

# LA CONDICION PERIODISTICA EN LA PUBLICIDAD DE UNA GESTION DE GOBIERNO

*Alcides Adrián Iglesias Alonso*

"Nacida del corazón de la Iglesia, la Universidad Católica se inserta en el curso de la tradición que remonta al origen mismo de la Universidad ...". "... Ella comparte con todas las demás universidades aquel -gaudium de veritate- tan caro a San Agustín, esto es, el gozo de buscar la verdad, de descubrirla y de comunicarla en todos los campos del conocimiento."

*JUAN PABLO II*

*(Constitución Apostólica sobre las Universidades Católicas).*

## I. REFLEXION PRELIMINAR

Esta investigación se propone, exactamente, una búsqueda para descubrir la verdad; búsqueda que, por otra parte, no está planteada como una simple dilogía, en donde un mismo significante puede llegar a tener dos significados diferentes.

Es algo muy distinto, puesto que pretende incursionar en las razones históricas, jurídicas y hasta profesionales que, inequívocamente, señalan, en el caso argentino, una naturaleza comunicacional particularmente poco estudiada, como es la que se halla implícita en la publicidad oficial de las medidas de gobierno.

Cabe indicar que la tarea no es nada fácil, dada la coexistencia de enfoques y orientaciones disímiles entre sí, según sea el esquema que se utilice. Por ello se pondrá especial énfasis en aquellos aspectos que no se constituyen en materia opinable, como lo son antecedentes, comentarios, documentos, criterios, decisiones, legislación aplicada y distintas publicaciones que, en general, son el producto de hechos y circunstancias perfectamente verificables.

Existen motivos más que suficientes para desentrañar un asunto de esta envergadura, teniendo en cuenta la importancia que este tema reviste no sólo para los especialistas, sino también para toda la comunidad.

Es por ello que, como consecuencia de la observación preliminar realizada, se consideró como propósito general aportar nuevas perspectivas de comprensión al fenómeno comunicacional, a partir de un moderno, renovado

y más integral concepto de ciencias de la comunicación, al considerar una temática perfectamente definida como es el caso de la publicidad de todo gobierno central en la República Argentina.

También tuvimos en cuenta en nuestro trabajo otros propósitos específicos:

### **1. De carácter histórico**

1.1 Evaluar el origen de tan solo dos de las distintas vertientes básicas de la comunicación social, la publicidad y el periodismo, en función del estudio aplicado a cada uno de los componentes profesionales involucrados, los cuales siempre y de todas maneras tienden a alcanzar el contacto entre un gobierno y sus gobernados.

1.2 Analizar la inserción de las sucesivas experiencias comunicacionales producidas en el país, generadas o no en el marco del sistema democrático argentino. En este último caso, se tendrá en cuenta su propia característica representativa, republicana y federal.

1.3 Identificar con precisión los antecedentes históricos de la publicidad oficial de los actos de gobierno, partiendo desde los tiempos del movimiento emancipador y revolucionario del mes de mayo de 1810 y llegando, incluso, hasta nuestros días.

### **2. De carácter estratégico**

2.1 Fortalecer el concepto de la comunicación como factor estratégico de una política gubernamental, a partir de la indivisibilidad del mensaje oficial y sin abandonar ninguno de los esfuerzos que individualmente un gobierno encare para difundir su labor.

2.2 Replantear una visión restringida del desenvolvimiento publicitario tradicional, excesivamente volcado a aspectos formales o estilísticos propios del mensaje en sí mismo, pero que, finalmente, no responden, de manera integrada, a su intencionalidad comunicacional específica.

2.3 Sentar las bases para un ordenamiento racional de los distintos recursos metodológicos usualmente utilizados, toda vez que el relevamiento riguroso y sistemático de la información se constituye inexorablemente en la materia prima común para todos ellos.

### **3 De carácter institucional**

3.1 Describir el alcance, magnitud y significado del ordenamiento legal vigente, establecido por el Poder Ejecutivo Nacional, que regula la difusión pública oficial en cumplimiento de expresas disposiciones de gobierno.

3.2 Esclarecer la problemática implícita en estas cuestiones, en mérito a que el tema ha sido, y es, motivo de debates entre cámaras empresarias, asociaciones profesionales, instituciones públicas y entidades académicas es-

pecializadas, sin que, hasta el momento, hayan podido apreciarse, curiosamente, coincidencias definitivas.

3.3 Posibilitar para el futuro un marco que facilite el diseño e instrumentación de verdaderas políticas gubernamentales especializadas en términos de comunicación social, sin que se cometan errores de interpretación que deriven en graves y delicados problemas de identidad que, a la larga, se tornan altamente perniciosos para el desempeño profesional.

### Las ciencias de la comunicación

Claro está que, aun alcanzando todos estos objetivos, siempre quedarán cuestiones debatibles a partir del nuevo y cada vez más vigente, actualizado y abarcativo, concepto de ciencias de la comunicación. Estas cuestiones igualmente se considerarán, aunque siempre a partir de aquellos elementos referenciales que orientan, condicionan y enmarcan obligadamente la opinión sobre una temática de cierta complejidad, como la que nos ocupa.

El trabajo no es de ningún modo de carácter semántico, al menos en lo fundamental, ya que no apunta a discernir el sentido estricto y de fundamentación etimológica de términos como "publicidad" o "periodismo", u otros vocablos afines como "propaganda", "promoción", etc. y establecer así, consecuentemente, las diferencias semiológicas que pudieran existir entre ellos.

Más bien el sentido de esta investigación podrá encontrarse en la **significación primera**, tan auténtica como indeleble, que cada vertiente comunicacional tiene desde su raíz, es decir, desde su nacimiento cronológico hasta nuestros días, siempre en función de una perspectiva netamente argentina.

Esto, inevitablemente, tiene que ser así, pues a lo largo de la historia los diversos términos han sido utilizados con una u otra acepción indistintamente, e incluso, existen ejemplos en donde un mismo autor en una misma obra suele dotar de un doble significado a una misma palabra, por lo que resultaría imposible atenerse a un esquema de esa índole, sobre todo ante la necesidad de señalar citas suficientemente demostrativas de los conceptos que aquí se pretenden explicitar.

Hasta en el mismo régimen legal que aquí va a considerarse, el término "propaganda" se utiliza con un doble sentido, porque en definitiva nadie es dueño de la semántica, desde el momento en que esa misma semántica no es **ni única, ni universal**.

Este estudio también es importante, porque resulta imprescindible la búsqueda de un ejercicio profesional responsable y de un enriquecimiento intelectual de las diversas facetas que contiene esta especialidad, teniendo en cuenta que el planeamiento estratégico, la interacción informativa, los enfo-



ques multidisciplinarios, la evolución tecnológica y los profundos e innumerables cambios en las costumbres de la sociedad obligan a extremar prudentemente el análisis, sin descuidar los factores medulares que hacen y conforman desde un principio el tema en cuestión.

Alcanzar la meta trazada implica, indudablemente, conocer y analizar cómo se manifiesta la experiencia comunicacional, cuál es el comportamiento de sus distintas vertientes, la historia que hay detrás de ellas, el marco normativo que las regula, e incluso, su auténtico perfil profesional.

No pueden existir dudas de que esta propuesta constituye toda una definición. Mirando hacia adelante, pero también hacia atrás. Porque recordar con precisión de donde se viene, es saber con certeza hacia dónde se va.

Y es aquí donde emergen con singular fuerza una serie de interrogantes que hay que responder. Porque ¿puede condenarse la comunicación a un inevitable estancamiento, negándole la oportunidad cierta de una evolución?, ¿tiene que impedirse el libre tránsito por nuevos caminos, para que pueda canalizar su propio desarrollo?, ¿es factible lograr un avance en esta especialidad, que al mismo tiempo no implique una innovación siempre que esté sustentada sobre bases firmes y coherentes?, ¿resulta prudente contrariar el precepto constitucional de expresar libremente las ideas, limitando la libertad de expresión, por apelar a métodos no tradicionales?, ¿sería razonable excluir del concepto periodístico determinada comunicación, solamente por cuestiones estilísticas?, ¿es admisible que pueda restringirse la práctica periodística por cuestiones de forma, pero no de fondo?

### **El razonamiento central**

Planteemos de entrada algunas precisiones, porque la publicidad de los actos del gobierno central se ha erigido en un factor histórico determinante y en una característica esencial de la actividad periodística para el Estado Nacional Argentino.

Consecuentemente, para ese Estado Nacional Argentino y en términos de intencionalidad comunicacional, las razones de orden político o ideológico que prevalecen en el contenido del mensaje establecen el carácter esencialmente periodístico de la publicidad oficial de los actos del gobierno central. Esto se da tanto por cuestiones históricas como jurídicas y hasta profesionales, que van más allá del diseño visual, el tratamiento auditivo, los estilos del lenguaje verbal utilizado y, en general, de todos los aspectos y condicionamientos formales que haya adquirido la propia característica de la comunicación.

Ahora bien, ¿cuál es el eje central que se esconde detrás de toda esta te-

mática? Consiste, precisamente, en un eje crucial que determina uno de los momentos exactos en que la **publicidad deja de ser publicidad**; dicho en otros términos, cuando la publicidad no supone necesariamente una "actividad publicitaria".

Esta afirmación se nutre de un criterio clave, generalmente reconocido mas no siempre advertido, por cuanto se trata de las diferencias existentes entre dos vocablos perfectamente identificados: "publicidad" y "propaganda". Esta disimilitud es raramente discutida, sobre todo en el ámbito académico. El motivo de esto radica en el hecho de que existe un consenso lo suficientemente generalizado que acepta la diversidad de contenido entre ambos significantes.

Pero ocurre que esa conceptualización ampliamente aceptada no encuentra fácilmente su correlato cuando el razonamiento se traslada al campo jurídico, donde "cuesta" advertir que no sólo en el plano teórico ya hay una posición tomada, sino que también, legalmente, el Estado Argentino ha hecho suya una idéntica postura.

Antes de avanzar en las cuestiones legales, bien vale buscar ciertas aseveraciones que, de antemano, confirman el alcance conceptual de lo que aquí va a explicitarse.

Para eso podemos tomar algunos ejemplos. Uno de ellos es el de un autor que ha sido protagonista, en la década del '70, de todas estas cuestiones de la publicidad gubernamental. Dicho autor, en 1987, llega a sostener que "... La publicidad se utiliza para alcanzar objetivos comerciales predeterminados ..."<sup>1</sup>; afirma luego rotunda y categóricamente que "... La comunicación que no tiene objetivos comerciales no es publicidad ..."<sup>2</sup>, para señalar enseguida que "... si los tiene puede serlo"<sup>3</sup>.

Hay que observar que estas expresiones equivalen a una posición terminante, por un lado, y prudente por el otro. Porque si no se tienen propósitos comerciales, no puede hablarse de publicidad, pero si se los llega a tener, "puede serlo". Esto significa toda una advertencia para el momento de extender a un mensaje su "certificado de identidad".

Esto último supone que, si una comunicación tiene por encima de un fin comercial, otros fines que superan, trascienden y proyectan aquél a otra dimensión, no es un mensaje que fácilmente pueda clasificarse como de "carácter publicitario".

Entonces, aquel mensaje que directamente persigue otros fines ajenos a la óptica comercial, pero que, en cierta medida, o en algunos casos muy particulares, tiene un cierto matiz mercantil que, al mismo tiempo, no es el fin último que persigue, esa clase de comunicación ¿qué es?



Este interrogante se puede contestar hoy. Si un mensaje no es publicitario existe otra alternativa: la propagandística.

Al respecto, Domenach señaló que "... la propaganda puede compararse con la publicidad en cuanto tiende a crear, transformar o confirmar opiniones y usa algunos de los medios propios de ésta; pero se distingue de ella porque persigue un fin político y no comercial"<sup>4</sup>.

Y en ese sentido, la propaganda política y/o ideológica se encuentra expresamente reconocida por el Parlamento Nacional al sancionarse la Ley Nº 12.908, en la que, desde el año 1946, se admite la propaganda que persigue esos fines como una actividad de índole periodística que encuentra y acepta a la difusión de políticas de gobierno, casualmente, como su propia e irrefutable esencia histórica.

A pesar de esto, más allá de los distintos objetivos que se persigan, la actividad profesional del periodismo y la publicidad seguirán avizorando, aparentemente, un idéntico destino, en general, común para ambas facetas, en tanto frutos de una realidad imposible de moldear en un sentido o en el otro, puesto que la comunicación social fue, es y seguirá siendo tal como es, dinámica, interrelacionada y multifacética.

Sin embargo, las diferencias conceptuales, las de fondo, seguramente permanecerán inalterables, ya que la naturaleza particular de cada una de ellas proseguirá edificándose sobre esa condición sustantiva que separó y continuará separando una vertiente de la otra.

## II. EL PESO DE LA HISTORIA

La indagación histórica incluye un esfuerzo de carácter científico. Reconociéndole este perfil, podemos comprender que esa indagación no se agota en el análisis del pasado. Su propósito no puede ser otro que ofrecer una interpretación más extendida, que abarque también el presente y el futuro.

Para un historiador, aquello que ocurrió sirve como un componente decisivo para su labor. Pero sólo le servirá como nutriente, para luego buscar una fuerte consolidación que interactúe con el devenir del tiempo, en pos de una orientación valedera ante las restantes generaciones, sin desestimar la riqueza del pasado, la realidad del presente y la coherencia del futuro.

Pero ¿qué puede encontrarse en los orígenes de la historia universal o, más precisamente, en la historia argentina sobre el tema que nos ocupa?

Todo gira en derredor de dos fechas fundamentales, que han quedado como verdaderos hitos dentro de las comunicaciones en la Argentina, no sólo por los protagonistas que han participado en cada uno de esos momentos, sino también por la representatividad y repercusión de esos hechos que, tras mu-

chos años, todavía hoy, son objeto obligado del reconocimiento público que les corresponde por derecho propio.

Tanto es así, que bien vale recordar con precisión el correcto significado de una y otra fecha para conocer con certeza el profundo sentido que ambos hechos tuvieron y tienen para la comunicación social en el país.

#### 4 de diciembre de 1934

Es el día en que se creó la (ex) Asociación de Jefes de Propaganda, hoy denominada Asociación Argentina de Profesionales Publicitarios.

Nació por iniciativa de unos pocos, como sucede casi siempre, cuando cinco días antes, el 29 de noviembre, "... se reúne un grupo de Jefes de Propaganda de empresas comerciales y deciden formar una asociación para favorecer el mejor desempeño de sus funciones ..." <sup>5</sup>.

Representaban, por aquel entonces, a importantes firmas privadas de plaza, y eran conocedores del trascendente rol que, para la producción de bienes y servicios, implicaba la labor publicitaria.

En aquella primera nómina figuraban nombres como el de Eustaquio Pellicer (h) -Jefe de Publicidad de Noel-, Ing. Felipe Díaz Ossa y Federico A. Boxaca -Jefe de Propaganda de la ex Compañía Argentina de Electricidad-. Juntos conformaron el primer Grupo Ejecutivo que comandó los destinos de la reciente y promisoría institución.

Dos años después, en abril de 1936, surgió por propia iniciativa la idea de instituir una fecha especial destinada a celebrar la fiesta de la propaganda, en homenaje a tan trascendental actividad profesional.

Fue así que se emprendió la búsqueda de alguna manifestación propagandística impresa que, con una clara intencionalidad mercantil, constituirá el inicio de la publicidad empresarial en la Argentina.

Así lo certifican distintas publicaciones, una de las cuales se refiere a "... investigaciones y encuestas para determinar la fecha del primer aviso comercial publicado en la Argentina ..." <sup>6</sup>.

Esas investigaciones tendían a identificar no un aviso individual, sino "... una sucesión de avisos que pudieran indicar una oferta comercial orgánica ..." <sup>7</sup>, circunstancia ésta que, obviamente, dificultó aún más la tarea emprendida.

Muchos fueron los esfuerzos realizados sin que se llegara a una conclusión definitiva; no fue posible hallar elementos coincidentes que determinaran, sin dejar dudas, cuál había sido el primer anuncio publicado en el país, ni que establecieran el punto de partida netamente autóctono de la actividad publicitaria como parte del negocio empresarial.



Esa búsqueda se había orientado con preferencia hacia fines del siglo XVIII y principios del siguiente, período en el que aparecen los primeros periódicos; pero ocurría que "... era esa (una) época de transición política, pero no comercial"<sup>8</sup>.

Esto obligó a un replanteo. Se decidió que, ante la insuperable dificultad que se había presentado, no existía otra fecha más representativa que la del **4 de diciembre** por ser ése el día en que se fundó una de las primeras instituciones dedicadas exclusivamente al estudio y desarrollo de la profesión, planteados orgánicamente, como nunca antes había sucedido.

Esta decisión implicaba por sí sola el reconocimiento social de una entidad que, con el tiempo, dejara suficientes ejemplos de dedicación y apoyo a tal actividad no sólo en el terreno profesional, sino también en el plano de la enseñanza aplicada a la formación de nuevos y mejores especialistas.

Queda entonces establecido el **4 de diciembre** como el "Día de la Propaganda", a partir del concepto comercial, libre empresista y privado de la comunicación, que inspirara la creación de la ex-Asociación de Jefes de Propaganda en el año 1934, según lo indica, entre otras cosas, el origen profesional de quienes precisamente promovieron su fundación.

### 7 de junio de 1810

Esta fecha también hace a la esencia misma de la comunicación social en la Argentina, pues es el día en que por primera vez se editó **La Gazeta de Buenos Aires**. Semanario que nace a instancias de la Primera Junta, con el declarado propósito de publicitar los actos de gobierno.

Fue, justamente, un jueves **7 de junio**. Una fecha especial que aún hasta nuestros días se mantiene como símbolo de toda una actividad destinada al conocimiento público de los hechos y circunstancias que caracterizan la vida nacional, y en la que se celebra el "Día del Periodista".

El año 1810 marca el comienzo de toda una nueva etapa en el marco del movimiento emancipador latinoamericano; año de una trascendencia indiscutible porque el espíritu de libertad servía de sustento para la manifestación independiente del pensamiento nacional.

De ahí la iniciativa del primer gobierno patrio, para instaurar una tribuna que canalizara la libre expresión de ese ideario que protagonizaron los próceres de Mayo, en base a un "... órgano revolucionario"<sup>9</sup> que respondiera "... a las exigencias de los nuevos tiempos"<sup>10</sup>.

Fue así, entonces, que el sábado 2 de junio de 1810, por una Orden de la Junta rubricada por el propio Mariano Moreno se establecía lo siguiente: "... ha resuelto la Junta que salga a la luz un nuevo periódico semanal, con el



título de Gaceta de Buenos Aires, el cual sin tocar los objetos que tan dignamente se desempeñan en el Semanario del Comercio anuncie al público las noticias exteriores e interiores que deban mirarse con algún interés.

En él se manifestarán igualmente las decisiones oficiales de la Junta con los demás jefes y gobiernos, el estado de la Real Hacienda y medidas económicas para su mejora; y una franca comunicación de los motivos que influyen en sus principales providencias abrirá la puerta a las advertencias que desee dar cualquiera que pueda contribuir con sus luces a la seguridad del acierto"<sup>11</sup>.

Podrán observarse varias cosas.

Una de ellas es la diferenciación que se hace con relación al "Semanario del Comercio", a fin de separar los objetivos perseguidos por una y otra publicación. Se aprecia nítidamente, también, que el nuevo periódico permite que se "... anuncien al público las noticias exteriores e interiores que deben mirarse con algún interés"<sup>12</sup>.

Todo esto, llevó a decir a un historiador como Juan R. Fernández, al reseñar los sucesos de aquella época, que La Gazeta de Buenos Aires era la reacción del "... espíritu revolucionario en su primera hora"<sup>13</sup>, y agrega, más adelante, que expresiones como "... el pueblo tiene derecho a saber la conducta de sus representantes"<sup>14</sup>, "... son todavía actuales y se hace necesario proclamarlas cada día a fin de que no se debiliten, porque encierran la razón de ser del periodismo"<sup>15</sup>.

También el mismo autor señaló, con relación a la ímproba tarea de Mariano Moreno, que "... iban saliendo, uno tras otro, los artículos en los que aquél trataba los asuntos de orden público, sin perder de vista la necesidad de afirmar la marcha de la revolución"<sup>16</sup>; indica asimismo que cuando Moreno "... no está en la Junta dictando medidas de gobierno, está ocupado en escribir para La Gazeta"<sup>17</sup>.

Pero hay otras opiniones, igualmente decisivas, sobre estas cuestiones.

### **El primer deber republicano**

Con el transcurso del tiempo y abogando por una concepción periodística independiente, testimonios importantes ratificaron el substrato primigenio de esa iniciativa de 1810, entre las que se destaca el pensamiento de Juan Bautista Alberdi, quien concebía la prensa como "... el primer instrumento de esa publicidad sin la cual no hay Gobierno libre (...) un poder no delegado que el país retiene para ejercerlo él mismo, sin privar de su ejercicio a los mandatarios ..."<sup>18</sup>.

Refiriéndose a la publicidad de los actos de gobierno Alberdi señaló:

"La publicidad es la garantía de las garantías. El pueblo debe ser testigo del modo cómo ejercen sus mandatarios la soberanía delegada por él. Con la Constitución y la ley en sus manos él debe llevar cuenta diaria a sus delegados del uso que hacen de sus poderes. Tan útil para el gobierno como para el país, la publicidad es el medio para prevenir errores y desmanes peligrosos para ambos ..." <sup>19</sup>.

Esta enseñanza que deja la Historia, no sólo ha sido ratificada individualmente por personalidades como la citada, sino también por instituciones empresarias representativas como la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA).

Fue precisamente en la Provincia de Catamarca en el año 1981, durante las sesiones de la quincuagésima reunión de la Junta de Directores de esa entidad, donde, quien fuera su titular por aquella época, el Dr. Carlos Ovidio Lagos, recordó que ADEPA "... no es una mera conjunción de intereses materiales pues, casualmente, los motivos determinantes de su fundación fueron poder sostener los principios y el espíritu que animó a los hombres de Mayo y que tan genialmente volcó Mariano Moreno con La Gazeta de Buenos Aires" <sup>20</sup>.

Por otra parte, a partir del mes de septiembre de 1975, el (ex) Ministerio de Bienestar Social de la Nación realiza diversas publicaciones, en las que, una vez más, queda fehacientemente reflejada una intención que responde al origen mismo de la actividad periodística, al identificar esa serie de anuncios bajo la misma denominación: "**Gaceta MBS**".

Años más tarde, en enero de 1988, el Estado Nacional Argentino nuevamente convalida dicho criterio. En este caso, a través del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, se difunde, por intermedio de la prensa, el concepto moreniano de 1810, al seleccionarse para un importante aviso nada más y nada menos que el siguiente titular:

#### **Primer deber republicano**

#### **"DAR A PUBLICIDAD LOS ACTOS DE GOBIERNO"**

#### **Mariano Moreno - Creación de La Gazeta - 1810**

A buen entendedor, ... pocas palabras. Resultará innecesario agregar algo más.

### **III. EL REGIMEN JURIDICO**

Corría el año 1968 y se repite la historia.

Tanto en el terreno local como en el plano internacional, el gobierno de aquella época decide la adquisición del paquete accionario total de una empresa periodística, mediante la sanción de la Ley Nº 17.705 del 10 de abril de

1968, inicialmente instrumentada mediante los Decretos N° 3.945 del 12 de julio, N° 6.050 del 27 de septiembre y N° 8.306 del 27 de diciembre, todos ellos correspondientes al mismo año.

En tal sentido, sobresalen los motivos expuestos en aquella oportunidad al señalarse "... la necesidad de contar con los medios de transmitir al exterior la imagen de una Nación dedicada por igual al desarrollo y al logro de valores espirituales y materiales".

Tan solo cinco meses después de aquel 10 de abril, fueron surgiendo diversas disposiciones complementarias. Estas reafirman progresivamente, pero en forma explícita y terminante, esa entidad periodística en la tarea de publicitar las acciones del gobierno central.

En efecto, por Decreto N° 6.680 del 22 de octubre de 1968, el Gobierno Nacional ratifica la condición de la Agencia de Noticias Télam S.A. como órgano del Estado y, con posterioridad, tras las sanción de los Decretos N° 530 del 16 de febrero de 1971, N° 2.219 del 16 de julio de igual año y N° 1.638 del 24 de marzo de 1972, el 4 de julio del mismo año, y por medio de la Resolución N° 192/0200/72 (antecesora de la Resolución N° 447/0200/75), se regulan la modalidad y criterios profesionales a que debían ajustarse las decisiones en dicha materia.

En 1975, se firma el Decreto N° 56 del 10 de enero, que corrobora y amplía las facultades concedidas a la citada empresa periodística, en cuyo Art. 1° se indica de manera expresa el "asesoramiento profesional" que debe brindar la misma agencia para su utilización por parte de los organismos y empresas del Estado Nacional, cualquiera fuera su naturaleza jurídica o su régimen legal, siempre que estuvieran administrados por funcionarios designados por el Poder Ejecutivo, estableciéndose simultáneamente la inaplicabilidad de toda otra "... disposición que se oponga" (Art. 3°) al cumplimiento de dicha misión.

Al ser reglamentado el Decreto N° 56/75, la Resolución N° 447/0200/75 del 22 de enero de 1975 confirma los procedimientos básicos vigentes en la reglamentación anterior que la misma deroga, en cuyo ítem 3 y siguientes determina, como responsabilidad funcional primaria, el relevamiento de información, para su procesamiento y posterior difusión pública (ítems 3, 3.1, 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, 3.1.6, 3.1.7, 3.1.8, 3.1.9 y 3.1.10), con el mismo y único objetivo de siempre: **publicitar la gestión del gobierno central.**

Incluso, en la misma resolución se mencionan tareas relacionadas como "acciones especiales", entre las que se encuentran "promoción, relaciones públicas y difusión periodística ...", debiéndose precisar, en este último caso, la diferencia conceptual existente entre "señal periodística" y "actividad periodística".



En 1976, un 28 de septiembre, la entonces Secretaría de Información Pública retoma el enunciado de la Ley N° 17.705/68, el cual ya había sido considerado tanto en el Decreto N° 2.219/71 (Art. 1°) como en la Resolución N° 447/0200/75 (Art. 3°), ya que se fijaba, en esta última medida, un plazo de treinta días para definir un "proyecto de normas que reglamenten..." la publicidad en el exterior.

Es así como termina aprobándose la Resolución N° 330/0200/76 del 28 de septiembre, mediante la que se definen las modalidades operativas para difundir la acción de gobierno en el extranjero, como parte de una política oficial a encararse más allá de nuestras fronteras.

Se trata, nada más y nada menos, de ir a la búsqueda de una imprescindible y obligada unidad conceptual, para sentar las bases del diseño e instrumentación de verdaderos planes integrales, proponiendo las grandes líneas de acción que lleven finalmente a un criterio uniforme y coherente, tanto en el ámbito local como en el internacional.

Se aúnan con esta decisión los factores coincidentes, expuestos en las normas de gobierno anteriormente dictadas: por un lado, la necesidad "... de transmitir al exterior la imagen de una Nación ..." (Ley N° 17.705/68), y por el otro, la de "... propender a un mensaje que consolide el **ser nacional** en todos sus aspectos ..." (Decreto N° 56/75).

Se cierra, de esta manera, todo un razonamiento lógico, justificado estratégicamente tanto en el plano político, como en el comunicacional.

### **El ejercicio pleno de la actividad**

El perfil profesional de todas las tareas descriptas se halla contemplado en la Ley N° 12.908 del 18 de diciembre de 1946, cuyo texto posteriormente sufriera reformas en base a las Leyes N° 13.040 del 27 de septiembre de 1947, N° 13.503 del 30 de septiembre de 1948, N° 15.532 del 30 de septiembre de 1960, N° 16.792 del 30 de octubre de 1965, N° 20.358 del 8 de mayo de 1973 y N° 22.337 del 28 de noviembre de 1980.

Se trata del régimen jurídico propio de la profesión periodística, donde se explicitan, a lo largo y a lo ancho de todo su extenso articulado, un sinnúmero de coincidencias todas ellas, por demás, llamativas.

Pasemos entonces a analizar esas coincidencias.

Veamos primero qué nos dice la Resolución N° 447/0200/75 de la ex-Secretaría de Prensa y Difusión, puesto que a propósito del diagnóstico y posterior procesamiento de datos que demanda todo plan comunicacional, de ninguna manera puede pasarse por alto que el ítem 3.1.1 de dicha reglamentación, bajo el inequívoco título de "**información**" sostiene la necesidad de ac-

ceder a los organismos oficiales para celebrar entrevistas con quienes "... tengan facultades de decisión ...", a los efectos de que estos últimos puedan "... brindar información y atender consultas sobre la campaña a desarrollar".

Pero, ¿cuál es la finalidad? Pues la misma que tan bien explica la propia norma al decir que las reuniones tienen por fin "... recabar la información necesaria y suficiente para llevar a cabo la tarea de comunicación publicitaria".

Esta comunicación se concibe como la resultante natural y directa de diversas razones de orden político, todas ellas en respuesta a una gestión de gobierno a desplegar que abarca también aquéllas de carácter "empresarial". Esto es así, puesto que estas razones de orden público y también "comercial" son el producto de una política estatal, producto éste imposible de negar como parte de una realidad inescindible y bien concreta.

Porque aislar las empresas públicas del componente ideológico que supone una política de gobierno, es algo realmente imposible. Esas empresas, desde siempre, han sido el brazo ejecutor de políticas tan diversas como las de transporte, las de defensa y la energética, por citar sólo algunas de las más importantes, convirtiéndose, más que nada, en verdaderos instrumentos para alcanzar el necesario desarrollo.

Es por ello que también se hace hincapié en "... las preferencias y los problemas que se presenten", junto a los "... objetivos comerciales, institucionales o sociales que se persiguen", como parte de un todo indivisible, como factores integrantes de una política global a ejecutarse que, indudablemente, desde un punto de vista conceptual no admite ser fraccionada.

Ahora bien, ¿qué incidencia tienen estas disposiciones, en comparación con la Ley N° 12.908/46 y demás normas adicionales, en el caso de trazarse un paralelo entre ambas?; y ¿por qué todas esas consideraciones, que se han incluido en el cuerpo normativo descripto, son tan significativas?

Para responder a estos interrogantes, observemos detenidamente algunos aspectos.

El mencionado régimen legal de la actividad periodística admite, como función profesional, la que realizan aquellos medios que persiguen "... fines de propaganda ideológica", tal como se encuentra documentado apenas al comienzo del mismo, es decir, en su Art. 2°; luego, en el Art. 4°, se indica que la "propaganda comercial" es algo extraño "... a los fines del periodismo en general".

Más adelante, en el Art. 13° emergen, de manera más que nítida, otros elementos que se presentan como decisivos, al especificarse como parte del ejercicio de la profesión el acceso "... a toda fuente de información de interés público" (Acápito b) y también el acceso a "... cualquier dependencia del Estado, ya sea nacional, provincial o municipal" (Acápito c), para finalizar di-

ciendo en este mismo artículo algo contundente: **"esta facultad sólo podrá usarse para el ejercicio de la profesión"**.

### **Una política de comunicación**

Introducirse en el análisis de la Ley N° 12.908/46 y sus disposiciones complementarias permite descubrir aristas muy interesantes desde todo punto de vista, desde el momento en que estas aristas hacen directamente a una temática tan relevante como es, sin lugar a dudas, el derecho público de información.

En ese sentido, en su Art. 23° se describen roles idénticos, relacionados, coincidentes y compatibles con las demás determinaciones del Poder Ejecutivo Nacional en el momento de reglamentarse la publicidad oficial de los actos de gobierno.

En dicho artículo se hace referencia a la recolección de datos "... en las fuentes privadas y públicas de los distintos elementos de información necesarios ...", junto con la labor de "... orientación y crítica de las diversas actividades ..." entre otras cuestiones.

Esto significa que el ordenamiento legal que delinea el esquema de difusión concebido constituye toda una exigencia que surge desde la entraña misma de una empresa periodística, puesto que deriva en la formulación de criterios, enfoques y juicios de valor sobre una actividad determinada, como en este caso es la **actividad comunicacional**.

No se trata de fijar un rumbo en forma imperativa, sino de señalar un horizonte, promoviendo el análisis y la reflexión antes de asumir una postura, o tomar una decisión, sobre todo si de fondos públicos se trata.

Es decir, se trata de relevar información por un lado y orientar una política de comunicación por el otro, como actividad irrenunciables y obligatoria del Estado con el claro propósito de dar a conocer la acción de gobierno.

La experiencia argentina ha demostrado, suficientemente, que el problema no es la política sino más bien la ausencia de la misma. De ahí la imprescindible necesidad de establecer planes orgánicos de comunicación, diseñados estratégicamente, para que respondan a los intereses el Estado Nacional y, en general, a la sociedad en su conjunto, siempre en el marco de ese incuestionable derecho constitucional de información.

Esta última labor, tal como quedó establecido en la ya mencionada disposición del 10 de enero de 1975, se constituye en la "principal misión" a cumplir por la agencia informativa designada, sosteniéndose que esto es así "... en razón de que como órgano del Estado Nacional es un medio efectivo de la protección y confirmación de la **comunidad organizada** ...".



Y este importante aspecto no puede pasar inadvertido de ninguna manera, toda vez que la expresión "órgano del Estado Nacional" denota con justeza el concepto de "órgano periodístico", "órgano informativo" u "órgano de difusión", tal como se consignara en el ya citado Art. 23º, al igual que en los artículos 64º y 65º en los que también aparece el mismo concepto.

Es entonces que se ratifica de esta manera otro de los preceptos lógicos de todo razonamiento válido, definiéndose claramente esta cuestión sin dejar dudas, porque si lo principal es periodístico, lo accesorio también lo es.

Es por eso que a los beneficiarios de la publicidad oficial también hay que buscarlos en la comunidad. La ganancia, el rédito, es social, ya que se puede rescatar un perfil filosófico/conceptual coincidente, contemplado tanto en las consideraciones previas del Decreto Nº 56/75 como en el ya citado Art. 4º de la Ley Nº 12.908/46, desde el momento en que la labor de publicitar las decisiones de gobierno es de neto corte comunitario en razón del interés público que está en juego.

Esto es así independientemente de la tipografía, el tamaño, la imagen, el sonido y de cualquier otro factor de índole formal que integre la propia estructura del mensaje. Porque, inclusive, dentro del marco específico del actual régimen legal el concepto estilístico no condiciona en ningún momento la existencia o no de la actividad periodística.

Por ese motivo, correctamente, se sostiene que "... La libertad de expresión ampara genéricamente la expresión de las ideas, cualquiera sea la naturaleza del instrumento utilizado, incluyendo todas las formas y modalidades de la manifestación del pensamiento ..." <sup>21</sup>.

El eje central de estas cuestiones, inexorablemente, pasa por toda la problemática de la información: informar y ser informado es el primer deber republicano; es el derecho de información mismo.

#### IV. LOS ARGUMENTOS PROFESIONALES

La publicidad y el periodismo, como quedó expuesto en el caso de la comunicación oficial, ambos conceptos quedan sólidamente unificados, pero no solamente en esta circunstancia. Existen muchas otras más, en las que también sucede lo mismo.

En la actualidad, abordar este tema implica entrar de lleno en el terreno de las ciencias de la comunicación, en la comunicación como fenómeno social que condiciona comportamientos y orienta decisiones, y que siempre se manifiesta tal como es: compleja, interactiva e indivisible, que no rehuye de sus obligaciones, y que tampoco escatima esfuerzos para cumplir con su misión.

¿Qué es entonces esto de la comunicación social? ¿Es cierto que cuenta con distintas facetas? ¿Cómo se compone una estrategia de comunicación? ¿Cuáles son sus vertientes básicas? ¿Qué relaciones tienen entre sí? ¿Existen diferencias entre una y otra?

Una empresa periodística no es sólo un logotipo o una marca. Ni siquiera es la escritura pública que legitima la propiedad de sus instalaciones, o su estatuto social, o el balance contable que dictamina la envergadura de su verdadero patrimonio económico.

Tampoco es una planilla de salarios o un prolijo detalle de sus bienes societarios que, a modo de inventario, pueda cuantificar el valor de sus recursos materiales.

En verdad hay que considerar que dentro de una correcta definición de empresa periodística, entra fundamentalmente todo aquello que corresponde a la información de carácter público, ya que ocupa esa información un sitio, por demás privilegiado, al tiempo que es un elemento distintivo e inseparable que permite entender en profundidad el llamado "concepto periodístico".

Este esquema encuentra su plena justificación en términos comunicacionales, por cuanto la gente requiere conocer qué es lo que sucede. Y para eso es necesario recurrir a una reseña de los hechos y acontecimientos que a diario van conformando esa realidad que condiciona y limita.

El periodismo no podría existir, si no asumiera como propósito el divulgar la noticia; pero tampoco sin hallar explicaciones a las dificultades que afectan a una comunidad, incluso si no intentara buscar soluciones a esos mismos problemas, sobre la base de una crítica leal que permitiera, por lo menos, analizar con prudencia y detenimiento el devenir de los hechos.

Pero hay un aspecto que no puede ignorarse, porque la finalidad del periodismo no es solamente transmitir información. También es orientar a la gente en base a apelaciones y juicios de valor en medio de comentarios, creativa y persuasivamente elaborados, recurriendo a cualquier expresión visual, verbal o auditiva que posibilite la libre manifestación del pensamiento.

Es a partir de una previa y minuciosa investigación realizada, que los medios de comunicación se lanzan a comunicar las ideas, que en muchas ocasiones tienen por objetivo una marcada labor propagandística que una y otra vez se intenta disimular, ya que, en definitiva, se trata de imponer determinados criterios que sean coincidentes con el grupo o los grupos económicos y/o sociales que permanecen ocultos detrás del mensaje que se difunde.

Y esto es indiscutible. Forma parte de la tarea periodística.

Inclinar el pensamiento hacia un lado o hacia el otro no es para nada una función ajena al periodismo. Muy por el contrario. No podría justificarse su propia existencia si no fuese admitida una "intencionalidad" dentro de los

usos y costumbres del ejercicio profesional aplicado a la divulgación de determinados modelos y principios.

Y es aquí donde surge otro aspecto a tener en cuenta, que ayuda a comprender el sentido de una empresa informativa, puesto que curiosamente, para saber interpretar su trayectoria, su filosofía, sus opiniones, su modo de ser y la manera en que expresa sus ideas y pensamientos, no es conveniente ni aconsejable observar lo que hay delante de estas empresas, cualquiera fuese su origen o antigüedad.

Lo más útil es observar lo que hay detrás de todas ellas, en cada caso, pues siempre es factible encontrar un proyecto político, económico y/o social, a partir del cual se nutre la concepción ideológica que luego quedará reflejada a través de una línea o perfil editorial, diseñado en respuesta a ese proyecto al que, invariable e incondicionalmente, se responde.

Mucho más es así, en el caso de un proyecto político, económico y social triunfante en términos electorales, en el marco de un sistema pluralista, con plataformas partidarias bien diferenciadas y con una perspectiva de la realidad nacional, la mayoría de las veces muy distinta según sean los partidos políticos de que se trate.

Porque en definitiva un plan de gobierno es necesariamente el reflejo de una de esas plataformas, elegida en base al voto popular en el contexto de una sociedad democrática, republicana y federal, lo cual lleva a determinar sobre la conveniencia de que el mismo grupo político ganador y no otro sea el encargado de exponer públicamente su propia visión filosófica y conceptual del plan de gobierno elaborado.

Es así que teniendo en cuenta esto, hay que aceptar que la "opinión periodística" no puede ser necesariamente precisa, imparcial e independiente a efectos de diferenciarla de la "opinión publicitaria".

Porque, igualmente, el mensaje publicitario también es noticia. Tiene una posición tomada. Describe y analiza. Fomenta el conocimiento y predispone para la reflexión. Ayuda a pensar. Permite comparar. Alienta el debate y promueve la decisión.

Por eso, pretender la modificación del fenómeno comunicacional sería como pretender la alteración de una ley física. En la comunicación social, sus distintas vertientes desde un ángulo formal no son ni opuestas ni diferentes. En general son idénticas, complementarias e interdependientes a la vez, tanto en sus fuentes como en sus objetivos.

Nacen de la información, crecen y se desarrollan compartiendo el mismo tiempo y el mismo espacio, y tienen como destino final a la comunidad en su conjunto. ¿Es que entonces son una y la misma cosa?

Quizás para ir respondiendo a este interrogante, sea necesario y sufi-



ciente apelar a una de las definiciones de publicidad utilizadas por la Real Academia Española, la cual termina poniendo al descubierto una de las claves que hay detrás de esta palabra:

**publicidad:** Conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos<sup>22</sup>.

Y esto es por demás significativo, por cuanto esas "cosas" y esos "hechos" son los que terminan definiendo el correcto perfil comunicacional de cada vertiente en particular.

Las cosas nacen, crecen y se desarrollan, pero sin que por ello se abandone la esencia que hay detrás de ellas, la raíz misma que constituye su propia razón de ser.

Cuando al cine le pusieron sonido, siguió siendo cine. Y cuando se le agregó color continuó siendo cine.

Asimismo, cuando se transforma una legislación, cuando se agregan, cambian o derogan las leyes, los abogados no dejan de ser abogados.

Del mismo modo, un actor es un actor cuando actúa en teatro. Pero también lo es si actúa en fotonovelas, en radio, en cine, en televisión o incluso en un aviso sea éste de carácter comercial o no.

Tampoco nadie podría aceptar que sólo hace periodismo aquél que está "acreditado" en el Cabildo de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros motivos, porque coincidentemente con los extraordinarios y valiosos antecedentes históricos y culturales, hoy por hoy en el Cabildo sólo es factible encontrarse con un museo.

Finalmente, a nadie se le ocurriría sostener que un periodista no lo es porque tiene un micrófono en la mano y, sin embargo, Mariano Moreno jamás tuvo uno.

Los tiempos cambian, pero la esencia queda. Nada se pierde, todo se recupera.

Ningún gobierno podría asegurarse ahora la difusión de sus emprendimientos e iniciativas a través de un órgano oficial impreso, propio, que asumiese para sí esa enorme responsabilidad, como es la de cumplir con ese primer e indiscutible deber republicano: **publicitar la gestión gubernamental.**

La diferencia es sustancial. No es lo mismo emitir un mensaje que comunicarlo.

Los malos hábitos, las distorsiones, los preconceptos, la desconfianza, el recelo, la acción sicológica, la comunicación encubierta, el manipuleo informativo y los intereses políticos en juego no serían buenos alicientes para que una comunidad accediera a la compra de un diario pro-gubernamental, por lo que los usos y costumbres han ido determinando modalidades más sofistica-

das, realistas y adecuadas de cómo un gobierno puede penetrar con su mensaje el corazón mismo de toda una población.

Desde luego que existen otros mecanismos, igualmente eficaces en mayor o menor medida pero lo cierto es que en este caso, el de la **publicidad oficial**, siempre se recurre a una mezcla de medios informativos que permiten incorporar el discurso gubernamental, simultáneamente, junto a otros puntos de vista que, lógicamente, no tienen por qué ser coincidentes.

Y esto último, también por sí solo implica un plus, en donde se perfecciona el sentido profundamente democrático que debe estar presente en estos casos, puesto que se comparte un mismo espacio, un mismo escenario, una misma tribuna, ante un mismo receptor; para que sea realmente cierta la posibilidad de confrontar distintas maneras de ver las cosas, a favor o en contra, pero siempre con la alternativa de recrear una y otra vez, todos los días, otro de los valuarres de la prédica periodística: **el disenso, pero en libertad**.

Porque esa libertad y en especial la libertad de expresión, contrariamente a lo que muchas veces se cree, no depende exclusivamente de un gobierno. También depende del esfuerzo económico cotidiano del a veces autodenominado "**periodismo independiente**", que con su iniciativa también crea las condiciones para difundir la opinión de un gobierno "sin censuras".

En última instancia, el rasgo distintivo surge de la contratación de espacios que, como su propio nombre lo indica, son de "publicidad" de los actos de gobierno, en estos casos; sin por ello anular la esencia misma de la **actividad periodística**.

Después de todo, en cuanto hace a los contenidos de esta problemática, de qué otra manera se puede identificar y definir el perfil auténtico de una actividad comunicacional, si no es **a partir de las causas que la generan y a través de los fines que se persiguen**.

Cabe entonces responder a dos preguntas, en relación con esta publicidad cuya naturaleza es intrínsecamente periodística: ¿cómo se hace?, ¿cómo se instrumenta?.

Como ya se dijo, se hace comprando espacios. Del mismo modo que un editor compra bobinas de papel a fin de cumplir con la misma, idéntica e infatigable misión profesional.

Claro está. Cada uno desde un ángulo diferente. Respetando su particular punto de vista, respondiendo a su propio ideario político, económico y social.

## V. EL PLANEAMIENTO ESTRATEGICO

El concepto al que se recurre en el caso de la publicidad estatal no equi-

vale simplemente a un sinónimo de "idea publicitaria", pues entra en juego todo un esquema de ordenamiento informativo que apunta hacia los objetivos estratégicos de una política de gobierno, fija un marco a la comunidad, y induce a la reflexión y el pensamiento.

En una sociedad democrática en la que prevalezca el pluralismo ideológico y el intercambio racional de las distintas opiniones, es prioritario potenciar el derecho de información, sometiendo al conocimiento público las diferentes decisiones adoptadas para favorecer el juzgamiento de las sucesivas administraciones.

El objetivo pasa inexorablemente por la exposición no sólo de las responsabilidades, sino también de los aciertos que pudieran corresponder, haciendo llegar la información en todo momento y bajo todas las circunstancias a aquellos lugares en que resulte necesario e ineludible.

### **El relevamiento de información**

Ciertamente, la sola disponibilidad de recursos financieros no asegura por sí misma alcanzar las metas que se hubieran prefijado, toda vez que el logro de esos objetivos está sujeto a un sinnúmero de variables.

Tomar decisiones y cuantificar su nivel de efectividad, depende, la mayoría de las veces, de un enfoque multidisciplinario, que torna sumamente difícil llegar a conclusiones que, a lo largo del tiempo, sean valederas y confiables.

Dar a conocer la existencia de una política de gobierno, supone y exige haber obtenido suficiente información suceptible de ser procesada debidamente antes de proceder a su divulgación posterior.

Siempre en estos casos existen interrogantes que hay que responder y problemas que se deben solucionar, siendo necesario e imprescindible identificar con absoluta exactitud y suma celeridad todos aquellos temas que hacen y conforman cada tarea comunicacional específica.

¿Por qué esto tiene que ser así y no de otra manera?.

Porque resulta imprescindible un tratamiento profesional que suponga el diagnóstico, planeamiento, ejecución y control efectivo de la comunicación oficial.

La información de base es un factor clave.

Por eso, la necesidad de recurrir a un relevamiento previo, llegando a las propias fuentes donde esa información se genera, de forma tal que pueda aprovecharse en toda su magnitud y en favor del Estado Nacional, ventajas diferenciales que derivan de un manejo ortodoxo de la comunicación.

Y es así que, dentro de ese entorno, un mensaje siempre persigue una in-



tención, que corresponde sea definida, lo más claramente posible en términos de planeamiento.

Esto, a veces, no es otra cosa que prever y diseñar las ideas/fuerza necesarias para "editorializar" la información contenida en ese mensaje, "... asignando intencionalidad política subjetiva a los hechos ..." <sup>23</sup>, sobre todo si de planes de gobierno se trata.

Por otra parte, esta "publicidad" responde a una característica propia inserta en la organización republicana, consistente en **hacer pública la "cosa pública"**.

Las decisiones de gobierno deben estar expuestas permanentemente al juicio de sus destinatarios, para que cada ciudadano decida por sí mismo la aceptación o rechazo de cada política diseñada.

El mensaje oficial podrá tener objetivos particulares según sea la ocasión que se presente y los temas que desarrolle, pero siempre habrá un propósito superior vinculado directamente a la obligación de exponer ante la ciudadanía las distintas políticas, así sean planes en estudio o proyectos ya definidos y próximos a concretarse.

Todo es útil para cumplir con la finalidad de difundir los planes de gobierno en el marco de la libertad de expresión y en resguardo de ella misma, porque "... Trátase de una condición esencial de la forma representativa republicana de gobierno adoptada ..." <sup>24</sup>, siendo razonable también afirmar que "... nace de la soberanía del pueblo ..." <sup>25</sup>, por cuanto esto último representa un pilar básico sobre el que descansa la división constitucional de poderes.

Así se explica que la "palabra" haya sido considerada como "... la piedra angular de todo gobierno democrático ..." <sup>26</sup>, a lo que corresponde sumar ahora otro concepto más apropiado. Porque más que hablar del derecho a la información, hoy resulta más preciso y correcto hablar del derecho a la comunicación.

Este es un derecho natural e indiscutible del hombre. Responde a un enfoque global, más participativo, de ida y vuelta, que no puede ni debe estar sujeto a restricciones o reservas de ninguna índole.

Es el fruto de la evolución, del crecimiento, del desarrollo del hombre como hombre, lo cual ha llevado a expresar con suma justeza que "... El derecho a la comunicación constituye una prolongación lógica del progreso constante hacia la libertad y la democracia" <sup>27</sup>.

El predominio conceptual ya no debe pasar tanto por el contenido del mensaje, sino por el proceso de semiosis enfocado integralmente, codificando y decodificando el lenguaje, pero persiguiendo un único objetivo que es el objetivo final de toda comunicación: **llegar a la gente.**

### **La concepción del mensaje oficial**

Entre la publicidad gubernamental y la publicidad comercial de empresas privadas, hay que diferenciar de entrada dos aspectos que resultan vitales: los componentes ideológicos implícitos del mensaje en el primer caso, y los fines estrictamente mercantiles en el segundo.

Todo depende del concepto comunicacional que se utilice. Ese concepto actúa en el discurso oficial como puente entre la acción de gobierno y la comunidad, siendo prescindente en la totalidad de los casos de una denotación o connotación comercial única, por ser un mensaje que básicamente resulta ajeno a los "fines tradicionales" de la publicidad empresarial, si es que se toma en cuenta una restringida visión mercantilista.

Incluso en los casos de publicidad sobre las empresas estatales, cuya tarea es la instrumentación de políticas que hacen a prestaciones como el gas, la electricidad, el transporte, etc., el carácter de servicio público les otorga un estatus comunicacional que las diferencia y distingue, por integrar en estos casos también auténticos planes oficiales y constituirse en una parte indivisible de la política de gobierno.

Basta con observar el titular de un aviso publicado en 1984 para una ex-Sociedad del Estado como Aerolíneas Argentinas, en el que queda incorporado un "doble sentido del mensaje" al sostenerse, textualmente, el concepto de: **"la argentina que levanta vuelo"**.

Como podrá apreciarse, se fusionan y complementan la gestión empresarial como parte de la acción oficial, apelándose al desenvolvimiento de una empresa pública para divulgar la política estatal diseñada y, al mismo tiempo, generar todo un clima de optimismo con un marcado tono propagandístico y pro-gubernamental.

Es que en el caso argentino, dentro de los términos que plantean las llamadas ciencias políticas en función de la propaganda ideológica, es imposible separar el fenómeno político de gobierno de la iniciativa empresarial oficial, puesto que esta última nunca podría darse sin la existencia del primero.

Es una relación de causa y efecto.

Tanto es así que por algo se ha sostenido que "... La economía es una actividad que no se da químicamente pura en un laboratorio. Por el contrario, como la política, se da en la vida social del hombre ..." <sup>28</sup>.

A raíz de ello, la conducción estratégica integral debe encontrarse siempre en las instituciones legítimas de naturaleza política e ideológica.

Y es precisamente de esa unidad filosófica, de la cual surge el concepto de que la gestión de las empresas públicas no es más que una parte de los pla-

nes gubernamentales y, en consecuencia, de ninguna manera es un "algo" independiente.

**Todo lo cual permite concluir que si el todo es político e ideológico las partes también lo son.**

Lo contrario, sería como seccionar el cerebro de la cabeza, la cabeza del tronco y a éste de sus extremidades tanto superiores como inferiores. Y pretender, después de todo esto, seguir hablando sobre la probabilidad de vida de ese cuerpo humano.

Es así que tanto para las empresas públicas como para la administración central, a lo largo del tiempo, han existido mensajes oficiales que han apelado a un discurso ambivalente en donde la conformación informativa y el retoricismo motivacional, tanto en su forma como en su contenido, se entremezclan con absoluta naturalidad.

Sobre este particular, existen ejemplos muy concretos que se mantienen dentro de ese esquema. Piezas relacionadas con diversas acciones de gobierno en general, que incluyen la operatoria de esas empresas que brindan un servicio público, constituyen casos prácticos de la amplia gama de recursos y versatilidad en que históricamente los sucesivos gobiernos centrales basaron su comunicación con la sociedad.

De ahí que sea factible demostrar que con la "publicidad" igualmente se puede informar, del mismo modo que con el "periodismo" también se puede persuadir.

### **La evaluación profesional de medios**

**¿Qué comportamientos deben adoptar los gobiernos centrales, para asegurar que la información llegue a aquellos estratos de la población que precisamente deben recibirla?**

En cuanto a esto, las metodologías tradicionales son suficientemente válidas para enfrentar toda la problemática del derecho a la información.

Ante un desafío de estas características, "... las modernas técnicas de computación y el empleo de modelos se constituyen en aliados invalorable para la búsqueda de soluciones"<sup>29</sup>, a efectos de hallar una lógica complementación entre el viejo precepto constitucional de información y las avanzadas técnicas de planeamiento y selección de medios.

Se trata de generar las condiciones básicas y necesarias que impidan un **manejo discrecional de los fondos públicos**, de manera tal que no se exponga a riesgo alguno todo aquello que hace el normal desenvolvimiento de la libertad de expresión y el pleno ejercicio del derecho público de información.

Si se ha fijado correctamente quiénes deben ser los receptores primarios



del mensaje oficial, en cumplimiento de expresos objetivos que hacen a la política de gobierno, se estará en el punto de partida para saber cuál es la mezcla ideal de medios que mejor alcance a los destinatarios de ese mensaje. Es importante reconocer que "... los medios no tienen todos el mismo valor comunicacional"<sup>30</sup>.

En este marco ¿cuál es el rol a cumplir por la comunicación oficial?, ¿qué propósitos se deben perseguir en el momento de asumir la responsabilidad de asignar recursos económicos, que siempre son escasos, destinados a difundir la información gubernamental?, ¿es la publicidad del Estado el financiamiento de actividades periodísticas, de las que a veces ni siquiera se conoce el número y calidad de las personas a las que se llega?, ¿puede el Estado Nacional derivar esfuerzos presupuestarios irracionalmente, con o sin crisis económica y social?, ¿corresponde un mero manejo administrativo de los fondos públicos que no contemple una ortodoxia profesional?.

Las respuestas son obvias, puesto que no se pueden fijar límites irresponsables ante la necesidad de cumplir con el deber de información.

Resulta inútil atenerse a esquemas superados, en donde la prioridad sólo pase por el costo de unidades de compra, cuyo valor o dimensión sólo es diseñado por los medios periodísticos en función de sus propias exigencias comerciales, puesto que al no contar algunas veces con personal profesionalizado, conciben únicamente las tarifas como si la venta de los espacios de publicidad tuviera como exclusivo propósito el financiamiento de sus actividades.

Muchísimos medios pretenden imponer conductas cargadas de irracionalidad. Menosprecian las consecuencias que tal actitud lleva implícita en detrimento de la sociedad en su conjunto, afectando igualmente al sector privado como al estatal.

En el primer caso, la publicidad comercial forma parte de estructuras de costos, ya sea de bienes o servicios. En el segundo caso, los recursos surgen indudablemente del erario público, por lo que en ambas situaciones el problema no puede ni debe ser minimizado. **La publicidad no es financiamiento, la publicidad es comunicación.**

De ahí la importancia del rol que cumpla el Estado Nacional, para buscar un replanteo de prácticas totalmente injustificadas, que condicionan el manejo profesional a la hora de publicitar las acciones de gobierno.

Las tarifas no pueden evaluarse por centímetros o segundos. Hay que hacerlo en términos de gente, de cobertura efectiva que posibilite conocer con precisión a cuántas personas se llega y con qué inversión.

El tema no es irrelevante, por cuanto muchas veces desde los propios medios de información se alzan voces sobre la ineficiencia del Estado, cuestionándose en general, desde hace décadas, las sucesivas políticas de gobier-

no, pero sin formular comentario alguno sobre el aporte que esos mismos medios realizan para hacer ineficiente la economía del país.

## VI. CONCLUSIONES FINALES

La publicidad oficial de una gestión de gobierno configura básicamente una actividad periodística. Pero no constituye una labor periodística más, por cuanto no representa una tarea colateral, accesorio, marginal o secundaria, como producto de las circunstancias o del azar.

No, no es así.

En realidad, ocurre que la publicidad de las acciones de gobierno es la esencia misma de la actividad periodística, su columna vertebral. Es el periodismo propiamente dicho, su propia razón de ser.

Así lo han reconocido y reconocen el Estado Nacional Argentino, los antecedentes históricos e institucionales, el ordenamiento legal vigente, los partidos políticos mayoritarios del país en el pleno ejercicio del poder constitucional de gobierno desde 1973 hasta la fecha y los usos, costumbres y prácticas de todos los días. Ninguno de ellos, simultánea y coincidentemente, cuestiona el derecho social de información, objeta el propio rol comunitario de la publicidad oficial o pone en duda las razones de orden público, político e ideológico que explican su existencia, tampoco distorsionan las causas que le dan origen, ni minimizan los objetivos que persigue. Todo esto, independientemente de las formalidades intrínsecas que adquiera esa misma publicidad.

### Las cuestiones de forma

Analicemos primero los diversos factores que aparecen en la superficie de este problema.

¿Qué sucedería si abrimos el abanico de la discusión, y nos introducimos nuevamente y aún más en el sinuoso terreno de los estilos del mensaje?

El Art. 14 de la Constitución Nacional garantiza para "Todos los habitantes de la Nación ...", "... conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, ...", una serie de derechos entre los que sobresale el "... de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa ...".

Tomemos dos ejemplos: el del diario **La Nación** por un lado y el del matutino **Página 12** por el otro. En estos dos casos, nadie podría sostener seriamente que se trata de dos estilos idénticos. Pero ¿cuál de ellos configura un estilo periodístico?. Lógicamente que los dos.

Ahora, sumemos un tercer estilo: el de la publicidad oficial de los actos

de gobierno. Nadie tampoco podría sostener seriamente que se trata de tres estilos idénticos. Entonces, la pregunta es ¿cuáles de los tres es un "estilo periodístico"?

Pero antes de contestar este interrogante, podríamos agregar un cuarto, un quinto y hasta un sexto "estilo periodístico". El estilo propio y particular de publicaciones como *Crónica*, *La Prensa*, *Ambito Financiero*, *El Cronista Comercial* y así hasta el infinito.

En todos los casos, siempre nos encontraríamos con "estilos" bien marcados, con "perfiles" bien definidos.

¿Es entonces periodístico el estilo de la publicidad oficial en el marco de una gestión de gobierno? Detengámonos un poco más en algunas cuestiones.

En verdad, hay muchas maneras o estilos de encarar una comunicación ante la sociedad. Cualquiera sea la vertiente que se elija. Porque una comunicación puede desarrollarse en forma diaria, semanal, mensual o periódica. Puede también encararse de manera escrita, visual o auditiva, a través de un medio impreso, una emisora de radio o un canal de televisión, con señal abierta o cerrada.

Puede ser en blanco y negro, pero también puede ser en color. Con imágenes o sin ellas. En 30 segundos o en 60 minutos. A una o a varias columnas. Con una tipografía o con otra. Bajo una modalidad razonable o irreflexiva, sugerente o demostrativa, encubierta o manifiesta.

Sin embargo, todo indicaría que estos elementos no pesan al menos de manera decisiva. Porque "... El estilo es un valor. No tiene vida ontológica independiente. Vive en -algo-. Sustentado por alguna realidad que le sirve de soporte"<sup>31</sup>. Y esa realidad no es otra cosa que el propio contenido, lo cual confirma que el estilo utilizado, por sí solo, **no define en modo alguno el carácter periodístico de una comunicación.**

Incluso legalmente, como ya se dijo, no existen ni podrían existir normas jurídicas que limiten, cercenen o condicionen la libertad de expresión en base a cuestiones estilísticas o formales.

Pero entre tantas consideraciones, ¿no faltará una que sea la clave de todo esto? Porque más allá del diseño visual o de su composición verbal, ¿no será que la diferencia pasa por si el mensaje elaborado es propio o de terceros, o si es de carácter permanente o esporádico?

Esto último arroja bastante luz, pero ¿qué ocurre si ese mensaje a su vez está publicado por otra empresa periodística?

Ocurre que, más allá de las formas que adquiera el propio estilo de la comunicación, la publicidad de los actos de gobierno es el componente básico que lo identifica.



Lo cual permite inferir que si el fondo es periodístico, las formas también lo son.

Esto es así y no de otra manera, porque existen tantos "estilos periodísticos" como formas hay de encarar la publicidad de una gestión de gobierno.

Sea ésta a favor o en contra.

Por eso, en infinidad de ocasiones, se habla tanto del llamado "periodismo independiente", por la sencilla razón de que hay otro que no lo es. Y ese otro periodismo, que no es independiente, es aquél que responde a su estricta e innegable esencia histórica.

### Los aspectos de fondo

La cuestión de fondo, en toda esta problemática, está radicada en el inobjetable y a veces poco recordado derecho público de información, que el mismo tiempo se convierte en el "primer deber republicano" para quienes ejercen un gobierno central, toda vez que publicitar sus propios actos no es un derecho, sino una obligación. Una obligación para los gobernantes. Un derecho para los gobernados. Pero, desde luego, que esto no resulta nada fácil. La experiencia de la Argentina lo ha demostrado en infinidad de ocasiones.

Para cumplir con el ejercicio constitucional de "publicar las ideas a través de la prensa", nadie podría pretender que cada ciudadano o grupo de ciudadanos fuera propietario de un medio periodístico.

Por eso, la alternativa de comprar "espacios de publicidad" permite superar en parte las limitaciones económicas que supone un emprendimiento periodístico permanente, que por razones más que obvias, no cualquier ciudadano está en condiciones de realizar.

De lo que se trata es de que, a través de la prensa, puedan compararse diferentes opiniones sobre uno o varios temas, porque de otra manera sería muy difícil encontrar dos enfoques distintos en un mismo "órgano informativo".

Por eso hay que diferenciar entre lo que es un "aviso publicitario" de lo que es un "aviso periodístico". Todo depende del contenido y la intención del mensaje. Se sabe que no es lo mismo un espacio de "publicidad" que un espacio "periodístico".

Como ya fuera comentado durante la redacción de este estudio, sería muy poco efectivo orientar el esfuerzo que implica la publicidad oficial de las decisiones del gobierno central, hacia un órgano informativo impreso, propio, sujeto a los mecanismos tradicionales de distribución y venta.

La alteración de los hábitos y las costumbres, el crecimiento poblacional, las modernas y evolucionadas técnicas de comunicación obligan a transi-

tar por otros caminos, sin duda más inteligentes, más adecuados, más a la altura de estos tiempos. Ajustados a un criterio más práctico, menos coercitivo. Puesto que no obliga a la compra de un medio pro-gubernamental para que el ciudadano pueda ejercer su propio derecho de información. De este modo se extiende la práctica periodística a escenarios que alguna vez hubieran sido impensados, pero que indudablemente responden a su propia naturaleza conceptual.

Es tan válido este criterio que, inclusive, las tradicionales agencias de publicidad progresivamente reconocen haberse transformado en agencias integrales de comunicación, desde el momento en que abarcan todas las manifestaciones en el área de la difusión pública, sea ésta planteada en el campo de los negocios o en el terreno de las ideas.

Porque también esas agencias de publicidad, con su invalorable aporte intelectual, incursionan en mensajes de carácter político o ideológico, convirtiéndose automáticamente, en empresas que abordan tareas de naturaleza periodística, proponiendo cursos de acción que posibilitan comunicar asuntos de relevante interés social.

Todo esto, que de una u otra forma ha sido recogido por la legislación, permite recorrer otros cauces, pero éstos siempre responden a las mismas causas y tienden hacia los mismos objetivos, sin apartarse de aquellos viejos principios permanentemente válidos y vigentes.

Es el camino que ha elegido el Estado Nacional desde el año 1968, ratificado cada vez que fue necesario hacerlo.

Por eso, la labor encomendada a una agencia de noticias, tendiente a publicitar la gestión del gobierno central, no puede ser nunca una tarea "extraña al periodismo en general", por cuanto en ese caso el Poder Ejecutivo Nacional no le habría confiado ese rol, precisamente a una empresa de esas características, y mucho menos durante más de veinte años, tiempo más que suficiente para rectificar un error, si es que éste hubiera existido.

Por el contrario, las sucesivas disposiciones fueron perfeccionando una auténtica línea de pensamiento que, una y otra vez, sostiene el mismo e inquestionable proceder republicano y representativo que hace al ejercicio pleno de la actividad periodística. Porque acá lo que se ha demostrado no es si un diario como *La Nación*, o cualquier otro, publicita o no las políticas de gobierno, lo cual resultaría más que obvio, sobre todo después de los diversos conceptos vertidos a través de este estudio.

Lo que se ha logrado aquí es verificar otra cosa muy distinta: que los planes oficiales de publicidad, difundidos a través de los distintos medios de comunicación, constituyen una actividad "periodística" y no "publicitaria". Para eso se han planteado y descripto aspectos fundamentales que rodean,

condicionan e integran abrumadoramente a esa misma publicidad y que son: las razones históricas, los argumentos jurídicos y el propio desenvolvimiento profesional, este último como la consecuencia y el resultado inevitables de los dos factores anteriormente expuestos.

Labor profesional inexorablemente responde al origen mismo de la actividad periodística y al marco legal en el que diariamente se manifiesta y desarrolla, al tener que considerar los motivos políticos, ideológicos y de orden público que predominan en dicha tarea, en contraposición a las de otro carácter en donde prevalecen motivaciones que hacen, más que nada, a la iniciativa individual, a los objetivos comerciales y, fundamentalmente, a los emprendimientos privados.

Con este tradicional criterio sustentado por el Estado Argentino, se mantiene intacta aquella antigua conducta que posibilita transitar el mismo itinerario, a efectos de que se evalúe la actuación y el proceder de los representantes del pueblo, en la búsqueda de una renovada emancipación política, económica y social. Todo ello para levantar las banderas de siempre, las únicas, las auténticas, las del 7 de Junio de 1810, para publicitar los actos de gobierno, no como un derecho sino como una obligación.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) BILLOROU, Oscar Pedro. *Introducción a la publicidad*, Buenos aires, El Ateneo, 1987, p. 4.
- (2) BILLOROU, Oscar Pedro, Op. cit., p.4.
- (3) BILLOROU, Oscar Pedro, Op. cit., p. 4.
- (4) DOMENACH, Jean-Marie. *La propaganda política*, Buenos aires. Eudeba, 1962. p. 8
- (5) MESA, Antonio R. *Medio siglo de publicidad argentina 1900-1950*. Buenos Aires. Síntesis Publicitaria. 1951. p. 48.
- (6) MESA, Antonio R. Op. cit. p. 51.
- (7) DIA DE LA PROPAGANDA. Será instituido por la Asociación de Jefes de Propaganda el 4 de Diciembre, *Revista Propaganda*, Buenos Aires, Septiembre de 1936, año 1, Boletín N° 9, p. 1.
- (8) DIA DE LA PROPAGANDA. Op. cit., p.2.
- (9) FERNANDEZ, Juan Rómulo. *Historia del periodismo argentino*, Buenos Aires, Círculo de la Prensa, 19/7/43, p. 48.
- (10) FERNANDEZ, Juan Rómulo. Op. cit., p. 48.
- (11) MORENO, Mariano. *Selección de escritos*, Buenos aires, H. Concejo Deliberante, 1961, p. 192.
- (12) FERNANDEZ, Juan Rómulo. Op. cit., p. 49.
- (13) FERNANDEZ, Juan Rómulo. Op. cit., p. 49.
- (14) FERNANDEZ, Juan Rómulo. Op. cit., p. 49.
- (15) FERNANDEZ, Juan Rómulo. Op. cit., p. 49.
- (16) FERNANDEZ, Juan Rómulo. Op. cit., p. 50.
- (17) FERNANDEZ, Juan Rómulo. Op. cit., p. 50.



- (18) ALBERDI, Juan Bautista. *Obras selectas*, Buenos Aires, La Facultad, 1920, Tomo 17, p. 242.
- (19) GALLANA, Enrique Eduardo. "Algo más sobre la libertad de prensa", Buenos Aires, *La Prensa*, 18/3/86, Año 117, N° 40.173, p. 6.
- (20) NOTICIAS ARGENTINAS. "La libertad de prensa", Buenos Aires. *La Prensa*, 24/4/81, Año 112, N° 38.418, p. 4.
- (21) LINARES QUINTANA, Segundo V. *Aspectos jurídicos de la empresa periodística*, Buenos Aires, ADEPA, 28 y 29/6/89, p. 44.
- (22) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe, 1970, 19ª Edición, p. 1078.
- (23) BARALDO, Federico. "La transmisión de la guerra", *Revista Marketing & Negocios*, Buenos Aires, Año 7, N° 40, p. 74, 1990.
- (24) LINARES QUINTANA, Segundo V. *El derecho de réplica y la libertad institucional de prensa*, Buenos Aires, ADEPA, 26/8/86, p. 6.
- (25) LINARES QUINTANA, Segundo V. *El derecho de réplica y la libertad institucional de prensa*, Op. cit., p. 6.
- (26) LINARES QUINTANA, Segundo V. *El derecho de réplica y la libertad institucional de prensa*, Op. cit., p. 3.
- (27) FISHER, Desmond. *Estudios y documentos de comunicación social. El derecho a comunicar hoy*. París, UNESCO, 1984, N° 94, p. 12.
- (28) LLERENA AMADEO, Juan Rafael y VENTURA, Eduardo. *El orden político. Principios de Derecho Político*, Buenos Aires, AZ Editora, 1983, p. 39.
- (29) LAUZAN, Eduardo Hugo; ALISIO, Jorge; ALFONSO, Fermín Jorge y RIVAL, Horacio. *La estrategia de medios*, Buenos Aires, Mercados & Tendencias, 1989, p. 28.
- (30) LAUZAN, Eduardo Hugo y otros. Op. cit.
- (31) CABELLO, Miguel A. *La comunicación periodística*, Córdoba, El Oeste, Marzo de 1985, p. 137.