

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA POR AVISAJE DEL ESTADO.

ACTA DE LA SESIÓN N° 12 DE LA 354ª LEGISLATURA CELEBRADA EL JUEVES 14 DE DICIEMBRE DE 2006, DE 10.53 A 12.38 HORAS.

SUMARIO: - Se escucha a representantes de entidades internacionales, relacionadas con la materia en estudio.

Se inicia la sesión a las 10.53 horas.

I PRESIDENCIA: Preside la sesión el Diputado señor **Marco Enriquez-Ominami Gumucio**.

Actúa como Abogado Secretario de la Comisión, don Roberto Fuentes Innocenti y como abogado ayudante, don Álvaro Halabí Diuana.

II ACTAS: El acta de la sesión N° 11 se pone a disposición de los señores Diputados y se da por aprobada por no haber sido objeto de observaciones.

III ASISTENCIA:

Asisten los siguientes señores diputados miembros de la Comisión:

Cardemil, don Alberto;
Díaz, don Marcelo;
Enriquez- Ominami, don Marco;
Forni, don Marcelo,
Silber, don GAbriell, y
Sule, don Alejandro.

ASÍSTEN ADEMÁS:

EDUARDO BERTONI, ex relator para la libertad de expresión de la OEA; **DARIAN PAVLI**, director del Open Society Institute; **ROBERTO SABA**, director ejecutivo de la Asociación de Derechos Civiles—Argentina, la señora **KELA LEÓN**, directora del Consejo de la Prensa Peruana, y **JUAN PABLO OLMEDO**, presidente de Proacceso a la Información.

IV CUENTA: Se dio cuenta de los siguientes oficios:

.- Copia informativa del oficio enviado por la Contraloría General de la República al Presidente del Banco del Estado, a raíz de la petición hecha por esta Comisión.

2.- Copia de oficio del Director Regional de Deportes (S) de la Región de los Lagos al Presidente de la ARCHI de esa región, relacionado con el avisaje realizado en difusión radial.

ACUERDO

Solicitar el asentimiento de la Sala para prorrogar por 120 días el plazo, para que la Comisión cumpla su cometido.

Las intervenciones de los señores Diputados y de los invitados constan en la versión taquigráfica elaborada por el cuerpo de taquígrafos de la Cámara de Diputados y que se anexa al final de la presente Acta, que se tiene como parte integrante de la misma.

Por haberse cumplido el objeto de la sesión, se levanta a las 12.38 horas.

MARCO ENRÍQUEZ- OMINAMI GUMUCIO
Presidente de la Comisión

ROBERTO FUENTES INNOCENTI
Secretario de la Comisión

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA POR AVISAJE DEL ESTADO.

Sesión 12ª, celebrada en jueves 14 de diciembre de 2006,
de 10.53 a 12.38 horas.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Preside el diputado señor Marco Enríquez-Ominami.

Asisten los diputados señores Alberto Cardemil, Marcelo Díaz, Andrés Egaña, Marcelo Forni, Alejandro Sule y Gabriel Silber.

Además, concurren como invitados los señores Eduardo Bertoni, ex relator para la libertad de expresión de la OEA; Darian Pavli, director del Open Society Institute; Roberto Saba, director ejecutivo de la Asociación de Derechos Civiles-Argentina, la señora Kela León, directora del Consejo de la Prensa Peruana, y Juan Pablo Olmedo, presidente de Proacceso a la Información.

TEXTO DEL DEBATE

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

El acta de la sesión 10ª se da por aprobada por no haber sido objeto de observaciones.

El acta de la sesión 11ª queda a disposición de las señoras y señores diputados.

El señor Secretario va a dar lectura a la Cuenta.

-El señor FUENTES (Secretario) da lectura a la Cuenta.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Señores diputados, en primer lugar, debo recordarles que nos quedan cuatro sesiones. Tenemos que preparar un informe. Por mi parte, junto con gente de biblioteca, he estado avanzando un preinforme, para compartirlo con ustedes, debatirlo y perfeccionarlo.

Creo que hay tiempo para ocupar dos sesiones más en audiencias y otras dos para elaborar el informe. Me temo que no vamos a contar con el tiempo suficiente, por lo cual tendremos que pedir una prórroga hasta marzo.

Por lo tanto, ¿habría acuerdo para pedir una prórroga por un mes?

-Acordado.

En segundo lugar, como les dije, les haré llegar una propuesta de informe para que lo consensuemos.

En tercer lugar, sugiero a los siguientes invitados: a los gremios, como el Colegio de Periodistas y la Asociación Nacional de la Prensa, a los representantes de los diarios Estrategia y Financiero, y a representantes de radios comunitarias.

El señor FORNI.- Señor Presidente, ¿llegó el oficio de las Últimas Noticias, pedido por el tema de la cobertura excesiva a la cual hizo referencia el diputado Marcelo Díaz?

El señor FUENTES (Secretario).- Se reiteró el oficio a Codelco y no ha enviado respuesta.

El señor EGAÑA.- ¡Son más frescos que los del Banco Estado! No contestan.

¿Codelco y Banco Estado son los dos únicos organismos que no han dado respuesta?

El señor FUENTES (Secretario).- Sí.

El señor EGAÑA.- Si mal no recuerdo, cuando asistió la contralora subrogante a la Comisión, le pedí que nos informara sobre la provisión de fondos y gastos ejecutados por los órganos del Estado, por concepto de avisaje publicitario y de difusión, durante los años 2004 y primer semestre de 2006.

El señor FUENTES (Secretario).- Se despachó el oficio respectivo y no ha contestado la última petición.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Nos falta recibir al ministro Lagos Weber.

-Hablan varios diputados a la vez.

El señor FUENTES (Secretario).- Están pendientes el ministro Lagos Weber, los representantes de The Clinic y otros. Haré un mapa de las citaciones que se encuentran pendientes.

-Hablan varios diputados a la vez.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Cardemil.

El señor CARDEMIL.- ¿Para cuándo se estima tener aprobado el informe?

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Abril es un buen mes.

El señor CARDEMIL.- Pero en ningún caso antes de febrero.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- No.

Tenemos cerca de diez citaciones pendientes. Yo dedicaría dos o tres sesiones para la discusión del informe.

Tiene la palabra el diputado Marcelo Díaz.

El señor DÍAZ (don Marcelo).- Señor Presidente, consulté cuándo veríamos cómo se regula la publicidad que hacen las autoridades en insertos, en medios de comunicación, para saludar el día de lo que sea: "el día del abuelito", "el día de la abuelita", etcétera.

El señor FORNI.- ¿Pero eso no estaba dentro de la inversión estatal?

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Está.

El señor DÍAZ (don Marcelo).- Y no sabemos en qué ítem ni cómo se regula.

Por ejemplo, tengo en mi poder una invitación de la seremi de Gobierno de la región que represento a un seminario de participación ciudadana que incluye fotografías de ciudadanos de mi región y también de autoridades, incluido, por cierto, el seremi.

Asimismo, tengo una publicación en tamaño real -no sé cuánto cuesta- del diario de mayor circulación de mi región, con la foto de la máxima autoridad regional.

Y así, hay varios ejemplos más.

Hago entrega de ambos documentos a la secretaría de la Comisión.

Envié un oficio al ministro del Interior pidiéndole información al respecto. Pero ésa una práctica recurrente. Para decir las cosas como son, imagino que parte de eso debe servir para el financiamiento de los medios regionales y locales, que buena parte de sus ingresos proviene del sector público.

Mi pregunta concreta es si esto está regulado y en qué ítem se señala la proveniencia de los fondos.

El señor EGAÑA.- Por dos vías: Una está establecida en el Presupuesto para cada uno de los

organismos del Estado en el ítem Publicidad y Difusión. La señora contralora trajo el consolidado, señaló el ítem y cuánto se gastaba de acuerdo al Presupuesto. A su vez, los gobiernos regionales tienen un ítem llamado Difusión y Publicaciones, que siempre es muy discutido, muy peleado y crea mucho problema. Dependiendo de las distintas regiones, unos publican más cosas, ponen más fotos, mientras que otros son más cautos. Por lo que veo, en la región señalada "le echan con *tutti*". Por lo menos en la mía hay más tironeo.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Creo que el diputado Forni está más ansioso que yo. Él propone que la prórroga sea por más de un mes, con el objeto de poner en el listado de personas citadas a esas autoridades, porque lo más fácil es que ellas mismas nos expliquen de dónde obtuvieron los presupuestos para hacer esto.

El señor EGAÑA.- Pero antes deberíamos ver con el ministro del Interior el tema de los fondos que se aprueban a través de los gobiernos regionales. Ahí debe haber una normativa, porque cada uno de ellos tiene una interpretación.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Entonces, citemos primero al ministro del Interior y después a las autoridades civiles.

Tiene la palabra el diputado Marcelo Díaz.

El señor DÍAZ (don Marcelo).- ¿Cuál es el propósito de citar al ministro del Interior?

El señor EGAÑA.- Para que explique cuál es la normativa que existe para que los gobiernos regionales gasten en publicidad, difusión y publicaciones.

El señor DÍAZ (don Marcelo).- Cuando fui gobernador provincial, tenía un ítem con asignación

presupuestaria cero. Correspondió a un año en que el gobierno del Presidente Lagos decidió suspender el ítem de comunicaciones. Presiento que hubo denuncias sobre utilización política de los recursos, lo cual tiene una doble connotación. Nosotros dijimos que íbamos a investigar sobre la publicidad del Estado, y esto lo es porque se destina a los medios de comunicación. Tampoco sé cómo se reparte esta "torta" a nivel regional, ni si se privilegia más a algunos medios por sobre otros. Los medios de comunicación locales son muy precarios, en consecuencia se puede afectar su independencia, porque en buena parte dependen del financiamiento de ese tipo de fondos. Hay impresos que también son objeto de la investigación que estamos llevando a cabo y, además, tienen cierta vinculación con la transparencia y la probidad. En ese sentido, la intervención electoral se puede dar en un doble sentido, o favoreciendo a un tercero que no es parte del Estado o al propio funcionario.

Entonces, esta materia requiere una regulación, por lo tanto sería un avance notable que estableciéramos un ordenamiento. No se trata de cortar el financiamiento que existe para que se pueda hacer publicidad a nivel local o regional. Creo que es bueno y sano que exista, pero debería haber normas que lo regulen.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Vamos a canalizar esto a través del ministro del Interior.

Asimismo, sugiero citar a los funcionarios que publicaron esos avisos para que nos expliquen de qué partida presupuestaria estamos hablando, con qué criterio avisaron a página completa las fotografías de esas autoridades y por qué consideraron importante hacerlo.

El señor CARDEMIL.- O que nos lo informen por escrito.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI
(Presidente).- ¿Habría acuerdo en tal sentido?

Acordado.

El señor EGAÑA.- Sugiero enviar oficios a tres o cuatro regiones más y al intendente de la Octava Región, comunicándole que esta Comisión está estudiando el tema del avisaje del Estado, a fin de que nos explique cuál es el criterio que se usa y los montos que se han destinado en su región durante los últimos cinco años.

El señor DÍAZ (don Marcelo).- Por monto y por partidas.

El señor FORNI.- Señor Presidente, en primer lugar, pido que prorroguemos por tres meses más el trabajo de Comisión, porque muchos de nosotros tenemos dudas respecto de varios temas.

En segundo lugar, me da la impresión de que debemos fijar la línea de trabajo que vamos a seguir, a fin de no seguir enviando oficios en forma tan dispersa. Al leer las actas de la Comisión, pude advertir que hay discusiones respecto de si la inversión incluye o no la papelería, las agencias de medios, etcétera. ¿Cuál es el valor que estamos considerando?

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI
(Presidente).- En mi opinión, perdemos el foco como Comisión cuando ingresamos la papelería, porque eso obedece a otra lógica.

Al igual que los diputados presentes, tengo enormes sospechas sobre ese episodio. Por eso, hay que dedicar tiempo a analizar el tema. Pero nos confundimos y entramos a lo que se llama la atomización de empresa. Ahí entramos a un lío, porque por reglamento deben publicar sus memorias.

Por lo tanto, sería un error ingresar la solicitud de algunos diputados en cuanto a llenar la papelería, porque todos perderíamos.

El señor FORNI.- No estoy diciendo que cosas hay que incluir o no incluir. No obstante, debemos definir qué temas vamos a tratar, porque me da la impresión de que ello se hará a través de oficios. A lo mejor, un tema será el manifestado por el diputado Marcelo Díaz y el otro por el diputado Egaña.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Cardemil.

El señor CARDEMIL.- Señor Presidente, concuerdo con lo señalado por el diputado Marcelo Díaz, porque, de lo contrario, nos vamos a difuminar y no haremos planteamientos ni propuestas concretas.

Respecto de la papelería, yo mismo pedí en su momento datos sobre esto. En el informe, sugiero aludir a este tema y, por lo menos, señalar que hemos averiguado la cifra que se gasta en papelería. Eso ya es un gran aporte y puede ser materia de otro análisis el criterio empleado para gastar esos dineros. Sin embargo, ahora, por motivos de apego al mandato que nos dio la Sala, nos vamos a concentrar en el tema del avisaje en los medios de comunicación, pero es importante -reitero- señalar unas palabras sobre este tema que puede ser investigado más adelante.

El señor DÍAZ (don Marcelo).- Señor Presidente, estoy de acuerdo con el diputado Cardemil.

-Ingresan los invitados.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Damos la bienvenida a nuestros invitados, el señor Eduardo Bertoni, ex relator para la libertad de expresión de la OEA; la señora Kela León, directora del Consejo de la Prensa Peruana, y los señores Darian Pavli, director del Open Society Institute, Roberto Saba, director ejecutivo

de la Asociación de Derechos Civiles-Argentina, y Juan Pablo Olmedo, presidente de Proacceso a la Información.

A todos ellos agradecemos su concurrencia a esta Comisión investigadora sobre avisaje del Estado, tema que por primera vez está siendo abordado por la Cámara de Diputados.

Como suele suceder en la vida, nuestro tiempo es acotado, por lo que cada uno de nuestros invitados dispone de entre diez y quince minutos para exponer sus puntos de vista sobre la materia, luego de lo cual los diputados les haremos las preguntas que estimemos pertinentes.

Tiene la palabra el señor Juan Pablo Olmedo.

El señor OLMEDO.- Señor Presidente, sólo quiero expresar que estamos muy contentos de ser recibidos por la Comisión. Hemos hecho un gran esfuerzo para traer a los expertos internacionales que me acompañan, quienes tienen la mejor disposición para compartir con ustedes sus conocimientos y experiencias en materia de avisaje del Estado.

Concordando con el formato propuesto, el primero en intervenir será Eduardo Bertoni.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Hago presente a la Comisión que contamos con el apoyo de traducción simultánea para las intervenciones en inglés.

Tiene la palabra el señor Eduardo Bertoni.

El señor BERTONI.- Señor Presidente, muchísimas gracias por invitarme a compartir con ustedes mis experiencias y opiniones acerca del avisaje del Estado. Usted señaló que se trata de un tema respecto del cual todavía no se ha trabajado mucho en Chile, pero, para su tranquilidad, le puedo informar que en realidad se trata de una materia en la que recién se está empezando a trabajar -por suerte- en algunos países de la región. En

buena hora que sea Chile quien vaya un poco en la avanzada de la discusión de este tema, tal como lo ha hecho en otros aspectos. Este país se ha convertido en un referente para el resto de la región, entre otras cosas por su modelo de desarrollo y el trabajo en educación.

Consideramos que el avisaje oficial es un tema importante, porque se vincula con un derecho fundamental: el ejercicio de la libertad de expresión y el futuro de ésta. En muchos de nuestros países hemos transitado de dictaduras a democracias, y en las primeras esa libertad de expresión tenía una forma de ataque o de menoscabo.

Hoy, la forma de menoscabo a la libertad de expresión no tiene los mismos formatos y la utilización o no utilización del avisaje oficial tiene una vinculación directa con el ejercicio de la libertad de expresión.

Señores diputados, como lo dijimos en un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hace dos años -aclaro que de dejé el cargo de relator en diciembre de 2005 y ahora me desempeño como director ejecutivo de una Organización No Gubernamental, con sede en los Estados Unidos y que trabajamos temas de reforma judicial y otras formas de administración y justicia-, en realidad no existe un derecho a recibir publicidad oficial. Es decir, mal podrían los medios de comunicación del sector privado exigir del Estado el avisaje oficial. No hay un derecho en este sentido.

Ahora, la situación que se plantea con posibles vinculaciones a la libertad de expresión empieza a surgir cuando el Estado decide otorgar publicidad oficial. Y no se da un problema con la libertad de expresión en todos los casos, porque en muchas de las situaciones en donde el avisaje oficial es otorgado de manera discriminatoria, y discriminatoria sigue siendo por ahora una valoración peyorativa del término -discriminatoria en el sentido de ausencia de reglas claras-, es decir, un funcionario tiene que

decidir cómo da publicidad a cierto acto, y lo hace de una manera intuitiva o de una manera determinada, pero sin ninguna regla clara. Esta actitud discriminatoria puede tener que ver con fundamentos en el sentido de qué se quiere publicitar.

Me explico. Si un determinado Estado quiere publicitar una vacuna que tiene que ver con un problema que está geográficamente localizado, lo lógico es que haya una discriminación en función de los medios de comunicación que están en esa zona. Eso es discriminación si no hay reglas claras. Ese tipo de discriminación podría no tener que ver con un impacto negativo hacia el ejercicio de la libertad de expresión.

Pero existen otras formas de discriminación que tienen que ver con una discriminación que permítanme llamar "por puntos de vista", es decir, cuando el funcionario o desde el Estado se toma la decisión de hacer o no hacer avisaje oficial en función del punto de vista o la opinión o la editorial que tiene cierto medio de comunicación. Ahí sí estamos entrando en un campo en donde esto puede ser uno de los medios indirectos de violación a la libertad de expresión, lo que está prohibido por la propia Convención Interamericana de Derechos Humanos que, dicho sea de paso, Chile es parte.

Entonces, esta actitud de discriminación, que puede conllevar a una violación a la libertad de expresión o puede no conllevarla, para disminuir el riesgo de que esta violación ocurra, es que se está llamando -o hemos llamado en su momento-, y distintas organizaciones están haciendo lo propio, a una necesidad de regular el avisaje del Estado; que el avisaje, la publicidad oficial esté regulada a partir de ciertos principios que den transparencia a este tipo de adjudicación de publicidad oficial y que disminuya el riesgo de que la actitud discriminatoria que he señalado termine en una violación a la libertad de expresión.

Al respecto, creo que Roberto Saba, de la Asociación de Derechos Civiles, va a ampliar el punto, sobre todo porque es una de las organizaciones que ha trabajado concretamente en la elaboración de principios sobre los cuales tiene que estar regulado el avisaje oficial.

Me parece que como principio general lo que no se tiene que olvidar es que estamos hablando de publicidad oficial, y la publicidad, sea oficial o sea privada, tiene un objetivo, que es publicitar algo.

¿Por qué estoy haciendo referencia a este tema? Porque si perdemos de vista que el objetivo de cualquier regulación que tenga que ver con el avisaje estatal es la publicidad, podemos caer muy fácilmente -y esto ha ocurrido- en la tentación de que la publicidad oficial sea un subsidio encubierto a ciertos medios de comunicación y que este subsidio encubierto, en realidad, sea una promoción de distintos medios de comunicación; una promoción de pluralidad de voces, pero a través de un mecanismo que no es el más idóneo. Yo, particularmente, no estoy en contra de una política comunicacional del Estado en donde se decida ampliar la posibilidad de existencia de medios de comunicación y apoyarlos a través de subsidios. Pero en este sentido tiene que ser claramente una política comunicacional en la que se esté apoyando a un determinado medio de comunicación, porque se quiera favorecer una determinada pluralidad de ideas. Esto es política pública. Esto es una política de Estado, pero que no está directamente relacionada con los objetivos que debe tener la publicidad oficial. Porque si hoy empezamos pensando en publicidad oficial con un objetivo de subsidio, ¡claro!, estaremos subsidiando a algunas voces de una manera en donde el objetivo realmente no se está cumpliendo. Y, tal vez, por querer llegar a un fin absolutamente legítimo como el que yo decía -política comunicacional que promueva la

pluralidad- se esté utilizando un instrumento que no es el adecuado y que, inclusive, puede traer contramarchas y algún tipo de problemas.

Entonces, cualquier regulación -y lo hemos visto en otros países- más allá de la regulación típica de lo que en muchos países llamamos las cadenas oficiales, las leyes de radio y televisión, por ejemplo, imponen la obligación de ciertos espacios de tiempo en los cuales el Estado puede hacer cierto uso de ese espacio. De eso no estamos hablando ni tampoco de regulación de publicidad oficial. Tampoco estamos hablando de objetivos que tengan que ver con promoción de la pluralidad más allá de que, en definitiva, algunos criterios de regulación correcta de publicidad oficial también coadyuven a este objetivo, pero no tiene que ser el objetivo principal.

Finalmente, este tema también no debe confundirse con la promoción de medios de comunicación que estén siendo solventados directamente por el Estado. Y ahí, en nuestra región nos merecemos un cambio de cultura respecto de los medios estatales. Lamentablemente, en América Latina estamos muy acostumbrados a interpretar los medios estatales como medios de gobierno, en lugar de interpretarlos como medios del Estado que promuevan ciertas políticas públicas que hacen al bien común y no hacia a una determinada política partidaria.

Entonces, para ir terminando y pasar a la interacción con los señores diputados, que es lo más rico de este tipo de reuniones, creo que no existe un derecho a la publicidad oficial. Es cierto que se utiliza mucho la publicidad oficial y lamentablemente también es cierto que muchos medios de comunicación en países de Latinoamérica viven de la publicidad oficial, pero el riesgo de su uso de una manera discriminatoria es alto en función de que se transforme en un medio

indirecto de ataque a la libertad de expresión; por lo tanto, es necesaria la regulación, la cual debe hacerse con parámetros sin perder de vista el objetivo principal, que es justamente el de la publicidad. Y esto no va en menoscabo de que paralelamente se tengan también políticas de subsidio y de promoción de la pluralidad, pero que no estén emparentados con cuestiones que tengan que ver con publicitar ciertos actos importantes para el Estado.

Muchas gracias.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Tiene la palabra el señor Roberto Saba.

El señor SABA.- En verdad, es muy interesante para nosotros compartir con ustedes este trabajo que han venido haciendo. También están estudiando este tipo de regulación Argentina y Uruguay, lo que puede ser muy útil para lograr avanzar.

Para presentarme, soy director ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles en Argentina y uno de nuestros temas fundamentales es la protección a la libertad de expresión.

Nuestro foco, en lo que por fortuna hemos tenido éxito en América Latina, no en todos los países, es que no se den situaciones extremas de censura frontal de prohibición de voces de autores. Pero notamos que empieza a haber un tipo de censura, que llamamos blanda, *soft*, sutil, que se da a través de diferentes mecanismos que intentan disuadir voces críticas. Ésa es nuestra preocupación principal.

Hemos notado que en Argentina la utilización de la publicidad oficial ha sido funcional a esta presión a los medios y a algunos periodistas o a personas que sólo se quieren expresar, a través de la presión financiera. La utilización de estos fondos, que a veces son vitales para la supervivencia de un medio, se

da como mecanismo de sanción a las voces críticas o premio a las voces no críticas.

Este tema preocupa en Argentina. Hemos hecho una investigación, trajimos algunos ejemplares, conjuntamente con el Open Society Institute en cuatro provincias y en el gobierno nacional. Tomamos gobiernos provinciales y estatales, diferentes colores políticos y diferentes tamaños. Esto parece una práctica bastante regular: la utilización de este dinero, que a veces es muy importante para la supervivencia del medio, como mecanismo de presión a la expresión.

Hago esta comparación, porque me siento más cómodo hablando de nuestro caso que del de los chilenos. Traslado el contexto a ver si sirve. Pero a nivel nacional, los medios de comunicación, por lo menos los grandes medios nacionales, no tienen necesidad de la publicidad oficial. Entonces, allí notamos algunos casos excepcionales de discriminación en la distribución, la que termina favoreciendo a un medio más chico, pero más afín al gobierno. Pero no es un mecanismo de censura para los medios grandes. Clarín, La Nación, los grandes diarios nacionales no necesitan de la publicidad oficial para sobrevivir.

A nivel provincial, acá quizás hay algunos casos similares en Chile. La publicidad oficial se torna vital para los medios. En Tierra del Fuego, la publicidad oficial representa el 75 por ciento del financiamiento de los medios.

Aquí viene el tema que quiero presentar. La combinación de una alta dependencia de la publicidad oficial para la subsistencia del medio, con la ausencia prácticamente absoluta de criterios para exhibir la publicidad, más la concentración de la decisión discrecional en manos de un funcionario que, finalmente, se queda sentado en el medio, más la falta de transparencia acerca de cómo toma la decisión y la falta

de un control institucional. Todo eso es explosivo. Básicamente, es un funcionario sentado sobre un montón de dinero, vital para que la gente se exprese. Por eso, una regulación de la distribución de la publicidad oficial puede contrarrestar.

En esa situación, hace pocas semanas sacamos un segundo documento que, apoyado sobre el diagnóstico del primero, pone una serie de principios y delineamientos básicos para una legislación. Hacemos esto porque el problema, por lo menos en Argentina, atraviesa los niveles municipal, provincial y nacional. Notamos que esa situación también se repite en otros países. Por lo tanto, nos pareció mucho más productivo aportar lineamientos de regulación que un proyecto de ley particular. Aquí, hay ciertos principios que deberían ser tenidos en cuenta en una ley de publicidad oficial. Si se los tiene en cuenta, tal vez funcionaría bien.

La madre de todos los principios, como decía Eduardo Bertoni, es volver a pensar en el objetivo de la publicidad oficial, cual es formar parte de una obligación del Estado. Éste tiene la obligación de comunicarse con la sociedad. Algunas voces en Argentina consideran que quizás no debería ni siquiera haber publicidad. Nosotros creemos que el Estado tiene la obligación de comunicarse con la sociedad. A veces, lo hace a través de la publicidad, como campañas informativas, educativas, de salud, de impuestos, de lo que sea.

El Estado tiene una obligación, la cual tiene un objetivo muy concreto: que el mensaje que quiere comunicar llegue a quienes quieren que llegue. Ello es muy importante y se vincula con el aspecto al que refirió Eduardo Bertoni, a saber, con la distinción que debe haber entre la publicidad oficial y los subsidios, cuyos objetivos son diferentes.

En Argentina, a veces se produce una confusión entre ambos niveles, porque algunos creen que la publicidad puede ser utilizada como un subsidio. No estamos en contra de los subsidios, pero no estamos de acuerdo con que el Estado asuma el rol de estimular ciertas voces.

Hay distintas formas de estimular formas de expresión a través de un subsidio, como ocurre con el fondo de las artes y del cine, pero consideramos que la publicidad tiene un fin específico, sobre la base del cual se deben diseñar criterios y controles.

En cuanto al tema objeto de análisis de esta Comisión, se debe tener en cuenta que la publicidad oficial no funciona como un subsidio -su finalidad es que el mensaje llegue al receptor objetivo- y que no debe ser distribuida exclusivamente en función del nivel de audiencia.

Cabe la posibilidad de que el primer objetivo no se cumpla si la publicidad se coloca en los grandes medios nacionales, que son los de mayor audiencia. Si el *target* que se desea alcanzar es muy específico, tal vez la mejor forma de impactarlo sea, por ejemplo, a través de una radio comunitaria o de un diario pequeño. Por lo tanto, para lograr el objetivo de que el mensaje llegue al receptor objetivo no siempre resulta funcional distribuir la publicidad oficial en los medios con mayor audiencia.

Sin bien la publicidad no es un subsidio, tampoco debe colocarse sólo en los medios con mayor audiencia. La audiencia es un factor importante, pero el objetivo de la publicidad es llegar al grupo objetivo.

Las dos motivaciones para trabajar el tema de la publicidad oficial en América Latina dicen relación con su distribución sin criterios y de manera

discrecional, sin control, lo que ha generado situaciones de corrupción.

En la actualidad, en Uruguay se trabaja para lograr la regulación de la publicidad oficial, porque existe la percepción de que el gobierno anterior de ese país utilizó aquel mecanismo para desviar recursos. Situación similar ha ocurrido en algunas provincias de Argentina.

Como organización de derechos humanos dicha motivación no es la que más nos interesa, pero es bueno saber que el tema está sobre la mesa, porque la carencia de controles y la discrecionalidad dejan oportunidad para la corrupción.

Por último, quiero señalar que existe cierta vinculación entre la publicidad oficial y la censura -no sé si eso sucede en Chile-, porque se utiliza la discrecionalidad para acallar voces críticas. Sin embargo, mediante la regulación con el establecimiento de criterios claros, transparentes y controlados se evita que se utilice la discrecionalidad como una forma de presionar a los medios para que los críticos no hablen.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- A continuación, tiene la palabra la directora ejecutiva del Consejo de la Prensa Peruana, señora Kela León.

La señora LEÓN (doña Kela).- Señor Presidente, el Consejo de la Prensa Peruana, cuyo homólogo en Chile es la Asociación Nacional de la Prensa, ANP, es una organización que agrupa a prácticamente los treinta medios de prensa escrita más representativos.

La coyuntura política del Perú quizás nos hace estar más avanzados en el análisis y en el debate público acerca del avisaje estatal en medios de publicidad.

Al respecto, cabe recordar que durante el gobierno de Fujimori el avisaje estatal no solamente fue

fuentes de corrupción, sino también de manipulación y de discriminación, aspectos a los cuales ya se refirieron los colegas presentes.

Se llevó a cabo un estudio en profundidad para determinar las acciones a seguir y para identificar los puntos medios del problema. Sus objetivos eran satisfacer la necesidad de contar con alguna forma de regulación y que se tomara en consideración y que se escuchara, de manera pluralista, a todos los medios de comunicación, pero sin caer en el subsidio y tomando en cuenta la necesidad de que el mensaje estatal llegue hasta donde tenga que llegar.

En ese sentido, voy a dejar copia de una reciente ley que, en agosto acaba de dictar el Parlamento peruano y que tiene incluida muchos de estos temas.

Además, quiero llamar la atención sobre un artículo que tiene que ver con la información de transparencia. Destaca el valor que le asigna a los medios de comunicación y a los periodistas. Como digo, tiene que ver con la información y la transparencia.

En el Perú, tenemos una ley de transparencia y de acceso a la información pública. El Consejo de la Prensa Peruana también la impulsó, porque nos parecía indispensable que el Estado publicitara sus actos.

Esa ley de transparencia dice que el Estado, cada tres meses, debe dar cuenta no solamente de cuáles son los criterios utilizados para colocar el avisaje, sino también de los medios de comunicación utilizados y de los montos asignados. Al respecto, debe informarse a través del sistema nacional de control.

Pienso que cualquier legislación referida al avisaje estatal tendría que tener elementos de transparencia, porque pienso que los propios medios de comunicación, a pesar de ser fuentes interesadas en

recibir avisaje estatal, de todas maneras van a apreciar el hecho de que haya transparencia.

Como una manera de llevar esta experiencia al plano hemisférico, quiero llamar la atención sobre el debate que incluso trasciende a los países que mencionó Roberto Saba.

La Sociedad Interamericana de Prensa, en su última asamblea general, en octubre de este año, ha concluido en que en muchos países se está utilizando el avisaje estatal como una práctica discriminatoria que perjudica la libertad de expresión. Menciona en una resolución que eso sucede en Argentina; menciona también que en Chile el tema comienza a preocupar al Parlamento. Evidentemente, es la preocupación de ustedes. Además, constituye un punto positivo, ya que en Chile se pretende resolver el problema. Recomienda dicho organismo que cualquier norma que tenga que ver con publicidad estatal -estoy de acuerdo con los principios de transparencia y equidad- llegue al público con la mayor transparencia.

De manera que, desde el lado de la prensa, más que del lado de la legislación, en este tema tan susceptible y delicado, el mensaje apunta a que las organizaciones de prensa velen por la libertad de expresión.

En cuanto a la libertad de prensa, en diferentes países estamos absolutamente conscientes de que es necesario regular el avisaje, a pesar de que, como medios de prensa, pretendemos que no haya reglamentaciones al respecto. Pero, en ese sentido, es indispensable la transparencia.

Muchas gracias.

El señor ENRÍQUEZ OMINAMI (Presidente).- Tiene la palabra el señor Darian Pavli.

El señor PAVLI.- Señor Presidente, como introducción, en primer lugar, quiero señalar que

pertenezco a la organización no gubernamental internacional que trabaja con un rango de alrededor de sesenta países del mundo, principalmente al Este de Europa y también en Latinoamérica.

En el sudeste asiático mi propio programa trabaja en el acceso a la información, a la libertad de expresión, que también es importante en Latinoamérica y en otras partes del mundo.

Mi organización, al igual que la de Roberto, habla del avisaje del Estado como un sentido de censura. Es decir, es la manera que el gobierno utiliza alguna de las formas no tradicionales de presión e interferencia para influenciar el contenido de los medios de comunicación. Puede ser presión financiera o censura telefónica, pero, básicamente, es un aspecto más sofisticado e indirecto y una forma más invisible de presión para interferir con el contenido de los medios de comunicación.

Entiendo que el ángulo con que ustedes ven el avisaje no es el mismo con el que estoy familiarizado de la situación en Chile. No he visto alegaciones de este u otros gobiernos sobre la forma en que utilizan el avisaje, de un modo sistemático y coordinado para censurar a los medios de comunicación. Quizás este no es el caso y en ese rango es muy diferente de lo que hemos visto en Argentina. Allí vimos diferentes situaciones en donde el dinero del avisaje del Estado se usaba de manera sistemática para jugar con los contenidos de los medios de comunicación.

Creo que todavía existen implicaciones para que haya un debate democrático, libertad de expresión y la forma en que se distribuyen las inversiones en los medios. ¿A qué me refiero con esto? Si el sistema de avisaje de un gobierno no es transparente y justo, y no está basado en criterios básicos que limitan la discreción de las personas, existen problemas simplemente

por malos hábitos, malas prácticas en la forma de hacer las cosas. Se termina con un sistema que puede favorecer a ciertos medios de comunicación y ser poco favorable con otros. Creo que tiene efectos negativos.

Estoy de acuerdo con todos los aspectos generales y los principios que mis colegas han presentado. Por lo tanto, trataré de ser más específico respecto de los aspectos en Chile.

Existen dos o tres problemas principales. El primero puede ser la falta de transparencia. Por ejemplo, se me dijo que no está claro el presupuesto total que el Gobierno gasta en agencias y no existe claridad del lugar donde el dinero está invertido.

La inversión va a medios nacionales, provinciales, locales o a medios más globales o de menor tamaño. Allí existe un problema: es importante que las personas entiendan dónde van las inversiones de avisaje.

Lo segundo, el criterio. Mientras más discreción exista en esta área, es mucho menor la variedad y mayor la claridad en el criterio que el Estado utiliza para estar en un espacio de arbitrariedad.

A diferencia de Argentina u otros países, Chile tiene un sistema de licitaciones a través de ChileCompra mediante el cual el gobierno negocia. Existen criterios, pero la pregunta es si estos criterios son suficientemente objetivos y justos. Parece haber un problema en este aspecto que mencionaré más adelante. Debe haber un espacio en que exista una mejora en el modo en que las licitaciones funcionan.

El tercer aspecto, que está relacionado con el segundo, es si el sistema brinda un acceso igualitario para todos los medios de comunicación, tanto a los más pequeños como a los más grandes. Debe haber un espacio para mejoras en este aspecto. ¿Cuál es el problema principal respecto de convenios marcos?

Convenios marcos se utilizan en todo el mundo; diferentes mecanismos en diferentes partes del mundo. Son buenos al tratar avisajes. Algo que es simple, técnico y se puede apreciar a comienzos de este año. Por ejemplo, hay cierta cantidad de aviso del gobierno referida a concursos de trabajo o licitaciones para diferentes productos que se publican en el periódico para que vengan y concursen grupos. Los convenios marcos son poco eficientes para grandes marcos publicitarios, para publicidades complejas, debido a que se le pide convenios marcos sin saber qué es lo que se está concursando. Esto es una campaña compleja y se piden diferentes requerimientos que no necesariamente están aclarados. Esto no es un problema que se relacione sólo con lo que es justo, sino también con el dinero de los contribuyentes. Si una familia no puede participar en un concurso, en una campaña de concurso, el convenio marco no necesariamente es el modo más eficiente para gastar el dinero de los contribuyentes. No es el modo más justo y equitativo de conducir esta licitación. Así que pido que la Comisión vea el problema en relación con diferentes países.

El asunto que acontece en el gobierno canadiense, el británico, el peruano, es un ejemplo que también es interesante; generalmente, no todas las publicidades en estos países pueden ser publicitadas a través de convenios marcos.

Mi último punto será la discusión de la publicidad respecto de los subsidios.

El aviso tiende a ser una especie de subsidio. Estoy de acuerdo con lo que dijeron Eduardo y Roberto, en cuanto a que son dos aspectos diferentes. El propósito del aviso tiene como finalidad avisar al público diferentes puntos importantes. Dicho esto, se debe hacer una diferencia. Se puede utilizar un criterio pluralístico en el aviso; no tan solo como un medio de subsidiar a los medios de comunicación, sino también en

la construcción de un método más justo, en el sentido de brindar una oportunidad justa a todos los medios de comunicación. Estos criterios pueden ser comparados con el aviso que debe llegar al público.

Dicho esto, se excluyen mutuamente, uno puede tener un objetivo, un sistema de publicidad efectivo y, como dijo Roberto Saba, donde el mensaje llegue, pero debe incluir criterios plurales.

En cuanto al cómo, en Argentina tienen medios de comunicación local que opacaron a los medios de comunicación estatal. Una persona que quiere ser Presidente gasta miles de dólares en publicidad en medios nacionales para que pueda aumentar su perfil, pero no significa que la persona que está en provincia donde está enfocando su público, lea el diario El Clarín o medios nacionales locales. Entonces, no lo hace de esta manera porque es más efectivo para llegar a su provincia. Puede ser que como medio provincial también pertenece a un grupo nacional, con el objeto de cautivar una audiencia, donde parte de la población puede ser audiencia económica que sea definida geográficamente. También, puede ser que se haga publicidad en un periódico nacional que no sea de la mejor manera y en un diario local puede ser menos productivo que publicitarse en un diario estatal, pero se pueden emplear estos criterios plurales o criterios de oportunidad justa como parte de un criterio para extender una competitividad objetiva respecto del aviso.

Ahora bien, se desea tener una buena planificación a comienzos de año, ya que se tiene una mejor idea de cuál es la audiencia *target*, cuál es el objetivo, aclarando que el objetivo de los criterios marco es la cantidad de lectores y el precio, no incluye a una audiencia *target*, que se refiere a un objetivo sin importar si es Coca-Cola o una empresa gubernamental o una pequeña empresa. El fin último de la publicidad es llegar a una audiencia.

En cuanto a qué audiencia se quiere llegar, llegamos al criterio primordial de definir cuál es la audiencia objetiva. Con los convenios marco es muy difícil afinar la selección de una audiencia objetiva.

Muchas gracias.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Tiene la palabra el diputado señor Alberto Cardemil.

El señor CARDEMIL.- Señor Presidente, en primer lugar quiero felicitar a los invitados por el interés de participar en esta Comisión. Encontré muy interesante las intervenciones.

En segundo lugar, quiero consultar si existe un grupo u ONG con que esté trabajando en Chile este problema.

Por otra parte, ¿hay algún estudio sobre el caso chileno?

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Tiene la palabra el diputado señor Díaz.

El señor DÍAZ (don Marcelo).- Quiero sumarme a las felicitaciones. Las exposiciones fueron muy sustantivas, útiles y reveladoras para el trabajo de la Comisión.

Según las últimas intervenciones, una cosa es una política de subsidio y otra una política de prioridad. Se mencionó a Canadá, al Reino Unido, a Perú, como ejemplos de buenas prácticas en materia de políticas de pluralismo. En esos casos, no sólo ha habido gasto eficiente en la publicidad oficial, sino que también subsidios o asignaciones para garantizar una base pluralista del medio. Quisiera que se abundara más sobre ese particular.

El señor SULE.- Quiero preguntar al señor Bertoni acerca del subsidio encubierto en los medios de comunicación. El señor Roberto Saba dijo que la publicidad no debe tener subsidios y que no necesariamente hay que publicar en los grandes medios para llegar a determinada cantidad de gente y que no necesariamente para que no sea subsidio hay que publicar en los medios de comunicación. La señora Kida León,

concluyó su intervención con las palabras "equidad y transparencia". Me gustaría que nos dijera, respecto de la palabra "equidad", específicamente a qué se refiere, porque puede haber varios criterios. Relacionado con lo mismo, en la última exposición se dijo que el sistema debe rendir un acceso igualitario, espacio a todos los medios de comunicación. ¿Debe primar siempre el objetivo del "público-meta" o ustedes eventualmente están hablando de igualdad en otro sentido? Quisiera saber hacia adónde apuntan.

El señor FORNI.- Señor Presidente, quiero pedir a nuestra amiga peruana que nos deje copia de la ley que está rigiendo actualmente en Perú y preguntarle -porque no tenemos todavía la posibilidad de leerla- si esa ley compatibiliza de alguna manera el dilema entre la necesidad de llegar a la gente y la necesidad de pluralismo.

Asimismo, deseo preguntar si hay alguna norma en esa ley en que se pueda compatibilizar esto porque, de acuerdo con lo que decía nuestro último expositor, no son cosas completamente incompatibles.

En segundo lugar, ¿cómo conciliamos la necesidad de nuestros medios locales y provinciales de contar con publicidad estatal con la discrecionalidad en los recursos, relacionado particularmente con el caso chileno en las empresas públicas? Tenemos serios problemas de transparencia con las empresas públicas más que con el Estado, con el que tenemos plena transparencia, pero evidentemente es mucho mayor aún respecto de las empresas públicas. Hay ciudades en que prácticamente uno no tiene posibilidad alguna de fiscalizar a las empresas públicas porque son los principales auspiciadores de todos los medios de comunicación.

En consecuencia, quiero saber si ustedes han visto qué posibilidad de regulación hay respecto de ese tema, o si hay alguna legislación comparada, o si la misma legislación peruana ofrece alguna solución.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Hemos establecido en esta Comisión cuatro niveles para abordar. Lo primero es el monto, y una de las primeras dificultades que hemos tenido es que hoy día

no hay desagregación de éstos en partidas presupuestarias. Actualmente, se confunde el gasto en publicidad, vale decir, producir la pieza publicitaria, la puesta en vitrina y después los distintos soportes tecnológicos: radio, televisión y diario.

Lo segundo es el gasto, es decir, con qué criterio. Una agencia que existe en otros países latinoamericanos es Megatime, empresa con monopolio natural y comercial, quien certifica un vez hecho el gasto. Sin embargo, la democracia chilena dejó de contratar ese servicio a diferencia de lo que hacía la dictadura, que tenía el servicio y que le permitía orientarse antes y después respecto del gasto. Como en Chile no tenemos ese servicio, entonces, ¿cómo lo hacen las demás democracias con respecto a Megatime?

Lo tercero es el vector del gasto, al igual que ustedes, distinguimos un gasto en inversión de publicidad respecto de un subsidio. Este año, en la ley de Presupuestos, hemos ingresado una indicación, la cual obliga para el 2007 que todos los servicios públicos -no las empresas como dijo el diputado señor Forni- hagan un plan de medios.

Por último, nos ha costado mucho identificar las apuestas en los medios con respecto a las agencias de publicidad. Esos agentes intermediarios que hoy concentran una parte importante del gasto y que no aparecen hoy en la partida presupuestaria y que también es un gasto en publicidad; vale decir, puedo privilegiar a un intermediario con cierta afinidad política. En Chile no solamente tenemos concentración en la propiedad de los medios nacionales o regionales, con el Mercurio y Copesa, sino que tenemos, además, con respecto a las agencias de publicidad un debate abierto. Son muy pocas las que finalmente se llevan las grandes licitaciones que, extrañamente, muchas veces son afines a colores políticos.

Por último, en lo que se refiere a papelería, la industria de la publicidad en Chile gasta al año unos 911 mil millones de pesos, según cifras de mercado a precio de lista y sin descuento.

Según la Dirección de Presupuestos, para el 2005 se gastaron 22 mil millones de pesos de parte del Estado, es decir, un poco lo que invierte el Estado en publicidad. Ahí se desagregaba que había unos de 7 mil millones en papelería.

Como Comisión Investigadora hemos acogido la idea de explorar el tema de la papelería. Toda esa cantidad de libros, de memorias, que hacen, por ejemplo, los ministros o seremis que gastan en informar sobre lo que han hecho en su cuenta anual. ¿Ello entra o no en el concepto de publicidad estatal? Por ejemplo, en la legislación peruana ustedes también hicieron cuestión de la papelería.

Ahora, esos siete mil millones es muy poco para los 911 mil millones de pesos, pero, como dice el diputado señor Cardemil, en regiones ello es un impacto altísimo. En Enap, en la provincia de Quillota, simplemente imprimir dos o tres mil panfletos o tres mil libros de su memoria anual tiene un impacto altísimo con respecto a la política pública y a la publicidad. Entonces, para serles honestos, no sabemos qué hacer con respecto al capítulo papelería. ¿Qué hacemos con ello? ¿Lo incluimos o no en nuestro informe final? ¿Qué han hecho los demás países respecto de la papelería que no es lo mismo que las piezas publicitarias puestas en vitrina?

Cuando comencé a construir el texto para proponérselo a los diferentes diputados, tuve la inquietud de hacer una especie de correlato sobre cuánto avisaba el ministerio en tal medio y cómo se comportaba ese medio con respecto al ministerio. Me hubiese gustado saber, por ejemplo, ese ministro cuántas veces ha salido publicitado en el medio donde más avisaba. Es una

herramienta de fiscalización muy potente. ¿La han utilizado otros países? Nosotros no la tenemos.

Tiene la palabra el diputado señor Forni.

El señor FORNI.- Señor Presidente, sólo para decir que -como es una semana muy sensible- cuando usted se refiere a dictadura para la mitad de los chilenos es el gobierno militar.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI.- Tiene la palabra el señor Bertoni.

El señor BERTONI.- Respecto de la consulta del diputado Cardemil sobre si había alguna investigación sobre Chile, puedo señalar que no conozco ninguna. Pero, en la Relatoría para la Libertad de Expresión, pusimos sobre la mesa el tema de algunas formas que pudieran tener relación con violaciones a la libertad de expresión. Pedimos a los 34 países miembros de la OEA que informaran respecto de los criterios por los que otorgaban publicidad oficial. No todos contestaron. De todas formas, la información la recolectamos de distintas fuentes. Por supuesto, en ese informe estaba incluido Chile y seguía el mismo patrón que el resto de los países. Es decir, no tiene una regulación concreta.

El señor CARDEMIL.- ¿Eso está en el informe?

El señor BERTONI.- Eso está en un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2003, el cual de alguna manera sirvió para poner dicha falta de regulación, desde el ámbito de la publicidad interamericana de derechos humanos, como un problema de libertad de expresión. Organizaciones de la sociedad civil de distintos países tomaron esto como un problema y comenzaron a investigarlo.

La investigación que hizo la ADC en Argentina o la que en forma intuitiva planteó hacer un diputado para tener alguna determinación son cosas que señalábamos en ese informe que había que hacer. Es decir, este tipo de investigación es útil para determinar la magnitud del problema. Concretamente, puedo señalar que Chile está en la misma categoría que muchos otros países, por la falta de regulación.

El tema de la papelería, al igual que la publicidad oficial, también puede tender a la confusión, porque la forma en que se administran los recursos públicos es pública, de política pública, y debe ser transparente y racional. Puede haber responsabilidad por mala administración de los recursos. Si una cartera ministerial hace una serie de publicaciones absolutamente irracionales en cuanto a su presupuesto, habrá responsabilidad política o, inclusive, jurídica por mal uso de los recursos.

Por ejemplo, en México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos hace publicaciones para señalar el apoyo que tiene a nivel local. Una de las últimas publicaciones consistió en uno o dos tomos de gran tamaño, en donde solamente estaban las firmas de aproximadamente 400 organizaciones manifestándole su apoyo. ¿Es utilización irracional de los recursos? Creo que no. ¿Es algo relacionado con una violación a la libertad de expresión? Creo que no tiene nada que ver con ello. Por eso, decía que la publicidad oficial puede tener una vinculación con la libertad de expresión y su ejercicio cuando se transforma en un medio sutil de censura. El tema de la papelería me parece que no tendrá ningún impacto sobre el ejercicio de la libertad de expresión.

Ahora, ¿por qué hablamos de censura o subsidio encubierto? Muchas veces, los funcionarios planteando un fin que puede ser absolutamente loable por parte del

Estado, para aumentar la pluralidad de ideas y la cantidad de voces que se escuchan en un determinado momento, utilizan el argumento de la publicidad oficial. Así como esto puede ser utilizado para bien, también puede ser utilizado para mal. Entonces, es mejor que el diablo no meta la cola y tener una regulación que deje a todos tranquilos respecto de la forma en que se está utilizando este recurso del Estado, el cual de ninguna manera puede ser utilizado como subsidio, premio o castigo por cierto tipo de opinión.

Por último, también hay que dejar aclarado que cuando hablamos de cuáles tienen que ser los criterios - como dijo Roberto Saba- no puede ser el de mayor tiraje o mayor *rating* de un medio de comunicación. Hay que ser francos, éste es un problema complicado, porque los propios medios de comunicación inflan su tiraje.

Recientemente, en los Estados Unidos de América, se produjo un gran escándalo, por cuanto los medios, en el caso de los escritos, dieron a conocer que imprimen más de lo que realmente imprimen. Muchas veces, imprimen más de lo que imprimen y el resto lo tiran, porque aumentando el nivel de la impresión aumentan la tarifa de publicidad. Entonces, hay que ser cuidadosos con los criterios de tiraje o de *rating*, que pueden ser muy objetivos, pero muchas veces no son claros. Podrán decir que no se conoce el nivel de tiraje de un medio o a qué nivel de audiencia llega, pero nos piden que tengamos reglas claras para llegar al objetivo que pretende la publicidad oficial. No es un tema sencillo, pero les aseguro que la falta de reglas lo complica mucho más.

El señor SABA.- En Chile, nosotros estamos empezando a trabajar el tema de la publicidad oficial. Nos parece que no sólo es un problema argentino o de otros países, sino una cuestión estructural, que afecta a varios. Pero nosotros no estamos tan mal si nos comparamos con países de Centroamérica, donde las

economías son aun más chicas y la publicidad oficial se torna en él mecanismo de financiamiento de las presiones, con lo cual estamos tratando de trabajar regionalmente. De hecho, la semana que viene comenzaremos un proyecto de comparación regional, para lo cual vamos a trabajar en varios países, entre los cuales se cuenta Chile.

Tal como dijo Eduardo Bertoni, quien lo vio desde la OEA como relator especial, es un problema que puede ser encarado regionalmente.

Respecto del subsidio y el pluralismo, lo que quise decir -y fue reforzado por Darian Pavli- fue que si el principal objetivo de la publicidad es llegar con el mensaje, la audiencia es importante, pero no lo único importante, porque depende del objetivo de la difusión de un mensaje, como, por ejemplo, la vacunación de una parte de la provincia de Formosa, en el Norte argentino. Si publico esto en El Clarín, no va a servir para nada, porque la gente que necesita esa información no lee diarios. Necesitan un póster en el quiosco de la esquina. En consecuencia, el punto es identificar con claridad qué quiero decir y a quién quiero llegar. Por eso, la crítica que hace Darian Pavli al sistema genérico de convenios marco va por ese lado.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Quiero hacer un poco de ficción.

Si en la Patagonia argentina no hay un medio de comunicación sólido y continuo, y yo soy una autoridad pública que quiere publicitar una vacuna, mi única posibilidad de llegar hasta ese lugar son los llamados medios de circulación nacional. Si es multisegmento y el diario garantiza multisegmento, hay que tener buenos recursos en El Clarín.

El señor SABA.- Aquí el punto es el caso por caso. O sea, no puedo responder la pregunta si

no me meto en el caso de la campaña en particular, y si la única forma de llegar es con El Clarín, es carísimo. Pero puede ser un *mailing*, una carta que vaya directo. O sea, el punto es que la obligación estatal es comunicar y ser eficaz en la comunicación. Si yo pongo un aviso en El Clarín, que los domingos vende 700 mil ejemplares, para llegar a los 200 vecinos del pueblo de Santa Cruz, no es eficaz. Capaz que sea más eficaz enviar una carta a cada uno de ellos.

Por lo tanto, no puedo diseñar esto anticipadamente, no puedo tener una forma genérica de hacerlo y se acomoda a las campañas. Ahí el tema de las campañas se torna muy relevante. Esto pasa en Canadá, en el Reino Unido. La publicidad oficial está atada a una campaña que me permite, por un lado, ser eficaz y, por otro, controlar. Es mucho más fácil controlar si publicité bien, si hay una campaña en que puedo controlar el objetivo, si se gastó bien o no la plata.

La audiencia no es el criterio más importante, pero también lo es. Es decir, si lo que quiero es llegar a una cierta audiencia y el medio me asegura que llego porque tiene la mayor audiencia dentro de ese sector, obviamente la audiencia se convierte en "el" criterio más importante. Pero, no es el criterio que desplaza a todos los demás. Lo mismo sucede respecto del precio: Es carísimo llegar hasta los 200 ciudadanos, pero si me sale más barato publicar en un diario que no llegue a los 200 no tiene sentido publicar.

Por lo tanto, lo de las empresas públicas es muy interesante, porque, obviamente, lo más fácil para nosotros fue siempre evaluar el modo en que el secretario de Medios de Comunicación, el gobernador o el Presidente de la Nación usan los recursos públicos para publicidad. Pero seamos muy concientes en que en la publicidad oficial también se gasta de forma descentralizada. Consideramos que sería vital incluir ese

dato también en la regulación. En la medida en que sea dinero público, pasa por los mismos criterios y estándares.

Con respecto al tema de la papelería, coincido con Eduardo Bertoni. Y me remito a lo que dije antes respecto de estas dos discusiones asociadas a publicidad oficial: una es corrupción y, la otra, libertad de expresión.

Desde el punto de vista de la libertad de expresión, para nosotros la publicidad oficial no parece ser un problema. Pero ustedes son una Comisión Investigadora de lo que pasa con la publicidad oficial. Tal vez les corresponda investigar eso también.

El análisis de las situaciones y la regulación debe apuntar a cómo evitar que la publicidad oficial se convierta en un mecanismo de presión y de censura. Porque lo que usted señaló, diputado, para mí es un dato muy importante, pues tenía entendido que acá la censura a través de la publicidad oficial no era un gran problema. Pero si usted me dice que hay empresas públicas de las cuales dependen medios... Bueno, ahí estamos a cinco milímetros del problema de la censura, por no decir "cinco milímetros pasados".

Ahora, como dice Eduardo Bertoni, si se están gastando mal los recursos, si se hace corruptamente, ello es igual que cualquier otro tipo de contratación ilegal. Ésa no es nuestra preocupación, pero puede que lo sea de una comisión investigadora que está trabajando en ese tema.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Tiene la palabra la señora León.

La señora LEÓN (doña Kela).- Con relación a la pregunta sobre equidad, me refería a equidad en los criterios técnicos, que tienen que ver con

las condiciones de servicio, la calidad, el roce del mercado y la cobertura.

En cuanto al caso peruano, ahora sí se ha avanzado respecto de esos criterios, puesto que anteriormente eso no era así: eran criterios políticos.

Pero el elemento que está totalmente ligado a la equidad y que considero puede responder en parte este debate sobre pluralismo se relaciona con el aspecto descentralizador de la legislación. Porque cuando conversamos sobre pluralismo, generalmente terminamos refiriéndonos también a la expresión de voces que no son plasmadas en los medios de comunicación más grandes o del ámbito nacional. Entonces, si hay un criterio descentralista en las decisiones que se relacionan con el avisaje estatal, se podrá favorecer este tipo de pluralismo. Es lo que ustedes han estado viendo en nuestro país.

Con referencia a qué criterios se pueden utilizar para medios estatales o decidir sobre dichos medios, la legislación peruana tiene criterios comerciales en caso de que tengan mejor servicio y mejor llegada. Si el anunciante quiere llegar, se utilizan criterios de costo. En ello tiene que ver el uso efectivo de los recursos del Estado, pues se usan medios estatales. Generalmente, no es el caso de Perú. Los medios estatales tienen tarifas más altas que los medios comerciales y mucho más altas que los medios regionales.

El señor SABA.- O sea, le da prioridad al medio público, pero sólo si cumple con los requisitos requeridos.

La señora LEÓN (doña Kela).- Y generalmente no los cumplen. Radio Nacional, que en el Perú tiene una cobertura muy amplia, llega a lugares donde otros medios de comunicación no alcanzan a cubrir y quizás tiene mayor audiencia que una combinación de

medios comunitarios. Pero, en cuanto a medios escritos y la televisión, hay muchos medios como la televisión municipal o programas educativos que servirían mejor a ese propósito tanto por su costo como por su llegada.

El señor PAVLI.- Hay una pregunta sobre las buenas prácticas que está relacionada con la idea de cómo llegar a un sistema tan eficiente que permita igualdad de oportunidades. Existen oportunidades que uno puede observar de manera inicial. Por ejemplo, el 50 por ciento de las personas piensa que el dinero del gobierno debe destinarse a los medios impresos y no a los electrónicos. Hay una discriminación positiva que trata de privilegiar a los medios de comunicación en lugares donde se producen crisis en forma permanente y donde existen meros recursos como la tradición.

Francia, por ejemplo, ha tomado en cuenta criterios de igualdad donde se desean realizar contactos regionales más que locales. Se hace una cierta práctica comparativa. ¿Cómo lo hacemos? Existen diversos métodos para hacerlo. Una forma sería definir la audiencia neta a través de alguna campaña específica o mediante el desarrollo de la agricultura. Por ejemplo, se le puede pedir al Ministerio de Agricultura que se dirija al público a través de medios públicos y puede llegar de una manera más eficiente y más barata a los medios de la nación. A través de esa campaña se permite que los medios regionales puedan concursar y tener una oferta.

Otra opción puede ser una fórmula aritmética que se pueda utilizar -no sé cómo funcionan en Chile con las licitaciones-. Existe un gran número de criterios, como el precio, la audiencia, etcétera. Por ejemplo, uno puede cuantificar 20 puntos por un precio, 20 más por una audiencia. También se pueden agregar veinte puntos por un aspecto pluralista, que se define para los medios regionales, denominados también medios dirigidos a mujeres. Entonces, al final se debe hacer el algoritmo y

tener una preferencia total no sólo porque su medio regional dirigido a la mujer pueda tener la preferencia, a diferencia de los otros medios.

Si uno realiza una campaña enfocada a objetivos se convierte en algo preferencial. En algunos países, los medios públicos son la mayor parte del problema. Por ejemplo, tenemos el caso de Europa del Este. En Rumania, se encuentra en marcha una reforma a los medios de comunicación, pues las empresas públicas crean publicidad engañosa, falsa; existe un monopolio y no hay concursos, no existe igualdad, ya que se da preferencia a empresas de familiares o de amigos. No sé cuál es la situación en Chile, si están sujetos a un régimen de licitaciones o de contrataciones. En Rumania, exigieron aplicar las mismas reglas a las empresas públicas, siempre y cuando se trate de dinero del Gobierno y sean operados por él, es decir, con fondos públicos. Están sujetos al mismo régimen de un ministerio.

¿Cómo cuantificar la audiencia? Quizá el Gobierno chileno no tiene acceso a una información confiable con respecto a la circulación, pues los medios inflan la información. El sector privado solventa este problema, pero existen *pooling* estadísticos que miden no sólo lo que se imprime, sino que lo que se vende. Estoy seguro de que Megatime cuando vende su información al sector privado, éste desea información confiable y obtienen quién vende más.

Sorprende que el Gobierno no esté dispuesto a invertir en tener información de Megatime, porque cómo se pueden tomar decisiones eficientes si estas compañías no dan valores reales. El Estado tiene que negociar las tarifas para obtener información de Megatime, o bien, poner en práctica mecanismos propios para saber cuáles son los métodos más eficientes. No sé cómo se pueden tomar decisiones en publicidad sin saber cuáles son los números del mercado.

En cuanto a las agencias publicitarias, existe un problema en todos lados, porque uno puede tener la mejor ley del mundo, dejando fijo los criterios y condiciones para el Gobierno, pero si el

Ministerio trabaja con agencias publicitarias y no aplica la ley, no se ha solucionado nada. Estas agencias trabajan para un ministerio, que es su cliente, y tienen sus propios métodos de operación que son un poco diferentes en el sector privado; sin embargo, el criterio es el mismo: obtener el mejor valor por su dinero. Lo mismo sucede con el Ministerio cuando define los términos de referencia para un contrato: pueden incluir el criterio de la ley. Se tiene que cumplir con los criterios que el cliente provee, pueden hacerse obligatorios por ley para las entidades estatales, que incluyen los términos de referencia que se le dan a la agencia con respecto a las necesidades del cliente y éstas corresponden a métodos para solucionar esto.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- El agente intermediario participa de un negocio que es el editorial, vale decir, no es como comprar lápices, pues el Estado tiene criterios y transparencia. También funciona el precio como variable. Pero en el tema editorial tenemos una diferencia. Por eso, una de las posibilidades que exploramos es recomendar que el Estado tuviese más facultades para tomar decisiones, esto es, por ejemplo, que los ministerios cuenten con más asesorías del tipo que ofrecen las agencias de publicidad, de manera que las decisiones no tengan que pasar por ese triángulo.

Hoy muchos ministerios se refugian -lo vimos aquí mismo- en que le entregan la decisión a una agencia de publicidad. El problema radica en que la agencia decide de acuerdo con el único criterio que le importa: el económico, no el editorial o el del segmento.

Otra cosa que hacen es utilizar precios de paquete, para lo cual juntan la cuenta del Estado con otras que administran y negocian con los diarios, por ejemplo, con los que tiene afinidades por otros grandes productos que manejan.

Tal como les señalé éste es un mercado que mueve 911 mil millones de pesos al año, de los cuales es

Estado aporta sólo 22 mil millones, lo que representa un porcentaje casi ridículo, así que su peso relativo no es muy importante comparado con el del sector privado.

Ahora, como el gasto que realiza el Estado en estas materias debe ser transparente y probo, se puede recomendar que incorpore sus propias agencias de publicidad, de manera que, por ejemplo, cada ministerio y servicio tenga un director de cuenta o un diseñador gráfico, ya que, en mi opinión, externalizar esos servicios también produce anomalías.

El señor CARDEMIL.- El problema radica en externalizar sin control alguno.

El señor SABA.- De todas maneras hace falta la regulación acerca de los criterios y conceptos, ya que si bien el Estado podría tener sus propias agencias, de todas maneras se pueden producir problemas de discrecionalidad.

-Hablan varios señores diputados a la vez.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- El problema es la arbitrariedad.

El señor SABA.- Exactamente.

El problema de los contratos con agencias privadas radica en que el Gobierno puede imponer criterios.

La señora LEON (doña Kela).- Pero lo más importante en las campañas publicitarias es la creatividad, porque es lo que marca la diferencia entre una buena y una mala campaña. El resto da un poco lo mismo. Lo relevante es tener al creativo; lo demás no es necesario.

El señor PAVLI (intervención traducida del inglés).- Voy a terminar de responder la última pregunta.

Es muy común que los gobiernos contraten agencias particulares para que los ayuden en el diseño de

una campaña específica. Pero una cosa es el diseño y otra el posicionamiento. Es para éste que se necesitan las agencias de publicidad privadas, no necesariamente para el diseño. No obstante, hay muchos gobiernos, como los de Canadá y Gran Bretaña, que tienen agencias especializadas para que los ayuden en el diseño de las campañas.

Me parece que tiene sentido considerar esto dentro de la política pública.

Un segundo aspecto importante es que las agencias privadas pueden tener sus propios procedimientos y modos de operación, pero en el mundo democrático está generalmente aceptado que si uno es una agencia privada y realiza un negocio con el Estado -que usualmente es un muy buen negocio, con buenos márgenes de utilidad- éste puede imponer ciertas condiciones para cuidar el gasto del dinero de los contribuyentes.

Las agencias no están obligadas a aceptar el negocio, pero lo usual es que se pongan muy contentas ante la posibilidad de trabajar para el Estado, porque, como señalé, les reporta buenos márgenes de utilidad.

En definitiva, está completamente aceptado que el Estado ponga ciertas condiciones y límites en beneficio de la integridad del gasto público.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- ¿Alguna otra pregunta?

Como no hay más preguntas, no me queda más que agradecer la presencia y colaboración de nuestros invitados.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 12.38 horas.

CLAUDIO GUZMÁN AHUMADA
Redactor
Jefe de Taquígrafos de Comisiones.