

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de ley...

RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA Y EQUIDAD

EN LA PUBLICIDAD OFICIAL

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1° — Objeto. La presente ley tiene por objeto regular de manera integral la planificación, asignación, contratación, ejecución, control y evaluación de la publicidad oficial del Estado Nacional, estableciendo criterios objetivos, verificables y no discriminatorios, con el fin de:

- a) Garantizar la transparencia y la publicidad de los actos de gobierno.
- b) Resguardar la libertad de expresión y la pluralidad informativa.
- c) Evitar la utilización de recursos públicos con fines de presión, condicionamiento editorial o promoción personal.
- d) Asegurar la eficiencia, razonabilidad y proporcionalidad en el uso de fondos públicos.
- e) Fortalecer el federalismo comunicacional y el acceso equitativo de medios locales y PyMEs.

La presente ley se integra y aplica de manera armónica con la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública y demás normativa en materia de transparencia.

ARTÍCULO 2° — Ámbito de aplicación. Quedan comprendidos todos los organismos, entidades y empresas del Sector Público Nacional, incluyendo sociedades del Estado, empresas con participación estatal mayoritaria, entes descentralizados, fondos fiduciarios, universidades nacionales y cualquier entidad que administre o ejecute recursos públicos destinados a publicidad o comunicación institucional.

ARTÍCULO 3° — Definición de Publicidad Oficial. Se entiende por publicidad oficial toda comunicación financiada total o parcialmente con recursos públicos destinada a informar, concientizar, prevenir, difundir derechos, obligaciones o políticas públicas, cualquiera sea el soporte o tecnología utilizada.

Incluye expresamente:

- Avisaje en medios gráficos, radiales y televisivos.
- Publicidad digital en buscadores, redes sociales y plataformas.
- Campañas programáticas y compra mediante intermediarios (DSP, SSP u otras tecnologías).
- Publicidad en vía pública.

— Producción audiovisual con fines institucionales.

Queda excluida la propaganda partidaria o electoral.

TÍTULO II PRINCIPIOS RECTORES

ARTÍCULO 4° — Principios. La asignación de publicidad oficial se regirá por los siguientes principios:

- a) Legalidad.
- b) Transparencia activa y máxima divulgación.
- c) Igualdad y no discriminación por línea editorial.
- d) Objetividad técnica.
- e) Federalismo y equilibrio territorial.
- f) Pluralismo informativo.
- g) Eficiencia económica.
- h) Proporcionalidad presupuestaria.
- i) Trazabilidad integral del gasto.

La ausencia de criterios objetivos hará nula la contratación.

ARTÍCULO 5° — Prohibiciones.

Queda expresamente prohibido en materia de publicidad oficial:

- a) Promoción personal o autopropaganda.

Utilizar la publicidad oficial, directa o indirectamente, para promover la imagen, nombre, trayectoria, aspiraciones políticas, identidad partidaria o posicionamiento público de funcionarios, ex funcionarios, candidatos o referentes políticos.

Se considerará promoción personal:

1. La inclusión del nombre propio del funcionario, salvo cuando resulte estrictamente indispensable por razones protocolares o normativas debidamente fundadas.
2. La utilización de la voz en off o presencia protagónica del funcionario como eje central del mensaje.
3. La incorporación de consignas, slogans o elementos asociados a campañas electorales o identidades partidarias.
4. La difusión de logros de gestión con formato testimonial centrado en la figura personal del funcionario.

- b) Personalización simbólica.

Incluir nombres, voces, imágenes, firmas, iniciales, colores partidarios, emblemas, isotipos, tipografías distintivas o cualquier otro elemento gráfico o audiovisual que permita identificar o asociar la campaña institucional con una persona determinada o con una fuerza política.

Las piezas deberán limitarse a la identificación institucional del organismo emisor, conforme normas de identidad visual del Estado.

c) Asignación como mecanismo de premio o castigo.

1. Otorgar, restringir, aumentar o reducir pauta oficial en función de:
2. La línea editorial del medio.
3. La cobertura favorable o crítica hacia el gobierno.
4. Investigaciones periodísticas en curso.
5. Opiniones o posicionamientos editoriales.

Se presumirá la existencia de discriminación cuando existan variaciones abruptas, injustificadas y no fundadas en criterios técnicos previamente publicados.

d) Exclusión ideológica o discriminación arbitraria.

1. Excluir total o parcialmente a un medio o plataforma por razones políticas, ideológicas, editoriales o por el perfil crítico de sus contenidos.
2. Toda exclusión deberá estar debidamente fundada en criterios objetivos, verificables y previamente establecidos.

La carga de la prueba de la objetividad recaerá sobre el organismo contratante.

e) Fragmentación indebida.

1. Dividir contrataciones, campañas o montos presupuestarios con el fin de:
2. Evitar procedimientos de licitación o concursos.
3. Eludir topes de contratación directa.
4. Reducir obligaciones de publicidad o transparencia.
5. Obstaculizar el control parlamentario o ciudadano.

La fragmentación indebida dará lugar a nulidad absoluta del acto administrativo correspondiente.

f) Intermediación opaca.

1. Utilizar agencias, centrales de medios, plataformas digitales, intermediarios tecnológicos o cualquier figura contractual para:
2. Ocultar el medio o beneficiario final de los fondos públicos.
3. Impedir la trazabilidad del destino efectivo del gasto.
4. Disimular concentración indebida de pauta.
5. Eludir la obligación de publicación en el Sistema Nacional de Transparencia.

En todos los casos deberá identificarse el destinatario final del pago, el monto efectivamente percibido y la comisión del intermediario.

g) Segmentación discriminatoria.

Implementar campañas digitales con segmentación basada en criterios ideológicos, afiliación política, creencias religiosas, orientación sindical o cualquier otra categoría que implique direccionamiento político encubierto.

h) Uso electoral indirecto.

Incrementar sustancialmente la pauta oficial en períodos preelectorales sin justificación técnica vinculada a campañas de interés público debidamente documentadas.

i) Desnaturalización del objeto.

Contratar publicidad institucional con fines distintos de informar, prevenir o comunicar políticas públicas, cuando el contenido tenga carácter meramente laudatorio, autocelebratorio o propagandístico.

TÍTULO III CRITERIOS OBJETIVOS DE ASIGNACIÓN

ARTÍCULO 6° — Criterios técnicos obligatorios. Toda asignación deberá fundarse en criterios objetivos, medibles y documentados, tales como:

- a) Alcance real de audiencia verificado por mediciones reconocidas.
- b) Pertinencia temática del público objetivo.
- c) Cobertura geográfica efectiva.
- d) Segmentación demográfica justificada.
- e) Relación costo-impacto.
- f) Contribución al pluralismo.
- g) Participación de medios locales y regionales.

Los criterios deberán publicarse junto con cada contratación.

ARTÍCULO 7° — Cupo para medios locales y PyMEs. Al menos el 30% del presupuesto anual de publicidad oficial deberá destinarse a medios locales, regionales y PyMEs, con especial consideración a zonas con menor concentración mediática.

ARTÍCULO 8° — Equilibrio territorial. La distribución deberá contemplar criterios federales, evitando concentración indebida en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

TÍTULO IV TRANSPARENCIA, TRAZABILIDAD Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

ARTÍCULO 9° — Sistema Nacional de Transparencia de la Publicidad Oficial. Créase el Sistema Nacional de Transparencia de la Publicidad Oficial, de acceso público, gratuito y en tiempo real.

El sistema deberá publicar:

- a) Organismo contratante.
- b) Monto presupuestado y ejecutado.
- c) Medio o proveedor.
- d) Plan de medios.
- e) Criterios técnicos aplicados.
- f) Plazo de ejecución.
- g) Métricas comprometidas y resultados obtenidos.

h) Segmentación utilizada en pauta digital.

i) Intermediarios involucrados.

La información deberá estar disponible en formatos abiertos y reutilizables.

ARTÍCULO 10° — Transparencia activa reforzada.

Toda contratación deberá publicarse en el Boletín Oficial dentro de los cinco (5) días hábiles de formalizada.

El incumplimiento generará responsabilidad administrativa automática.

ARTÍCULO 11° — Registro Público obligatorio. Créase el Registro Público de Proveedores y Medios Habilitados.

Será condición indispensable para contratar publicidad oficial encontrarse inscripto.

El Registro publicará:

- CUIT y razón social.
- Beneficiario final.
- Autoridades.
- Tipo de soporte.
- Jurisdicción de operación.
- Historial de contrataciones.

Sin inscripción vigente, no podrá asignarse pauta.

ARTÍCULO 12° — Publicidad digital y transparencia algorítmica. En campañas digitales deberá publicarse:

- a) Plataforma utilizada.
- b) Modalidad de compra (directa o programática).
- c) Segmentación aplicada.
- d) Criterios de optimización algorítmica.
- e) Métricas verificables.

Se prohíbe la segmentación opaca basada en criterios ideológicos o políticos.

ARTÍCULO 13° — Derecho de acceso. Toda persona podrá requerir información conforme Ley 27.275, sin invocación de interés legítimo.

Las cláusulas de confidencialidad no podrán invocarse para restringir el acceso cuando se trate de fondos públicos.

TÍTULO V CONTROL Y RENDICIÓN

ARTÍCULO 14° — Informe anual al Congreso. El Poder Ejecutivo remitirá informe anual detallado con:

- a) Ejecución presupuestaria.
- b) Distribución por jurisdicción.
- c) Concentración por proveedor.
- d) Evolución interanual.
- e) Publicidad digital.

ARTÍCULO 15° — Auditoría General de la Nación. La AGN realizará auditorías periódicas sobre asignación y ejecución.

ARTÍCULO 16° — Control ciudadano. Cualquier ciudadano, medio o asociación podrá denunciar irregularidades ante la autoridad de aplicación o la AGN.

TÍTULO VI RÉGIMEN SANCIONATORIO

ARTÍCULO 17° — Nulidad. La asignación que viole la presente ley será nula de nulidad absoluta.

ARTÍCULO 18° — Responsabilidad. El funcionario interviniente responderá administrativa, civil y penalmente.

ARTÍCULO 19° — Inhabilitación. Podrá imponerse inhabilitación para ejercer cargos públicos hasta cinco (5) años.

TÍTULO VII DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 20° — Adhesión. Invítase a provincias y CABA a adherir.

ARTÍCULO 21° — Reglamentación. El Poder Ejecutivo reglamentará dentro de noventa (90) días de promulgada la ley.

ARTÍCULO 22° — De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Pablo JULIANO

FUNDAMENTOS

Señor Presidente.

El presente proyecto de ley tiene por objeto regular la asignación, distribución y control de la publicidad oficial del Estado nacional, estableciendo criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios, en resguardo del sistema democrático, la igualdad ante la ley y la plena vigencia de la libertad de expresión. Se trata de un instrumento que, por su naturaleza y volumen, puede cumplir una finalidad legítima —informar a la ciudadanía sobre políticas públicas, derechos, deberes, servicios y emergencias— o, por el contrario, convertirse en una herramienta de poder: un mecanismo de presión económica indirecta que condiciona la independencia editorial y distorsiona la pluralidad de voces.

En la República Argentina, la distribución de la pauta estatal ha sido históricamente objeto de discrecionalidad. Lejos de responder de manera estricta a fines informativos o de interés público, su utilización derivó —en numerosos casos— en una forma de condicionamiento estructural sobre el ecosistema mediático: asignaciones selectivas, exclusiones arbitrarias, segmentación opaca de contrataciones, “premios” para líneas editoriales complacientes y “castigos” para medios críticos. Estas prácticas no se manifiestan como censura abierta. Operan como restricciones indirectas: silenciosas, pero profundamente lesivas, porque afectan el funcionamiento real del debate público, y con ello el corazón mismo de la democracia deliberativa.

Este diagnóstico no es una conjetura ni una denuncia abstracta: es la conclusión que surge de estándares internacionales, de la jurisprudencia nacional e interamericana y de la evidencia empírica disponible. FOPEA viene advirtiendo desde hace años que las agresiones a la libertad de expresión no siempre se expresan en golpes o amenazas: también aparecen en modalidades “sutiles” de hostigamiento o condicionamiento, entre ellas la manipulación de recursos estatales y las asimetrías que debilitan el periodismo independiente. Más recientemente, su investigación basada en datos sobre “El peso del Estado en las noticias locales: pauta oficial y medios públicos” aporta un insumo crucial para comprender el impacto concreto de la presencia estatal —por vía publicitaria y por la arquitectura de medios públicos— en mercados informativos locales, donde la dependencia económica suele ser mayor y, por lo tanto, más vulnerables las condiciones de pluralismo.

A la vez, corresponde dimensionar la magnitud de los recursos involucrados, porque el debate sobre publicidad oficial no es simbólico: es material. A modo de estimación con información pública disponible, el PIB a precios corrientes para el año 2024 fue informado por el INDEC en 583.909.615 millones de pesos. En ese marco, se registró que YPF destinó alrededor de 97.000 millones de pesos a publicidad en 2024, cifra que —por sí sola— representa aproximadamente 0,017% del PIB 2024 (y ello sin computar el resto de ministerios, organismos descentralizados, empresas públicas y fondos). Asimismo, se

reportó que YPF gastó 53.899 millones en el primer semestre de 2025; si se anualiza esa trayectoria como aproximación conservadora, el orden de magnitud rondaría 0,018% del PIB 2024 solo para esa empresa. Esta referencia es deliberadamente prudente: demuestra que incluso un recorte parcial del universo de pauta oficial ya alcanza cifras capaces de alterar incentivos, generar dependencias y condicionar estructuras de medios. Dicho de otro modo: cuando el Estado distribuye recursos de este tamaño sin reglas claras, no “compra anuncios”; compra —o intenta comprar— clima de opinión. Y cuando se negocia el clima de opinión, se negocia la democracia.

Por eso, el problema no radica en la existencia de publicidad oficial, sino en su utilización discrecional. El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe expresamente restringir la circulación de ideas y opiniones por vías indirectas o medios económicos. Esa cláusula —que la Argentina incorporó con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22)— es un cerrojo normativo frente a las formas modernas de censura: las que no se anuncian como tales. En sintonía, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH y la OEA han fijado principios específicos sobre publicidad oficial, justamente para impedir su uso como mecanismo de censura indirecta, estableciendo la exigencia de criterios objetivos, transparencia, rendición de cuentas y prohibición de discriminación por línea editorial.

La Corte Interamericana, además, ha desarrollado una doctrina robusta sobre restricciones indirectas al derecho a la libertad de expresión. En el caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, reafirmó que el Estado no puede, por vías indirectas, afectar el debate público ni utilizar herramientas regulatorias o económicas para incidir arbitrariamente en el sistema informativo. Esta jurisprudencia es central para “blindar” el proyecto: no se trata de preferencias políticas sino de estándares de derechos humanos exigibles.

En el plano nacional, nuestra Corte Suprema ha reconocido de manera expresa que la distribución discriminatoria u arbitraria de publicidad oficial puede constituir una restricción indirecta a la libertad de expresión. En “*Editorial Río Negro S.A. c/ Provincia del Neuquén*” (2007), el Tribunal abordó el problema de la pauta como instrumento de presión y señaló el deber estatal de abstenerse de conductas discriminatorias que impacten sobre la libertad de prensa. En “*Asociación por los Derechos Civiles c/ PAMI*” (2012), la Corte vinculó el acceso a la información pública con la rendición de cuentas democrática, y ordenó brindar información requerida, incluyendo datos presupuestarios vinculados a publicidad oficial, reforzando la idea de que estos gastos no son “caja negra” sino materia de control ciudadano. Y en “*ARTEAR S.A. c/ Estado Nacional*” (2014) reafirmó estándares contra arbitrariedades y exclusiones en el reparto de publicidad oficial, ratificando que el Estado no puede administrar recursos públicos con criterios que lesionen la libertad de expresión o la igualdad.

En ese mismo sentido, este proyecto se articula y fortalece con el régimen de transparencia vigente: la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, que establece el

derecho a solicitar información y las obligaciones estatales de transparencia activa. La publicidad oficial —por su potencial de afectar pluralismo, su impacto fiscal y su vínculo con la libertad de expresión— debe quedar inequívocamente sujeta a reglas de publicidad, trazabilidad y control social: qué se contrata, con quién, por cuánto, bajo qué criterios, con qué métricas, y con qué resultados. Regular la pauta, entonces, no “ata de manos” al Estado: lo obliga a actuar conforme legalidad, igualdad y transparencia.

El derecho comparado demuestra que este camino no solo es posible: es el estándar esperado en democracias modernas.

En Estados Unidos, si bien no existe un “código único” de publicidad oficial como tal, rigen límites históricos en materia de uso de fondos públicos para “publicity or propaganda” no autorizada por el Congreso, con control y doctrina desarrollada por la GAO y por informes especializados: la comunicación pública puede informar, pero no puede convertirse en propaganda partidaria ni en autopromoción.

En España, la Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional fija el principio de que las campañas deben estar al servicio de los ciudadanos, con exigencias de neutralidad, utilidad pública y mecanismos de planificación y rendición (incluyendo previsiones de reporte anual), separando comunicación institucional de disputa partidaria. Además, el debate español reciente muestra una tendencia a reforzar límites y transparencia para evitar que la publicidad institucional funcione como compra de medios, en el marco de estándares europeos más exigentes.

En Italia, la Ley 150/2000 regula la actividad de información y comunicación institucional de las administraciones públicas, estructurando funciones, profesionalización y pautas de comunicación pública.

En Alemania, la jurisprudencia constitucional ha fijado una frontera clara: la comunicación gubernamental es legítima en tanto información al público, pero deviene inadmisibles cuando el gobierno utiliza su influencia “a favor o en contra” de actores políticos, especialmente con impacto electoral. Esa línea —reafirmada por el Tribunal Constitucional Federal— ofrece un estándar nítido contra la utilización propagandística de recursos públicos.

En el Reino Unido, existen guías oficiales de integridad (“propriety & ethics”) para comunicadores gubernamentales, orientadas a asegurar corrección, responsabilidad y límites éticos en la comunicación del Estado, como parte del andamiaje de control y profesionalización.

En Francia, la coordinación de la comunicación gubernamental se organiza institucionalmente a través del Service d’information du Gouvernement (SIG), dependiente del Primer Ministro, con funciones de coordinación y estandarización, lo que revela un enfoque de política pública donde la comunicación del Estado se estructura, se profesionaliza y se somete a reglas organizacionales.

En América Latina, donde la pauta estatal históricamente mostró riesgos de discrecionalidad, también se observan avances y marcos útiles.

En México, la Ley General de Comunicación Social es una norma de alcance federal que regula la comunicación social y la propaganda gubernamental y se vincula expresamente con el marco constitucional (artículo 134) que exige que la propaganda tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, evitando promoción personalizada.

En Brasil, existen normas administrativas para la publicidad gubernamental federal y reglas para licitaciones y contratos de servicios publicitarios en el marco del sistema de comunicación del Poder Ejecutivo, con parámetros para desarrollo y ejecución de publicidad estatal, reforzando trazabilidad procedimental y controles.

En Chile, se ha señalado que no hay una ley única específica, pero la asignación se regula a través de normas presupuestarias y reglas administrativas; allí se destacan criterios presupuestarios y obligaciones que buscan ordenar la contratación y reservar porcentajes para medios con identificación local/regional, reduciendo discrecionalidad por diseño institucional.

En Uruguay, además de normas generales de compras públicas, existe una reglamentación específica sobre publicidad oficial vinculada al artículo 774 de la Ley 19.924, con registro y reglas de implementación, lo que muestra un camino institucional concreto hacia la formalización y la transparencia.

En Colombia, junto con el marco general del derecho de acceso a la información (Ley 1712 de 2014), organizaciones especializadas como la FLIP han reclamado y fundamentado la necesidad de que la pauta oficial se distribuya sin presiones y con transparencia, precisamente por su capacidad de afectar independencia y pluralismo.

Este recorrido comparado permite una conclusión simple: la publicidad oficial es inevitable en un Estado moderno; lo que no es inevitable es su opacidad. En democracias sólidas, el Estado comunica con reglas; no con favoritismos. Con transparencia; no con "cajas negras". Con criterios verificables; no con castigos editoriales.

Sobre esa base, el proyecto propone revertir el escenario argentino mediante un régimen de objetividad, transparencia y rendición de cuentas: define principios obligatorios, impone prohibiciones precisas (en especial contra la promoción personal, la discriminación ideológica, el uso como premio/castigo, el fraccionamiento para eludir controles y la triangulación mediante intermediarios), y establece un sistema de trazabilidad pública que permita control ciudadano real, no meramente declarativo. En suma: transforma una zona históricamente opaca en un sistema controlable, auditable y revisable.

El “blindaje” constitucional de esta iniciativa se apoya, además, en doctrina argentina consolidada. Nuestra tradición constitucional —desde la lectura histórica de los artículos 14 y 32, hasta la recepción robusta de tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional— concibe la libertad de expresión como presupuesto del sistema republicano: sin prensa libre y sin pluralismo real, la rendición de cuentas se vacía y la democracia se degrada a mera forma. La doctrina constitucional ha señalado reiteradamente que no basta con prohibir la censura directa: es indispensable impedir mecanismos indirectos que generen autocensura o condicionamiento estructural (Bidart Campos; Sagüés), porque ahí es donde la democracia se vuelve frágil sin que “nadie” parezca haberla atacado.

Y aquí está el punto decisivo: cuando el Estado decide sin reglas claras a quién asigna recursos y a quién excluye, no solo condiciona a medios y periodistas. Condiciona el debate público. Y cuando se condiciona el debate público, se condiciona el voto informado. No es un problema sectorial: es un problema institucional.

Por eso, este proyecto no es una iniciativa contra un gobierno en particular. Es una herramienta democrática contra una práctica estructural. Su finalidad es simple y exigente: que la publicidad oficial deje de ser un instrumento de disciplinamiento y vuelva a ser lo que debe ser en un Estado constitucional: una política pública informativa, controlable, neutral respecto de la competencia política y orientada al interés general.

Y, finalmente, corresponde decirlo con toda claridad institucional: una democracia no se defiende solo en los discursos; se defiende en el diseño de sus reglas. Si permitimos que la pauta sea una palanca sin control, aceptamos —en los hechos— que exista una forma de censura indirecta compatible con la Constitución. Y eso no es compatible con la Constitución. Regular la publicidad oficial es, en definitiva, fortalecer la República, asegurar pluralidad de voces y resguardar el derecho de la ciudadanía a recibir información libre de condicionamientos económicos encubiertos.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

Pablo JULIANO