
Nota

Esta entrevista fue realizada de manera escrita mediante intercambio de correos electrónicos. La entrevistada incorporó algunos pasajes de artículos con opiniones realizadas con anterioridad a la entrevista y que se relacionan con las preguntas formuladas.

Entrevista a Eleonora Rabinovich

Desde la publicación de *Una Censura Sutil*, ¿ha habido algún avance en la materia?

En principio, detectamos que muchas prácticas que habían sido denunciadas en ese informe como una utilización abusiva de la publicidad oficial se mantienen, tanto a nivel provincial como nacional. Sin embargo, como consecuencia del constante aumento de la inversión publicitaria, la profusión de denuncias de medios a nivel nacional y provincial y el trabajo de ONGs el tema se fue instalando en la agenda pública, algo que considero positivo. Esto derivó en distintas iniciativas legislativas a nivel nacional, provincial y municipal, tendientes a regular la distribución de la pauta oficial. Sin embargo, los ejemplos concretos de regulación son aún muy escasos (hay una ordenanza municipal en Alta Gracia, Córdoba, y un decreto en Tierra del Fuego).

La ADC considera que el manejo discrecional de la pauta publicitaria puede impactar negativamente sobre la libertad de expresión, si es utilizada para beneficiar a los medios de comunicación afines y castigar a las voces críticas. También puede influenciar indebidamente el debate público democrático, si se utiliza como modo de promover la imagen del gobierno, de un partido político, o de algún funcionario público. Bien utilizada, en cambio, la publicidad oficial puede ser un instrumento importante en la gestión y comunicación de políticas públicas, la promoción de derechos y el impulso a la participación ciudadana, así como un mecanismo para dar visibilidad a las acciones del gobierno y las instituciones. Para lograr esa meta, evitar posibles decisiones arbitrarias y otorgar un marco de transparencia, es necesario que se dicte una adecuada legislación que regule la producción, contratación, distribución y control de la pauta del Estado. Es decir, la regulación es un primer paso muy importante.

Como viene sosteniendo la ADC, una discusión sobre el manejo de la pauta estatal estaría en sintonía con lo que sucede en distintos países. Sin ir muy lejos, la Cámara de Diputados de Chile aprobó en octubre pasado un informe elaborado por una comisión especial investigadora en el que se pide al Gobierno que envíe un proyecto de ley que regule la asignación de publicidad oficial¹. En

¹ La Comisión Investigadora fue creada en junio de 2006 con el objetivo de indagar en los criterios y procedimientos utilizados por el Estado para contratar publicidad oficial en los medios de comunicación. A lo largo de 29 sesiones revisó documentación, recibió a representantes de distintos sectores y también a expertos internacionales en la materia. Los debates incluyeron cuestiones como la transparencia en la contratación de la difusión de las políticas públicas y el

Uruguay, funcionarios de gobierno, legisladores y representantes de medios y de la sociedad civil vienen discutiendo posibles lineamientos de un marco normativo sobre publicidad oficial. Es decir, la voluntad política para avanzar hacia una legislación adecuada es clave.

¿Existe algún proyecto de ley?

Sí, se han presentado distintas iniciativas legislativas a nivel nacional, provincial y municipal, tendientes a regular la distribución de la pauta oficial.

¿La comisión de medios de comunicación del Congreso de la Nación a tratado la cuestión?

En 2007, cuatro proyectos comenzaron a ser estudiados por la Comisión de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados de la Nación, que decidió convocar a distintas organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de periodistas y dueños de medios y cámaras empresarias, para recibir opiniones respecto de los proyectos de ley bajo análisis².

Los proyectos bajo estudio de la comisión pertenecen a los diputados Silvana Giudici, Vilma Baragolia, Alicia Tate, Cinthya Hernández (UCR) y Claudio Lozano (Emancipación y Justicia)³; Paula Bertol y Federico Pinedo (PRO)⁴, Esteban Jeréz (PRO)⁵ y Raúl Solanas (Frente para la Victoria)⁶. Otras iniciativas presentadas –tanto en Diputados como en el Senado– ya caducaron⁷.

impacto de la pauta en el pluralismo informativo y en la diversidad de medios. Información adicional en:

http://www.proacceso.cl/noticia/se_aprob_informe_final_sobre_avisaje_del_estado

² Hasta el momento asistieron a las sesiones convocadas por la Comisión: Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Poder Ciudadano, ADEPA (Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas), ARPA (Asociación Radiodifusoras Privadas Argentinas), ADIRA (Asociación de Diarios del Interior de la República Argentina), ATA (Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas), ATVC (Asociación Argentina de Televisión por Cable), CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), FARCO (Foro Argentino de Radios Comunitarias), y la Cámara Argentina de Anunciantes. Las versiones taquigráficas de las reuniones pueden consultarse en <http://www.diputados.gov.ar/>

³ Proyecto de ley 3761-D-2006, ingresado el 6 de julio de 2006.

<http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3761-D-2006> y reingresado en 2008 (Expediente 0015-D-2008).

⁴ Proyecto de ley 2999-D-2006, ingresado en 2006 (reproducido en expediente 0812-D-2008, en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2999-D-2006>

⁵ Proyecto de ley 2707-D-2007 ingresado el 6 de junio de 2007. En

<http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2707-D-2007>

⁶ Proyecto de ley ingresado el 6 de septiembre de 2007, expediente 4401-D-2007, en

<http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=4401-D-2007>

El proceso de consultas iniciado por la Comisión de Libertad de Expresión en la cámara de Diputados fue valioso. Pero, desafortunadamente, el trámite legislativo de los proyectos no avanzó significativamente durante 2007 o lo que va de 2008.

¿Algún órgano de gobierno (Nación, Provincia, etc) a puesto en práctica alguna de las recomendaciones propuestas en el informe?

Si hablamos de la recomendación de “regular”, aunque no toma en cuenta exactamente todos los principios postulados, la única provincia donde hubo un avance legislativo fue en Tierra del Fuego. En enero de 2008, la gobernadora Fabiana Ríos dictó el decreto 183/08 por el cual estableció un régimen de distribución de publicidad oficial. Así, Tierra del Fuego se convirtió en la primera provincia argentina en contar con un marco legal sobre la materia. La implementación no ha sido sencilla; de hecho en mayo de 2008, la gobernadora Ríos dictó el decreto 846/08 por el cual modificó algunos aspectos del régimen establecido en el decreto anterior, mientras comenzaban a discutirse proyectos de ley en la Legislatura. Según los fundamentos del nuevo decreto, el Poder Ejecutivo encontró “dificultades” en la implementación de algunos aspectos del decreto 183/08 (entre ellas las de los medios de comunicación para inscribirse en el Registro cumpliendo todos los requisitos que preveía la norma original, de hecho el nuevo decreto eliminó algunos de esos requisitos y dispuso extender el plazo de inscripción, entre otras modificaciones).

En caso de que no haya habido avances en la materia, ¿a qué cree ud. que esto se debe?

Hay una situación compleja donde se entrecruzan varios factores. Por un lado, existe claramente una falta de voluntad política: los gobiernos no son en general proclives a autolimitarse y en este caso se trata de abandonar un uso discrecional de los fondos que permite favorecer o castigar a los medios en función de sus líneas editoriales y/o utilizarlos para promoción personal (cuando se confunde la publicidad oficial con la “propaganda”). Además, la falta de transparencia y de control en este rubro facilita la comisión de posibles actos de corrupción. Por otro lado, muchos medios de comunicación, además, no son proclives a que existan reglas claras y transparentes que regulen dicha distribución. Como decíamos en Una Censura Sutil: “la interferencia del gobierno suele poner en marcha un círculo vicioso de incentivos perversos para propietarios y gerentes de medios (...) En este ambiente, algunos propietarios de medios, lamentablemente, están más que contentos de seguir el “juego”, donde la “zanahoria” y el “garrote” de la publicidad oficial son un elemento básico, especialmente en las provincias”.

⁷ Es el caso del proyecto de Rodríguez Saa y la senadora Negre de Alonso (4003-S-2006); de los senadores Gómez Díez, Marino, Sanz, Mastandrea, González de Duhalde y Morales (3399-S-2006) y el proyecto de los diputados Llano y Botta (6715-D-2005).

Con posterioridad a la publicación de "Una censura sutil", la Corte Suprema de la Nación se pronunció en el fallo Río Negro, ¿Qué impacto tuvo dicho fallo en el tema?

El fallo del caso Río Negro es importantísimo por los estándares que fijó en materia de protección de libertad de expresión. En resumen, en el fallo la Corte establece que el gobierno no solo debe evitar las acciones que “directamente” afectan a la libertad de expresión, sino también aquellas que lo hacen “de manera indirecta”, como es el caso de la distribución discriminatoria de la publicidad. Y que “no puede manipular la publicidad, dándola o retirándola a algunos medios en base a criterios discriminatorios”, esto es, en base a criterios que tengan en cuenta la línea editorial de los medios.

La solución que brinda la Corte me parece muy positiva: el Tribunal le ordena a la Provincia de Neuquén que presente un esquema de distribución que no manipule el otorgamiento de la pauta ni discrimine a los medios de acuerdo a su línea editorial. La Corte no establece cuáles deben ser dichos criterios (eso corresponde a los poderes políticos) pero sí fija pautas para delimitar cuando una asignación es violatoria de la libertad de expresión garantizada en la Constitución nacional y los tratados internacionales de derechos humanos. El máximo tribunal asume su deber de –en sus propias palabras– “proteger los medios para que exista un debate *plural* sobre los asuntos públicos” (la *itálica* es mía), respetando el ámbito de actuación propio del poder político.

Específicamente, en su voto individual, que coincidió con el de la mayoría en la parte resolutive, el juez Fayt destacó que el accionar del gobierno neuquino fue posible por la “inexistencia de normas que establezcan criterios de selección”.

En este sentido, el fallo debiera ser leído con muchísima atención por los distintos gobiernos y, por supuesto, sería deseable que sirviera para avanzar hacia una regulación legislativa de la distribución de la pauta, en las distintas provincias y a nivel nacional.

Además de suprimir el uso discrecional de la pauta oficial, ¿Cree ud. que se deberían tomar otras medidas activas para enriquecer el debate publico a través de los medios? ¿Cuales?

Si, por supuesto. Entiendo que, como sostiene Owen Fiss, el Estado puede ser tanto un “enemigo” como un “amigo” de la libertad de expresión⁸. En contextos donde el acceso a los medios (tanto para “emitir” como para “recibir”) está fuertemente condicionado por distintas variables

⁸ Como dice Fiss, “los debates del pasado estaban basados sobre la noción de que el Estado era el enemigo natural de la libertad. Era el Estado el que estaba tratando de silenciar al individuo que se expresaba y era el Estado el que debía ser mitigado. Hay mucha sabiduría en esta visión, pero representa sólo la mitad de la verdad. Claramente, el Estado puede ser un opresor, pero también puede ser una fuente de libertad” (Owen Fiss, *The irony of Free Speech* (1996). La traducción propia).

económicas, sociales y culturales, una participación estatal activa puede ser fundamental para garantizar un debate público lo más amplio, plural y diverso posible.

Dicha intervención debe llevarse a cabo en el marco de ciertas garantías que eviten que determinados sectores, individuos o discursos sean arbitrariamente favorecidos o perjudicados, por ejemplo por su postura crítica hacia el gobierno. En definitiva, se trata de establecer políticas *estatales* de comunicación que sean verdaderamente democráticas. Esto exige -por lo pronto- que estén involucradas -en su definición, implementación y control- instancias y actores plurales e independientes de los gobiernos de turno⁹.

Existen una gran cantidad de herramientas que se pueden estudiar y aplicar: desde sistemas de ayudas a los medios o estímulos a determinadas producciones hasta mecanismos que habiliten la participación de minorías o grupos desaventajados, pasando por la existencia de normas que impidan una excesiva concentración de los medios y la constitución de monopolios, entre muchas otras. Una primera medida que me parece fundamental, siguiendo la idea de lo estatal en contraposición a lo gubernamental, es transformar a los medios gubernamentales en auténticos medios de comunicación públicos, que sean independientes del gobierno y de las reglas del mercado, que garanticen una pluralidad de voces y perspectivas y aseguren el derecho a la información de todos los habitantes. En Argentina, una redefinición jurídica e institucional de estos medios es impostergable.

Esta visión está en directa sintonía con la noción de debate público “amplio, robusto y desinhibido” a que hace referencia la siguiente pregunta. La libertad de expresión es, además de un derecho de cada individuo, un requisito fundamental para el funcionamiento del sistema democrático de gobierno. La democracia permite -o debería permitir, en teoría- que todas las personas tomen decisiones acerca de su vida privada y sobre la vida pública. En consecuencia, la protección de la libertad de expresión debe no sólo preservar el derecho individual de quien se expresa (un ámbito de autonomía individual), sino garantizar el derecho de todas las personas a intercambiar la mayor cantidad y diversidad de informaciones e ideas, para poder elegir sus planes de vida en forma autónoma, y para poder participar en la vida pública. Es decir, un debate público “amplio, robusto y desinhibido” es esencial para ejercer el derecho al autogobierno colectivo. O sea, para la democracia.

En palabras de la Corte Interamericana¹⁰, la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión “social”, y es precisamente por esta dimensión que merece un lugar de protección tan especial. Esta concepción es particularmente importante al momento de evaluar el rol del Estado frente a la protección del derecho a la libertad de expresión. Esto es, la protección de un debate público “amplio y robusto” opera en determinadas circunstancias como límite frente a la intervención de los poderes públicos y frente a determinadas intervenciones arbitrarias estatales (por

⁹ Volviendo a Fiss, hay que reconocer que el Estado no es “autónomo” ni tan “público” como parece”. Sin embargo, como continúa el autor: “nos volvemos a él porque es la única esperanza, el único medio para corregir la influencia distorsionadora de la estructura social sobre el debate público” (En *Free Speech and Social Structure*, Iowa Law Review (1986). La traducción es propia)

¹⁰ Ver Corte IDH, “La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva 5 (OC5/85) del 13 de noviembre de 1985, Serie A, N° 5.

ejemplo, cuando se prohíbe la censura directa o indirecta). En otras circunstancias, coloca en cabeza del Estado la obligación de actuar positivamente para garantizar que dicho debate sea *efectivamente* amplio y plural.