EXPTE. D- 1942 /14-15

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
1
Pcia. BS. AS.

Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de Ley,

Artículo 1°.- Objeto. La presente ley tiene por objeto regular el contenido, la contratación, y la distribución de la Publicidad Oficial de la Provincia de Buenos Aires, así como establecer mecanismos de control en el uso de los recursos públicos destinados a tal fin.

Artículo 2°.- Definición. A los fines de la presente Ley se entiende por Publicidad Oficial todo acto de divulgación efectuado por los tres Poderes del Estado Provincial y/o los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, a través de un espacio de comunicación gratuito o contratado bajo cualquier modalidad y en cualquier soporte.

Artículo 3°.- Alcance. Los organismos del sector público de la Provincia de Buenos Aires, conformado por la administración central, entes descentralizados, entidades autárquicas y cualquier otra entidad que pudiera depender del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, incluyendo el Banco de la Provincia de Buenos Aires (Ley 9434/79), la Agencia de Recaudación Buenos Aires (ARBA – Ley 13766/07), Instituto Provincial de Lotería y Casinos (Decreto 1170/92); el Poder Legislativo; el Poder Judicial y los órganos creados por la Constitución de

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
2
Pcia. BS. AS.

la Provincia de Buenos Aires, los Municipios, las empresas y sociedades de Estado y otras en las cuales la Provincia o los Municipios tengan participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, se encuentran alcanzados por los principios, propósitos y prohibiciones establecidas en la presente.

Quedan excluidos de la presente Ley la publicación de textos ordenados, actos administrativos o judiciales y toda actividad publicitaria exigida por ley específica siempre que la misma no se contraponga a los objetivos y principios de la presente ley.

Artículo 4º.- Principios. Toda cuestión vinculada con la Publicidad Oficial debe observar los siguientes principios rectores.

a. Interés general y utilidad pública: La Publicidad Oficial debe ofrecer información de interés general y utilidad pública para los habitantes de la Provincia de Buenos Aires y no debe perseguir fin distinto al de lograr el bienestar general de la comunidad. No debe utilizarse con fines discriminatorios, o con fines electorales o partidarios.

b. Equidad en la distribución y pluralismo informativo: La Publicidad Oficial debe distribuirse entre los medios de comunicación respetando su pluralidad a través de criterios equitativos y la asignación no debe afectar la independencia de los medios de comunicación y el ejercicio de las libertades de información, opinión, expresión y difusión, evitando beneficios o marginaciones fundadas en razones ideológicas, políticas y/o partidarias.

c. Transparencia en el proceso de contratación: Los procedimientos a utilizar deben reducir la discrecionalidad y evitar sospechas de favoritismos políticos en el reparto.

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
3
Pcia. BS. AS.

d. Razonabilidad de la inversión: Debe existir una proporcionalidad entre el objeto de la contratación y el interés público comprometido.

e. Planificación adecuada: Las comunicaciones y campañas publicitarias deben planificarse en el marco de un plan anual de actividades en las distintas dependencias del Estado. La decisión de otorgar fondos públicos para publicidad oficial debe adoptarse de modo transparente 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.

f. Claridad del mensaje: la Publicidad Oficial debe utilizar un lenguaje de fácil comprensión para la población destinataria.

g. Eficacia y eficiencia: la Publicidad Oficial debe alcanzar los objetivos propuestos al menor costo posible.

h. Acceso a la información: Toda la información sobre Publicidad Oficial que se encuentre en poder del Estado es información pública. Deben divulgarse los criterios que utilicen los organismos de la Provincia de Buenos Aires para distribuir la publicidad del Estado. La asignación real de publicidad y la suma total del gasto en esta esfera deben ser también objeto de divulgación pública, para garantizar la justicia y el respeto a la libertad de expresión.

Artículo 5º.- Objetivos. La Publicidad Oficial debe servir a uno o más de los siguientes objetivos:

a. Informar al público sobre políticas, programas y servicios del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en ejecución que se encuentren efectivamente disponibles para los habitantes.

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
4
Pcia BS. AS.

b. Informar al público sobre sus derechos y obligaciones.

c. Fomentar o desalentar un comportamiento social específico en interés de la comunidad.

d. Informar respecto de conductas a adoptar por los habitantes ante situaciones de emergencia.

e. Promover la participación de la sociedad civil en la vida pública.

f. En general, informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública.

Articulo 6°.- A los fines del cumplimiento de esta Ley, se entiende como medio de comunicación no manera no taxativa, a los siguientes medios:

a) Televisivos
b) Radiofónicos
c) Cinematográficos
d) Gráficos
e) Vía Pública estática
f) Publicidad Aérea
g) Publicidad móvil
h) Internet
i) Vía Celular
j) Espectáculos públicos y espacios en eventos de acceso público (Conferencias, talleres, seminarios, congresos, ferias, exposiciones) y toda nueva técnica de difusión y comunicación masiva conforme a los avances en la materia.
k) Otros medios digitales.

H. C. DE DIPUTADOS
FOLIO
5
Pcia. Bs. As.

Artículo 7°.- Prohibiciones. La Publicidad Oficial no puede:

a. Incluir el nombre, la voz, la imagen o cualquier elemento identificable del Gobernador, los Intendentes y cualquier funcionario del sector público de la Provincia de Buenos Aires y de los municipios.

b. Incluir frases, símbolos, logos, color y cualquier otro elemento identificable o que induzca a confusión con partidos o agrupaciones políticas.

c. Tener como finalidad principal influir en la decisión electoral de la población, ni fomentar la imagen positiva de cualquier funcionario público o del partido o sector gobernante, o la impresión negativa de una persona, sector, organización, agrupación o partido político.

d. Realizarse en eventos, publicaciones o actividades cuyo objetivo sea la promoción de sustancias psicoactivas, tales como el alcohol, los psicofármacos, las bebidas energizantes y el tabaco.

e. Usar colores que no sean los propios de la bandera de la provincia (azul, verde, rojo y amarillo).

Artículo 8°.- Sustituyese el último párrafo del artículo 16 de la ley 14086 por el siguiente texto:

"... Durante los treinta (30) días anteriores a la fecha fijada para la elección primaria no se podrán realizar actos de gobierno que puedan inducir el sufragio a favor de cualquier candidato.

El Gobierno, los organismos del sector público de la Provincia de Buenos Aires, conformado por la administración central, entes descentralizados, entidades autárquicas y cualquier otra entidad que pudiera depender del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, incluyendo el Banco de la Provincia de Buenos

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
6
Pcia. Bs. As.

Aires (Ley 9434/79), la Agencia de Recaudación Buenos Aires (ARBA –Ley 13766/07), Instituto Provincial de Lotería y Casinos (Decreto 1170/92);*el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los órganos creados por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, las empresas y sociedades de Estado y otras en las cuales la Provincia tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, no podrán contratar ni emitir publicidad en ningún medio de comunicación durante el período señalado en el párrafo anterior. Lo dispuesto no es aplicable cuando se trate de:*

a. *Actividad relacionada con la organización y desarrollo de los procesos electorales.*
b. *Actividad publicitaria estrictamente necesaria para el correcto funcionamiento de los servicios públicos.*
c. *Emergencias que pongan en riesgo la salud o la seguridad de la población;*
d. *La publicación de textos ordenados, actos administrativos o judiciales y toda actividad publicitaria exigida por ley específica siempre que la misma no se contraponga a las restricciones impuestas por la presente ley.*
e. *Eventos culturales, eventos deportivos y promoción de jornadas y congresos de interés público…"*

Artículo 9º.- Candidatos a cargos públicos. Prohibición. Aquellas personas que manifiesten su intención y/o se presenten como candidatos a cargos públicos, no podrán utilizar los mismos logotipos, o tipografía ni la estética de cualquier campaña institucional utilizada por la Provincia de Buenos Aires.

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
7
Pcia BS. AS.

Artículo 10°.- Acceso a la información. El Estado de la Provincia de Buenos Aires comprendido por el alcance establecido en el Art. 3 de la presente, y, el Banco de la Provincia de Buenos Aires, la Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA), y el Instituto Provincial de Lotería y Casinos, deberán publicar en su respectivo sitio web:

a. Las partidas presupuestarias destinadas a publicidad oficial.
b. Las empresas o asociaciones sin fines de lucro, destinatarias de la pauta oficial y el monto de la contratación con la oferente en particular.

Artículo 11°.- Contratación y Procedimiento de Convocatoria. Los procedimientos para la contratación de Publicidad Oficial se rigen por de la Ley de Contabilidad de la Provincia de Buenos Aires, y el Reglamento de Contrataciones de la Provincia de Buenos Aires, Decreto 3300/72 (T.O. 2004) y sus modificatorios.

Artículo 12°.- Modificase el art. 156 inciso 4) de La Ley 6769/58 Orgánica de las Municipalidades, quedando redactado de la siguiente manera:

Art- 156: Inc. 4) La Publicidad Oficial. La publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de los municipios de la provincia de Buenos Aires deberá tener carácter educativo, informativo y de orientación social, no pudiendo constar en ella, nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal del Intendente, de cualquier otra autoridad municipal o funcionarios públicos. La Publicidad Oficial estará enmarcada en la normativa Provincial de Publicidad Oficial vigente.

H. C. DE DIPUTADOS
FOLIO
8
Pcia Bs. As.

Artículo 13°.- Sanciones. El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley será considerado falta grave, sin perjuicio de las sanciones y responsabilidades administrativas, civiles y penales que pudieran corresponderle a las/os funcionarias/os que incurran en dicha conducta. Cualquier persona podrá solicitar ante los tribunales competentes de la Provincia el cese de dichos incumplimientos.

Artículo 14°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.-

ALFREDO R. LAZZERETTI
Diputado
H.C. Diputados Prov. de Bs. As.

RICARDO VAGO
Diputado
Bloque Frente Amplio Progresista
H.C. Diputados Prov. Bs. As.

RUBEN CARLOS GRENADA
Diputado
Bloque Frente Amplio Progresista
H. C. Diputados Pcia. Bs.As.

MARCELO E. DIAZ
Diputado
Presidente Bloque F.A.P.
H. C. Diputados Prov. Bs. As.

Dra. SANDRA S. PARIS
Diputada
Bloque U.C.R.
H. C. Diputados Pcia. Bs.As.

Dr. ALEJANDRO PABLO MIGUEL ARMENDARIZ
Diputado
Honorable Cámara de Diputados
de la Provincia de Buenos Aires

FERNANDO PEREZ
Diputado
Bloque U.C.R.
H. C. Diputados Pcia. Bs.As.

JOSE LEONARDO SANTIAGO
Diputado
Frente Amplio Progresista
H. C. Diputados Pcia. Bs.As.

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
9
Pcia. Bs. As.

FUNDAMENTOS

La finalidad del presente Proyecto de Ley, es la adopción de estándares legislativos para regular la discrecionalidad de los Poderes del Estado Provincial y de los Municipios con relación al contenido, contratación, oportunidad, temporalidad y distribución de la publicidad oficial en la Provincia de Buenos Aires.

En una República constitucional los actos del gobierno deben ser públicos, ya sea permitiendo el acceso a su conocimiento por los ciudadanos y las ciudadanas o procediendo a su difusión pública. Quedan exceptuados de esa obligación los actos preparatorios, hechos o datos relativos a documentos gubernamentales en vías de elaboración o, transitoriamente, aquellos que integran efectivamente el ámbito de la seguridad estatal. En ciertos casos, la publicidad de tales actos está impuesta por la ley o la Constitución de manera expresa. Esa difusión obligatoria se concreta mediante la Publicidad Oficial que solventa el Estado y ejecuta el gobierno.

En resguardo de la esencia republicana como lo son la transparencia y el derecho a la información, el gobierno contrata los servicios informativos de los medios de propiedad privada o utiliza en algunos casos sus propios medios, y en menor escala, acude a los espacios privados o públicos para exhibir la información que desea transmitir.

Cuando se recurre a los medios de propiedad privada se supone que la finalidad es la de otorgar la mayor difusión posible a los actos estatales garantizando el

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
10
Pcia BS. AS.

principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y satisfacer ampliamente el derecho a la información.

Como los recursos para tal fin son limitados, las autoridades deben recurrir a criterios de selección sobre el volumen de la publicidad oficial y de los medios de prensa escogidos para su difusión.

En tales casos, si la selección es objetiva y razonable no será pasible de observaciones aunque omita a algunos o muchos medios de prensa, si no lo es, se convierte en una forma moderna e indirecta de censura.

No sólo el volumen y los medios escogidos representan una dificultad, cuando la publicidad oficial no refleja objetivamente la obra del Estado sino del gobierno con una clara finalidad de propaganda política, el problema comienza a ser el contenido de la publicidad.

Como vemos, el problema es complejo y no se circunscribe exclusivamente a la distribución de la publicidad oficial, sino también al contenido y la temporalidad de la misma.

La falta de regulación que establezca criterios razonables de contenido, temporalidad y distribución permite la discrecionalidad del gobierno de turno en la distribución de la Publicidad Oficial, con su consecuente utilización con una finalidad distinta para la que fue creada.

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
11
Pcia Bs. As.

La falta de regulación hace que conductas disvaliosas para el sistema institucional sean reprochables desde la ética republicana, pero no ilegales, por lo que se necesita imperiosamente un marco normativo.

La Publicidad Oficial puede ser definida como cualquier divulgación de los Poderes del Estado, de cosas o hechos, para los que estos contratan directa o indirectamente un espacio en los medio de comunicación y debe tener como finalidad el bien común, el bienestar colectivo.

Al respecto sostiene la Asociación por los Derechos Civiles *que "La publicidad oficial debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y la población. Su propósito es: difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales; promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos; incidir en el comportamiento social y estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública y, en general, informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública."*

La relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en sus informes anuales de 2003 y 2010 ha establecido como principios rectores de la publicidad oficial:

1. Establecimiento de leyes especiales, claras y precisas.
2. Objetivos legítimos de la publicidad.
3. Criterios de distribución de la pauta estatal.
4. Planificación adecuada.
5. Mecanismos de contratación.
6. Transparencia y acceso a la información.
7. Control externo de la asignación publicitaria.

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
12
Pcia Bs. As.

8. Pluralismo informativo y publicidad oficial.

Como consecuencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado en su informe anual del año 2010 los siguientes principios que inspiran el presente proyecto de Ley:

- *Para reducir las asignaciones discriminatorias o arbitrarias de los recursos públicos* ***se precisan marcos legales claros y transparentes que impidan la arbitrariedad en las decisiones. ... [Cuando] las leyes vinculadas a la asignación de publicidad oficial no son claras o dejan las decisiones a la discreción de funcionarios públicos*** *(...) existe un marco legal contrario a la libertad de expresión".*
- ***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.***
- ***La publicidad oficial debe, en consecuencia, tener un propósito de utilidad pública*** *y el gobierno debe usar los medios, soportes y formatos que mejor garanticen el acceso y la difusión de la información, de acuerdo al propósito y características de cada campaña.*
- *La información que transmitan los avisos oficiales debe ser clara y no puede ser engañosa, esto es, no debe inducir a error a sus destinatarios ni ser*

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
13
Pcia BS. AS.

*utilizada para fines distintos de la comunicación legítima y no discriminatoria con el público. ...**Tampoco deben inducir a confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político u organización social, y deberían identificarse como publicidad oficial, con mención expresa del organismo promotor de la misma. La publicidad estatal no puede ser propaganda encubierta de quienes controlan el gobierno o de sus intereses, ni debe ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno**.*

- *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**.*
- *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**....*
- *La falta de planificación favorece la utilización abusiva de la publicidad oficial al aumentar la discrecionalidad en manos de los funcionarios que tienen el poder de distribuirla.*
- *Los Estados deberían hacer uso de los recursos destinados a pauta estatal a través de campañas publicitarias concretas y necesarias, de acuerdo al principio de utilidad pública de la publicidad oficial. Por esa razón, dichas **campañas deberían estar estipuladas dentro de una planificación adecuada.***
- ***Deben ser públicos todos los datos que respondan al cuánto, al qué, al cómo y al por qué se realizó cualquier aviso o campaña estatal.** Así,*

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
14
Pcia BS. AS.

deberían transparentarse los presupuestos aprobados para publicidad, que deberían publicarse de manera oficiosa o proactiva; ***el gasto en publicidad, que debe estar sujeto a informes detallados y periódicos,*** *en los que se consignen los gastos discriminados por organismos, por campañas, por rubros y por medios; los planes estratégicos de las campañas publicitarias que deben fundarse en objetivos y necesidades reales de comunicación.*

- *Toda la información sobre publicidad oficial que se encuentre en poder del Estado es información pública. ...Estados deben tener en cuenta que la transparencia es un elemento imperiosamente necesario. Deben divulgarse públicamente los criterios que utilicen quienes toman las decisiones a nivel de gobierno para distribuir la publicidad del Estado. La asignación real de publicidad y la suma total del gasto en esta esfera deben ser también objeto de divulgación pública, para garantizar la justicia y el respeto a la libertad de expresión"*
- ***También debe transparentarse los procesos de contratación, y el público poder acceder fácilmente a datos precisos sobre los mismos****: objetivos, precio, duración, oferta de medios y medios pautados, agencias de publicidad involucradas, datos de circulación o audiencia, resultados en los casos en los que se haga una evaluación posterior, etcétera... Especialmente, deberían darse a* ***conocer los criterios de selección*** *que el Estado o el agente intermediario* ***utilizó en la elección del medio para cada publicidad oficial.*** *Los datos deberían estar presentados de modo tal que la* ***información*** *pueda adquirirse de forma* ***completa, accesible y oportuna, y su búsqueda resulte fácil.****...*
- *Los Estados deben establecer* ***mecanismos de control externo*** *por un órgano autónomo que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación*

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
15
Pcia BS. AS.

de publicidad oficial.

- *Los Estados deberían establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros, diferenciados de los gastos de publicidad oficial.* ***La pauta estatal no debe ser considerada como un mecanismo de sostenimiento de los medios de comunicación...***

La norma que hoy reglamenta la Publicidad Oficial en la Provincia de Buenos Aires es el Decreto 3102/1984 y sus modificatorias, cuyo artículo 12 contiene un insuficiente criterio de elección de medios. Los decretos 11/2011 y 99/2011 de creación de la Secretaria de Comunicación Pública y de la estructura orgánico-funcional respectivamente señalan como se lleva adelante la Publicidad Oficial de la provincia.

Ninguna de las mencionadas normas cumple en su totalidad con los principios rectores de la publicidad oficial recomendados por la relatoría para la libertad de expresión de la CIDH, dejando de lado los más importantes. Otras normas que permiten a organismos públicos realizar publicidad tampoco las cumplen (Vg. ARBA).

Hoy en la Provincia de Buenos Aires se confunde lo que es la publicidad de los actos de gobierno con la propaganda de los funcionarios y sus gestiones, lo que se hace con los recursos públicos con fines electorales.

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
16
PCIA. BS. AS.

El Gobernador está utilizando los fondos provinciales para su campaña personal y como una ola inmensa que desborda la Provincia, el color naranja de Daniel Scioli ha invadido a toda la administración pública provincial, su campaña para presidente usa el mismo color y no puede ser distinguida la publicidad personal de la institucional.

Debemos agregar que en cada publicidad de actos, programas, obras, servicios y campañas aparece, además, el nombre del actual gobernador Scioli, llegando al extremo de que su nombre aparece en las promociones de descuento de la tarjetas del Banco Provincia. Se está utilizando fondos de organismos descentralizados para financiar la propaganda oficial, como en el caso de la publicidad "Buenos Aires más activa que nunca".

Las leyes que permiten a Arba y al Instituto Provincial de Lotería y Casinos hacer publicidad indican que la misma sólo puede reflejar lo relacionado con la difusión de las actividades y resultados de los organismos y no las del resto de la administración pública como se está realizando ahora. Basta observar que la propaganda del Gobernador Scioli al final de las mismas muestran el logo de Arba o del Instituto Provincial de Lotería y Casinos de la Provincia.

En ese accionar no es posible encontrar los objetivos legítimos de la publicidad oficial, pero si la propaganda encubierta del gobierno provincial de turno.

La falta de transparencia en el acceso a la información no permite conocer los criterios de distribución de la pauta, si lo mismos responden una planificación global y muchos menos saber cómo fue el proceso de contratación y el costo de la

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
Pcia. Bs. As.

misma.

Scioli ha eliminado la necesaria división entre Estado, Gobierno y Partido; todo funciona como una unidad que es utilizada discrecionalmente y obviamente con fondos públicos.

Tolerar dicho accionar es admitir la manipulación de las funciones y recursos públicos para colocarse por encima de la ley y permitir al Poder Ejecutivo Provincial gozar de las ventajas inaccesibles al común de los ciudadanos y a otros partidos políticos.

El objetivo central al que propende la presente iniciativa es contar con una Ley provincial que reglamente uno de los aspectos de la función pública como es la publicidad de los actos de gobierno, con el objetivo de evitar desvíos de los funcionarios en beneficio propio a través de la promoción personal y el uso de recursos públicos como si fueran propios.

No deben quedar dudas respecto de cómo debe ser la actuación del Gobernador y el resto de los funcionarios de la Provincia a la hora de dar publicidad a los actos de gobierno, creemos que la misma obligación también se extiende a todos los Municipios de la Provincia.

Se trata en definitiva garantizar el correcto funcionamiento institucional del sistema republicano y a los principios que de él emanan y también la vigencia del valor de