



Es necesario transparentar y regular la publicidad oficial

Este documento es un borrador para discusión. En El Salvador el asunto de la publicidad oficial ha sido poco estudiado y discutido. Así que en lugar de ofrecer un análisis concluido se ofrece este texto, como insumo para una discusión más amplia. Sus comentarios y aportes serán bienvenidos.¹

20 de mayo de 2008

A. Introducción

Como ocurre con todo instrumento o recurso del Estado, en el caso de la publicidad oficial existe de forma permanente el riesgo de que los funcionarios públicos puedan incurrir en abusos. La excesiva discreción abre la puerta para que el presupuesto asignado a este rubro pueda ser utilizado para interferir en los medios de comunicación, afectando así la libertad de expresión y los procesos electorales.

Este documento parte de un caso de estudio para analizar aspectos como la ausencia de transparencia, la falta de regulación y la notable desproporción que presenta una institución como la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia, que es la entidad que administra la mayor parte de la publicidad del Estado. Se toma el presupuesto de esta dependencia para hacer una aproximación al gasto en publicidad oficial en El Salvador.

El propósito de este análisis es despertar en el país el debate sobre la publicidad oficial y la necesidad que existe de transparentar y regular su uso. Esto puede evitar que la publicidad oficial sirva, ya que el riesgo es alto, como fuente de abusos que limiten las libertades públicas y que afecten el proceso democrático.

B. Caso de estudio: Solicitud de El Faro²

A inicios del mes de mayo de 2008, el presidente de la República, Elías Antonio Saca, anunció la aplicación de nuevas medidas de austeridad, incluyendo la suspensión de nuevas contrataciones, así como la reducción de viajes al exterior y de la publicidad. Pero esa misma semana, el mandatario estrenó una campaña de medios en ocasión del cuarto aniversario de su gestión al frente del Órgano Ejecutivo. De parte del periódico digital El

¹ Preparado por Jaime López, coordinador del programa de transparencia

² Este apartado presenta un resumen de los hechos descritos en el reportaje [“Saca estrena austeridad con nueva publicidad”](#), escrito por el periodista Rodrigo Baires Quezada, y publicado por El Faro el 12 de mayo de 2008.

Faro se le preguntó a Saca el costo de la nueva campaña publicitaria, obteniendo por respuesta la indicación para que la consulta fuera trasladada al Secretario de Comunicaciones.

Julio Rank es el encargado de la oficina de comunicaciones de la Presidencia. Es un ex presentador de televisión, fundador de noticieros, militante del partido ARENA y ex diputado por ese instituto político.

Ante la petición de información sobre el costo de la nueva campaña del presidente de la República, Rank dijo: *“El Faro es el único medio que ha estado preguntando este dato en los últimos tres años”*. *“Ahí está todo”*, le dijo el Secretario de Comunicaciones al periodista Rodrigo Baires, en referencia a los reportes que sobre el presupuesto están publicados en la página web del Ministerio de Hacienda. Pero la recomendación resultó ser errónea en cuanto al gasto en publicidad oficial, ya que los datos no están disponibles.

Uno de los párrafos del reportaje citado para este caso, dice:

Rank, no obstante, habla como convencido de que es hasta conveniente proteger a la gente de esa información. Primero argumentó en favor de las campañas publicitarias de la presidencia y del Ejecutivo en general. En la entrevista telefónica del lunes aseguró que son una inversión y no un gasto. Además dijo que es necesario difundir las cosas buenas que hace el gobierno. “Yo no lo miro como un gasto y mientras hagamos una campaña publicitaria dentro de lo estipulado en el presupuesto, no le veo ningún problema”.

El 7 de mayo de 2008, Rank envió una carta a El Faro en la que, se supone, daba respuesta a los datos solicitados por ese periódico. *“Por instrucciones del señor Presidente de la República y en línea con nuestra política de apertura”*, es la frase que abre la misiva, la cual se extiende en explicaciones imprecisas y que concluye sin dar los datos solicitados, que eran el costo de la nueva campaña publicitaria del Presidente y el gasto en publicidad oficial de esa dependencia. La carta concluye con una reflexión, la cual se transcribe a continuación:

El Presidente Saca tiene la fiel convicción de seguir mostrando una actitud de apertura a todos los medios, y de ser congruente con la obligación de informar permanentemente a la ciudadanía sobre las acciones del Gobierno, sin dejar de lado su compromiso de manejar de manera eficiente, y en el marco de nuestra política de austeridad los recursos públicos.

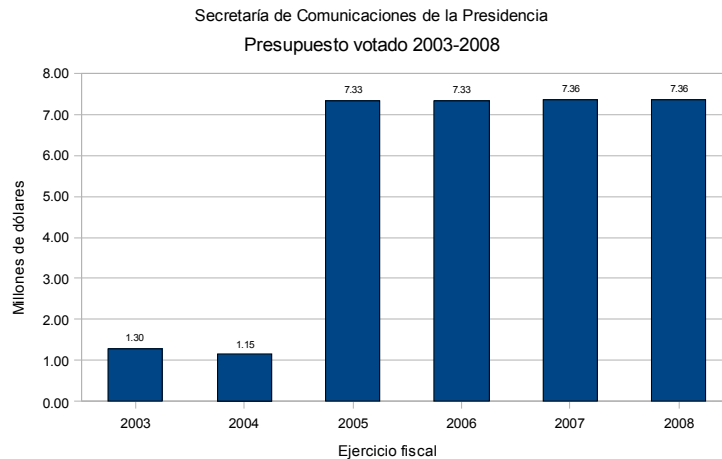
En resumen, El Faro recibió un *“portazo informativo”*, tal como en su reportaje fue etiquetado este caso. No fue el primero en relación a la publicidad oficial. *“En noviembre de 2006, el presidente delegó a Rank para dar la misma información luego de solicitársela públicamente durante una conferencia de prensa, pero el secretario nunca la brindó”*, señala el periódico.

En reacción a este caso, el editorialista de El Faro escribió que:

A falta de una ley de acceso a la información, y sobre todo de la voluntad política del presidente para abrir las cuentas de su gobierno, se obstruye el fortalecimiento institucional y democrático, porque los verdaderos dueños del Estado, los ciudadanos, no sabemos qué se hace con nuestros recursos.

C. Datos presupuestarios

En la siguiente gráfica se presenta la evolución del presupuesto votado de la Secretaría de Comunicaciones entre los años 2003 y 2008. El presupuesto votado es el monto inicial aprobado por la Asamblea Legislativa. Se observa que en 2003 y 2004 este monto varió entre 1.30 y 1.15 millones de dólares respectivamente. A partir del 2005 el presupuesto votado se elevó a 7.33 millones de dólares, monto que se ha mantenido casi constante hasta 2008, año en que la cifra fue de 7.36 millones de dólares.



Fuente: Presupuestos del Estado 2003-2008

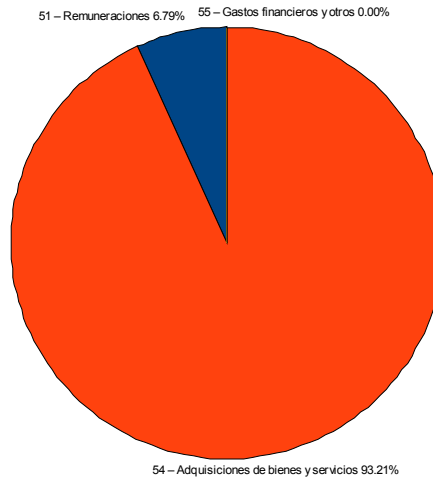
Se pueden distinguir dos períodos. El primero, entre 2003 y 2004, corresponde a la etapa final de la presidencia de Francisco Flores, quien entregó su cargo en junio de ese último año, con un promedio de 1.23 millones de dólares para la Secretaría de Comunicaciones. El período 2005-2008 corresponde ya al presidente Elías Antonio Saca, con un promedio de 7.34 millones de dólares. La variación de un período al otro es de 5.99 veces con respecto al promedio inicial.

Para ofrecer una idea de la composición del presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones, se presenta la forma en que éste quedó estructurado para el año 2008, la cual es similar a ejercicios anteriores.

El objetivo de esta dependencia es *“programar, monitorear las actividades y facilitar la información que emana de la Presidencia de la República”*. La asignación presupuestaria exacta para el 2008 es de 7 millones 357 mil 810 dólares. Todo su presupuesto se financia del Fondo General y está destinado a gastos corrientes.

El 93.21%, equivalente a 6 millones 858 mil 140 dólares, está destinado al rubro “54 - Adquisiciones y bienes de servicios”, dentro del cual está la partida de publicidad. El 6.79%, que representa 499 mil 410 dólares, está asignado al pago de “51 - Remuneraciones”. Además, 260 dólares fueron aprobados para el pago de “55 - Gastos financieros y otros”, monto que no es significativo en términos de porcentaje.

Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia
Distribución del presupuesto 2008 por rubros

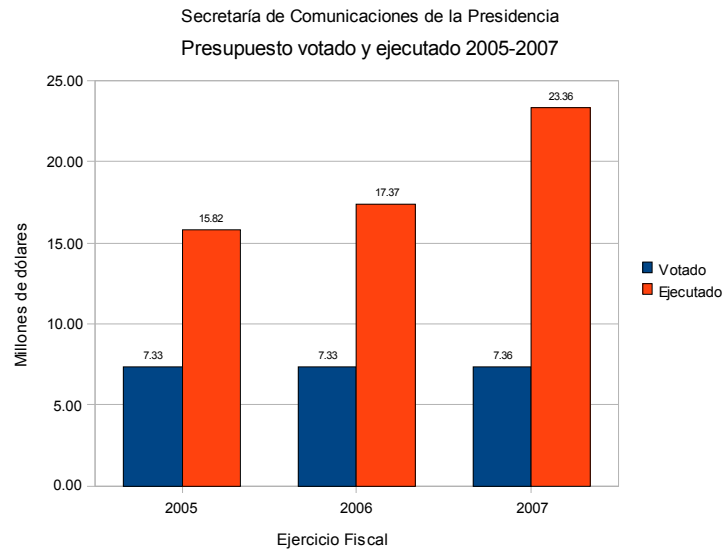


Fuente: Presupuesto del Estado 2008

El salario del Secretario de Comunicaciones de la Presidencia, según la Ley de Salarios 2008, es de 2 mil 652.01 dólares. De esta cantidad, 2 mil 80.58 corresponden al sueldo y 571.43 dólares son para gastos de representación. Este salario no se carga al presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones debido a que aparece consignado en la línea de trabajo “01-01 Dirección Superior” de la Presidencia de la República, que es donde están las plazas de los demás funcionarios de esa dependencia.

En el rubro de “51 – Remuneraciones” del presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones se cargan 27 plazas por Ley de Salarios. Estas incluyen un gerente administrativo, ejecutivos de eventos (3 plazas), personal asignado a tareas de comunicaciones (11 plazas) y personal administrativo (12 plazas).

Se tienen los datos de la ejecución presupuestaria final para los años de 2005 a 2007. Esta difiere de forma significativa, hasta más de 3 veces, con respecto al monto votado en el presupuesto de cada año. Se observa una práctica permanente de incrementar el presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones ya en la ejecución, en lugar de incluir una estimación real desde el inicio del año.



Fuente: Presupuestos e Informes Financieros del Estado 2005-2007

En la gráfica anterior se puede observar que el monto ejecutado al final del año fue de 15.82, 17.37 y 23.36 millones de dólares correspondientes en su orden a los años 2005, 2006 y 2007. La variación con respecto al presupuesto votado fue de 2.16, 2.37 y 3.16 veces para cada año.

D. Análisis de las implicaciones

Comparación con el gasto de otras instituciones

Para tener una idea de lo que representa el presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones, a continuación se compara el ejecutado en 2007 con otras asignaciones para ese mismo año de instituciones o unidades presupuestarias que son más conocidas por la población, y que andan en un rango similar.

<i>Institución o unidad presupuestaria</i>	<i>Ejecutado 2007 en millones de \$</i>
Presidencia - Secretaría de Comunicaciones	23.36
Asamblea Legislativa	26.70
Corte de Cuentas	24.72
Relaciones Exteriores - Servicio Diplomático Consular	27.09
Fiscalía – Defensa de los Intereses de la Sociedad	19.07
Procuraduría General de la República	18.26
Seguridad Pública – Administración del Sistema Penitenciario	20.97
Medio Ambiente y Recursos Naturales	19.36

Se nota que en términos financieros la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia tiene un peso aproximado al de otras dependencias que desempeñan un papel de mayor relevancia en las funciones del Estado³, como lo son por ejemplo la Asamblea Legislativa, el cuerpo de fiscales encargados de investigar los delitos contra la sociedad, el mantenimiento de las cárceles o el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El gasto en publicidad es secreto

El asunto crítico con respecto a la Secretaría de Comunicaciones es que se trata de la dependencia que maneja, según se observa en las franjas comerciales de los medios, el mayor presupuesto del Estado para publicidad. Lo ideal sería que este análisis se centrara precisamente en la partida de publicidad, pero hay un serio problema de transparencia en el Estado que, hasta la fecha, impide que se puedan conocer datos más detallados sobre el presupuesto y su ejecución.

De tal forma que el único supuesto que se puede hacer, para manejar cifras aproximadas, con respecto al presupuesto de publicidad de la Presidencia es que éste sería una proporción significativa, quizás entre 70 y 90 por ciento, del presupuesto para adquisiciones de bienes y servicios de la Secretaría de Comunicaciones.

Por ejemplo, asumiendo que el presupuesto ejecutado de 2007 se mantuvo en la misma proporción entre rubros del votado, el monto gastado en publicidad pudo haber oscilado entre 15.24 y 19.60 millones de dólares⁴, solo para la Presidencia de la República. Dicho monto, aún en sus estimaciones más conservadoras, representa un significativo gasto, del que se benefician agencias de publicidad y medios de comunicación.

Antes de continuar hay que señalar que el hecho de que no se conozca con exactitud cuanto se gasta en publicidad, por las acciones tomadas por funcionarios para que tal información no sea de dominio público, es un acto ilegal y una afectación a los derechos humanos.

El artículo 6 de la Ley de Ética Gubernamental establece que “*son prohibiciones éticas para los servidores públicos: ... e) Negarse a proporcionar información de su función pública, exceptuando las que establecen la Constitución y la ley*”.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que:

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas

3 Como criterio de mayor relevancia se puede tomar, por ejemplo, que la función esté o no señalada en la Constitución de la República.

4 El presupuesto ejecutado para 2007, 23.36 millones de dólares, se multiplica por 0.9321, que es la proporción en el presupuesto votado del rubro “Adquisiciones de bienes y servicios”, y el resultado se multiplica por 0.7 y por 0.9 para obtener cada estimación.

*previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.*⁵

En lo que respecta a transparencia presupuestaria, la falta de acceso a los desgloses presupuestarios es una de las razones por las que El Salvador, con una calificación del 27%, quedó en el Índice de Presupuesto Abierto de 2006 entre los países del mundo que “*proveen información mínima a los ciudadanos*”⁶. En el análisis de los resultados de este estudio se advierte que “*los ciudadanos requieren acceso a información y oportunidades durante la discusión del presupuesto, usando esa información para asegurar la participación informada en los debates presupuestarios*”, agregando que “*la calificación para El Salvador sugiere que el acceso a la información pública debe ser mejorada*”.

Excesiva discreción en el uso de la publicidad oficial

Además del elevado monto, debido a que en El Salvador no existe una ley que regule la publicidad oficial se puede afirmar que las cantidades millonarias de dinero detalladas en los párrafos anteriores se utilizan de forma discrecional. Tal situación, como se explica a continuación, por un lado aumenta el riesgo de interferencia del Estado en los medios de comunicación, afectando así la libertad de expresión, y por otro puede distorsionar de forma significativa la percepción de los votantes de cara a los procesos electorales, como los que tendrán lugar en enero y marzo de 2009⁷.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que “*la utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley*”⁸. Como se adelantó en el párrafo anterior, en el caso de El Salvador no existe ninguna ley que prohíba hacer uso de publicidad oficial para “*presionar y castigar o premiar y privilegiar*” a los medios de comunicación.

Para comprender en que puede consistir la regulación de la publicidad oficial, se cita como ejemplo un conjunto de principios formulados en 2006 por la Asociación para los Derechos Civiles⁹, de Argentina, a partir de consultas y la revisión de expertos en la materia:

- a) *Necesidad de regulación legal*: La falta de lineamientos legales claros y concretos atenta contra la transparencia y favorece la discrecionalidad. Es necesario, por lo

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: [Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión](#), punto 4.

6 International Budget Project: Open Budget Index 2006 - [Escala general](#) y [Resultados para El Salvador](#)

7 En enero de 2009 se realizarán elecciones para diputados y concejos municipales. En marzo de 2009, las elecciones serán para elegir a un nuevo presidente.

8 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: [Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión](#), punto 13.

9 Asociación por los Derechos Civiles: [Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial](#). Buenos Aires, octubre de 2006.

tanto, que se dicte una legislación clara y específica a nivel nacional y local que regule la producción, distribución y control de la publicidad del sector público.

- b) *Objetivo de la publicidad oficial*: La publicidad oficial debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y la población. Debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público. No debe promover -explícita o implícitamente- los intereses de ningún partido político ni del gobierno.
- c) *Distribución no discrecional*: Debe establecerse un mecanismo para la contratación y distribución de la publicidad oficial que tenga por objeto reducir la discrecionalidad, evitar la sospecha de favoritismos políticos e impedir actos de corrupción. La asignación debe responder a criterios claros y transparentes. La pauta, como principio general, debe estar justificada en la existencia de campañas publicitarias que respondan a necesidades concretas y reales de comunicación. La publicidad oficial no debe ser utilizada para premiar a medios afines.
- d) *Descentralización*: La responsabilidad por el manejo de la publicidad oficial debería de descentralizarse para que no esté sólo en manos de funcionarios nombrados políticamente, como secretarios de medios, sino de organismos y funcionarios técnicos.
- e) *Transparencia*: Todos los ciudadanos tienen derecho a conocer los gastos efectuados en publicidad oficial. Deben establecerse mecanismos que promuevan la transparencia en el otorgamiento de estos fondos y que garanticen el fácil acceso a esta información por parte del público en general.
- f) *Control externo adecuado*: Los gobiernos deben rendir cuentas al público sobre los gastos efectuados y el modo en que son empleados los recursos de publicidad oficial. Para eso es necesario que se establezcan claros mecanismos de control externo.

En relación a los criterios para la distribución de la publicidad oficial, en 2003 el jurista salvadoreño Carlos Urquilla, por encargo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, hizo una aproximación, la cual para efectos de ilustración se transcribe a continuación¹⁰:

- a) La publicidad oficial mediática debe ser pautada o colocada en función del objetivo comunicacional que se persigue con ella, y no emplearse para el beneficio de intereses públicos o privados ajenos al mismo.
- b) La publicidad oficial mediática con objetivos mercadológicos debe ser pautada o colocada de tal manera que permita que el mensaje sea recibido por la mayor cantidad de consumidores específicos, para estos propósitos, la medición y análisis

10 Instituto Interamericano de Derechos Humanos: [La Distribución de la Publicidad Oficial en los Medios de Comunicación Social: un análisis desde la perspectiva de los derechos humanos](#). Carlos Urquilla. Junio de 2003.

del rating y/o circulación es una guía que permite llegar a esa mayor cantidad de consumidores.

- c) La publicidad oficial mediática sin objetivos mercadológicos debe ser pautada o colocada de tal manera que permita que el mensaje sea recibido por todos los posibles destinatarios del mismo:
- Al tratarse como destinatario a la población en general en todo el territorio, los mensajes deben diseñarse en formatos divulgables por medios escritos, radiales y televisivos, de conformidad con las necesidades del mensaje y las características de la población meta, y pautarse y colocarse en todos los medios, sin excepción, en las mismas franjas horarias o secciones, de manera simultánea, en igualdad de condiciones de extensión o duración.
 - Al tratarse como destinatario a la población en general en una zona específica o determinada del territorio, los mensajes deben diseñarse en formatos divulgables por medios escritos, radiales y televisivos, de conformidad con las necesidades del mensaje y las características de la población meta, pautarse y colocarse en todos los medios, sin excepción, que poseen cobertura comprobada en la zona, en las mismas franjas horarias o secciones, en igualdad de condiciones de extensión o duración.
 - Al tratarse como destinatario a una población específica en todo el territorio, los mensajes deben diseñarse en formatos divulgables por medios escritos, radiales y televisivos, de conformidad con las necesidades del mensaje y las características de la población meta, pautarse y colocarse en todos los medios, sin excepción y en igualdad de condiciones de extensión o duración, que poseen secciones o franjas horarias en los que la población meta sea público comprobado.
 - Al tratarse como destinatario a una población específica en una zona específica o determinada del territorio, los mensajes deben diseñarse en formatos divulgables por medios escritos, radiales y televisivos, de conformidad con las necesidades del mensaje y las características de la población meta, pautarse y colocarse en todos los medios, sin excepción sin excepción y en igualdad de condiciones de extensión o duración, que poseen secciones o franjas horarias en los que la población meta sea público comprobado.
- d) La publicidad oficial mediática con objetivos mercadológicos se debe regir por los mismos criterios empleados para la publicidad oficial mediática sin objetivos mercadológicos, cuando el Estado se encuentre en una situación de facto o de iure como monopolio.
- e) En caso de duda sobre los objetivos perseguidos por la publicidad oficial mediática, se debe entender que se trata de publicidad oficial mediática sin objetivos mercadológicos.

- f) Toda la publicidad oficial mediática debe guiarse para provocar la máxima efectividad comunicacional, es decir que el mensaje a transmitir alcance a la mayor cantidad posible de destinatarios, y sea entendido con facilidad, empleando los formatos y medios que sean necesario para ese propósito.
- g) Trimestralmente, el Estado debe dar una rendición pública de cuentas sobre los montos de la publicidad oficial mediática con y sin objetivos mercadológicos, y su distribución en los medios de comunicación, así como los resultados comunicacionales obtenidos con dicha publicidad.

En mayo de 2003, a raíz de presiones gubernamentales en contra de Canal 12¹¹, la ONG Probidad envió una petición a la Asamblea Legislativa para que se indagara acerca del uso de las partidas del Órgano Ejecutivo asignadas a publicidad oficial. También solicitó la creación de una legislación que regulara los criterios de asignación para este tipo de gastos. El propósito de la petición era evitar que la publicidad oficial se convirtiera en un instrumento político de castigo para unos medios y de beneficio para otros. La petición no fue atendida.¹²

En 2006 la Asociación de Periodistas de El Salvador presentó a la Asamblea Legislativa una propuesta para reformar el artículo 6 de la Constitución, que se refiere a la libertad de expresión y pensamiento. Uno de los incisos de la propuestas, la cual lamentablemente fue enviada al archivo legislativo, decía lo siguiente¹³:

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. La ley regulará los criterios para garantizar que la publicidad oficial no sea distribuida de manera arbitraria o discriminatoria.

En su razonamiento, el gremio periodístico señaló que “*el nocivo efecto que pudiera generar el uso arbitrario o discriminatorio de la publicidad estatal debe tener una referencia constitucional explícita*”, agregando que “*no corresponde a la Constitución hacer esa regulación, pero sí el establecimiento de los principios*”.

Publicidad oficial y elecciones

11 El espacio editorial "Sin censura" del noticiero "Hechos" fue cerrado, que se transmitía por el canal nacional TV Doce, fue cerrado. El dueño del 25% de las acciones del canal, Jorge Zedán, había denunciado que el gobierno del presidente Francisco Flores realizó una presión directa a través del gobierno mexicano y TV AZTECA, cadena que controlaba el otro 75% de las acciones. "El gobierno de Flores presionó mucho al gobierno de Vicente Fox porque dijeron que el canal estaba ayudando a perder votos", dijo Zedán, en declaraciones a la La Prensa Gráfica el 24 de abril de 2003. El espacio "Sin Censura" era dirigido por el entonces periodista y ahora candidato presidencial Mauricio Funes.

12 El Faro: [ONG pide regular distribución de publicidad oficial](#). 19 de mayo de 2003.

13 Asociación de Periodistas de El Salvador: APES y Human Right Americas piden reformar la Constitución.

En relación a la interferencia que la publicidad oficial administrada de forma discrecional puede provocar en los procesos electorales, el Código Electoral salvadoreño no contiene medidas adecuadas de control. Se limita a prohibir, en su artículo 231, la publicidad sobre contrataciones o inauguraciones de obras públicas hasta un mes antes de cada elección. Sin embargo, en la práctica a través de mensajes indirectos es común que los funcionarios de turno traten de usar la publicidad oficial para favorecer a sus respectivos partidos, aún cuando la Constitución en su artículo 218 les prohíbe “*prevalerse de sus cargos para hacer política partidista*”.

En el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá de 2003, se reportó que el gasto electoral en la región oscilaba entre 11.5 y 20.1 millones de dólares, citando datos del quinquenio anterior. Este monto era el que el conjunto de los partidos políticos habían gastado por cada elección, incluyendo el subsidio público y los aportes privados. Lamentablemente en dicho informe no hubo datos para El Salvador, a diferencia de los demás países. La única cita que se hace es que en una declaración a medios, un dirigente de los partidos mayoritarios habría expresado que una campaña electoral les costó 8 millones de dólares.¹⁴

Para tener una idea, al menos de manera estimada, de como el costo de hacer campañas ha evolucionado desde el informe citado en el párrafo anterior, en 2007 el consorcio cívico Mirador Electoral reportó que en Guatemala durante las elecciones de ese año se habían gastado 89.5 millones de dólares. Los tres partidos que más gastaron, según dicha fuente, alcanzaron cifras de 18.5, 16.8 y 13.2 millones de dólares.¹⁵

La idea de citar los cifras del Informe sobre Desarrollo Humano y del costo de la última campaña electoral en Guatemala, ante la ausencia de datos para El Salvador, es para tener valores de referencia para este tipo de gastos. Si se asume que en las próximas elecciones en El Salvador, que tendrán lugar en 2009, los partidos mayoritarios inviertan entre 20 y 30 millones de dólares cada uno, y si se mantiene el mismo gasto de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia, de 23 millones de dólares, es claro que el Órgano Ejecutivo competirá en similares condiciones financieras con los mayores partidos políticos en la colocación de publicidad en los medios de comunicación.

Entonces, es razonable presumir que la publicidad del Estado, en el caso salvadoreño, y a falta de regulación, durante los procesos electorales puede ser utilizada para favorecer de forma ilegítima a los candidatos del partido en el gobierno o para perjudicar a los de la oposición.

De nuevo, a falta de regulaciones en El Salvador, se cita un ejemplo extranjero, el caso de Perú, país en el que la legislación es categórica al prohibir a empresas del Estado la realización de toda publicidad institucional cuatro meses antes de la elección de presidente o diputados¹⁶.

14 Estado de la Nación: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003. [Resumen del capítulo 6: El desafío de la democratización de los regímenes políticos.](#)

15 El Nuevo Diario: [Gasto de campaña electoral guatemalteca “la más cara de la historia”](#). 16 de octubre de 2007.

16 [Directiva sobre neutralidad y transparencia del personal de las Empresas del Estado durante los procesos electorales](#). Ver disposiciones específicas, literal e.

E. Conclusiones

- a) El presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia en los últimos años se ha incrementado en exceso y sin controles adecuados, en lo legal y desde la ciudadanía. Los presupuesto votados se han multiplicado por 6 veces del período del presidente Francisco Flores al de Elías Antonio Saca. Además entre los años 2005 y 2007, el presupuesto votado fue incrementado significativamente, llegando el gasto final a ser hasta más de 3 veces el presupuesto votado.
- b) Existe una notable falta de transparencia en el presupuesto para publicidad oficial. Los datos precisos sobre cuánto se gasta y a que agencias de publicidad y medios de comunicación se beneficia, son ocultados activamente por los funcionarios públicos correspondientes, en particular por el Presidente de la República y el Secretario de Comunicaciones.
- c) Se observa un vicio en relación a que al inicio del año se declara un presupuesto, que de por sí es alto, y que ya durante la ejecución éste va siendo aumentado hasta alcanzar más de 3 veces el monto original. Lo razonable es que el presupuesto votado se mantenga con pocas variaciones a lo largo del año, salvo asuntos excepcionales que justifiquen cambios en las asignaciones.
- d) Para asignar el presupuesto a la Secretaría de Comunicaciones, tanto el votado como el modificado final, no se toman en cuenta criterios de proporcionalidad en relación a otras funciones que realizan las instituciones del Estado. No sé explica como para el año 2007, el total del gasto de esa dependencia estuvo dentro del mismo rango que institucionales como la Asamblea Legislativa, la Corte de Cuentas o el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales. La evidencia señala que existe un desequilibrio en la distribución del presupuesto, porque en este caso no parece que se guarde ningún criterio razonable de proporcionalidad en relación a las funciones asignadas a cada institución y la importancia que tienen.
- e) La excesiva discreción en el uso de la publicidad oficial aumenta el riesgo de que el Gobierno interfiera indebidamente en los medios de comunicación, afectando así la libertad de expresión. La falta de una regulación que establezca criterios claros de asignación de la publicidad oficial puede permitir que ésta se utilice para premiar o castigar a los medios de comunicación, conforme el grado de afinidad de su línea informativa con la del Gobierno.
- f) Durante los procesos electorales, el elevado presupuesto asignado a la Secretaría de Comunicaciones y a otras dependencias para publicidad oficial, así como la excesiva discreción con que estos fondos pueden ser utilizados, permite que el Órgano Ejecutivo pueda interferir para favorecer de forma ilegítima a los candidatos del partido oficial o perjudicar a los candidatos de los partidos opositores. El Salvador no cuenta con regulaciones electorales específicas que eviten, o al menos permitan evidenciar, este tipo de interferencia indebida.

F. Recomendaciones

- a) Solicitar, de manera formal, a la Secretaría de Comunicaciones que haga público el monto gastado en publicidad en los años que ha estado al frente del Órgano Ejecutivo el presidente Elías Antonio Saca. Complementar esta petición con otra en el mismo sentido al Ministerio de Hacienda. Preguntar además que agencias de publicidad y medios de comunicación son los que se han beneficiado, según el monto de la facturación, de las partidas para publicidad oficial. En caso de no obtener respuesta favorable, llevar la denuncia ante instancias como el Tribunal de Ética Gubernamental o la Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos.
- b) Reiterar la necesidad de que se transparente de forma total la información sobre los presupuestos públicos en El Salvador, en particular de los desgloses hasta objetos específicos de gasto, tanto las asignaciones votadas como las finalmente ejecutadas. El acceso a la información presupuestaria debe incluir los datos de la cartera de proveedores y el monto que éstos han facturado al Estado.
- c) Pedir que se apruebe una regulación para la publicidad del Estado, apegada a estándares internacionales, como los que se citan en este documento. La regulación debe establecer criterios para que no se confunda propaganda con publicidad, la existencia de techos para evitar gastos excesivos y razones de proporcionalidad para evitar que sean sólo unas pocas agencias de publicidad y medios las que concentren indebidamente los contratos con el Estado en esta clase de gastos.
- d) Ya sea como parte de una regulación general o a través de medidas específicas, solicitar que se aprueben reglas claras que eviten la interferencia indebida del Estado, a través de la publicidad oficial, en los procesos electorales. Se puede prohibir, de manera categórica, que determinados contenidos publicitarios o instituciones pauten anuncios en los medios de comunicación por un período razonable de tiempo antes de la fecha de las elecciones.

Anexo 1. Datos presupuestarios

Cuadros

**Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia
Presupuestos votados 2003-2008
Cifras en millones de dólares**

Ejercicio fiscal	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Presupuesto votado	1.30	1.15	7.33	7.33	7.36	7.36

**Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia
Distribución del presupuesto 2008 por rubros
Cifras en dólares**

Rubro	Monto	Proporción
51 – Remuneraciones	499,410	6.79%
54 – Adquisiciones de bienes y servicios	6,858,140	93.21%
55 – Gastos financieros y otros	260	0.00%
Total	7,357,810	100.00%

**Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia
Presupuesto votado, modificado y ejecutado
Cifras en millones de dólares**

Ejercicio	Votado	Ejecutado
2005	7.33	15.82
2006	7.33	17.37
2007	7.36	23.36

Documentos consultados

Presupuestos:

- e) [0500 Presidencia de la República – 2008](#)
- f) [0500 Presidencia de la República – 2007](#)
- g) [0500 Presidencia de la República – 2006](#)
- h) [0500 Presidencia de la República – 2005](#)
- i) [0500 Presidencia de la República – 2004](#)
- j) [0500 Presidencia de la República – 2003](#)

Ley de Salarios:

- [0500 Presidencia de la República – 2008](#)

Informes financieros:

- [Apéndice – Grupo I – Gobierno Central 2007](#)
- [Apéndice – Grupo I – Gobierno Central 2006](#)
- [Apéndice – Grupo I – Gobierno Central 2005](#)