



CON RECURSOS PÚBLICOS LOS ALCALDES ABUSAN DE LA AUTOPROMOCIÓN

Análisis sobre el contenido de los mensajes de
publicidad oficial en 10 Alcaldías del país en el 2018

Un informe de:



CON RECURSOS PÚBLICOS LOS ALCALDES ABUSAN DE LA AUTOPROMOCIÓN

CONCEPTUALIZACIÓN:

Jonathan Bock
Fabián Cadena Hernández

TEXTOS E INVESTIGACIÓN:

Óscar Felipe Agudelo
Federico Gutiérrez García

EDICIÓN:

Jonathan Bock
Fabián Cadena Hernández
Federico Gutiérrez García

PORTADA:

Adaptación de idea original de Sebastián Camilo Leal

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Laura Merchán Calderón

Esta es una investigación del proyecto Pauta Visible de la Fundación para la Libertad de Prensa -FLIP- en conjunto con la Misión de Observación Electoral -MOE-



Esta investigación fue posible gracias al apoyo de Reportrar Utan Gränser (Reporteros sin Fronteras Suecia). Los contenidos de esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de esta organización.

Introducción

La publicidad oficial en Colombia debe servir de manera esencial para que las entidades públicas comuniquen sobre “i) el impulso de políticas, ii) el fomento de valores, la información del ciudadano sobre sus derechos y obligaciones, iii) y para el ofrecimiento de servicios inherentes al ejercicio de sus funciones, entre otros fines”, Así lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia T-722 de 2003. Sin embargo, los recursos de publicidad oficial, también son usados por los funcionarios públicos para autopromocionar una imagen favorable de las entidades o de ellos mismos.

Sin embargo, existe abundante evidencia que indica que los recursos públicos que son destinados para los contratos de publicidad oficial no son destinados persiguiendo esas necesidades y, por el contrario, son utilizados para promocionar a funcionarios y resaltar gestas personales.

En publicaciones previas, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) ha explicado que, entre varias razones, el propósito de la publicidad oficial no se está cumpliendo porque “la ausencia de parámetros específicos para el ejercicio de este tipo de contratación deja un amplio margen de discreción para la asignación de estos recursos que puede llegar a utilizarse con el objetivo de favorecer o castigar a los medios de comunicación”.

Por su parte, la Ley 1474 de 2011, específicamente en el artículo 10, hace énfasis en el deber ser de la publicidad oficial y establece tres criterios que está llamada a cumplir la contratación de este tipo: “efectividad, transparencia y objetividad”.

En definitiva, el Estatuto Anticorrupción señala que la publicidad oficial debe propender por “el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos.”

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, también ha puesto su atención en los objetivos de la publicidad oficial y ha señalado que “se debe tratar de información de interés público que tenga por objeto satisfacer los fines legítimos del Estado y no debe utilizarse con fines discriminatorios, para violar los derechos humanos de los ciudadanos, o con fines electorales o partidarios”. La CIDH fue más allá y señaló que “La publicidad estatal no puede ser propaganda encubierta de quienes controlan el gobierno o de sus intereses, ni debe ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno”.

Los mensajes emitidos con recursos de publicidad oficial deben “incorporar los principios de interés público, transparencia,

rendición de cuentas, no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos”, señaló la CIDH.

En su informe de 2011 denominado “Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión”¹ sostuvo que “La distribución arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial fue uno de los primeros mecanismos de censura indirecta abordados por el sistema interamericano”. En el documento también concluyó que “la obstrucción indirecta a través de la publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión”.

En relación al tipo de mensajes, la CIDH ha expuesto algunos ejemplos de países que han logrado darle un manejo óptimo (aunque susceptible de mejoras) al contenido de los mensajes que se emiten con recursos de publicidad oficial.

En Perú, por ejemplo, la Ley 28.874 prohíbe que los funcionarios públicos aparezcan en los anuncios de campañas que se difunden a través de los medios de comunicación con recursos de publicidad oficial. El artículo 5 establece que “Las entidades o dependencias no podrán erogar recursos presupuestarios en beneficio de un candidato a cargo de elección popular o partido político alguno”. En España la “Ley 29 de Publicidad y Comunicación Institucional” establece que la publicidad oficial no se puede usar para destacar los logros de gestión, y la prohíbe en época electoral.

Un caso más, citado por la CIDH, es el canadiense. Esa legislación determina “criterios de planificación y distribución de la pau-

Los recursos de publicidad oficial, también son usados por los funcionarios públicos para autopromocionar una imagen favorable de las entidades o de ellos mismos.

ta oficial” y describe que la publicidad oficial debe “satisfacer las necesidades informativas de la población” e informar al público respetando “la libertad, el pluralismo, la seguridad, la sinceridad y el respeto”. La normatividad del país norteamericano también determina que la publicidad oficial debe comunicar “de manera efectiva, lo que implica que la información debe presentarse en forma clara y fácil de entender, y debe ser información objetiva, relevante y útil”.

La presente investigación encontró vacíos y falta de claridad sobre el uso, alcance y finalidad en la legislación colombiana sobre publicidad oficial. La sentencia T-722 de la Corte Constitucional y el Estatuto Anticorrupción son recursos regulatorios sobre la publicidad oficial pero resultan insuficientes para su cumplimiento bajo los principios de transparencia, objetividad y efectividad.

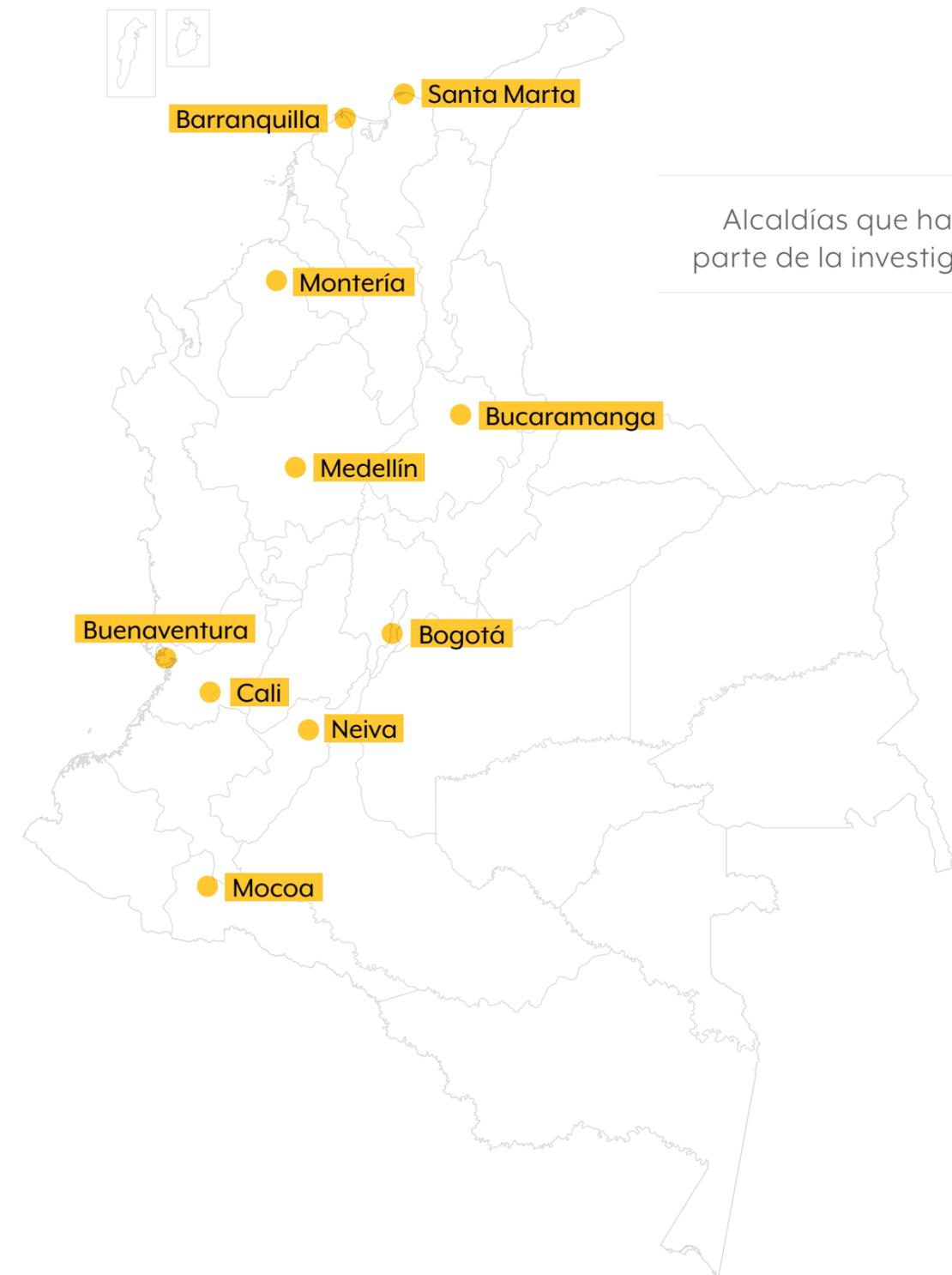
1. Informe de “Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión”.

Capítulo 1. Metodología

La investigación preguntó, mediante derecho de petición, a las alcaldías de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Mocoa, Buenaventura, Montería, Santa Marta y Neiva por todos los contratos que realizaron en 2018 bajo el concepto de publicidad oficial. Se seleccionaron estas diez entidades con el objetivo de abarcar las principales ciudades capitales y algunos municipios o ciudades intermedias.

En relación a las diez alcaldías referenciadas, se analizaron los contratos sobre publicidad oficial que las entidades remitieron y sobre esa información se seleccionaron tres contratos por ciudad: los dos de mayor cuantía gastados en publicidad oficial y el contrato de mayor cuantía de material tipo POP. En total entre las diez alcaldías la investigación abordó 30 contratos que sumaron \$91.611.829.777.

De los tres contratos elegidos por ciudad se les solicitaron a las alcaldías los soportes, es decir, la evidencia ya sea física o digital de lo ordenado en los contratos. Se analizaron audios de las cuñas, programas radiales, vídeos de piezas audiovisuales, direcciones url de publicaciones pagadas en diversos medios, imágenes de material gráfico publicitario emitido en distintos medios, avisos de prensa, fotografías del material POP², entre varios tipos de evidencias de los contratos. En total se estudiaron 2.128 piezas o mensajes.



2.

Se entiende material tipo POP lo referente a cualquier objeto o cosa que las entidades públicas utilizan para la divulgación de un mensaje. Un ejemplo de este tipo de material es maquetas, carteles, afiches, pendones, pasacalles, tazas de café, bolígrafos, stickers, etc.

LOS TIPOS DE FORMATOS DE LOS MENSAJES ANALIZADOS SON LOS SIGUIENTES:

- POP
730 piezas
- Prensa
522 piezas
- Radio
263 piezas
- Audiovisual
432 piezas
- Redes
181 piezas



CATEGORÍAS DE LOS MENSAJES ESTUDIADOS

La investigación estableció tres categorías que identifican los mensajes de la publicidad oficial según su propósito.

1. Autopromoción: mensajes que tienen como enfoque o finalidad exaltar la imagen del funcionario o de la entidad institucional. Su contenido puede ofertar un derecho o un bien, sin embargo, no informa con precisión a la ciudadanía cómo acceder al beneficio y se focaliza en exaltar los logros de la entidad o el funcionario.



2. Informativo: Cumple con alguno de los tres propósitos señalados por la Corte Constitucional: fomentar o promover valores y buenas prácticas en la ciudadanía o informar sobre cómo acceder a los servicios o derechos que la entidad estatal ofrece y promociona. Mensaje que promociona una política pública ya consolidada y establecida. Los mensajes que cumplen con las obligaciones jurídicas de la entidad.



3. No Identificado: tipo de mensaje difuso, ambiguo y que no permite establecer cuál es su finalidad. Lo anterior, ocasiona que no se cumplan con los objetivos establecidos en cuanto a publicidad oficial.

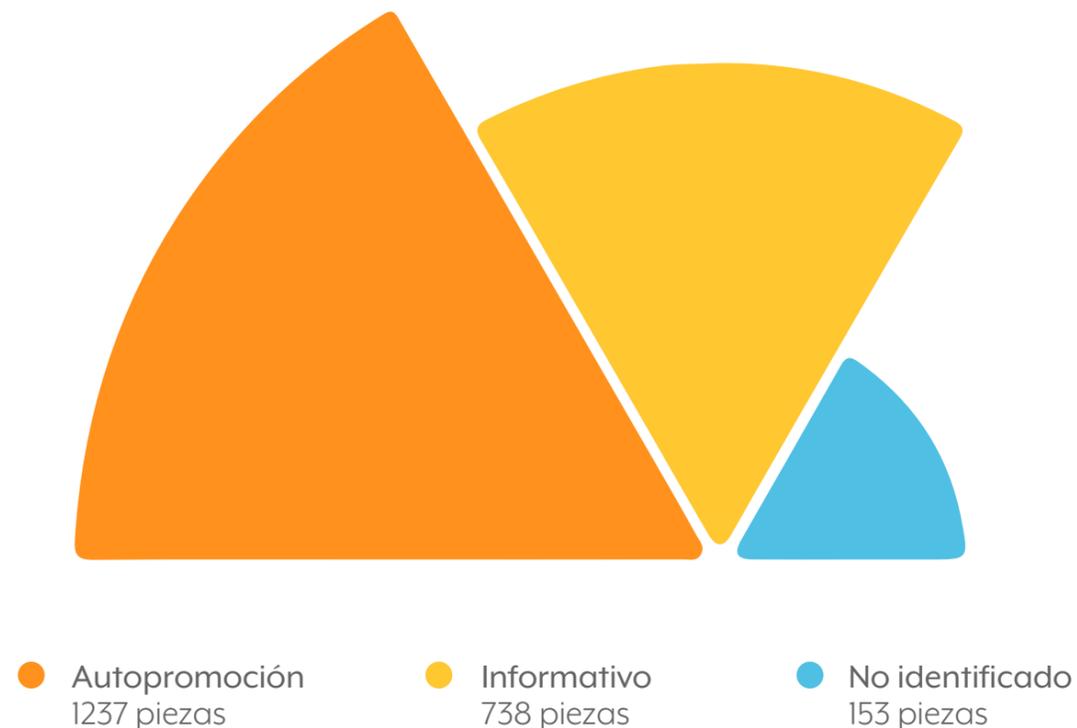


Teniendo claras las tres categorías en las que se clasificarían las piezas analizadas, el equipo investigativo realizó una matriz en la que se registró cada mensaje y se describieron otras variables del mensaje como el monto del contrato al que hacía parte, la alcaldía, el formato del mensaje y si hacía parte de una campaña específica de comunicación.

Capítulo 2.

El complejo de Narciso

La investigación analizó 2.128 piezas en los 30 contratos examinados. De esos mensajes o piezas hay 1.237 de “Autopromoción”, 738 de tipo “Informativo” y 153 piezas “No Identificadas”. Los contratos indagados suman \$91.611.829.777.



En los hallazgos se evidenció que la figura del “Content Marketing” (contenido pagado con recursos de publicidad oficial pero que se publica como contenido nativo del medio de comunicación) está muy presente en los mensajes de publicidad oficial a pesar que la CIDH ha manifestado que los “marcos legales deben definir a la publicidad oficial de manera sencilla y abarcadora, por ejemplo, estableciendo que es publicidad estatal toda comunicación, anuncio, o espacio solventado con fondos públicos, en cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte”.

A continuación, el tipo de mensajes hallados de cada ciudad:

Bogotá



- Autopromoción: 271
- Informativo: 196
- Sin información: 0

Valor total de los tres contratos: \$27,716,265,087.00

Bucaramanga



- Autopromoción: 67
- Informativo: 15
- Sin información: 3

Valor total de los tres contratos: \$405,859,842.00

Buenaventura



- Autopromoción: 98
- Informativo: 21
- Sin información: 0

Valor total de los tres contratos: \$664,953,585.00

Cali



- Autopromoción: 54
- Informativo: 65
- Sin información: 0

Valor total de los tres contratos: \$7,612,533,907.00

Mocoa



- Autopromoción: 0
- Informativo: 10
- Sin información: 0

Valor total de los tres contratos: \$78,904,200.00

Montería



- Autopromoción: 11
- Informativo: 45
- Sin información: 2

Valor total de los tres contratos: \$358,180,000.00

Medellín



- Autopromoción: 339
- Informativo: 207
- Sin información: 66

Valor total de los tres contratos: \$15,852,307,402.00

Neiva



- Autopromoción: 92
- Informativo: 26
- Sin información: 14

Valor total de los tres contratos: \$480,439,999.00

Santa Marta



- Autopromoción: 52
- Informativo: 2
- Sin información: 0

Valor total de los tres contratos: \$358,180,000.00

Barranquilla



- Autopromoción: 253
- Informativo: 151
- Sin información: 70

Valor total de los tres contratos: \$405,856,842.00

EL “AUTOBOMBO”, UN TIPO DE MENSAJE RECURRENTE

La publicidad oficial se está usando mayoritariamente para autopromocionar la imagen de los funcionarios públicos o las entidades estatales, así se puede establecer luego de analizar 2.128 piezas correspondientes a 30 contratos de diez alcaldías.

1.035 piezas fueron usadas para promover a la entidad, mientras que 198 fueron usadas para resaltar la imagen de los funcionarios, es decir el 58% de las piezas de la investigación se usaron con un fin de autopromoción.

En la Alcaldía de Barranquilla, a cargo de Alex Char, los mensajes de “Autopromoción” son mayores que los de tipo “Informativo”, y específicamente los mensajes buscan favorecer la imagen del alcalde Alex Char. De 474 mensajes analizados 116 corresponden a “Content Marketing”, es decir el 24% de la totalidad de los mensajes contratados por la entidad.

Por ejemplo, en la capital del Atlántico la investigación encontró entrevistas al mandatario o funcionarios públicos en periódicos locales sin una advertencia clara que era contenido pagado.

Esta práctica conocida como Content Marketing se ha normalizado entre medios de comunicación y las entidades públicas. Esta modalidad genera mayor opacidad en la información que reciben los ciudadanos.

La alcaldía de Barranquilla también gastó recursos de publicidad oficial en programas radiales y en emisoras de cobertura nacional para la realización de programas sobre la ciudad. En dichas emisiones radiales se entrevistaba al mandatario local.

"Desde que llegamos nosotros en 2007, la ciudad empezó a mejorar": Alcalde Char



El mandatario destacó el orgullo que tienen los ciudadanos por vivir en Barranquilla.

El Alcalde distrital Alejandro Char destacó los resultados arrojados por la encuesta anual de *Barranquilla como vamos*. Afirmó que fue el único alcalde que impulsó este tipo de encuestas se dieran para

Artículo tomado de Zona Cero medio digital. La pieza hizo parte de los soportes enviados por la Alcaldía.



Otro ejemplo de mensajes de "Autopromoción" y Content Marketing que favorecen la imagen del mandatario se evidencia en algunas piezas de ciudades como Bogotá y Medellín. En la capital colombiana la investigación encontró en periódicos y portales digitales publicaciones que favorecían la imagen del mandatario local.

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

LA HISTÓRICA TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DE SALUD DE LA ALCALDÍA DE ENRIQUE PEÑALOSA

dujeron las filas y el hacinamiento en los hospitales públicos, ya que en los Centros de Atención Prioritaria en Salud los usuarios reciben servicios de calidad.

Los CAPS tienen como objetivo la primera atención ágil y oportuna para cualquier ciudadano, en especial para la población vulnerable como mujeres embarazadas, menores de un año, adultos mayores o personas con enfermedades crónicas. En 2019, la administración del alcalde Enrique Peñalosa le entregará a Bogotá otros 10 nuevos CAPS, que se sumarán a los 31 que ya funcionan en la ciudad, para un total de 40, meta del Plan de Desarrollo.

La descongestión es consecuencia del Nuevo Modelo de Salud para Bogotá, implementado por el alcalde Enrique Peñalosa, que permitió agrupar los 22 hospitales en cuatro Subredes Integradas de Servicios de Salud, lo que se tradujo en mejor aprovechamiento de los recursos y mejores controles en todos los procesos de atención.

Ampliación y modernización de la flota de ambulancias para mejorar la atención de urgencias en Bogotá.

En una importante gestión del Alcalde Peñalosa, la ciudad cuenta con 41 nuevas ambulancias, de las cuales 30 se destinaron a transporte asistencial básico (TAB) y 11 para transporte asistencial medicalizado (TAM), dotadas con equipos de última tecnología, única en su tipo en el país.

Nuevo Call Center con más de 500 mil citas asignadas.

KIEN Y KE .COM HISTORIAS

Actualidad | Historias | Entretenimiento | Deportes | Estilo de vida | Radar K

Un encuentro inesperado con el alcalde de Bogotá




El día está demasiado frío, el clima oscila los 8 grados. La neblina no permite ver más allá de los tres metros. Por la vía Bogotá - La Calera, en la localidad de Usaquéen, está la vereda Las



El día está demasiado frío, el clima oscila los 8 grados. La neblina no permite ver más allá de los tres metros. Por la vía Bogotá - La Calera, en la localidad de Usaquéen, está la vereda Las Lajas. En el lugar es común el ir y venir de ciclistas. La vereda es muy pequeña. Solo son 18 casas. Todos se conocen y buscan el bienestar colectivo. Janeth es una de las mujeres de la comunidad. Es joven y una de sus características es la amplia y luminosa sonrisa de su rostro. Todas las navidades recoge dinero para arreglar la apariencia del lugar. A ella le encanta ir al vivero. Para llegar allá tiene que caminar hasta la vía principal. Un día como cualquier otro, subía por la empinada montaña y vio al alcalde Enrique Peñalosa. Él estaba en uno de los restaurantes para ciclistas.

Las² ORILLAS

Todas las historias, todas las miradas, desde todos los rincones

PODER EL GOCE LA GENTE AL MINUTO OPINIÓN NOTA CIUDADANA

Medellín, vamos por buen camino




Federico Gutiérrez hizo lo que Peñalosa no pudo: buses eléctricos en su ciudad

Abierta la licitación para la compra de 55 buses eléctricos que complementaran flota de Metroplús

Por: Las2orillas | noviembre 22, 2018



EJEMPLOS DE BUEN USO DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

En relación a las tres entidades con mayor número de piezas de tipo “Informativo”, vale la pena mostrar los casos de las Alcaldías de Mocoa, Cali y Montería, donde las piezas de tipo “Informativo” son más que las de “Autopromoción”. Los siguientes ejemplos muestran qué tipos de mensajes son los que cumplen con la finalidad de la publicidad oficial, es decir, aquellos que informan sobre emergencias, fomento de buenas prácticas o valores y sobre todo, que no usan el mensaje para exaltar la imagen de algún funcionario público en particular o de la propia entidad.



#Publicidad

Por el respeto a la vida y a la autoridad, promovamos la buena cultura vial. Evítese una multa por hacer caso omiso a las normas de tránsito. La movilidad y seguridad vial es un [#CompromisoDeTodos](#).



CONTRATOS SIN SOPORTES IDÓNEOS Y FALTA DE TRANSPARENCIA

Es importante resaltar que varios de los soportes son borrosos o los archivos no abren, lo anterior, no permite una veeduría contundente sobre el presupuesto público por parte de las entidades de control estatal y miembros de la sociedad civil. La imagen ilegible, corresponde a una valla contratada por Alcaldía de Bucaramanga.



En cuanto a la transparencia de la publicidad oficial, no hay claridad frente a cómo debe ser almacenados los mensajes sobre publicidad oficial, y además, la falta de claridad o un marco normativo en relación a los precios que se deberían pagar por las piezas de publicidad oficial son hechos que impiden una mayor transparencia.

En la mayoría de contratos analizados no se pudo establecer con claridad cuánto pagaron las alcaldías por determinada pieza, por ejemplo, una cuña radial, una pieza audiovisual, un artículo en prensa, etc. La falta de claridad en los soportes es un problema para los entes de control y la ciudadanía a la hora de vigilar los recursos gastados en publicidad oficial.

LA PUBLICIDAD OFICIAL TAMBIÉN SE USA PARA DESINFORMAR

Otro de los hallazgos que merece una especial atención, es la veracidad de los mensajes que son emitidos por las distintas alcaldías.

Un ejemplo, es la siguiente pieza publicada en un portal digital. El mensaje no solo se trata de Content Marketing sino, además, es falso. Bogotá, en el momento de la publicación, no tenía la cifra más baja de homicidios del país como lo publicó la pieza.

KIEN Y KE .COM NOTICIAS

Actualidad | Historias | Entretenimiento | Deportes | Estilo de vida | Radar K

Homicidios en Bogotá con la cifra más baja del país

[Share](#) [Facebook](#) [Twitter](#)

En lo corrido del año la Alcaldía Mayor de Bogotá ha entregado diferentes equipos de seguridad a la Policía Nacional. La medida pretende continuar mejorando las cifras de seguridad en la ciudad. A



En lo corrido del año la Alcaldía Mayor de Bogotá ha entregado diferentes equipos de seguridad a la Policía Nacional. La medida pretende continuar mejorando las cifras de seguridad en la ciudad. Actualmente ostenta 14 homicidios por cada 100 mil habitantes, diez puntos debajo de la media nacional. Entre enero y junio de 2018 la reducción frente al mismo periodo de 2017 fue de 11,3 % con 488 casos, es decir que se redujo en 63 muertes mientras que la cifra general de 2017 fue de 1.126 logrando una reducción del 12 % en comparación al año anterior.

Según cifras de Medicina Legal³ (la entidad estatal autorizada para llevar el conteo de los asesinatos en el país), hay otras ciudades o municipios con cifras más bajas que Bogotá, por ejemplo, Pasto, Tunja, Puerto Inírida, Mitú y Yopal, lo anterior, teniendo en cuenta sólo ciudades capitales.

¿QUÉ DICEN LOS CREADORES DE LAS PIEZAS DE PUBLICIDAD OFICIAL? ¿QUÉ CONSECUENCIAS TRAE LA FALTA DE IDONEIDAD EN ESTE TIPO DE CONTRATOS?

Distintos publicistas que han participado en la realización de piezas de publicidad oficial y explicaron para esta investigación que para las campañas no tienen en cuenta la normatividad sobre publicidad oficial. En todos los casos aceptaron no tener idea respecto a la existencia de la normatividad, es decir, no saben qué mensaje cumple con los objetivos de la publicidad oficial.

De las piezas detectadas se evidenció que cada alcaldía usa su logo y eslogan de campaña en las piezas difundidas, lo anterior, según un experto en marketing político y publicidad, impide que se consoliden políticas públicas y además, fomenta la exaltación del mandatario local y no de la propia ciudad.

3. Informe de Medicina Legal “Forensis 2018 Datos para la Vida”.

Capítulo 3.

Recomendaciones

El presente estudio expone las siguientes recomendaciones para funcionarios públicos con el propósito de que la asignación de publicidad oficial se ajuste a lo establecido por el marco legal colombiano y a los estándares internacionales.

También para que no tenga injerencia alguna en la línea editorial de los medios de comunicación.

- La compra de contenidos en medios de comunicación debe rotularse debidamente, de manera clara que no deje lugar a dudas cuáles son los contenidos que están siendo pagados por la administración.
- Asignar rubros claros y específicos para el uso de la publicidad oficial. Los contratos sobre publicidad oficial deben tener mayor precisión en cuanto al valor de cada pieza. En un escenario ideal, cada entidad territorial o los propios medios de comunicación deberían tener un listado de precios de las piezas que se publican con el fin de evitar sobrecostos y usos inapropiados.
- Aumentar la concursabilidad para los contratos de publicidad oficial, evitar las asignaciones arbitrarias y establecer unos criterios claros de selección.

- Utilizar los mensajes de pauta para informar a la ciudadanía sobre la oferta institucional, evitar su uso para autopromocionar la imagen de la entidad y del gobernante. También se debe evitar la repetición de eslóganes sin contenido.
- Ser transparentes en la contratación de publicidad oficial atendiendo las solicitudes de información y subiendo toda la documentación al Secop.
Exigir esta práctica a las agencias intermediarias con las que se firmen contratos de publicidad.
- Capacitar a sus funcionarios en regulación y objetivo de la publicidad oficial.
- Publicar los contratos y recursos que invirtieron en publicidad oficial durante cada vigencia.
- Mejorar la calidad y el archivo de los soportes y evidencias de lo ejecutado en los contratos de publicidad oficial, subir todos los informes de gestión de los contratos al Secop.
- Establecer una definición y estrategia clara y unificada sobre la publicidad oficial, que se ajuste a lo expuesto en la Sentencia de la Corte Constitucional T-722 de 2003 y al artículo 10 del Estatuto Anticorrupción (ley 1474 de 2011).

Claves para que las administraciones públicas tengan en cuenta antes de aprobar una campaña publicitaria

La publicidad oficial debe enfocarse para:

1. El impulso de políticas públicas.
2. El fomento de valores para la ciudadanía.
3. Informar al ciudadano sobre sus derechos y obligaciones.
4. Ofrecer servicios a la ciudadanía.

Antes de aprobar una campaña publicitaria es necesario tener en cuenta que:

1. El eslogan de la administración no debe ser el contenido principal de la pieza.
2. El mensaje debe ser claro, con información de interés y utilidad para la ciudadanía. Por ejemplo:

- Fomento de valores de convivencia.
- Acceso a obras, bienes o servicios ofrecidos por la administración.
- Decisiones que afecten a la ciudadanía.

3. La campaña debe estar enfocada en otorgar información de utilidad a la ciudadanía, no debe hacer mención a ningún funcionario o servidor público. Tampoco debe resaltar a partidos o movimientos afines a la administración.
4. La campaña no debe atacar a voces opositoras del gobierno u otras administraciones.
5. La campaña no debe centrarse en promocionar la gestión de un gobierno. Los contratos de publicidad oficial no son un instrumento para la autopromoción.