresiones de la denominada censura indirecta o sutil.

La libertad de expresión y el derecho a la información permiten a los ciudadanos buscar, recibir y difundir información. De este modo, no sólo pueden controlar a sus representantes en el gobierno y opinar sobre lo que hacen,

sino también custodiar las restantes libertades y derechos fundamentales.

Como contrapartida, la libertad de expresión tiene una extrema sensibilidad y puede ser afectada de múltiples formas que van desde la censura directa, definida por el silenciamiento o supresión radical de voces críticas, hasta mecanismos de censura indirecta, sutil o más o menos sofisticados.

En las democracias la censura radical sobre los contenidos, la persecución física y el hostigamiento a los periodistas, constituyen violaciones graves a las libertades civiles y políticas. En tales circunstancias, algunos gobiernos suelen acudir a mecanismos indirectos, en apariencia legítimos, para intentar poner bajo control el flujo informativo sobre los asuntos públicos o de gobierno.

Por ello, el uso desviado de mecanismos legítimos para castigar a los medios y periodistas por sus líneas informativas o editoriales son conductas prohibidas en el Sistema Interamericano de DDHH.

El artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere,

específicamente, a estos mecanismos indirectos que tienden a «impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones»:

«No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones».

Bajo este supuesto, los organismos de protección de derechos humanos en la región han detectado un repertorio de mecanismos de censura indirecta que comprenden acciones como el establecimiento de impuestos discriminatorios, la persecución a los medios por parte de los organismos fiscales, el establecimiento de colegiaciones obligatorias para los periodistas, el otorgamiento arbitrario de frecuencias para la radiodifusión o el favorecimiento de la concentración mediática y, como se ha visto, la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial.

En la medida en que las presiones ocultas o indirectas ejercidas por funcionarios del gobierno tienen el propósito o efecto de interferir con la libertad e independencia de los medios, violan las normas internacionales de derechos humanos (Asociación por los Derechos Civiles: 2008).

De hecho, la distribución arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial fue uno de los primeros mecanismos de censura indirecta abordados por el sistema interamericano.

La Relatoría Especial (RELE) en su Informe Anual correspondiente al año 2003 dedicó un capítulo especial a estudiar este fenómeno y concluyó que «la obstrucción indirecta a través de la publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión». Ya en ese año la RELE advertía: «Este tema merece especial atención en las Américas, donde la concentración de los medios de comunicación ha fomentado, históricamente, el abuso

de poder por parte de los gobernantes en la canalización del dinero destinado a la publicidad (RELE, informe anual 2010).

Además del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, el documento internacional más completo referido a la libertad de expresión y el derecho a la información, se refiere de modo puntual a esta violación al derecho a la libertad de expresión.

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH es el más específico sobre este asunto y expresamente señala:

«La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión».

Como ya fue mencionado, los mecanismos de censura indirecta suelen esconderse detrás del aparente ejercicio legítimo de facultades estatales, muchas de las cuales se ejercen por los funcionarios en forma discrecional. (...) Desde este punto de vista, una facultad legítima del Estado puede configurar una violación del derecho a la libertad de expresión si (a) el ejercicio de la facultad estuvo motivado en la posición editorial del sujeto afectado y (b) el ejercicio tuvo por objeto condicionar el libre ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

En el caso de la distribución de la publicidad oficial, se configura un caso de censura indirecta cuando la misma es realizada con fines discriminatorios de acuerdo a la posición editorial del medio incluido o excluido en ese reparto y con el objeto de condicionar su posición editorial o línea informativa. Es una forma de presión que actúa como *premio* o *castigo* y que tiene por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión (RELE, 2010).

## II.2. Principios para la asignación de publicidad oficial

Por tratarse la asignación de publicidad de un recurso extremadamente delicado en relación con la libertad de expresión, el sistema de medios y, en definitiva, el buen funcionamiento del sistema democrático, desde hace más de una década se vienen desarrollando esfuerzos desde la sociedad civil y desde los organismos de protección de derechos humanos de la región para alcanzar algún grado de consenso en torno a una serie de principios que puedan regular la asignación de publicidad oficial en el marco de un sistema democrático.

En octubre de 2006, la organización argentina Asociación por los Derechos Civiles (ADC) lanzó los «**Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial**», documentos que contiene una serie de recomendaciones y parámetros básicos que debería seguir una ley sobre publicidad oficial.

Estos *Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial* son los siguientes:

1. Necesidad de regulación legal.
2. Definición de los objetivos de la publicidad oficial.
3. Distribución no discrecional.
4. Descentralización.
5. Transparencia.
6. Control externo adecuado.

En agosto del 2009 el Grupo Medios y Sociedad (GMS) de Uruguay publicó el libro «Libertad de Expresión y Publicidad Oficial. Construcción de una regulación legal para prevenir el uso de la publicidad oficial en Uruguay como un mecanismo de censura indirecta», documento que incluyó el primer proyecto de ley presentado en el Parlamento Nacional sobre asignación de publicidad oficial basado en principios, que en la anterior legislatura fue tratado en la Comisión de Industria de la Cámara de Representantes, sin que llegara a ser aprobado.

Todos los esfuerzos regionales finalmente confluyeron en un proceso de elaboración de principios para la asignación de la publicidad oficial desarrollado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, junto a expertos y organizaciones no gubernamentales. El documento que reúne los «Principios sobre regulación de la publicidad oficial en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos» fue finalmente aprobado por la Asamblea General de la OEA el 7 de marzo de 2011, lo que lo transforma en un mandato para los gobiernos de la región.

Los principios que establece este documento son los siguientes:

### 1. Establecimiento de leyes especiales, claras y precisas

Los Estados deben adoptar reglas legales específicas sobre publicidad oficial en cada uno de sus niveles de gobierno. La carencia de un marco legal específico y adecuado para la definición de los objetivos, la asignación, contratación y control de la pauta estatal permite una utilización arbitraria de estos recursos en detrimento de la libertad de expresión.

### 2. Objetivos legítimos de la publicidad oficial

Los Estados deben utilizar la pauta o publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan

y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad. Se debe tratar de información de interés público que tenga por objeto satisfacer los fines legítimos del Estado y no debe utilizarse con fines discriminatorios, para violar los derechos humanos de los ciudadanos, o con fines electorales o partidarios.

### **3. Criterios de distribución de la pauta estatal**

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

### **4. Planificación adecuada**

La norma regulatoria debe exigir que las distintas dependencias del Estado realicen una adecuada planificación del avisaje estatal. La decisión de otorgar fondos públicos para publicidad oficial debe adoptarse de modo transparente, justificado y que permita el control público. La pauta debe estar justificada en la existencia de campañas y avisos publicitarios que respondan a necesidades concretas y reales de comunicación.

### **5. Mecanismos de contratación**

Los Estados deben asignar los recursos publicitarios a través de procedimientos abiertos,

transparentes y no discriminatorios, atendiendo a las características de cada jurisdicción. Sólo excepcionalmente, y en casos de emergencia o imprevistos plenamente justificados, los Estados pueden recurrir a sistemas de contratación cerrados o directos.

### **6. Transparencia y acceso a la información**

Los individuos tienen derecho a conocer toda la información sobre publicidad oficial que se encuentre en poder del Estado. Para ello, el Estado debe promover la transparencia de los datos relativos a pauta estatal de dos maneras. En primer lugar, debe publicar periódicamente toda la información relevante sobre criterios de contratación, motivos de asignación, presupuestos, gastos y contratos publicitarios, incluyendo los montos de publicidad discriminados por medios, campañas publicitarias y organismos contratantes. En segundo lugar, debe garantizar, ante cada requerimiento por parte del público en general, el fácil acceso a la información.

### **7. Control externo de la asignación publicitaria**

Los Estados deben establecer mecanismos de control externo por un órgano autónomo que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial. Dichos controles deberían incluir auditorías periódicas sobre los gastos y prácticas del gobierno en materia de contratación de pauta, así como informes especiales sobre las prácticas del Estado en la materia que tengan un adecuado control legislativo o parlamentario. Los Estados deben establecer sanciones adecuadas para los casos de incumplimiento de la ley, así como también recursos apropiados que permitan identificar y controvertir asignaciones ilegales de publicidad oficial.

### **8. Pluralismo informativo y publicidad oficial**

Los Estados deberían establecer políticas y destinar recursos para promover la diver-

sidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros, diferenciados de los gastos de publicidad oficial. La pauta estatal no debe ser considerada como un mecanismo de sostenimiento de los medios de comunicación.

### II.3. Buenas prácticas en materia de publicidad oficial

La publicidad oficial forma parte de la política de comunicación de los organismos públicos. «Es un elemento más de la comunicación pública que sirve a los poderes públicos para intercambiar y compartir información con los ciudadanos» (Villanueva: 2009).

Bien utilizada, contribuye a dotar de mayor transparencia al Estado, junto con las políticas de acceso a la información pública y las políticas anticorrupción. Constituye además una herramienta central para la difusión de las garantías que gozan los ciudadanos para ejercer sus derechos, a través de campañas de bien público, difusión de políticas vinculadas a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), la difusión de prestaciones sociales y servicios estatales. Obviamente en esta categoría también ingresa la difusión clásica de actos de gobierno, leyes, reglamentos, licitaciones, contratos, etcétera.

En esta concepción, la publicidad oficial debe constituirse en un instrumento para garantizar el derecho a saber de las personas y para difundir información de alto interés público. Por ello, la publicidad oficial debe desvincularse de otras finalidades a las que puede servir, pero que constituyen un uso desviado de su finalidad: la publicidad oficial no es información política del gobierno; tampoco debería servir para difundir los logros del gobierno, ni para promover la figura de un funcionario electo o de confianza política.

Al no existir reglas que impidan la utilización partidaria de la publicidad oficial, los gobier-

nos cuentan por un lado con una presencia destacada en los medios audiovisuales a través de su publicidad oficial, la que se potencia luego con el uso de los espacios que le corresponden al partido de gobierno en el marco de los espacios gratuitos de la campaña propiamente dicha. La publicidad oficial opera pues como un distorsionador del juego político a favor del oficialismo, a la vez que genera una relación clientelar con los medios de comunicación, debilitando su función en sociedad (Becerra, 2011).

Todo esto haciendo abstracción en este trabajo sobre un eventual uso abusivo y lindante con la corrupción de la publicidad oficial, que no parece ser un problema actual en Uruguay, y que debería ser objeto de una investigación enfocada en políticas para prevenir la corrupción en la administración pública.

Aquí se estudia la finalidad de la publicidad oficial vinculada a su papel en la comunicación del gobierno, en el marco de una sociedad democrática, como parte del sistema de garantías de la libertad de expresión, el pluralismo en los medios de comunicación y la independencia de los periodistas.

Sin un marco conceptual ni normativo de referencia en Uruguay, conviene repasar algunos ejemplos salientes de la experiencia comparada. La *Política Comunicacional* del Gobierno de Canadá define el objetivo de la comunicación estatal y establece criterios de planificación y distribución de la pauta oficial. En efecto, la reglamentación establece que la comunicación estatal debe procurar «satisfacer las necesidades informativas de la población» e informar al público respetando «la libertad, el pluralismo, la seguridad, la sinceridad y el respeto»<sup>1</sup>.

La reglamentación también dispone que las comunicaciones y campañas publicitarias deben planificarse en el marco del plan anual de

<sup>1</sup> Communication Policy of the Government of Canada, 1 de agosto de 2006, disponible en, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12316&section=text#cha1>.

actividades de cada entidad; prohíbe las campañas publicitarias que difundan mensajes de partidos políticos y suspende la publicidad durante el período electoral.

El Reino Unido, por su parte, contó hasta este año con una Oficina Central de Información y Comunicación (Central Office of Information) que centralizó tanto el diseño de campañas de marketing y comunicación para el gobierno, como la investigación, control y auditoría del gasto del gobierno central en comunicación e información. En el marco de la actual crisis financiera y económica que afecta al país la COI fue una de las agencias que el gobierno británico decidió cerrar y re-distribuir sus competencias; no obstante todavía se pueden acceder a los completos informes que durante años realizó para diseñar, monitorear y transparentar las campañas publicitarias del gobierno.<sup>2</sup>

Perú también cuenta con una ley que regula la Publicidad Oficial desde agosto de 2006<sup>3</sup>. La norma tiene por objetivo, entre otros, establecer criterios generales para el uso de los recursos presupuestarios en materia de publicidad oficial. La ley exige que las campañas se planifiquen y que se justifiquen técnicamente los medios de comunicación seleccionados para emitirlos. Asimismo, la ley prohíbe que los fondos públicos sean destinados a apoyar una candidatura a un puesto de elección popular o a un partido político.

---

2 <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120406035308/http://www.coi.gov.uk/documents/coi-annualreport2010-11.pdf>

3 Ley 28.874 del Perú, sancionada el 14 de agosto de 2006. Disponible en: [http://www.censuraindirecta.org/web\\_files/download/articulos/adjuntos/Ley-28874-de-Publicidad-Estatal-pdf-1586.pdf](http://www.censuraindirecta.org/web_files/download/articulos/adjuntos/Ley-28874-de-Publicidad-Estatal-pdf-1586.pdf). Cabe destacar que la norma no habría logrado eliminar la discrecionalidad en la distribución de la pauta publicitaria, en parte como consecuencia de su falta de reglamentación.

## II.4. Breve historia de la asignación de publicidad oficial en Uruguay

El uso abusivo y arbitrario de los fondos destinados a publicidad por parte de diferentes organismos estatales ha sido un problema en la relación gobierno-medios, sobre todo en la primera década y media del Uruguay pos dictadura.

En ese período la sociedad asistió en varias oportunidades a episodios de abusos en la distribución de estos recursos, que incluso fueron objeto de investigaciones judiciales que culminaron con el procesamiento de funcionarios políticos. A partir del gobierno presidido por Jorge Batlle y en los dos siguientes del Frente Amplio la situación se muestra bajo niveles de discrecionalidad más acotados.

Actualmente, en distintas oportunidades resurge la polémica por la discrecionalidad de la que disponen grandes avisadores del Estado (como las empresas públicas) para manejar sus presupuestos publicitarios. El ex ministro de Industria Jorge Lepra decía al respecto: «Desde la actividad privada pude ver cómo año a año ANCAP (la petrolera estatal), empresa monopólica, gastaba millones de dólares en publicidad, cuando las otras tres empresas que competían en el mercado (de distribución), sumadas, gastaban menos de un tercio de lo que gastaba ANCAP y hablamos de tres de las siete hermanas (se refiere a las grandes multinacionales del petróleo)». (GMS: 2010)

En 1999 el semanario Brecha publicó una investigación sobre la discriminación en el otorgamiento de publicidad oficial en una famosa campaña de ANTEL.

El cuestionamiento generalizado al clientelismo llevó a tomar algunas medidas. Ya desde la Presidencia de Jorge Batlle (2000 -2005) no se cayó en el tradicional reparto arbitrario que cada gobierno anterior había hecho de las frecuencias de radiodifusión; ni bajo su gobierno se presionó a los medios para tratar o dejar

de tratar algún tema. Se detuvo la persecución a las radios comunitarias y hubo intentos de mejorar los criterios de asignación de la publicidad oficial. (GMS: 2010)

Es visible el esfuerzo de las últimas administraciones en el Uruguay por cambiar el clientelismo tradicional y la arbitrariedad en el manejo de los recursos públicos destinados a los medios de comunicación; pero los números muestran que no se ha logrado modificar de forma sustancial aspectos medulares que determinan la forma en que se reparte la torta publicitaria.

Una regulación democrática para la regulación de la pauta oficial no ha prosperado como si ha ocurrido con otras reformas vinculadas al derecho a la información. Bajo la presidencia de Tabaré Vázquez se aprobó, por ejemplo, la ley de Acceso a la Información Pública (Nº 13.381), la despenalización de los delitos de comunicación (Nº 18.515) y la de Radios Comunitarias (Nº 18.232).

Desde hace unos años se han producido cambios graduales en la administración del espectro radioeléctrico y avances en la legislación que regula la asignación de frecuencias. La aprobación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria, los decretos para asignar en forma transparente el espectro y el decreto que reglamenta la asignación de espectro para la transición a la televisión digital, son los mejores ejemplos de ello. En ese sentido, se ha iniciado el camino para construir una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que sustituya a la Ley de Radiodifusión aprobada por la dictadura.

Sin perjuicio de los avances regulatorios de distintos aspectos que hacen la libertad de expresión, siguen existiendo cuestionamientos puntuales al manejo de la asignación de la pauta estatal, muestra de ello son las convocatorias al Parlamento al Directorio de ANTEL, que se resiste a transparentar un gasto en publicidad superior a los U\$S 10 millones anuales, argumentando que ello afecta su situación frente a la competencia. (ver acta parlamentaria).

La asignación de publicidad oficial es, en todo caso, una de las materias pendientes en relación a la democratización de la comunicación. Un proyecto de ley construido desde la sociedad civil ingresó en 2009 al Parlamento y, aunque fue bien recibido, nunca llegó a ser tratado. En el actual período de gobierno no se eligió el camino de regular mediante una ley este recurso y se ha anunciado por parte de las autoridades que se adoptarían reformas parciales como la que refiere a los montos asignados a Montevideo y el Interior del país.

## II.5. Marco regulatorio de la asignación de publicidad oficial en Uruguay

Estas situaciones se vieron favorecidas por la ausencia de una legislación sistematizada que regule la adjudicación y el control de la publicidad oficial.

No existe en el Uruguay una legislación adecuada sobre esta materia, sino un conjunto de normas aisladas y fragmentarias que carecen de importancia en la regulación de aspectos centrales sobre el tema (en el Anexo I se reproduce toda la normativa existente).

En efecto, no hay regulación sobre asuntos claves tales como: criterios claros, transparentes y objetivos para seleccionar los medios beneficiarios de los fondos; planificación de campañas; obligación de publicar los gastos de publicidad —discriminando modalidad y medio beneficiado—; obligación de seguir criterios técnicos y funcionarios técnicos para desarrollar la adjudicación; obligación de contar con mediciones, lectorías de circulación, etcétera, para apoyar las decisiones en materia de gasto publicitario.

Tampoco hay normas que establezcan reglas de contratación y distribución de la publicidad oficial, que permita reducir al mínimo la discrecionalidad de las autoridades, ni sobre una correcta descentralización de la distribución

de los decisores políticos hacia funcionarios técnicos.

Una de las pocas normas vigentes al respecto establece que para las campañas publicitarias de alcance nacional los organismos públicos deberán tener en cuenta perceptivamente a la prensa del interior, pero no establece ningún porcentaje de asignación mínima; otra norma obliga a pautar el 20% de la inversión publicitaria en los medios de comunicación estatales.

Otra característica de la normativa uruguaya en materia de publicidad oficial radica en que fue producida al influjo de corporaciones que pretendieron establecer alguna ventaja en la realización, distribución o asignación de publicidad estatal o responde a decisiones políticas puntuales, pero en ningún caso referidas a una discusión global del tema, que involucre a todos los actores e intereses en juego. Así se

promovieron normas para que un porcentaje de la publicidad oficial fuera realizada por empresas y artistas nacionales.

Otra norma polémica es la disposición legal que obliga al Estado a publicar determinados actos administrativos (llamados a licitación, concursos, etcétera) que obligatoriamente deben ser publicados en un diarios de circulación nacional, lo que ha derivado en la existencia de medios editados en Montevideo, con muy escasa circulación en los restantes departamentos, pero que reciben buena parte de la pauta publicitaria a través de esta normativa (artículo 105 ley 17.182). Al respecto sea abierto el debate sobre la necesidad de mantener este tipo de avisaje obligatorio, cuando el Estado tiene el portal Compras Estatales, de libre acceso y en el que están disponibles todas las licitaciones, llamados a precios, etcétera.

# III.

## Acceso a los datos utilizados

### III.1. Motivación de la presente investigación

El 26 de julio de 2011 las organizaciones gremiales y sociales con mayor representatividad y trayectoria en el ámbito de la comunicación realizaron el seminario «¿Qué está pasando con la asignación de publicidad oficial» en la Antesala de la Cámara de Senadores del Poder Legislativo, con la presencia de legisladores de todos los partidos. Allí se agendaron varias preocupaciones respecto a la actual situación de la asignación de publicidad oficial.

En esa oportunidad las autoridades de la Organización de la Prensa del Interior (OPI) exhibieron las primeras cifras y datos sobre una inequidad en el reparto de la asignación de publicidad mirada desde la perspectiva Montevideo-Interior. Se denunció en ese marco que la prensa de Montevideo concentraba más del 95% de los ingresos publicitarios, cuando los diarios del interior en su conjunto tienen mayores tirajes que los de la capital en su conjunto.

¿Cómo se construye un sistema de medios que atienda el derecho de las sociedades a recibir buena información? ¿Cómo se asegura

la supervivencia y el desarrollo de medios que hoy son marginales en el sistema pero aportan mucho, por ejemplo, diversidad? ¿Cómo se preserva a la prensa escrita, gran productora de la agenda de noticias de interés público, en un momento de caída de las ventas y cambio tecnológico? Los medios comunitarios, los de cercanía: ¿Están condenados a ser pocos, pobres y pequeños?

Hay que atender tanto al sistema de libertades como a la propiedad de los medios y su financiamiento para entender el sistema mediático. Hay un núcleo duro, concentrado, hegemónico y una periferia de medios diversos, independientes y plurales, de propiedad dispersa o social, pero (generalmente) pobres y pequeños. Por ejemplo, en la televisión comercial abierta, tres grupos económicos concentran el 95,5% de las audiencias a escala nacional. (Lanza y Buquet, 2011).

En el actual sistema de medios en Uruguay hay una clara hegemonía del sector privado-comercial, que sigue la lógica del mercado, ante la ausencia de normas anti-concentración. Salvando las distancias económicas, reproducen la estructura económica que generaron poderosos de la comunicación como Rupert Murdoch en

Australia, el Reino Unido y los EE.UU (televisión abierta, televisión para abonados, estudios de producción, y prensa escrita entre otros), Silvio Berlusconi en Italia (televisión abierta, televisión para abonados, prensa, edición, Internet, publicidad, entre otros) o Ernestina Herrera de Noble (Grupo Clarín) en Argentina (televisión abierta, televisión para abonados, prensa escrita, entre otros).

El abuso en el manejo de la Publicidad Oficial y otras prácticas discrecionales, discriminatorias y arbitrarias, han reforzado la concentración del actual sistema de medios. Al igual que en otros países, en el Uruguay, durante décadas, se repartieron las licencias para usufructuar licencias de radiodifusión y la publicidad oficial entre amigos, parientes y aliados políticos.

En las últimas administraciones los entes, organismos, ministerios, contrataron agencias de publicidad y centrales de medios para asignar las pautas; lo que a primera vista parece también un avance. Sin embargo, un análisis más cercano muestra que la lógica de la asignación de la publicidad oficial a cargo de las agencias, ha reproducido la estructura actual de los medios, fortaleciendo a los más concentrados, marginando a los más pequeños o descentralizados en el territorio.

### III.2. La herramienta del derecho al acceso a la información pública

La presente investigación se realizó utilizando como herramienta las solicitudes de acceso a la información pública reguladas en la ley 18.381 (Ley del Derecho de Acceso a la Información Pública).

El derecho a investigar, recibir y difundir información está reconocido como un derecho fundamental en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En marzo de 2011, al amparo de la Ley Nº18.381, se le preguntó a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) sobre la «Inversión en publicidad de Ministerios, Entes Públicos y Organismos del Estado.» Esa oficina contestó que debía dirigirse la consulta a cada uno de ellos, informando que no hay un estudio del gasto global en publicidad.

A partir de mayo del año 2011 se realizaron una serie de pedidos de información, siempre al amparo de la Ley 18.381, sobre gastos en publicidad de Entes y Ministerios con el objetivo de establecer cómo y con qué criterios se distribuye la publicidad oficial entre medios escritos, radiales, televisivos y otros, así como saber qué parte se asigna a los medios del interior y a las radios comunitarias.

El texto de la solicitud era el mismo para todos:

«Por la presente y al amparo de la ley Nº 18.381 solicito Información sobre inversiones en publicidad: 1) Monto total destinado a esos fines en los años 2004, 2009 y 2010 así como lo previsto para 2011; 2) Listado de las inversiones realizadas discriminado por años y medios (radio, TV, Prensa y otros); 3) Especificar cuánto se destinó a medios del interior y cuánto a medios capitalinos; 4) Que la información se proporcione, de ser posible, en formato digital reusable; 5) Con qué mecanismo se definió la asignación de publicidad en esos años y si ese será el mecanismo a usar en el futuro inmediato.»

### III.3. Transparencia estatal y publicidad oficial

Las respuestas obtenidas fueron variadas. Los siguientes seis organismos fueron los únicos que cumplieron los plazos legales para responder (20 días hábiles): Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) (complementada con la Resolución de Aprobación de gastos del Programa «Realizar» que obtuvimos en la web), Banco de Seguros del Estado (BSE),

Banco de la República (BROU) –con datos del 2004, y para años más recientes remitiendo al sitio Web del Banco Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), OSE y ANCAP.

Ocho organismos respondieron pero incumplieron largamente los plazos legales para responder: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco de Previsión Social (BPS), la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), el Ministerio de Turismo y Deporte (MTD), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), y el Ministerio de Salud Pública (MSP) contestaron una vez realizadas las denuncias ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), órgano de control de la ley de acceso a la información (N° 18.381). ANTEL, MSP, y UTE por su parte, hasta el momento de finalizar este trabajo, y luego de un dictamen similar de la UAIP, no habían proporcionado la información solicitada.

Al MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) se le solicitó información sobre gastos en publicidad el 24 de mayo de 2011. Como al resto de los organismos que se negaron a proporcionar la información, la UAIP en su resolución (N° 008) encomendó al MEF a entregar la información, y a partir de ese momento hacerla disponible para toda la ciudadanía en su página Web. La respuesta del MEF se entregó fuera de los plazos previstos por la ley y fue incompleta. Por ejemplo no informó con el detalle que incluso aparece en la página Web de la DGI (Res. 6142010 / 2010 Fecha: 28/04/2010).

### **ANTEL: Un caso particular**

ANTEL fue consultada el 28 de junio y el 28 de julio y a los 40 días respondió: «*en el presente contexto de fuerte competencia en el sector telecomunicaciones, el Directorio de ANTEL declaró reservada la información vinculada a las estrategias de marketing y de comunicación. Y por lo tanto (que) el presupuesto destinado a publicidad, propaganda y otros (tome públi-*

*co conocimiento) supone pérdida de ventajas competitivas para la empresa estatal.*» Por otra parte, se dejó constancia que «*los sistemas contables de ANTEL no ofrecen apertura por giro ni por sede geográfica de proveedores*».

El incumplimiento de la empresa pública de telecomunicaciones con el derecho a la información de los ciudadanos fue denunciado ante la UAIP, el órgano de control de la ley de acceso a la información. Luego de tramitar la denuncia, la Unidad dictó una resolución (N° 46) al respecto. En primer lugar señala, como lo ha hecho en casos similares, que la ley impone al Estado deberes de «transparencia activa», por los que **la información solicitada debería estar publicada en el sitio Web del Ente.**

De acuerdo a esta resolución, la Administración Nacional de Telecomunicaciones «es sujeto obligado según lo establecido en el artículo 2° de la Ley de Acceso a la Información Pública»; sentenciando a continuación que «el derecho de acceso a la información pública está relacionado con determinados principios. A saber, el principio de transparencia de la gestión administrativa, esto es que se permita ver con claridad el actuar de la Administración en el uso de los fondos públicos. El principio de publicidad del obrar administrativo, que es una consecuencia de la forma republicana de gobierno y de vivir en un Estado de Derecho». «Estos principios que se reseñan ut-supra, son importantes para tomar en cuenta cuál es la finalidad de esta Ley, y cuál es el objetivo que persigue, lo que da pautas al intérprete en caso de duda.

Según este dictamen de la Unidad de Acceso a la Información, es vital tener presente que la restricción a la publicidad debe ser excepcional y los artículos de la Ley que establecen excepciones son de interpretación estricta». Citando una sentencia del Poder Judicial que se expidió en un caso contra la Junta Departamental de Soriano, la UAIP recuerda: «El gasto de publicidad oficial no es una información entregada a la Junta y es una información pública desde el momento en que está presupuestado en el presupuesto quinquenal del referido organismo.» «En efecto, se trata de la

solicitud de información respecto de montos globales y no detallados por lo que no implican una hipótesis de competencia, no siendo por tanto aplicable a este caso la causal de reserva invocada por el sujeto obligado ANTEL.»

«Es de destacarse que la UAIP tiene potestad para desclasificar la información que adolece de algún vicio en el proceso de reserva y por tanto de compartir que en este caso la información solicitada no encuadra en la causal reserva invocada». «La información solicitada a la Administración Nacional de Telecomunicaciones es información pública y por tanto debe ser

entregada al solicitante. La Unidad de Acceso a la Información Pública puede hacer uso de la facultad de desclasificación regulada en el artículo 26 del Decreto 232/010, si entiende que se han configurado los extremos para ello.»

Cabe destacar que, al día de ingresar en imprenta el presente informe, ANTEL todavía no entregó la información solicitada, en cambio, impugnó la resolución de la propia Unidad de Acceso a la Información (Estado contra Estado) ordenando publicar el gasto en pauta oficial, llevando el litigio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

TABLA 1: SOLICITUD Y RESPUESTA DE ORGANISMOS PÚBLICOS SOBRE PUBLICIDAD OFICIAL

Solicitudes de información sobre publicidad oficial	Respuestas recibidas en tiempo y forma	Denuncias ante la UAIP	Respuestas luego de la denuncia	No respondieron
16	6	10	7	2
BSE - MTOP - ANCAP - BROU - BHU - OSE - ANEP - BPS - MEF MIDES - MIEM - MTD - MVOTMA - UTE - ANTEL - MSP	BSE - MTOP - ANCAP - BROU - BHU - OSE	ANEP - BPS - MEF MIDES - MIEM - MTD - MVOTMA - UTE - ANTEL - MSP	ANEP - BPS - MEF MIDES - MIEM - MTD - MVOTMA	ANTEL, MSP y UTE

Fuente: Elaboración propia.

### El problema de la transparencia en el mercado de los medios

Tan importante como la transparencia del Estado en el manejo de los recursos de la publicidad oficial, es tener mayor información y transparencia en el mercado de los medios de comunicación privados.

En materia de medición de audiencias y lectorías de medios gráficos los estudios son escasos y han sufrido cuestionamientos. Históricamente la encuesta más conocida es la que realiza la consultora Equipos Mori, aunque sin embargo no es reconocida por todos los actores del mercado.

En la prensa, los principales medios gráficos se resistieron por años a tener un sistema de

medición de lectoría público y reconocido por todos los actores, lo que produjo un mercado con cifras proporcionadas por los propios medios, que muchas veces no coinciden con las ventas reales.

Recién en los últimos años se registran intentos serios de constituir mecanismos de medición. Un grupo de medios más nuevos en el tiempo constituyeron la Cámara de Publicaciones Gráficas del Uruguay y firmaron un compromiso para auditar las lectorías. La consolidación de La Diaria como proyecto periodístico, basado en la publicación diaria de la cantidad de suscripciones que tiene y de hogares a los que llega, todo auditado por el Instituto de Verificación de Circulaciones (IVC) de Argentina, ha empujado también en la línea de la transparencia del mercado.

En abril del año 2012, los diarios El País y El Observador, y el semanario Búsqueda, firmaron un acuerdo con el IVC para que éste audite los «tirajes útiles» de los tres periódicos, al tiempo que autorizaron darle publicidad a los resultados de tal auditoría, producto de una «alianza estratégica» con la Cámara de Anunciantes del Uruguay y la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad. El IVC sólo verifica cuántos ejemplares de esos periódicos se imprimen en condiciones adecuadas para ser vendidos.

Desde diciembre de 2008, el mismo instituto había comenzado a auditar también al semanario Voces. Esa organización auditaba desde

2007 a la edición uruguaya de la revista Caras (pero desde Argentina) y después de 2008 empezó a auditar al diario El Pueblo de Salto y a la revista 121.

En el marco de este trabajo los investigadores accedieron a los tirajes que declararon varios medios al Banco de Previsión Social (BPS), lo que por los registros realizados por el IVC es posible afirmar que en algunos casos, las ventas declaradas son muy superiores a las ventas reales. En el siguiente cuadro se compara los tirajes declarados por los medios al BPS y los «tirajes útiles» verificados por la consultora IVC, para aquellos medios que comenzaron a auditarse a partir del presente año.

TABLA 2: TIRAJE DE LA PRENSA ESCRITA SEGÚN AUTO DECLARACIÓN O IVC (AÑO 2012)

Medio	Día	Auto declaración	IVC
El País	Domingo	96.000	81.957
El Observador	Sábado	22.000	14.537
La República	Domingo	20.000	No se audita
UNoticias	Sábado	10.000	No se audita
Búsqueda	Día de salida	15.200	11.240
Caras y Caretas	Día de salida	8.500	No se audita
Brecha	Día de salida	8.500	No se audita
Crónicas	Día de salida	6.500	No se audita
La diaria	Promedio semanal	7.000	8.364

Fuente: Elaboración propia según Auto declaración e IVC.

En la radiodifusión los mecanismos para transparentar el mercado han sido discontinuos, siendo la experiencia más duradera y exitosa la encuesta «Medición de Audiencia de Radio», que realiza Buró de Radios en forma cuatrimestral. Se trata de una encuesta corporativa, realizada por esta asociación de radios desde hace más de una década, en un ejercicio de transparencia destacable.

En Televisión también ha atravesado por un largo camino en la búsqueda de mayor trans-

parencia. Finalmente se adoptó el sistema de medición de rating de forma electrónica (*people meter*) en cumplimiento de los «lineamientos para la medición de audiencia televisiva en Montevideo», elaborados por la Comisión de Medición de Audiencia Televisiva (CMAT) integrada por la Cámara de Anunciantes (CAU), la Asociación de agencias de publicidad (AUDAP), la Cámara Uruguaya de Agencias de Medios (CUAM) y los canales de televisión privada.

# IV.

## La inversión publicitaria del Estado central

### IV.1. El Estado: Principal inversor publicitario

La Administración Central del Estado, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, más las Agencias Gubernamentales, invirtieron en la compra de espacios publicitarios, durante el año 2010, casi 33 millones de dólares. Dicha cifra, en relación a los 180 millones de dólares que se invirtieron en total en Uruguay durante dicho año, representó el 18%. Si a esto se suma la inversión publicitaria realizada por los gobiernos departamentales, el Estado en su conjunto se situaría entorno al 25% del total de la inversión publicitaria a nivel nacional. De cada cuatro pesos que las empresas y organizaciones invierten en publicidad, el Estado invierte 1 peso. El Estado es, por diferencia, el principal inversor publicitario a escala nacional.

Se debe de considerar que a los efectos de este trabajo, se tomó el dato sobre la inversión publicitaria realmente pagada, y no el costo total para el Estado, ya que este implicaría un

gasto adicional aproximado para la contratación de la agencia del 20%. El costo total anual para el Estado, incluyendo este 20% adicional, superaría los 50 millones de dólares.

TABLA 3: INVERSIÓN PUBLICITARIA DEL ESTADO CENTRAL SEGÚN ORGANISMO (AÑO 2010, EN MILES DE USD Y % SOBRE EL TOTAL)

Ministerios	USD	%
MEF*	2.561	8%
MTD	2.357	7%
M.V.O.T.M.A.	488	1%
M.I.E.M.	242	1%
MIDES	152	0%
MTOP	23	0%
Resto**	5.437	17%
Total Ministerios	11.260	34%

Ministerios	USD	%
ENTES		
ANTEL	9.600	29%
B.R.O.U.	1.654	5%
BSE	1.326	4%
BHU	934	3%
BPS	764	2%
O.S.E.	502	2%
ANCAP	467	1%
Resto**	6.190	19%
<b>Total Entes</b>	<b>21.437</b>	<b>66%</b>
<b>Total</b>	<b>32.697</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia según organismos públicos y Telemercado<sup>4</sup>.

• Incluye Casinos.

Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados más las Agencias Gubernamentales, invirtieron más de 21 millones de dólares, casi el doble de los que invirtió la Administración Central. En dicho rubro se encuentran las empresas estatales, que utilizan la inversión publicitaria para mejorar el posicionamiento de sus productos y servicios en el mercado, por lo que invierten cifras sustancialmente mayores de las que invierten los ministerios.

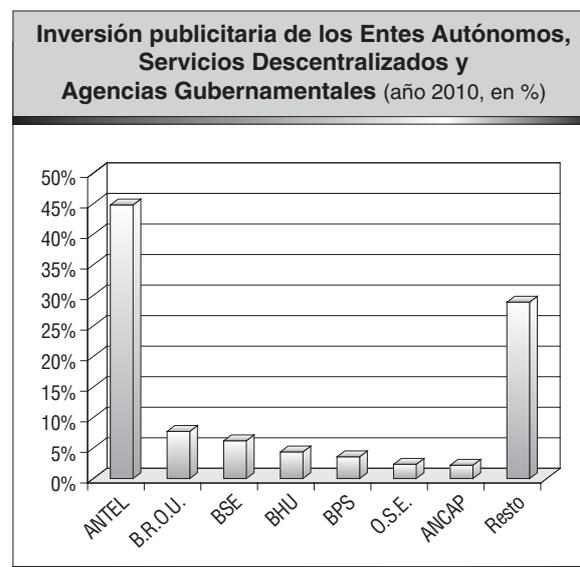
La excepción la marcan el MEF, con una inversión superior a los 2,5 millones de dólares, ya que dicha inversión incluye la pauta publicitaria realizada por Casinos del Estado; y el Ministerio de Turismo y Deporte, con una

<sup>4</sup> Telmercado realiza el estudio «Segundos publicitados por empresa por medio». Para estimar el RESTO de los organismos públicos, se tomó el año 2010 de dicho estudio. Resto Ministerios incluye MGAP, MEC, MD, MRE, MSP, MI, OPP; Resto Entes incluye UTE, ASSE, CODICEN-ANEP, INAC, INIA, JND, LATU, CND, ANNI. Para el caso de ANTEL se tomaron declaraciones de Carolina Cose en Comisión de industria de la Cámara de Diputados (9/05/12).

inversión de más de 2,3 millones de dólares de la que gran parte es destinada a promover Uruguay como destino turístico en el exterior.

La empresa estatal que mayor inversión publicitaria registró durante el año 2010, fue ANTEL, con casi 10 millones de dólares, cifra que representó el 45% de la inversión de los Entes Autónomos y Servicios descentralizados más las Agencias gubernamentales, el 30% del total de la inversión del Estado Central, y el 5,3% del total de la inversión del País.

GRÁFICO 1.



Fuente: Elaboración propia según organismos públicos y Telemercado.

ANTEL invirtió en promedio y en términos relativos en relación a sus ingresos brutos, más de cuatro veces que el resto de las empresas públicas. En efecto, mientras que ANTEL invirtió el 1,05% del total de sus ventas, el BROU, BHU, OSE, y ANCAP invirtieron como máximo el 0,25% de sus ingresos. En cualquier caso, la inversión publicitaria de ANTEL se encuentra en el entorno de entre 1% y 2% que invierten en publicidad las empresas privadas de telecomunicaciones.

TABLA 4: INVERSIÓN PUBLICITARIA E INGRESOS BRUTOS DE LOS ENTES (AÑO 2010, EN MILES DE USD Y %)

Ente	IP	Ingresos	IP/I
ANTEL	9.600	917.367	1,05%
B.R.O.U.	1.654	670.640	0,25%
BSE	1.326	206.725	0,64%
BHU	934	594.000	0,16%
O.S.E.	502	307.953	0,16%
ANCAP	467	3.019.920	0,02%
Total Entes	14.484	5.716.604	0,25%

Fuente: Elaboración propia según Balances de los Entes Autónomos.

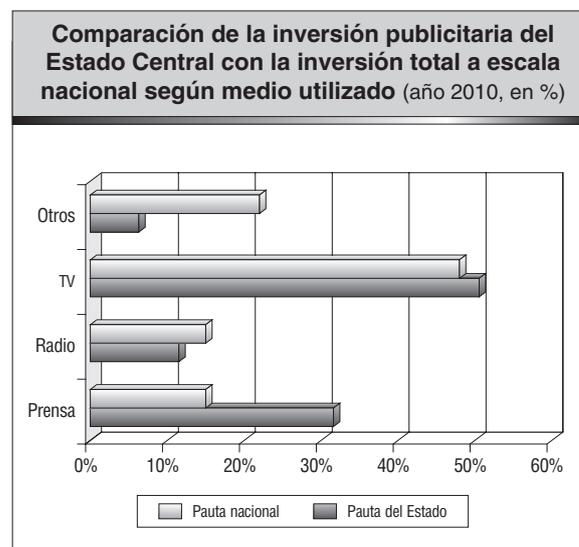
## IV.2. La Pauta del Estado

Las decisiones del Estado en relación a los medios que utilizan para comunicar la información de interés público o posicionar los productos de sus empresas, no difiere sustancialmente de la que es utilizada a nivel promedio, por el resto de los anunciantes uruguayos. A nivel nacional y durante el año 2010, la prensa escrita y la radio absorbieron, cada una, el 15% del total, la televisión el 48%, y otros medios publicitarios un 22%. El Estado invirtió de manera similar en radio y televisión, aunque dándole más importancia a la prensa escrita, y menos a otras formas de comunicación publicitaria (ver gráfico 2).

## IV.3. La inversión del Estado en medios de Montevideo y del interior

En total y durante el año 2010, la inversión publicitaria del Estado fue casi del 97% en medios de Montevideo, y el 3% restante en medios del interior del país. Los Entes Autónomos invirtieron casi el doble en medios del interior que la Administración Central. Las empresas públicas que más invirtieron fueron,

GRÁFICO 2.



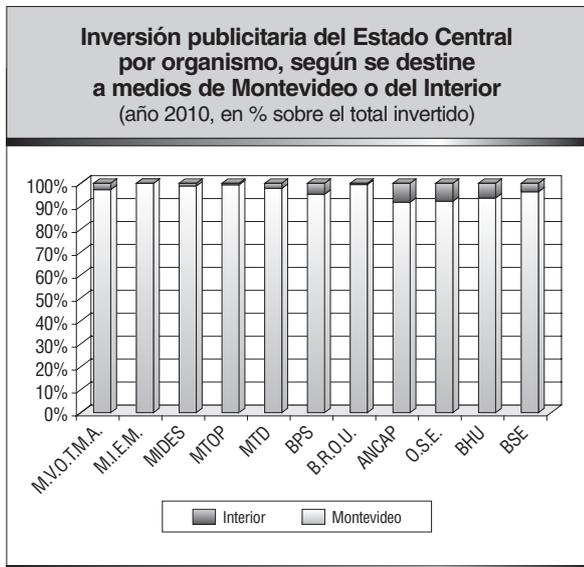
Fuente: Elaboración propia según organismos del Estado y CINVE (2010).

por orden de importancia, ANCAP, OSE, BHU Y BPS, que se situaron en un rango de inversión publicitaria en medios del interior del país de entre un 8,3% y un 4,8%. La empresa pública que menos invirtió en medios del interior fue el BROU, que no llegó al 1% en dicho parámetro. El ministerio que más invirtió en el interior fue el MOVTMA con un 2,8% del total.

A fines de 2009 la Organización de la Prensa del Interior (OPI) hizo un relevamiento en base a las respuestas de 11 instituciones elaboró un resumen correspondiente a las inversiones realizadas en 2008. De allí se extrae que de un total de USD 7.772.412 prácticamente la mitad se adjudicó a la prensa, el resto a Radio, TV y Vía Pública. Pero si se discrimina entre prensa de Montevideo y prensa del interior, menos de 1,5% de esa pauta correspondió a la prensa del interior (ver gráfico 3).

El medio que se separa de esta situación general es la radio, donde el Estado Central pauteó el 13% del total de su inversión publicitaria en el medio radiofónico. ANCAP y BHU vuelven a destacar como los organismos públicos que más invirtieron en radios del interior con un 25% y 35% respectivamente del total invertido en radios. De los ministerios destaca MTD con un 16,7% del total (ver gráfico 4).

GRÁFICO 3.



Fuente: Elaboración propia según organismos del Estado Central.

La inversión publicitaria del Estado Central en operadores de televisión del interior del país fue prácticamente inexistente, llegando en promedio al 1%. De los organismos analizados, los que invirtieron pequeñas partidas en televisión del interior fueron el MVOTMA, el BPS, ANCAP, y BSE; la inversión publicitaria del

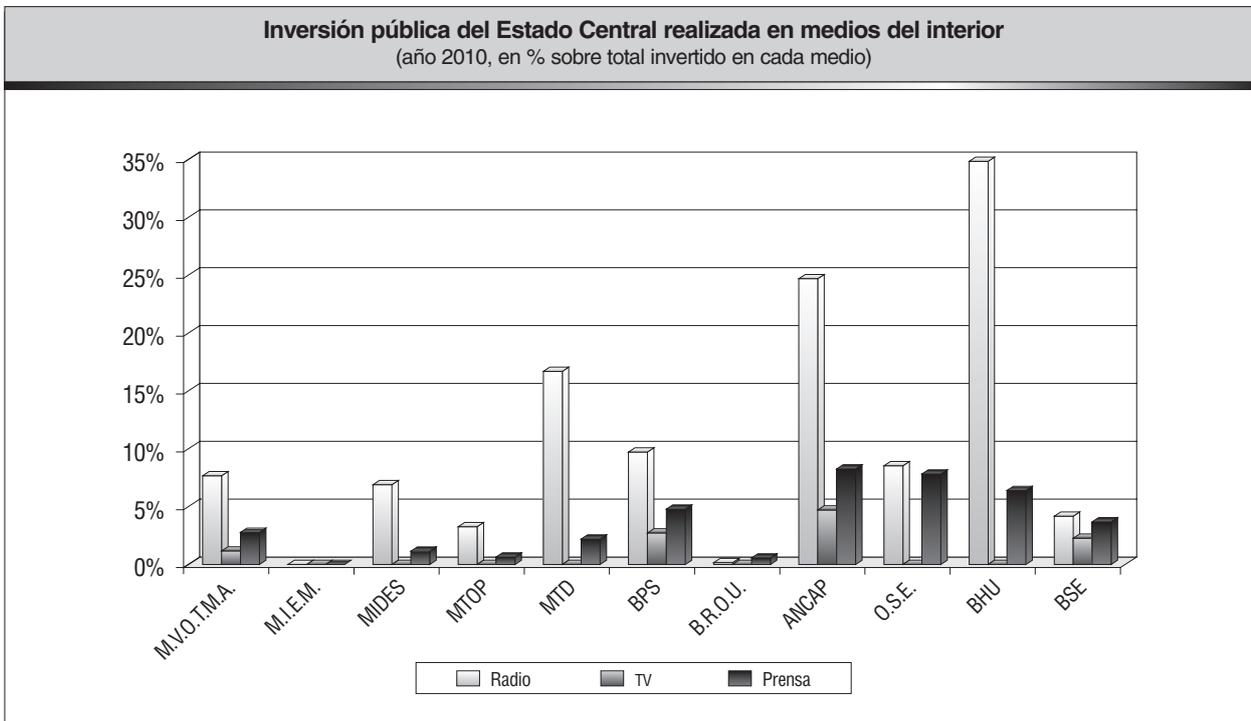
resto de los organismos en dichos medios fue cero.

La inversión del Estado Central en la prensa escrita del interior del país fue del 2,7%. Se aprecia una diferencia importante entre la pauta de la Administración Central, y los Entes Autónomos. La pauta de los ministerios en la prensa escrita del interior del país fue prácticamente cero, mientras los Entes destinaron un 5,3% del total de su inversión publicitaria en prensa escrita. Destacan OSE, BPS, BSE, y BHU como los organismos con mayor inversión en medios de prensa escrita del interior del país, con una inversión de entre casi el 8% y el 5%.

#### IV.4. La inversión publicitaria del Estado Central en TNU y SODRE

Del total de la inversión del Estado Central en radio y televisión, se destina el 12% y el 11% a medios públicos respectivamente. De los

GRÁFICO 4.

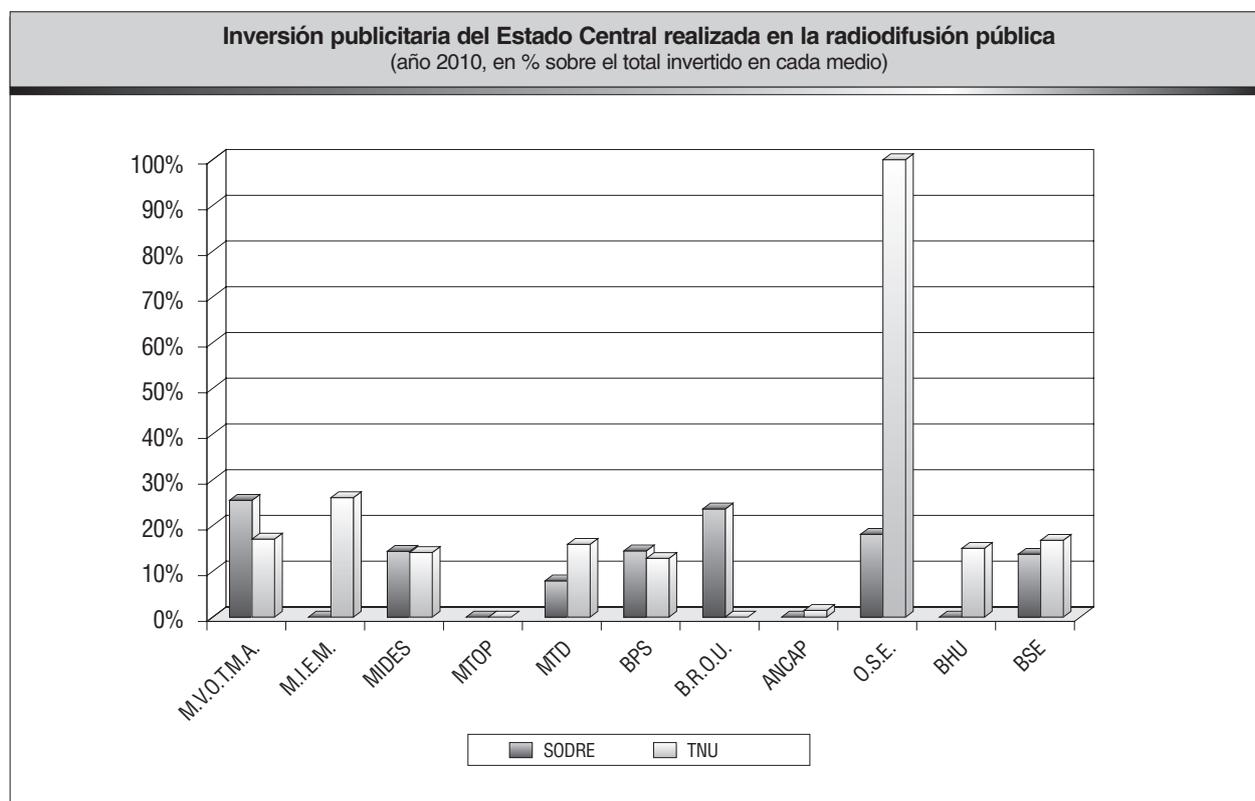


Fuente: Elaboración propia según organismos del Estado Central.

ministerios que pautan en radio, el único que cumple con la obligación de invertir por lo menos el 20% en las radios del SODRE es el MO-

VOTMA; y de los entes autónomos, el único que hace lo propio es el BROU. El MIEM, el MTOP, ANCAP y BHU, no invirtieron en la radio pública.

GRÁFICO 5.



Fuente: Elaboración propia según organismos del Estado Central

Relativo a la inversión en TNU, cumplen con la obligación el MIEM, y la OSE. El resto de organismos, si bien con importantes diferencias, invierten menos del 20% exigido por el decreto.

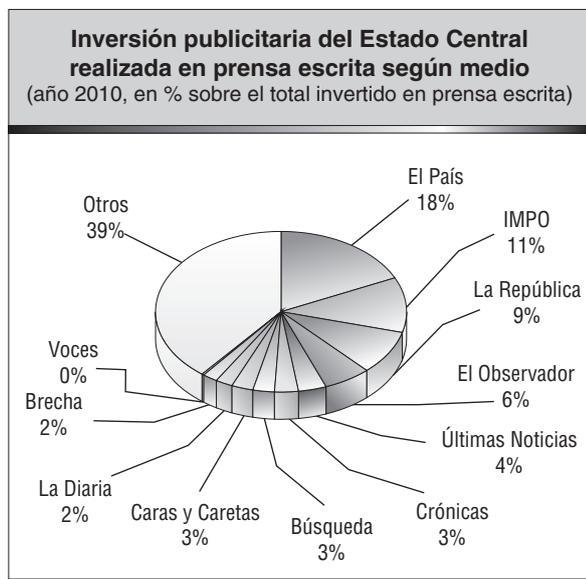
los siguientes: El País (18%), La República (9%), El Observador (6%), Últimas Noticias (4%), Crónicas Económicas (3%), Búsqueda (3%), Caras y Caretas (3%), La Diaria (2%), Brecha (2%), y Voces (0,3%). Ver gráfico 6.

#### IV.5. La inversión del Estado Central en los medios de la prensa escrita

Para el caso de la prensa escrita, la información brindada por las diferentes instituciones, en muchos casos especifica la inversión en cada uno de los medios editados en Montevideo. Si se considera la inversión de todos los organismos en su conjunto, por orden de importancia, los medios que recibieron inversiones fueron

Los criterios en los que se base cada institución pública para adjudicar la inversión publicitaria a cada uno de los medios son sumamente disímiles. Para cualquier medio que se analice existe una gran disparidad de criterios. Por ejemplo, el MOVOTMA invierte el 60% de la inversión publicitaria destinada a medios escritos en el diario El País, mientras que el MTD sólo destina a ese medio el 3%. Con respecto a La República, hay varios organismos públicos que destinan entre el 15% y el 25%, mientras que hay otros que no consideran ese medio para su inversión publicitaria. El caso más peculiar lo conforma el semanario Cróni-

GRÁFICO 6.



Fuente: Elaboración propia según organismos del Estado Central.

cas Económicas, en el que el MTOP, el BPS, el BROU, y el BSE, invierten más del 10% del total de su presupuesto en prensa escrita, por encima de lo que destinan a medios con una circulación claramente superior como Búsqueda, o La Diaria.

Seguramente, cada uno de los organismos tendrá justificadas razones para pautar de la manera en que lo hace. En cualquier caso, este es otro ejemplo de porqué la inversión publicitaria realizada con fondos públicos debe tener pautas y criterios de distribución claros, además de ser absolutamente transparente.

#### IV.6. La discrecionalidad a través de casos concretos

**ANCAP** invirtió en publicidad el doble durante 2009 que durante 2010. Sin embargo, durante 2010 incrementó su inversión sustancialmente en radios del interior del país, mientras que durante ese mismo año disminuyó su inversión relativa en televisión y prensa del interior. Este es el primer ejemplo en donde no se registran motivos aparentes que justifiquen, en primer lugar, las decisiones y, en segundo lugar, los cambios de criterio.

El **BSE** durante el año 2009 invirtió en el semanario Crónicas Económicas, de muy escasa circulación, el doble de los que invirtió en toda la prensa escrita del interior del país: aproximadamente USD 18.750 contra USD 9.350. Tampoco hay justificación aparente bajo criterios de eficiencia del gasto.

El **BHU**, según su propio informe referente a la inversión publicitaria en el 2008, «invitó a todos los diarios de circulación nacional en consideración de las disposiciones del TOCAF y del Tribunal de Cuentas...». Siguiendo con la propia definición de estos dos organismos, los medios del interior fueron excluidos sin considerar su circulación, ni la utilidad que podían prestar, ya que ninguno de ellos es considerado de «circulación nacional». La prensa del interior en su conjunto tiene una audiencia media superior a cualquiera de los diarios de Montevideo individualmente, excepto el domingo, día en que muchos de los periódicos del interior más importantes no se editan y El País aumenta sustancialmente su circulación. Los diarios que se editan en la capital son «de circulación nacional», aunque muchos de ellos no tengan casi lectores.

**OSE** en 2004 gastó en publicidad USD 663.000 de los que USD 434.500 fueron destinados a prensa; USD 27.000 a televisión; USD 98.500 a radios y USD 103.000 al rubro «otros». De la inversión realizada en prensa, más de USD 100.000 fueron para El País; y relativo a la inversión en el interior, cuatro periódicos de Florida cobraron USD 4.400 que es un 9,2% de lo que le tocó a toda la prensa del interior: USD 48.000. Más llamativo resulta que en el rubro radios, el 22% lo facturaron las radios de San José Encuentro FM (de la Iglesia católica), USD 8.200 y Radio 41, USD 8.600. Este mismo organismo durante el año 2010 gastó en prensa USD 445.500. A la prensa del interior se le asignó USD 31.500. Entre los diarios del Interior están El Telégrafo de Paysandú (USD 110) y El Pueblo de Salto (USD 200). Debe considerarse que estos medios eran señalados, respectivamente, como el segundo y el tercero en tiraje a nivel nacional. Durante ese mismo año la OSE invirtió en Últimas Noticias USD 54.400.

Según resolución 6142010 / 2010 de la DGI, se informa sobre «campana de información a la población sobre la presentación de declaraciones juradas del IRPF-IASS 2009» en la que se invirtieron USD 225.000. Aduciendo «la imposibilidad de realizar una licitación» se adjudicó en forma directa y en función de «razones de buena administración» se hizo la siguiente distribución: Radios: USD 31.700; Prensa escrita: USD 31.700 y canales de televisión: USD 157.800. Del total de esa campana, se adjudicó un 14% de la inversión al total a la prensa. A la Prensa del interior un 2,3%. Cinco veces más a los medios escritos de Montevideo. Tres diarios del interior: El Telégrafo de Paysandú, El Pueblo de Salto y Acción de Mercedes sumados, cobraron USD 930 por esa campana. Cualquiera de ellos tiene sustancialmente más lectores que Últimas Noticias (USD 1.200) o El Observador (USD 1.800).

#### IV.7. La importancia de la serie histórica

La información histórica provista por los distintos organismos en respuesta a los pedidos de acceso a la información pública, no tiene la calidad suficiente para proveer un análisis y determinar tendencias. En cualquier caso, desde el año 2004 a la fecha se puede concluir que la inversión publicitaria del Estado, entre el 2004 y el 2010, se ha incrementado sustancialmente, que las decisiones tomadas por el Estado para definir su pauta se acercan

a los criterios profesionales utilizados por las agencias publicitarias para definir la pauta de sus clientes privados, aunque también se aprecia que todos los años algunos organismos públicos toman decisiones aparentemente no justificadas.

Por ejemplo, hay cuatro organismos, a saber MOVTTA, MIDES, ANCAP y OSE que presentan un inversión publicitaria muy superior durante el año 2009, a la registrada durante el año 2010, registrando claramente una tendencia opuesta al crecimiento que todos los años ha registrado la inversión publicitaria. Este dato se podría enmarcar como decisión discrecional durante un año electoral.

TABLA 5: INVERSIÓN PUBLICITARIA TOTAL DEL ESTADO CENTRAL POR ORGANISMO (AÑOS 2004 - 2010, EN MILES DE USD)

Organismo	2004	2008	2009	2010
M.V.O.T.M.A.	132	979	485	185
M.I.E.M.	79	41	219	242
MIDES	-	231	826	152
B.R.O.U.	523	986	1.370	1.654
A.N.C.A.P.	-	217	910	467
O.S.E.	663	61	1.068	502
BHU	6	-	356	1.139
MTOP	3	-	15	23
<b>Totales</b>	1.405	2.515	5.248	4.364

Fuente: Organismos del Estado Central.



# Resumen de resultados y conclusiones

Los estándares internacionales reconocen que la distribución de la publicidad oficial es un recurso legítimo del Estado, pero utilizado con fines discriminatorios o abusivos, de acuerdo a la posición editorial del medio de comunicación incluido o excluido en ese reparto y con el objeto de condicionar su posición editorial o línea informativa, configura un caso de censura indirecta. Es una forma de presión que actúa como *premio* o *castigo* y que tiene por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión.

La referencia más importante para construir una regulación democrática de la asignación de la pauta oficial se encuentra en los «Principios sobre regulación de la publicidad oficial en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos», elaborado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH y aprobado por la Asamblea General de la OEA el 7 de marzo de 2011, lo que lo transforma en un mandato para los gobiernos de la región.

En esta concepción, la publicidad oficial debe constituirse en un instrumento para garantizar el derecho a saber de las personas y para difundir información de alto interés público. La

publicidad oficial debe desvincularse de otras finalidades que constituyen un uso desviado de su finalidad: la publicidad oficial no es información política del gobierno; tampoco debe utilizarse para difundir los logros del mismo, ni para promover la figura de un funcionario electo o de confianza política.

Hay que prevenir el uso de la publicidad oficial como un distorsionador del juego político a favor del oficialismo, o para generar una relación clientelar con los medios de comunicación, debilitando su función social.

En los años posteriores a la restauración democrática la asignación de la publicidad oficial derivó en diversas oportunidades en episodios de abuso en la distribución de estos recursos, que incluso fueron objeto de investigaciones judiciales que culminaron con el procesamiento de funcionarios políticos. A partir del gobierno presidido por Jorge Batlle y en los dos siguientes del Frente Amplio la situación se muestra bajo niveles de discrecionalidad más acotados.

No existe en el Uruguay un marco jurídico adecuado sobre esta materia, sino un conjunto de normas aisladas y fragmentarias que carecen

de importancia en la regulación de aspectos centrales del fenómeno de la asignación de publicidad oficial, tales como: criterios claros, transparentes y objetivos para seleccionar los medios beneficiarios; planificación de campañas; obligación de publicar los gastos de publicidad —discriminando modalidad y medio beneficiado—; obligación de seguir criterios técnicos y funcionarios técnicos para desarrollar la adjudicación; establezcan reglas de contratación; obligación de contar con mediciones, lectorías de circulación, etcétera, para apoyar las decisiones en materia de gasto publicitario.

La regulación de la asignación de publicidad oficial es, en todo caso, una de las materias pendientes en relación a la democratización de la comunicación en Uruguay. Un proyecto de ley construido desde la sociedad civil ingresó en 2009 al Parlamento y, aunque fue bien recibido, nunca llegó a ser tratado. En el actual período, el Poder Ejecutivo no se mostró partidario de regular mediante una ley este recurso y se ha anunciado por parte de las autoridades que se adoptaran reformas parciales a través de resoluciones o decretos, como la que refiere a ofrecer mayor equidad en los montos asignados a Montevideo y el Interior del país.

La transparencia en materia de asignación de publicidad oficial sigue presentando problemas. Aunque es un recurso inequívocamente público, que forma parte de la rendición de cuentas que debe realizar el Estado y debería estar publicado proactivamente por parte de cada organismo, esta investigación muestra signos preocupantes en este rubro. Varios contestaron fuera de plazo a las solicitudes de información realizadas en el marco de esta investigación: Más de la mitad de los organismos solicitados no respondió en tiempo y forma al pedido de información y debió ser denunciando ante la Unidad de acceso a la Información Pública. ANTEL, UTE y MSP, se han negado a responder hasta la fecha, por distintas razones.

En el caso de ANTEL que sostiene la tesis de que por estar en competencia no debe rendir

cuentas y la información sobre asignación de publicidad oficial debe permanecer en reserva. Para este trabajo, además de la empresa telefónica, el Ministerio de Salud Pública y UTE guardaron silencio ante pedidos de acceso a la información presentado por los investigadores.

Tan importante como la transparencia del Estado en el manejo de los recursos de la publicidad oficial, es tener mayor información y transparencia en el mercado de los medios de comunicación privados. En la prensa, los principales medios gráficos se resistieron por años a adherir a un sistema de medición de lectoría público y reconocido por todos los actores, lo que produjo un mercado poco transparente en base a cifras proporcionadas por los propios medios, que muchas veces no coinciden con las ventas reales.

El Estado es el mayor inversor publicitario a escala nacional, y representa el 25% del total de la inversión realizada en este rubro en el Uruguay. Sólo este hecho exige un compromiso por parte del Estado de asignar sobre criterios claros y transparentes. La Administración Central del Estado, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, más las Agencias Gubernamentales, invirtieron en la compra de espacios publicitarios, durante el año 2010, casi 33 millones de dólares.

En términos generales, según los datos analizados, los criterios tomados por los diferentes organismos públicos, han sido similares a los que han tenido los anunciantes privados. Sin embargo, un dato relevante que surge de la información analiza es la escasa importancia que los organismos públicos le asignan a los medios del interior del país. El 97% de la inversión se destina a Montevideo, mientras que sólo el 3% se adjudica a medios de los departamentos del interior, cuando todos ellos en total, tienen una audiencia comparable a los medios de Montevideo. Esta situación es claramente un deber del Estado y debería regular criterios en consecuencia.

También se observa claramente que la mayor parte de los organismos públicos no cumplen

con su obligación de invertir el 20% del total de lo pautado en radio y televisión en las radios del SODRE y en TNU respectivamente.

La asignación específica de la inversión en cada medio no se realiza bajo criterios objetivos conocidos, más allá de que muchos organismos tercerizan esta importante tarea en las agencias de publicidad. En el caso específico de la prensa escrita, se basa en muchos casos en decisiones discrecionales, siendo muy disímiles los criterios entre los diferentes organismos del Estado Central.

Respecto a la inversión publicitaria a nivel histórico, la investigación revela la importancia que tiene informar periódicamente sobre los niveles de inversión del Estado. Efectivamente, en este trabajo queda en evidencia que varios organismos aumentaron de forma injustificada la inversión publicitaria durante el 2009, precisamente el año electoral.

En muchos países se han desarrollado políticas públicas para fortalecer a los medios públicos, y/o a los comunitarios o de proximidad, con el objetivo de promover la libertad de expresión, la diversidad de opiniones, la expresión de las minorías, o desarrollo de los medios en pequeñas localidades. Es recomendable que Uruguay adopte políticas de este tipo, pero siempre bajo el estándar de que los subsidios a los medios de comunicación deben ser objetivos, transparentes y asignados de modo competitivo.

Es interesante observar cómo se mantienen ciertas inercias en el Estado y las agencias de publicidad que realizan la planificación de

medios para cada organismo. Medios escritos que registran muy poca venta siguen manteniendo a lo largo de los años una asignación de publicidad oficial cercana o igual a los medios de mayor tiraje. Y medios nuevos con éxito entre las audiencias y el público encuentran dificultades para ingresar al circuito como beneficiarios de la pauta oficial.

Este trabajo sólo trata de la inversión publicitaria que se realiza en los distintos medios, pero el Estado gasta en torno a los 7 millones de dólares en costos de agencia publicitaria. Todo un capítulo a discutir tiene que ver con el rol de las agencias en la asignación de la pauta oficial. ¿Siendo un gran anunciante, el Estado no debería entrenar a funcionarios técnicos para desarrollar la planificación de medios y ahorrar de ese modo las comisiones que paga por ese concepto? ¿Es correcto entregar a las agencias la bolsa de dinero del Estado en materia publicitaria, reforzando así la posición negociadora privada?

Una regulación legal de éste y otros recursos públicos vinculados al sistema de medios de comunicación, es deseable para que por primera vez en la historia del país haya pautas claras y transparentes para asignar este recurso. Una regulación integral de este fenómeno sería el complemento ideal de las políticas de comunicación adoptadas por el Estado en los últimos años, que incluyen la despenalización de los delitos de comunicación, el reconocimiento del sector comunitario, la regulación del derecho de acceso a la información y la asignación de las frecuencias de radio y televisión de acuerdo a estándares de pluralismo y diversidad.



# Anexo

## *La normativa existente:*

- a. Legislación destinada a promover el empleo de publicistas, artistas y comunicadores nacionales en la elaboración de las piezas publicitarias de los organismos estatales:

**Ley 16.226.** *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal 1990.*

*Artículo 494. La publicidad y propaganda de los organismos del Estado, incluidos los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y los Gobiernos Departamentales, será producida y realizada por empresas, músicos, actores, locutores y creativos uruguayos.*

*Las piezas publicitarias correspondientes a campañas promocionales oficiales que se difundan fuera del país, también se ajustarán a lo dispuesto en el inciso precedente.*

- b. Legislación promovida por los medios del interior, dirigida a establecer un criterio de descentralización, en cuanto al destinatario, en la adjudicación de publicidad oficial.

**Ley 16.320.** *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 1991.*

*Artículo 484. La publicidad estatal deberá tener en cuenta a los órganos de la prensa escrita del interior y será preceptiva toda vez que la misma esté dirigida específicamente a residentes de una determinada ciudad, región o departamento del interior donde se edite y distribuya un órgano de prensa escrita, sin perjuicio de hacerlo también en un órgano de circulación nacional que se considere conveniente.*

- c. Legislación destinadas a establecer una reserva fija para la inversión publicitaria del Estado en los medios de comunicación estatales, administrados por el Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE).

**Ley 16.462.** *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal, correspondiente al ejercicio 1992.*

*Artículo 94. El Tribunal de Cuentas y sus Delegados, así como la Contaduría General de la Nación, sólo intervendrán y darán curso en su caso, a las planillas de gastos de los organismos a que refiere el artículo 66 de la Ley N<sup>o</sup> 13.318, de 28 de diciembre de 1964, previa verificación de que los mismos han imputado al Servicio Oficial de*

*Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos, (SODRE), el porcentaje establecido en la citada norma legal.*

*En caso que, por incumplimiento de la obligación que establece dicha norma, el Tribunal de Cuentas o la Contaduría General de la Nación no intervengan las planillas de gastos indicadas en el inciso anterior, dichos gastos no podrán efectuarse.*

*Las empresas de publicidad que tengan a su cargo campañas publicitarias de organismos estatales, deberán cumplir la disposición del artículo 66 de la Ley Nº 13.318, de 28 de diciembre de 1964. De no hacerlo, no podrán ser contratados nuevamente por cualesquiera de dichos organismos.*

**Ley 16.736.** Presupuesto nacional 1996.

*Artículo 373. Sustitúyese el artículo 66 de la Ley Nº 13.318, de 28 de diciembre de 1964, por el siguiente:*

*«ARTICULO 66. Todos los organismos del Estado incluidos los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que dispongan de rubros para gastos de propaganda, publicidad o información, deberán invertir un mínimo del 20% (veinte por ciento) de dichos rubros en los medios de difusión del Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos, con excepción del Ministerio de Turismo.*

*Se incluye en esta nómina a las empresas de derecho público y a las sociedades anónimas con participación del Estado, con excepción de Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA S.A.).*

*Respecto de las mismas, el aporte al Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos, se regulará aplicando el porcentaje de la participación del Estado en el capital social, al valor previsto.*

*Los ingresos extrapresupuestales que se perciban por este concepto, serán administrados por el Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos, debiendo ser invertidos necesariamente en el cumplimiento y ampliación de los servicios*

*y programaciones de espectáculos, radio y televisión, con excepción de los importes que de esos ingresos extrapresupuestales perciba a la fecha el personal, cualquiera fuera su vínculo laboral».*

**Ley 17.904.** Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2004.

*Artículo 17. El 20% (veinte por ciento) de las pautas publicitarias en televisión y radio que contraten por todo concepto y bajo cualquier modalidad los órganos del Poder Ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados, serán contratadas con Canal 5 - Servicio de Televisión Nacional y con las radiodifusoras del Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE).*

*Queda excluida la publicidad que se realice en medios del exterior.*

*En el caso de los ingresos percibidos en mérito al inciso primero del presente artículo, a favor de Canal 5 - Servicio de Televisión Nacional no será de aplicación lo establecido en el inciso segundo del artículo 127 de la Ley Nº 17.556, de 18 de setiembre de 2002.*

*La Contaduría General de la Nación adecuará los créditos a los efectos que Canal 5 y las radiodifusoras del SODRE puedan disponer de la totalidad de los recursos que se obtengan por este concepto.*

d. Fondo publicitario para el turismo.

**Ley 17.930.** Presupuesto Nacional 2005 – 2009.-

*Artículo 199. Modifícase el artículo 18 del Decreto-Ley Nº 14.335, de 23 de diciembre de 1974, el que quedará redactado de la siguiente manera:*

*ARTÍCULO 18. Créase el Fondo denominado 'Fomento del Turismo', que será administrado directamente por el Ministerio de Turismo y Deporte, el que estará afectado a la realización de planes de propaganda y publicidad ya sea a nivel nacional o in-*

*ternacional; a la administración, creación, investigación, equipamiento, mejoramiento y aprovechamiento de los recursos en toda clase de obras de infraestructura turística proyectados o a proyectarse; a refacciones y mantenimiento de las existentes; a promoción y control de los servicios turísticos de la República; a la formulación y realización de planes, proyectos y programas que tiendan a cumplir con los fines de la presente ley, con exclusión de retribuciones personales».*

- e. Legislación de contralor del gasto (carácter genérico).

**Ley 17.060.** *Díctanse normas referidas al uso indebido del poder público (corrupción).*

#### *Control Social*

*Artículo 5º. Los organismos públicos darán amplia publicidad a sus adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios, de acuerdo a las pautas que fije el Poder Ejecutivo —o el órgano jerarca, en su caso— al reglamentar la presente ley.*

*Artículo 6º. El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Junta, llevará a cabo periódicamente campañas de difusión en materia de transparencia pública y responsabilidad de los*

*funcionarios públicos, así como sobre los delitos contra la Administración Pública y los mecanismos de control ciudadano.*

*Artículo 7º. Los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos o hayan sido declarados tales por ley o resolución fundada. En todo caso, bajo la responsabilidad a que hubiese lugar por derecho.*

**Artículo 105 ley 17.182.** Sustitúyese el inciso primero del artículo 491 de la **Ley Nº 15.903**, de 10 de noviembre de 1987, en la redacción dada por el artículo 525 de la **Ley Nº 16.736**, de 5 de enero de 1996, por el siguiente:

«ARTÍCULO 491. Para las licitaciones públicas y remates se efectuará una publicación en el Diario Oficial, en otro diario o semanario de circulación nacional y en la página electrónica de compras estatales, sin perjuicio de otros medios que se consideren convenientes para asegurar la publicidad del acto».

## Bibliografía

Asociación por los Derechos Civiles (2006): «Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial», Buenos Aires, ADC.

Asociación por los Derechos Civiles (2008): «El precio del silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina», Buenos Aires, Open Society Justice Initiative.

Becerra, M. (2011): Quid pro quo. La publicidad oficial en la argentina y sus múltiples facetas, Universidad de Quilmes.

Buquet, G. y Lanza, E. (2011): La televisión privada comercial en Uruguay. Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación, Fesur.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010): «Marco Jurídico Interamericana-

no sobre el derecho a la libertad de expresión», Washington, OEA-CIDH.

Grupo Medios y Sociedad (2009): «Libertad de Expresión y Publicidad oficial: construcción de una regulación legal para prevenir el uso de la publicidad oficial en Uruguay como un mecanismo de censura indirecta», Montevideo, GMS.

Villanueva, E. (2009): «Publicidad oficial: transparencia y equidad», México D.F.: Jus Editorial.

### *Documentos consultados*

Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010), Capítulo correspondiente al Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

NELSON VILLARREAL	La larga marcha hacia la igualdad social
	Hacia una nueva ley de negociación colectiva
LILIANA PERTUY	¿Nuevas? estrategias de relacionamiento entre empresarios y gobierno
GERARDO CAETANO	Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur
GERARDO CAETANO	¿Qué Mercosur necesita Uruguay?
MARCEL VAILLANT	¿Qué Uruguay necesita el Mercosur?
ÁLVARO PADRÓN	Desafíos institucionales del Mercosur
HUGO GANDOGLIA	Mercociudades:
RUBÉN GENEYRO	una apuesta al Mercosur
GERARDO CAETANO	Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay
GABRIEL PAPA	La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas
NELSON VILLARREAL	Los progresistas y las estrategias de desarrollo social a mediano y largo plazo
CECILIA ALEMANY	Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur
BEATRIZ LEANDRO	
DANIEL CHASQUETTI	El Mercosur y las ciudades
CECILIA ALEMANY	Análises e propostas para a participação cidadã no Mercosul
BEATRIZ LEANDRO	
RAFAEL SANSEVIERO	El Estado y las organizaciones sociales
RAFAEL SANSEVIERO	Atemorizados y armados
GERARDO CAETANO	Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración. ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur?
MARCELO PEREIRA	Ser y parecer
ERNST HILLEBRAND	La izquierda en América Latina y Europa: nuevos procesos, nuevos dilemas
JORGE LANZARO	
NICOLÁS AMBROSI	Espacio Frontera, jóvenes de izquierda en reflexión, análisis y construcción política
ABEL OROÑO	Del G-8 al G-19: la izquierda en los gobiernos
JUAN MANUEL RODRÍGUEZ	Dirigentes sindicales
DANIEL OLESKER	de ayer y de hoy
EDUARDO BONOMI	ante el desafío progresista



FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

FESUR