

REGULACIÓN DE LA PAUTA OFICIAL

Ximena Barco Moreno¹

Universidad de Manizales

Tutor: Richard Millán

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Escuela de Comunicación Social y Periodismo

Observatorio de Medios y Opinión

Manizales

Mayo, 2019

¹Estudiante de noveno semestre de la Escuela de Comunicación Social y Periodismo, asistente de investigación del Observatorio de Medios y Opinión en el proyecto “Incidencia de la pauta oficial en el contenido periodístico”

RESUMEN

Este artículo habla de las recomendaciones para regular la publicidad estatal, la realidad del problema en Colombia y diversos estudios que apoyan las afirmaciones en las que se establece la necesidad de cambiar las políticas públicas para evitar la censura por pauta oficial.

MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

Existen formas que afectan la libertad de expresión, desde la prohibición expresa hasta la censura indirecta. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012), dice que: “No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos... o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones” (p.1). Este es el aspecto que muestra la censura indirecta por la pauta oficial.

La pauta oficial es el puente de comunicación entre los gobiernos y los ciudadanos para la información de la ejecución de las políticas públicas y rendición de cuentas (Secchi y Pavese ,2015). Los gobiernos contratan a los medios de comunicación para dar a conocer su gestión. Se presenta censura indirecta cuando se discrimina la selección de las empresas de comunicación oferentes de tales servicios.

Cuando los pliegos de contratación exigen características especiales a los medios de comunicación que, aunque pertenezcan al sistema legal, su efecto real es restringir la participación de algunos medios. Como lo menciona la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (de ahora en adelante CIDH) (2012): “Los mecanismos indirectos de restricción se ocultan detrás de acciones aparentemente legítimas que, sin embargo, son adelantadas con el propósito de condicionar el ejercicio de la libertad de expresión de los individuos”. El hecho de que sean aparentemente legítimas constituye precisamente la censura indirecta.

Dentro de los parámetros normativos que todos los estados deben considerar para el desarrollo de la pauta oficial, la CIDH (2012), establece que debe tener las siguientes características: establecimiento de leyes claras y precisas, objetivos legítimos, criterios de distribución, planificación adecuada, mecanismos de contratación, transparencia y acceso a la información, control externo y pluralismo informativo. Todos estos tópicos, son importantes para conseguir una regulación integral que permita eliminar o por lo menos minimizar el impacto de la censura.

Para el establecimiento de leyes claras y precisas, la CIDH establece que los estados deberían tener leyes que regulen la asignación de la pauta oficial evitando los intereses personales de los funcionarios. Estas normas deben tener en cuenta el interés público, transparencia, rendición de cuentas, no discriminación, la eficiencia y el buen uso del presupuesto. Además deben contener sanciones para los funcionarios que violen dichas disposiciones.

La publicidad oficial debe tener objetivos legítimos, debe ser para informar a los ciudadanos y no para beneficio de particulares o partidistas. El Estado debe comunicar a los ciudadanos la información que tenga por fin divulgar sus objetivos legítimos. La pauta debe tener un objetivo de utilidad pública, es decir, cada información debe adecuarse a las características y condiciones de la población objetivo, además se debe especificar que es una campaña del Estado y quién está contratándola (Asociación por los Derechos Civiles, 2016).

En los criterios de distribución de la pauta oficial radica uno de los mayores problemas de la censura, pues la falta de regulación es la causa del favoritismo político. La pauta oficial debe asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos. Los funcionarios administrativos especializados deberán ser los que asignen la pauta, limitando la influencia del

político. Además debe incluir un sistema de medición del desempeño de los medios de tal forma, que su clasificación sea objetiva y que no discriminen a los medios comunitarios y locales.

Por otro lado, las normas de regulación deben tener una planificación detallada por periodos anuales que tenga la flexibilidad de aplicar campañas emergentes. También los mecanismos de contratación deben ser claros, todas las etapas del procedimiento de contratación deben ser públicas y el Estado debe tener registros de proveedores de acceso público.

En lo referente al principio de transparencia, el cual debe ser tenido en cuenta por todas las autoridades estatales a la hora de contratar con particulares, las campañas publicitarias deben fundarse en objetivos y necesidades reales de comunicación y debe darse a conocer los criterios con que fueron asignadas cada una de las pautas contratadas por el Estado. Es necesaria la auditoría externa independiente que vigile el gasto de las entidades públicas en publicidad.

Finalmente, dentro de los lineamientos internacionales dados por la CIDH se requiere que los gobiernos adopten políticas y recursos que garanticen la pluralidad y la diversidad de los medios de comunicación mediante asignación de subsidios.

La Fundación Sueca para los Derechos Humanos en la Libertad de Expresión en Colombia (2004) ha recomendado elaborar la regulación con criterios claros para la asignación de la pauta, que evite el abuso de los políticos y limite la libertad de prensa.

Es necesario prestar atención a las investigaciones publicadas por organismos internacionales, ya que pueden estar parcializados por su concepción del deber ser del periodismo en occidente (Vermaasen, 2016). Según Waisbord (2010) este ideal rechaza las particularidades de cada nación.

En el Departamento de Caldas, Colombia, se propuso en el 2008 un decreto de regulación de la pauta estatal ajustado a los lineamientos de la CIDH, y que aporta a la normatividad el establecimiento de topes o límites presupuestales para la gestión de la comunicación con los ciudadanos. Finalmente, el decreto no entró en vigencia. (FLIP, 2009)

Por otra parte, se presentó al Congreso de la República en el 2014 un proyecto de ley (098-14) para la regulación de la publicidad estatal cuyo ponente fue el actual presidente, Iván Duque. La propuesta de normatividad contempla todas las características expuestas por la CIDH (2012), pero además, incluye detalles sobre las sanciones a los funcionarios que incurren en el incumplimiento de la ley. En el artículo 14, de esta ley, las sanciones son de responsabilidad fiscal, penal, disciplinaria y serán de conocimiento de las Oficinas de Control Interno (Duque, 2014).

En el proyecto de ley en mención, (Duque, 2014) se planteaba en el artículo 7, la necesidad de disponer de una planeación anual elaborada por un comité de adjudicación de la pauta publicitaria, conformada por no más de 5 personas, de nivel ejecutivo, directivo o asesor. El proyecto fue archivado.

En España, la ley 29 de Publicidad y Comunicación Institucional de 2015, hace énfasis en la planificación anual adecuada de la pauta oficial y crea comisiones técnicas para la asignación equilibrada de la publicidad. (Eliades & Larrondo, 2011). Sin embargo, la legislación falla en la especificación del público objetivo y en la audiencia de los medios que contratan (Calderón, 2018)

En Perú, ya existe una ley que regula la publicidad oficial, se mencionan las políticas del uso de los recursos públicos, la fiscalización de la transparencia de la ejecución de los recursos (Ley

N° 28874, 2006). No obstante, la normatividad no tienen en cuenta la audiencia a la cual va dirigida la campaña publicitaria (Calderón, 2018)

Uruguay, es el único país de Latinoamérica que tiene una base de datos de proponentes calificados, que permiten una mayor transparencia en la adjudicación de la pauta. En Perú, España, México y Uruguay las decisiones sobre la contratación las siguen tomando los funcionarios públicos y no se tienen en cuenta criterios técnicos, debido a que no existen reglas al respecto (Calderón, 2018)

La evidencia

Los estudios realizados por la Asociación Mundial de Periódicos y Editores de noticias (2014), Cifras y Conceptos SA (2016) y la Fundación para la Libertad de Prensa (2017) dan cuenta de la realidad de la aplicación de la normatividad recomendada.

Muy lejos de esta intencionalidad es la realidad observada en México, donde no existe regulación sobre la pauta oficial a pesar de que ciudadanos, partidos y gobierno declaran la necesidad de una legislación clara y precisa al respecto (Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias, 2014).

El estudio “Comprando complacencia: Publicidad oficial y censura indirecta en México” de la Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias (2014) concluye que sobre la adversa influencia que el Estado ejerce de manera corrupta sobre los medios de comunicación, tienen un falso pluralismo de apariencia que se utiliza para beneficio de grandes medios comprometidos con la política y el gobierno.

En Colombia, Cifras y Conceptos S.A. del proyecto Antonio Nariño realizó estudios en 2015 y 2016 sobre muestras de 612 y 701 periodistas distribuidos en todo el ámbito nacional. Sus resultados con relación a lo indagado sobre pauta estatal en seis preguntas de un total de 58 preguntas formuladas:

El 50% de los medios de comunicación ha dejado de publicar historias por miedo de perder la pauta publicitaria, también la mitad de los periodistas modifican su posición editorial a cambio de la publicidad oficial, además la tercera parte de los encuestados manifestó que conoce casos de periodistas que han sido presionados o intimidados para obtener pauta oficial. No solamente les ha pasado a ellos, sino que saben de otros periodistas que les ha pasado lo mismo, y aun a los medios, como organizaciones empresariales.

En el 2015, el 56% y en el 2016, el 26% se observó que los gobiernos locales ejercieron presión sobre los contenidos periodísticos a través de la pauta oficial y el 64% de los periodistas encuestados no creen que la publicidad estatal haya sido asignada de manera transparente. Estas cifras revelan una problemática en la asignación de la pauta, que es discriminatoria y que obedece a intereses políticos.

Por último, el 86% en 2015 y el 75% en el 2016, de los periodistas afirmaron la necesidad de disponer de una normatividad que regule la asignación de la pauta estatal. (Cifras y Conceptos, 2016)

Las cifras reportadas por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP, 2017) muestran que desde el 2003 la CIDH había registrado que del 40% al 50% del ingreso de los medios de comunicación proviene de la contratación de la pauta oficial. El estudio de 2017, sobre 895 medios de comunicación en Colombia determinó que el 27% de los medios dependen en un 40%

de los fondos del Estado y que de ellos 112 medios (13%), tienen una dependencia superior al 70% de sus ingresos provenientes del Estado. Lo que revelan estas cifras es que la pauta coarta la independencia editorial y que la asignación discriminatoria premia el silencio y castiga la crítica. (FLIP,2017)

La mayoría de las instituciones del Estado no garantizan la transparencia de la información a los ciudadanos. Los datos obtenidos de los estudios han demostrado el abuso de la contratación directa y de mínima cuantía. Los funcionarios públicos usan la pauta oficial con fines propagandísticos que maquillen la imagen de las políticas, de las personas y de los gobernantes. Además, no existen en las leyes límites presupuestales para la pauta oficial y a falta de topes, los funcionarios no reparan en gastos (FLIP, 2017).

En Colombia se habla de una regulación en el presupuesto de publicidad (Ley 1474, 2011), dice que toda la divulgación de contenidos debe cumplir los objetivos de la respectiva entidad, que debe informar a los ciudadanos y debe lograr la mayor austeridad del gasto, además la contratación deben ser efectiva, transparente y objetiva. Pero, la FLIP (2018) afirma que: “El marco normativo de publicidad oficial en Colombia es muy ambiguo y resulta necesaria su reglamentación”

Según la FLIP (2018), sobre una muestra de 72 entidades públicas monitoreadas, en promedio el 70% ocultó la contratación de la publicidad oficial, lo que viola la Ley de Transparencia y Acceso a la información (1772 de 2014), en el sentido de que impide el acceso del público a la información y no permite realizar un efectivo control ciudadano. En Canadá, además, de tener una política de acceso a la información, están utilizando todas las innovaciones tecnológicas para

garantizar que la información fluya por todos los canales posibles, el principio de “Digital First” (Calderón, 2018)

METODOLOGÍA

Entre el 2017 y el 2019 el Observatorio de Medios y Opinión (OMO) de la Universidad de Manizales realizó un estudio con 114 periodistas de 3 departamentos: Caldas, Risaralda y Quindío, en el que se buscaba establecer el vínculo contractual entre los medios, periodistas y el Estado, para conocer las implicaciones que dicha relación tiene con los contenidos periodísticos.

El estudio incluyó una encuesta de carácter digital con respuestas anónimas a 114 periodistas, se hizo seguimiento a los contratos de las entidades públicas de los 3 departamentos desde el 2015 hasta el 2018 mediante el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop) y se elaboraron entrevistas personales a profundidad a una muestra de periodistas, entre los que se encuentran reporteros, directivos de medios, jefes de redacción, jefes de comunicación de entidades del Estado.

Para la encuesta, se creó un formulario de Google que se envió a periodistas con diferentes perfiles. Se elaboraron 16 preguntas de diferentes temas, en una primera parte se identificó en qué áreas tenía experiencia; si ha trabajado en empresas privadas o en entidades del Estado, su formación; qué estudios tiene y su actividad actual y qué opinaban acerca de la libertad, la independencia y la censura, además, seis preguntas hablaban directamente sobre la pauta estatal.

Participaron 114 periodistas en total: 43% de Caldas, 26% de Risaralda y 31% de Quindío, el formulario se envió desde septiembre del 2018 y se respondió hasta noviembre de 2018. Los periodistas que respondieron la encuesta se dedican actualmente a: el 45% trabaja en empresas privadas, 17% en entidades del Estado y 39% son periodistas independientes. Además, han

tenido experiencia en el pasado en: empresa privada el 92% periodistas, en entidad del Estado el 57% y como periodista independiente el 64% de los encuestados si bien en el momento de la encuesta el 17% trabaja en entidades del Estado, también es cierto que en el pasado el 57% ha trabajado con el Estado.

Además, se entrevistaron 13 periodistas en Risaralda y a 10 en Caldas que expresaron diferentes opiniones a 12 preguntas relacionadas con la pauta del Estado.

RESULTADOS

El 70% de los encuestados en el Eje cafetero afirma que la empresa en la que trabajan o trabajaron ha contratado pauta estatal alguna vez y la mitad de los periodistas dicen que los han presionado en sus empresas para que no traten temas delicados sobre las entidades que pautan allí.

También el 46% de los encuestados manifiestan que han decidido no difundir información de alguna entidad del Estado o empresa privada para “evitar problemas”, de esta cifra 18 son de Risaralda, 22 de Caldas y 12 de Quindío. El 38% de los periodistas se ha autocensurado al no tratar temas de empresas que contraten pauta con ellos, 14 de Risaralda, 21 de Caldas y 8 de Quindío

El 87% de los periodistas, es decir 5 de cada 6 encuestados, considera que las entidades del Estado usan los contratos de pauta para ejercer control de los medios de comunicación.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los anteriores resultados, evidencian una situación común con las investigaciones de la FLIP (2017) y de Cifras y Conceptos SA (2016). Al 50% de los periodistas los han presionado en sus

empresas para que no traten temas delicados sobre las entidades que pautan allí, además el 46% de los encuestados afirma que ha decidido no difundir información de alguna entidad del Estado o empresa privada para “evitar problemas”. A pesar de que un 4% fue presionado, decidió difundir la información.

Un entrevistado manifestó que lo habían suspendido por no apoyar al candidato de preferencia del canal, otros contaron que no podían hablar mal del gobernador o alcalde, y que “X entidad pautaba, y era mejor "no darles tanto palo" (Anónimo, comunicación personal, 2018).

Algunos periodistas explicaron que deciden solo publicar noticias positivas, no profundizar en el tema o buscan otros enfoques para no comprometer al pautante.

El 87% de los periodistas, es decir 5 de cada 6 encuestados, consideran que las entidades del Estado usan los contratos de pauta para ejercer control de los medios de comunicación.

Los encuestados opinaron que cuando el Estado pauta con un medio, está buscando que no publiquen noticias que afecten la imagen de la administración, que hay que ser amigo del político de turno para conseguir contratos, además creen que la pauta oficial neutraliza los medios, un periodista afirmó: “Mientras se mantenga la relación entre periodista y entidades con pauta de por medio, no habrá libertad de expresión” (Anónimo, comunicación personal, 2018). Piensan que el periodismo regional se ve amenazado con la pauta del Estado ya que dependen de su financiación para sobrevivir. La ausencia de transparencia es causa de situaciones de peligro para los periodistas. “La falta de una política pública en materia de asignación de pautas origina gran riesgo para los periodistas” (Guerrero, 2010).

Los encuestados creen que es necesaria una política que establezca parámetros objetivos para contratar pauta con el Estado, pero también dicen que es complicado llegar a un consenso de lo

que sería ideal y objetivo, que, aunque ya hay normas todavía se derrocha dinero y unos medios resultan más beneficiados que otros, debido a la diferencia de público o el tamaño del medio.

CONCLUSIONES

Las cifras obtenidas, y las mencionadas en el marco teórico, no difieren significativamente unas de otras, por lo tanto, este estudio ratifica las conclusiones de otras investigaciones, en el sentido de que es evidente la intervención de los funcionarios públicos en la asignación de la publicidad oficial con intereses personales o políticos.

En particular, la mayoría de los periodistas coinciden en la necesidad de disponer de leyes o normas que regulen la pauta estatal de una manera transparente, accesible a los ciudadanos, con auditoría externa, con planificación anual e informes sobre campañas emergentes, y en fin, un seguimiento detallado de la inversión de los dineros públicos.

Una recomendación al proyecto de ley presentado por Duque (2014), es que el comité de asignación de la pauta esté conformado por funcionarios administrativos de carrera o técnicos de cada dependencia específica y que además se cuente con una auditoría externa que vigile las decisiones. Es importante resaltar que en este proyecto se quiere regular el gasto público y no evitar la censura por la pauta estatal.

Es de mencionar los aportes que los españoles han hecho a la planeación de la asignación presupuestal de la pauta, la planificación anual de las campañas limitan la discrecionalidad de los funcionarios. También es importante incluir normas que sancionen de una manera disuasiva a los funcionarios que incumplan los principios consignados en las normativas sobre la regulación.

La adjudicación de contratos de publicidad estatal debería ser un proceso abierto, transparente y objetivo, para asegurarlo, se debería someter a licitación pública, adecuadamente planeada, difundida y con objetivos claros.

Debe partirse de una definición clara precisa y delimitada de lo que debe entenderse como pauta oficial, para impedir la tergiversación de los objetivos del contrato y la utilización de los dineros públicos para beneficios personales.

Para instrumentalizar la transparencia, el Estado debería incorporar una política de difusión masiva, que utilice todos los canales, sin privilegiar a los tradicionales, y que utilice todas las herramientas tecnológicas.

Es de advertir, también, a los legisladores que la regulación debe tener una flexibilidad de tal manera que el exceso de normas no termine transformándose en censura, cuando, por ejemplo, se afectan a los medios de comunicación que son débiles financieramente, como es el caso de los medios regionales y locales.

Es importante tener en cuenta las particularidades del país al realizar una regulación para evitar que se adopten estándares que no corresponden a una identidad cultural y nacional.

Referencias

Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias (2014), Comprando complacencia: Publicidad oficial y censura indirecta en México. México

Asociación por los derechos civiles (ADC) (2006), Principios básicos para la regulación de la pauta oficial. Argentina.

Calderón, A (2018), Ojos que sí ven: La regulación de la publicidad estatal y lecciones para el Perú desde el Derecho comparado, Perú, Universidad del Pacífico - Perú

Cifras y Conceptos (2016) IV Encuesta nacional a periodistas sobre libertad de expresión y acceso a la información en Colombia 2016. Colombia,

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012), principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. OEA.

Duque, I (2014), Proyecto de ley 098-14 Para la regulación de la publicidad estatal. Bogotá, Colombia

Eliades, A y Larrondo, M (2011) Distribución de la publicidad oficial: la necesidad de su regulación legal. Argentina, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública.

Fundación para la libertad de la prensa (2009) Comunicado, Colombia

Fundación para la libertad de la prensa (2017), Estado depredador. Colombia

Fundación para la libertad de la prensa (2018) Carta abierta sobre la investigación Pauta Visible, Colombia

Fundación sueca para los derechos humanos (2004) libertad de expresión en Colombia: Violencia, impunidad y autocensura- un estudio constructivo

Guerrero, A (2010), País lejano y silenciado: Autocensura y prácticas periodísticas en el periodismo regional, Colombia, Fundación para la libertad de prensa (flip) Medios para la paz (mpp)

Ley número 1474 (2011), Estatuto Anticorrupción, 12 de julio de 2011, Congreso de la República de Colombia.

Ley número 1772 (2014) Transparencia y Acceso a la información, 06 de marzo de 2014, Congreso de la República de Colombia

Ley número 28874, Ley que Regula la Publicidad Estatal, 14 de agosto de 2006, Congreso de la República de Perú

Observatorio de Medios y Opinión (2018) Censura por pauta oficial. Universidad de Manizales, Colombia

Secchi, P y Pavese, R (2015), ¿De qué hablamos cuando hablamos de publicidad oficial?, Argentina. Fundación Poder Ciudadano.

Vermaasen, M (2016), Censura blanda en Argentina 2008-2011, publicidad oficial, utilización política del sistema regulatorio y presiones informales, Argentina, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina

Waisbord, S (2010) Public sentinel, news media and governance reform, United States, World Bank, 2010, Editor Pippa Norris