

Publicidad, pluralismo y elecciones: gobiernos locales y sus gastos en medios de comunicación

Advertising, pluralism and elections: local governments and their media spending

Publicidade, pluralismo e eleições: governos locais e seus gastos em meios de comunicação

XIMENA ORCHARD, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile (morchard@uahurtado.cl)

JUAN IGNACIO VENEGAS-MUGGLI, Universidad Tecnológica de Chile INACAP, Santiago, Chile (jvenegasm@inacap.cl)

RESUMEN

Los gobiernos locales compran espacio publicitario en medios de comunicación, estableciendo relaciones comerciales con estos. Este trabajo mapea y revisa críticamente los gastos en avisaje publicitario de las municipalidades chilenas entre 2012 y 2016 e identifica sus principales características. Los gastos municipales se concentran en medios ubicados en sus áreas de influencia directa, pero se distinguen dinámicas diferenciadas entre los municipios de la Región Metropolitana y de otras regiones del país. Se confirma, además, que las lógicas electorales permean las decisiones sobre publicidad institucional.

Palabras clave: publicidad gubernamental; pluralismo; gobierno local; medios de comunicación; elecciones.

ABSTRACT

Local governments buy advertising space in the media, establishing commercial relationships with them. This work maps and critically reviews the advertising expenses of Chilean municipalities between 2012 and 2016, and identifies their main characteristics. Municipal expenses are concentrated in news media located in their areas of direct influence, there are differentiated dynamics between the municipalities of the Metropolitan Region and other regions of the country. It is also confirmed that electoral logics permeate decisions about institutional advertising.

Keywords: government advertising; pluralism; local government; media; elections.

RESUMO

Os governos locais compram espaço publicitário em meios de comunicação, estabelecendo relações comerciais com estes. Este trabalho mapeia e revisa criticamente os gastos em propaganda publicitária das municipalidades chilenas entre 2012 e 2016 e identifica suas principais características. Os gastos municipais se concentram em meios localizados em suas áreas de influência direta, mas se distinguem dinâmicas diferenciadas entre os municípios da Região Metropolitana e de outras regiões do país. Além disso, se confirma que as lógicas eleitorais permeiam as decisões sobre publicidade institucional.

Palavras-chave: publicidade governamental; pluralismo; governo local; meios de comunicação; eleições.

Forma de citar:

Orchard, X. & Venegas-Muggli, J. I. (2019). Publicidad, pluralismo y elecciones: gobiernos locales y sus gastos en medios de comunicación. *Cuadernos.info*, (45), 95-111. <https://doi.org/10.7764/cdi.45.1622>

INTRODUCCIÓN

La publicidad oficial que se publica en medios de comunicación representa una oportunidad de transferencia de recursos económicos desde servicios públicos pertenecientes a distintos niveles del Estado hacia medios de comunicación. Se trata de un intercambio legítimo y asociado con obligaciones de divulgación de actividades públicas relacionadas con estos servicios. Sin embargo, se trata al mismo tiempo de una práctica que requiere escrutinio debido a sus potenciales externalidades negativas. Organismos públicos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Relatoría para la Libertad de Expresión, han señalado que la falta de transparencia y de criterios conocidos para la asignación y retiro de publicidad oficial facilitan el establecimiento de zonas grises en la relación entre gobiernos y medios que pueden vulnerar la libertad de expresión y el pluralismo informativo (CIDH 2012, 2015).

Los pocos estudios disponibles en Chile respecto del tema de la publicidad oficial (ver, por ejemplo, Fucatel 2005) se han enfocado en estimar montos y patrones de asignación de la publicidad oficial por parte del gobierno central. De lo que ocurre a nivel local entre municipios y medios casi no hay antecedentes disponibles, pese a la relevancia que los medios regionales y locales tienen para la consolidación de identidades locales (Arriagada, Correa, Scherman, & Abarzúa, 2015), la socialización política y la participación cívica (Kleis Nielsen, 2015; McLeod, Scheufele, & Moy, 1999). La existencia de medios de comunicación independientes, que tengan capacidad de interpelación a la autoridad, se considera un indicador relevante para observar la calidad de las democracias en el nivel subnacional (Gervasoni, 2016), por lo que creemos relevante indagar en este nivel.

En una aproximación comprehensiva al término, la CIDH (2003) define la publicidad oficial como “los anuncios pagados en la prensa, la radio o la televisión, el material de software y video producido por el gobierno o patrocinado por éste, las campañas a base de folletos, el material publicado en Internet, las exposiciones, etc.” (p. 187). Desde esta perspectiva, el concepto de publicidad oficial involucra todas las acciones comunicacionales emprendidas por los organismos públicos. Para efectos de esta investigación, sin embargo, nos concentramos exclusivamente en indagar respecto de la publicidad oficial que se publica en medios de comunicación y no en otras acciones comunicacionales, ya que buscamos explorar los intercambios económicos entre gobiernos locales y medios.

En un contexto nacional donde no existe una regulación específica sobre asignación de publicidad gubernamental y hay poca información pública centralizada respecto de la magnitud de ese gasto, nos planteamos el objetivo general de realizar un diagnóstico sobre el volumen y las características de las compras de aviso en medios de comunicación por parte de los municipios chilenos, que nos permita explicar elementos centrales de la práctica de asignación de publicidad gubernamental a nivel local. Los datos con los cuales trabajamos para este artículo usaron como principal fuente de información solicitudes hechas mediante la Ley de Transparencia a todos los municipios del país. Esto hizo posible trabajar a nivel poblacional y no con una muestra de municipalidades, lo que aporta a la robustez del análisis.

Como primer objetivo específico, nos proponemos identificar el perfil de los medios de comunicación que reciben recursos por parte de los gobiernos locales por conceptos de ventas de espacio publicitario (según tipo de medio, propiedad y ubicación geográfica). Como segundo objetivo específico, nos proponemos explorar de qué manera las características de los municipios explican sus patrones de gasto en publicidad, con énfasis en variables de índole política, como la proximidad de elecciones municipales y la postulación del alcalde a la reelección.

Situamos la contribución de este artículo en dos planos. En primer lugar, se aporta con datos hasta ahora no disponibles a la exploración de la relación entre gobiernos locales y medios de comunicación para el caso chileno. En segundo lugar, y a partir de este diagnóstico, se problematizan aspectos sobre los usos de la publicidad oficial en el nivel local que son de interés más allá del caso estudiado. Por una parte, la manera en que se distribuyen los recursos públicos en un contexto poco regulado y las diferencias que se observan en las prácticas de gasto en publicidad en el nivel subnacional, que muchas veces se pierden en los abordajes nacionales. Por otra parte, se explora la presencia de racionalidades políticas en la distribución de aviso hacia medios de comunicación regionales y locales. Entendemos este trabajo como inserto en un debate sobre la relación entre el uso de publicidad oficial por parte de los gobiernos y el pluralismo en los sistemas de medios de comunicación, un debate en el cual convergen preocupaciones sobre la economía política de los medios de comunicación y sus consecuencias para el tipo de contenidos producidos por estos, así como para la calidad de las democracias locales, aspectos que serán abordados en la siguiente sección.

PUBLICIDAD OFICIAL Y PLURALISMO: MARCO TEÓRICO

Desde una perspectiva normativa, los medios de comunicación proveen un espacio para la exposición y discusión de asuntos públicos que los hace instituciones centrales para el funcionamiento de las democracias modernas. Se espera que los medios actúen como pilares de un diálogo democrático entre autoridades y ciudadanos, cumpliendo funciones tales como informar, participar en la vida pública, interpelar a las autoridades y ofrecer un canal para la participación y expresión de distintas voces (Christians, Glasser, McQuail, Nordenstreng, & White, 2009). Este rol público que se atribuye a los medios es la base sobre la cual se construye el deber-ser del periodismo y su relación con la democracia (ver, entre otros, Hallin & Mancini, 2004; Merrill & Lowenstein, 1974), el cual convive, no obstante, con los imperativos comerciales propios de empresas insertas en industrias de medios y que funcionan —como en el caso chileno— casi exclusivamente sobre modelos de financiamiento por la vía de ventas de publicidad. La discusión respecto de la publicidad oficial se conecta, por una parte, con una tradición que problematiza la economía política de los medios de comunicación y cuestiona las capacidades de los medios de resistir las presiones editoriales en contextos de dependencia económica (Jansen, 2010; McChesney, 1999) y, por otra parte, es una discusión que entronca con la raíz liberal del discurso normativo sobre el rol público de los medios. Lo anterior, en tanto las capacidades de escrutinio público de los medios hacia la autoridad se reducen cuando esta tiene la capacidad de tomar decisiones administrativas para incrementar su influencia sobre estos espacios de generación de contenidos, facilitando la captura o patrimonialismo mediático (Besley & Prat, 2006; Márquez-Ramírez & Guerrero, 2017; Waisbord, 2012).

La arbitrariedad y falta de transparencia en la asignación de recursos por parte de entidades públicas es identificada por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el principal elemento de riesgo con respecto a la publicidad oficial o gubernamental. Esta arbitrariedad permite que la publicidad oficial se convierta en un mecanismo de censura o facilite la cooptación de los medios de comunicación por parte de entidades públicas que actúen como avisadores (CIDH, 2012, 2015), lo que puede lesionar la capacidad de los medios de cumplir funciones de monitoreo a la autoridad. Esta amenaza se reconoce en instrumentos como

el índice de Libertad de Expresión de Reporteros sin Fronteras, que incluye entre sus indicadores preguntas sobre la distribución de avisaje y subsidios. Como discuten Sapiezynska y Lagos (2016), estos indicadores buscan medir si la publicidad oficial se distribuye de manera justa y apolítica, y si no es arbitrariamente retirada por los gobiernos como mecanismo de presión sobre los medios de comunicación.

La asignación discrecional de recursos mediante gastos de publicidad puede convertir esta práctica en un mecanismo de premio y castigo dirigida a medios aliados u hostiles hacia las autoridades electas (Becerra, 2011; Waisbord, 2014). Estas prácticas se ven facilitadas en contextos poco diversificados económicamente, donde opciones limitadas de publicidad privada favorecen el establecimiento de relaciones clientelares en las que se intercambia cobertura favorable por necesarios recursos económicos (Open Society Institute, 2005). Analizando el contexto argentino, Picco (2013) discute cómo la publicidad oficial se constituye en un mecanismo a través del cual los gobiernos provinciales convierten a los medios de comunicación en aliados y promueven un discurso monocorde y poco crítico en el debate público local. Este tipo de sinergia clientelar apunta directamente en contra del pluralismo, entendido como un valor social relacionado con la diversidad de contenidos, la promoción de la participación y el debate público (Gibbons, 2005).

Como discute Apreza (2010), cuando el Estado se convierte en avisador y confunde la acción ejecutiva con acción política, aquello que debiese ser un canal de comunicación con la ciudadanía (la publicidad oficial) se transforma en un *nudo gordiano* para el pluralismo, al amenazar tanto el pluralismo interno como el externo. Seguimos la categorización propuesta por Hallin & Mancini (2004) para precisar que el pluralismo interno responde a los niveles de diversidad que se observan al interior de un medio de comunicación, mientras que el pluralismo externo se refiere a la diversidad de canales de comunicación y posturas a las cuales los ciudadanos tienen acceso en un mercado de medios de comunicación. En esta lógica, el pluralismo interno se vería amenazado si la asignación (o amenaza de retiro) de publicidad oficial actúa como mecanismo de censura y restringe la libertad editorial de un medio o de un periodista en particular. El pluralismo externo se vería amenazado si las decisiones sobre publicidad oficial benefician de manera infundada y sostenida a determinados medios por sobre otros, favoreciendo la concentración de los mercados o impactando en su estructura.

Existe un importante cuerpo de investigación reciente en el ámbito latinoamericano que ha levantado datos sobre el fenómeno de la publicidad oficial, que en gran parte proviene de organismos de la sociedad civil y ha estado asociado a procesos de discusión de políticas de comunicación¹. En México se ha detectado el uso instrumental dado a la publicidad oficial y la fuerte capacidad que de ello derivan autoridades de gobiernos centrales y locales para definir contenidos periodísticos (Dupuy & Ruelas, 2014). La reciente discusión acerca de una nueva regulación sobre publicidad oficial en ese país ha dado lugar a iniciativas como el Observatorio del Gasto, que se orienta a levantar información sobre este tema a nivel nacional y federal (ver, entre otros, Sánchez, 2011). En Argentina, el Open Society Institute (2005) indagó sobre cómo la pauta oficial actúa como mecanismo de censura sutil en las provincias. Esta misma institución documenta comparativamente la realidad de la publicidad oficial a nivel latinoamericano en un informe posterior realizado con la Asociación por los Derechos Civiles, que incluye el caso chileno. Respecto de Chile, este informe señala, con base en entrevistas con dueños de medios y personalidades locales, que las compras de avisaje se asocian a expectativas de trato deferencial por parte de medios a determinadas autoridades, especialmente en el nivel regional y local (Asociación por los Derechos Civiles & Open Society Institute, 2008). El diagnóstico realizado por las instituciones mencionadas coincide en elementos fundamentales, como la tendencia a la opacidad en las decisiones sobre inversión publicitaria por parte de los gobiernos en sus distintos niveles, las dificultades de acceso a esta información, la expectativa frecuente de reciprocidad frente al medio que recibe recursos públicos y las presiones indirectas y directas que medios de comunicación y comunicadores reciben como consecuencia de este tipo de transacciones. Estudios académicos enfocados en el análisis de contenidos han dado soporte a la sospecha de que los avisadores públicos tienen la capacidad de introducir sesgos en la cobertura informativa. Di Tella & Franceschelli (2011) demuestran que las transferencias económicas desde gobiernos hacia medios se expresan en contenidos de carácter favorable hacia dichas administraciones, incluso controlando por la afinidad ideológica entre medios y gobiernos. Young (2006) investiga el caso australiano y demuestra que a mayor cantidad de recursos recibidos por concepto de publicidad gubernamental menor será la cobertura que se entregue a aspectos críticos

de dicho gobierno, dañando en consecuencia la calidad de la información pública.

Por último, es importante señalar que la instrumentación de la publicidad oficial —con las consecuencias discutidas en esta sección— se asocia directamente al fenómeno de la personalización y de la politización de la comunicación pública, que se traduce en el usufructo político-electoral de recursos destinados a la comunicación institucional (Crettaz, 2019; Young, 2007). Los recursos públicos así utilizados permiten visibilizar logros de las autoridades electas fuera de los tiempos y condiciones bajo las cuales se regulan las campañas electorales (Ingelmo, 2017), lo que entrega ventajas competitivas a los candidatos incumbentes por sobre quienes intentan disputar esas posiciones. Estas ventajas competitivas se conocen como ventajas del oficialismo, un sesgo sistemático y sostenido a favor de quienes gobiernan en desmedro de nuevos candidatos (Schiumerini & Page, 2012). Así, el mal uso de la publicidad oficial no solo tiene impactos sobre la autonomía editorial de los medios o la conformación de los mercados mediáticos, sino también sobre la calidad de las democracias locales.

NORMATIVA CHILENA, PLURALISMO Y ASIGNACIÓN DE PUBLICIDAD OFICIAL

A la fecha, no existe en Chile una normativa comprehensiva que aborde la distribución de publicidad oficial per se, sino que una serie de criterios dispersos en varios cuerpos regulatorios y en la jurisprudencia. Entre otros, la llamada Ley de Prensa (Ley N° 19.733 de 2001) estableció un criterio descentralizador, al señalar que anuncios que tengan un enfoque regional, provincial o comunitario deben dirigirse a los medios de comunicación regionales, provinciales o locales. Este principio ha sido reforzado en las distintas Leyes de Presupuestos del Sector Público —que se aprueban año a año—, las que establecen cuotas mínimas de publicidad en medios de comunicación con identificación local, que debe ser distribuida territorialmente de manera equitativa².

En Chile, los mecanismos de distribución de la publicidad oficial fueron analizados por una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados en 2006, que recomendó discutir una ley que regulara la asignación de publicidad oficial y que promoviera la transparencia en la contratación y selección de medios por parte de organismos públicos (Cámara de Diputados, 2007). Esta recomendación no rindió frutos legislativos,

pero estableció un precedente formal sobre el tema. El informe expresa que la falta de regulación puede favorecer la concentración en la propiedad de los medios, si son los medios pertenecientes a conglomerados los que resultan favorecidos con pauta publicitaria con mayor frecuencia, en desmedro de medios regionales y locales de carácter independiente. Esta preocupación expresada por los legisladores se condice con antecedentes disponibles que señalan que la publicidad oficial, en la práctica, ha sido un elemento más en la consolidación de patrones de concentración de la propiedad de los medios, al favorecer a conglomerados con criterios que no siempre son transparentes al público (Fucatel, 2005; Monckeberg, 2009). Estos antecedentes vinculan, por tanto, prácticas poco transparentes en la asignación de publicidad oficial con limitaciones al pluralismo informativo, un fenómeno ampliamente discutido en el contexto chileno y asociado principalmente a la alta concentración de propiedad de los medios (Becerra & Mastrini, 2017; Godoy, 2016; Sunkel & Geoffroy, 2002). El sistema de medios chileno se caracteriza, en este sentido, por tener pocos actores dominantes en cada industria de medios, los que también tienden a concentrar el avisaje (Godoy, 2016).

Existe poca información disponible sobre las prácticas de avisaje publicitario a nivel local, excepto por las acciones emprendidas por la Contraloría General de la República. Esta institución ha detectado que los gastos en publicidad y difusión son sensibles a los años electorales y aumentan en estos periodos (Contraloría General de la República, 2016). Como consecuencia de estos hallazgos, la Contraloría ha intentado desincentivar la personalización de la comunicación pública mediante una serie de dictámenes administrativos que apuntan a objetar el uso de la imagen de los alcaldes al centro de elementos publicitarios como carteles, tarjetas y otros. Estas objeciones también se han extendido a casos de mal uso de la publicidad en medios, cuando el espacio publicitario se utiliza para destacar logros de la autoridad electa o cuando directamente se compra contenido editorial de carácter promocional³, lo que contradice el carácter *institucional* que la normativa vigente le otorga a la publicidad financiada con cargo al presupuesto público. Estas prácticas a nivel local se enmarcan en un contexto en que los alcaldes han visto crecer su relevancia en la política chilena (Mardones, 2006) y en el que la política local presenta un alto nivel de personalización, al punto que la figura del alcalde tiende a pesar más que su afiliación partidaria (Peña, Aguirre, & Quiroga, 2015). Este contexto genera un

espacio propicio para prácticas de comunicación de índole personalista que han sido escasamente exploradas desde el ámbito académico.

Atendiendo a los antecedentes expuestos, este estudio levanta información exploratoria sobre los modos de distribución del gasto público en medios de comunicación por parte de gobiernos locales en dos planos complementarios. En primer lugar, se aborda la relación entre publicidad oficial y pluralismo a nivel local y se describe la distribución de publicidad en relación con ciertos criterios de diversidad en las características de los medios: tipo de plataformas, estructura de propiedad y ubicación geográfica. En segundo lugar, y debido a la diversidad existente entre los municipios, se observa si variables tales como el tamaño del presupuesto municipal, los tipos de municipios o sus niveles de población se relacionan con los gastos en avisaje, toda vez que municipios más complejos, más poblados, y que emplean o atienden a más personas podrían tener requerimientos publicitarios mayores. Además de este tipo de variables de caracterización de los gobiernos locales, este estudio explora si lógicas distintas a las de la información ciudadana permean las decisiones sobre publicidad oficial y pone atención a la interferencia de los ciclos electorales en los flujos económicos que se establecen entre gobiernos locales y municipios.

METODOLOGÍA: LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE VARIABLES

El estudio que aquí se presenta se trazó como objetivo general el levantamiento y sistematización de los datos necesarios para hacer un diagnóstico sobre el volumen y las características de las transferencias económicas hechas desde municipios chilenos a medios de comunicación en el territorio nacional durante el periodo 2012-2016. Se enviaron solicitudes de información pública a las 345 municipalidades presentes en territorio chileno, pidiendo el desglose presupuestario de estos gastos para el periodo 2012-2016. Finalmente, se recibió y sistematizó información presupuestaria entregada por 321 de los 345 municipios chilenos. Estos presupuestos fueron revisados con el propósito de identificar los gastos ejecutados específicamente en la compra de avisos en medios de comunicación, así como las características de los medios que recibieron estos recursos. Los gastos en avisaje se imputan usualmente al ítem presupuestario Servicios de Publicidad,

subitem de Publicidad y Difusión. Solo estos gastos se sistematizaron, diferenciándolos de otros gastos en publicidad y difusión institucional tales como papejería, avisos en la vía pública, tarjetas de salud, entre otros. A partir del levantamiento de datos realizados, se construye una estimación del gasto ejecutado por los municipios chilenos en publicidad institucional publicada o difundida en medios de comunicación durante el periodo 2012-2016.

El gasto ejecutado por los municipios en medios se analiza en dos perspectivas complementarias. La primera tiene relación con las *características de los medios* a los cuales se dirige el gasto en publicidad por parte de gobiernos locales. Para ello, los medios fueron caracterizados según tres variables: (1) el tipo de plataforma en el que operan (prensa escrita, radio, televisión, medios digitales), (2) su pertenencia a grupos de medios (pertenece o no pertenece a grupos de medios), y (3) su ubicación geográfica (en la misma comuna, en la misma región o en una región distinta a la cual se ubica el municipio). Estas variables se construyeron a partir de la información contenida en las glosas presupuestarias, usualmente el monto pagado y el nombre de la sociedad a la que pertenece el medio de comunicación, o en el caso de medios más pequeños, el nombre de personas naturales (representantes legales, dueños o directores de medios). En estos casos, la información se completó con búsquedas de información adicionales que permitieran verificar la relación entre estas personas y los medios a los cuales se les asocia en los pagos. Tanto estos vínculos como la pertenencia de medios a grupos y su ubicación geográfica se verificaron a través de datos disponibles públicamente, principalmente la base de datos del proyecto Cartografía de Medios⁴, de la Universidad Alberto Hurtado.

La segunda dimensión de análisis tiene relación con las *características de los municipios* que podrían explicar patrones de gasto en publicidad institucional. En particular: el tamaño del presupuesto municipal, la población de la municipalidad, el tipo de comuna y su localización, así como variables de índole política, específicamente la celebración de elecciones municipales, la postulación del alcalde a la reelección y la afiliación política del alcalde. Estos indicadores se construyeron con información pública disponible en organismos como la Contraloría General de la República, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere)⁵ y el Servicio Electoral (Servel).

A partir de los objetivos del estudio, los análisis de datos realizados fueron principalmente descriptivos,

de tipo bivariado, y se centraron en la relación del gasto en publicidad con las variables descritas con anterioridad. Para esto, se consideraron los gastos en dólares americanos, con base en la tasa de cambio de cada año analizado con fecha 30 de diciembre. De manera complementaria, se elaboró un modelo de regresión lineal múltiple, donde los municipios actuaron como unidades de análisis, definiéndose el gasto municipal en medios durante el año electoral 2016 como variable dependiente y diferentes atributos de los municipios como variables independientes. Para estos análisis, la variable de gasto en publicidad es entendida como el total de todos los gastos individuales realizados en cada municipalidad durante el año analizado. En estos análisis de regresión, dado que se trabajó con datos poblacionales y no muestrales, se analizó únicamente la magnitud de las asociaciones examinadas y no su significancia estadística.

RESULTADOS: UNA LÍNEA DE BASE SOBRE LA PUBLICIDAD OFICIAL EN GOBIERNOS LOCALES

En términos globales y a partir de los datos recogidos, nuestro estudio sitúa a las transferencias económicas realizadas desde municipalidades chilenas al sector de medios de comunicación entre US\$7 y US\$9 millones de dólares al año para el periodo 2012-2016. Este volumen de dinero es modesto en el contexto del mercado publicitario chileno⁶. No obstante, se trata de un monto que permite establecer la existencia de relaciones comerciales estables entre estas instituciones y los medios de comunicación, especialmente aquellos a nivel local. El gasto en pauta publicitaria representa alrededor de 28% del gasto ejecutado en los municipios por concepto de publicidad y difusión. Es decir, de las distintas acciones de comunicación y marketing emprendidas por los municipios, un tercio se dirige a la compra de espacios publicitarios en medios de comunicación. El promedio de gasto anual en avisaje publicitario por municipio es de US\$23.000, pero se observan grandes fluctuaciones entre municipalidades (Desviación Estándar: 44.176).

EN QUÉ TIPO DE MEDIOS AVISAN LOS GOBIERNOS LOCALES EN CHILE

La primera dimensión de análisis de este trabajo se relaciona con la manera en que la publicidad oficial es distribuida, desde la perspectiva de las características de los medios que la publican. Como se señaló, el análisis se realizó en relación a tres variables: tipo de medio (prensa escrita, radio, televisión y medios digitales),

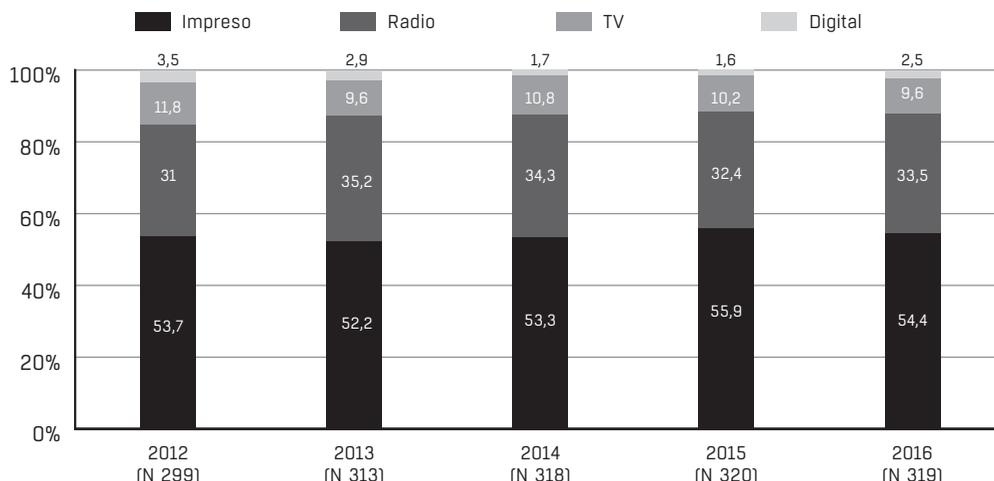


Gráfico 1. Evolución del gasto en publicidad oficial por tipo de medio (2012-2016)⁷

Fuente: Elaboración propia.

tipo de propiedad (perteneciente o no perteneciente a holdings o grupos de medios) y ubicación del medio.

Respecto del tipo de plataformas, a nivel nacional la prensa impresa emerge como aquella que captura la mayor cantidad de recursos de los municipios. En todos los años analizados, más de la mitad del presupuesto utilizado por municipalidades en publicidad se dirigió a periódicos y otros medios impresos. La radio se ubica como la segunda plataforma medial más utilizada por los municipios con un tercio de los avisos publicitarios, y la televisión tiene montos cercanos a 10% en todos los años estudiados. Los medios digitales son los menos utilizados como plataforma publicitaria municipal, ya que concentran entre 1,6% y 3,5% de los gastos realizados en esta materia durante el periodo 2012-2016 (gráfico 1).

Al desglosar los resultados a nivel regional, surgen diferentes patrones. Por ejemplo, entre los municipios de la Región Metropolitana, la más grande y con la mayor cantidad de recursos en el país, el gasto en periódicos de circulación nacional se ve fuertemente favorecido, lo que sugiere que el promedio nacional está influenciado por el comportamiento de los municipios de esta región. La prensa impresa también se favorece en el norte del país (Región de Tarapacá, Arica y Parinacota y Antofagasta). En otras regiones, particularmente en la mitad sur del país, las estaciones de radio son canales de comunicación prioritarios para la publicidad de los gobiernos locales (gráfico 2).

Con respecto a la estructura de propiedad de los medios, en todos los años examinados más de 50% de los recursos gastados en publicidad se dirige a medios de comunicación que no pertenecen a conglomerados mediáticos. En contraste, entre 41% y 46% de todo lo gastado en publicidad por parte de los municipios se dirige a medios que forman parte de conglomerados (gráfico 3). Las mismas regiones que privilegian la prensa escrita como soporte publicitario son las que privilegian a medios de conglomerados (Región Metropolitana y regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta). En el resto de las regiones chilenas, los municipios tienden a favorecer a medios de comunicación independientes. Si bien un análisis atento a las distintas realidades regionales excede los objetivos de este trabajo, creemos importante hacer notar que estas diferencias parecen responder a la conformación de los sistemas de medios de comunicación en el nivel subnacional. Por ejemplo, en las regiones de Maule y Aysén, más de 97% del gasto en publicidad se concentra en medios independientes, lo que es lógico si se considera que en estas regiones no existen diarios de la cadena El Mercurio o La Tercera.

Casi un tercio (29%) de todo el gasto en publicidad durante el periodo se concentra en el grupo El Mercurio, dueño del tradicional periódico El Mercurio y de una extensa red de periódicos regionales asociados. Con distancia, el segundo mayor beneficiario es el grupo Copesa (6%), la segunda cabeza del llamado

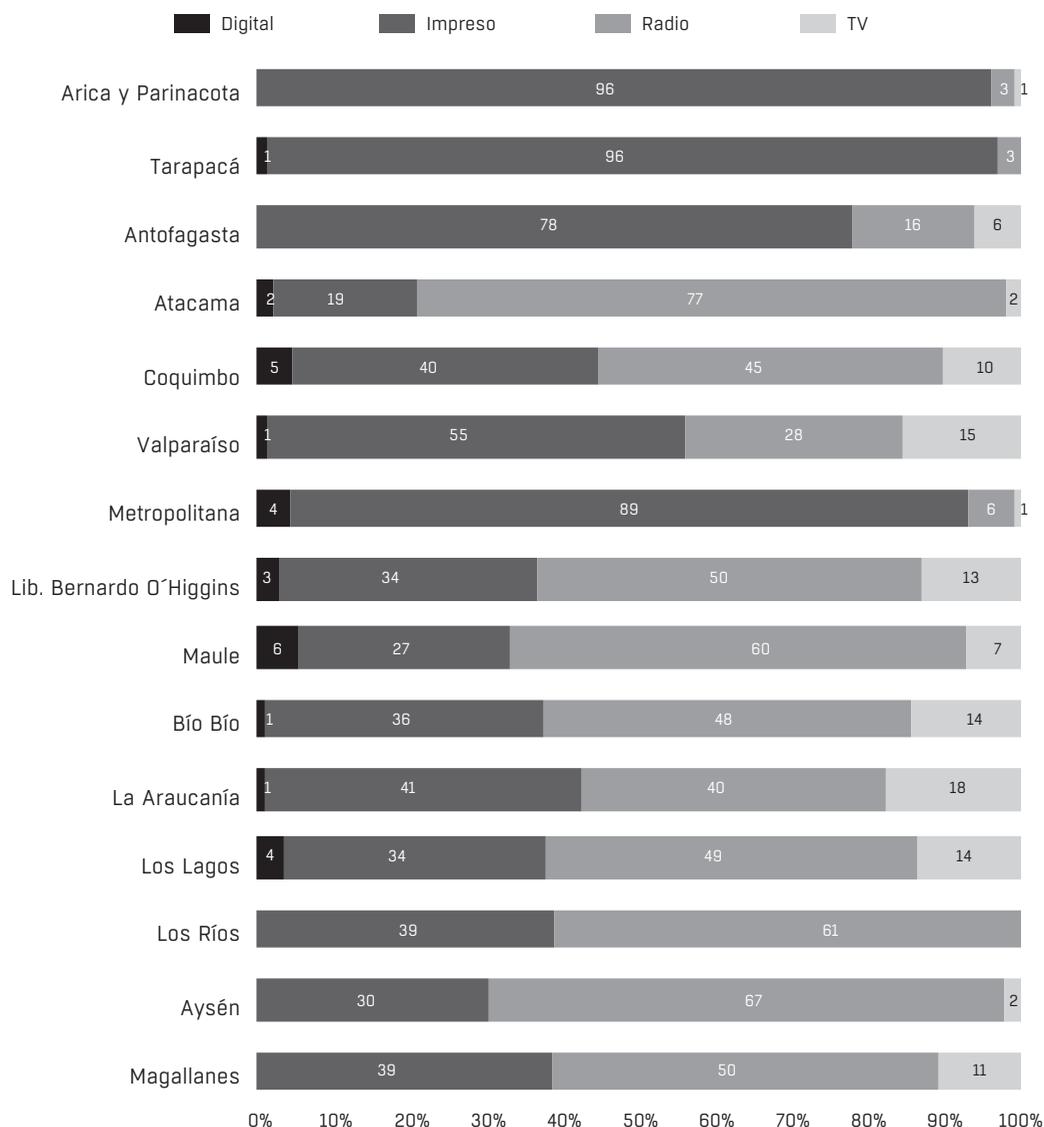


Gráfico 2. Gasto municipal en publicidad oficial de acuerdo a tipo de medio y zona geográfica (2016)

Fuente: Elaboración propia.

duopolio de la prensa chilena que solo tiene presencia en Santiago —donde se imprimen los diarios de circulación nacional La Tercera y La Cuarta— y Concepción. Luego de estos dos grupos, destaca el grupo radial BíoBío (4%). El resto del gasto se distribuye de manera atomizada, mayoritariamente en medios no pertenecientes a conglomerados mediáticos.

Adicionalmente, si consideramos medidas de tendencia central y de dispersión del gasto (tomando 2016 como referencia), se constata que el gasto promedio en

el que incurre una municipalidad en medios pertenecientes a conglomerados mediáticos es casi el doble que el promedio de gasto en medios independientes en el mismo periodo y los niveles de dispersión del gasto son mucho mayores. Lo anterior significa que no solo se paga más por el avisaje en medios de conglomerados, sino que los montos responden a un pequeño número de contratos entre municipalidades y este tipo de medios por valores de muy alta magnitud. Por ejemplo, durante 2016 el monto más alto pagado por un municipio a un

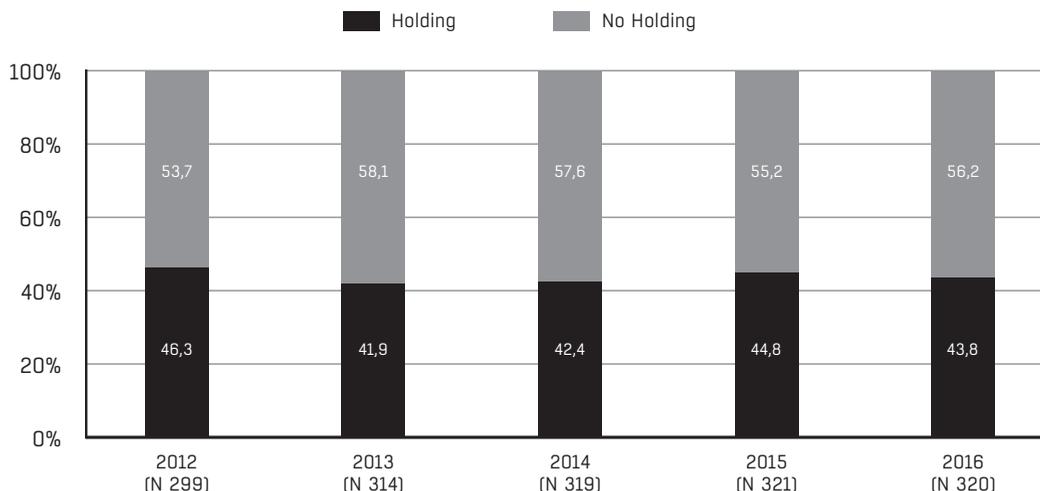


Gráfico 3. Evolución del gasto en publicidad de acuerdo a la propiedad de los medios (2012-2016)

Fuente: Elaboración propia.

Año	% Gasto se queda en comuna	% Gasto se queda en Región	% Gasto se va a RM
2012	38,3	86,7	14
2013	36,1	86,5	14,6
2014	43,1	88,9	11,8
2015	41,9	91,5	7,5
2016	43,1	93	5,1

Tabla 1. Distribución del gasto municipal en medios de comunicación según ubicación del medio

Fuente: Elaboración propia.

medio perteneciente a un holding fue de US\$ 305.533, mientras que para un medio independiente el máximo valor pagado fue de US\$ 96.782.

En relación con la distribución territorial del gasto en publicidad, constatamos que los recursos públicos se dirigen principalmente a medios de comunicación ubicados en áreas de influencia directa de las municipalidades y esa tendencia se acentúa en el periodo observado (tabla 1).

Si se toma como referencia 2016, 43,1% de los recursos utilizados se dirigió a medios ubicados en la misma comuna donde se localiza el gobierno local. Si el criterio que se utiliza es regional (mayor unidad geográfica, que incluye la comuna junto a otras comunas adyacentes), se observa que 93% del gasto en publicidad se dirige a

medios ubicados en la misma región. En cambio, solo 5,1% de los recursos publicitarios de los gobiernos locales ubicados fuera del área metropolitana se dirigió a medios de comunicación de noticias basados en esta zona. En los años estudiados, por lo tanto, los criterios de localidad prevalecen y los municipios orientan sus esfuerzos publicitarios a las comunidades con las que se relacionan.

DINÁMICAS ELECTORALES Y GASTO PUBLICITARIO

Para analizar la relación entre los gastos municipales en medios de comunicación y los ciclos electorales consideramos como primera aproximación general la evolución del gasto total en avisaje de los municipios entre 2012 y 2016. A fines de los dos años que definen

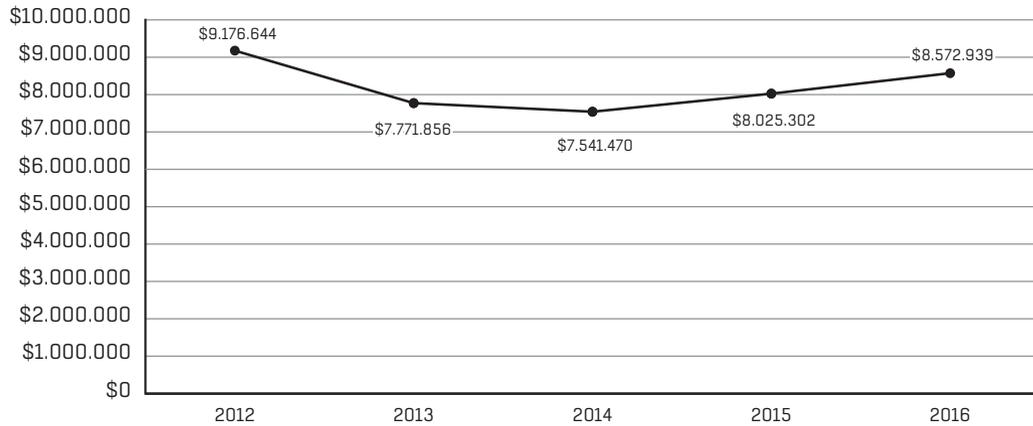


Gráfico 4. Evolución del gasto total en avisaje municipal (US\$)

Fuente: Elaboración propia.

el rango analizado se realizaron elecciones municipales en Chile (2012 y 2016), por lo que estos datos permiten una primera estimación sobre las fluctuaciones del gasto en medios de comunicación en relación con los periodos electorales.

Como se observa en el gráfico 4, el gasto total en avisaje municipal es moderadamente mayor en años electorales, de acuerdo a los datos recogidos. No obstante, estas diferencias deben ser examinadas con cuidado, ya que las fluctuaciones de gasto anual se ven afectadas en la conversión de pesos chilenos a dólares. Observado en pesos chilenos, el gasto ejecutado en medios de comunicación en 2016 es incluso levemente inferior al de 2015 cuando se controla por inflación. Por ende, las fluctuaciones totales de gasto en medios no parecen concluyentemente asociadas a la celebración de elecciones municipales.

Sin embargo, tomando como referencia solo 2016 —año de elección municipal— aquellos alcaldes que postularon a la reelección gastaron en promedio US\$1.430 por cada 1.000 habitantes en publicidad oficial. Por otro lado, aquellos alcaldes que no postularon a la reelección gastaron US\$1.000 por cada 1.000 personas. Al observar los patrones de gasto dentro de cada coalición política, la diferencia entre los alcaldes que postularon a la reelección y aquellos que no lo hicieron es mayor entre aquellos que militaban en la entonces coalición opositora Chile Vamos. Esta tendencia no solo se observa entre aquellos alcaldes que participaron de la elección municipal de 2016 como candidatos, sino que se extiende a todos. Si se observan los patrones de gasto de acuerdo a la afiliación política de la máxima autoridad municipal —independientemente de si el alcalde

postuló o no a la reelección— vemos que los alcaldes pertenecientes a la coalición de centro-derecha Chile Vamos presentaron un gasto promedio de US\$1.700 por cada 1.000 habitantes de sus comunas, mientras que los alcaldes pertenecientes a la coalición de centro-izquierda Nueva Mayoría presentaron un gasto promedio de US\$1.000 por cada mil habitantes, y los independientes gastaron ese año un promedio de US\$1.464 por cada 1.000 habitantes. Esta diferencia se observa en circunstancias en que la Nueva Mayoría era la coalición gobernante a nivel de gobierno central, y son los alcaldes de la coalición opositora los que presentan un gasto más alto. Una posible explicación para esta diferencia es que, en un contexto políticamente adverso a nivel nacional, los alcaldes opositores tienen una presión aún mayor por mantener sus respectivas alcaldías, mientras que los alcaldes oficialistas podrían contar con apoyos del gobierno central para visibilizar su trabajo al interior de sus comunas, por ejemplo, mediante visitas presidenciales o ministeriales.

Nuestros datos indican, no obstante, que un mayor gasto municipal en avisaje publicitario en el año de la elección no se asocia con una mayor posibilidad de reelección. Los municipios donde los alcaldes ganaron la elección no presentaron gastos más altos en medios que aquellos que perdieron la elección. Esta relación se mantiene cuando se consideran todas las municipalidades, así como cuando se consideran las coaliciones separadamente. En otras palabras, los municipios liderados por alcaldes que postularon a la reelección aumentaron sus gastos en medios de comunicación; no obstante, esta variable no parece ser determinante en sus posibilidades de reelección.

Variables		Coefficiente (Err. Est)
Presupuesto municipal		0,001 (0,0001)
Población municipal		-0,03 (0,1)
Zona geográfica	Norte	9876,2 (77274,0)
	Sur	10637,7 (5445,7)
Reelección del alcalde		5217,2 (7035,1)
Coalición política del alcalde	Chile Vamos	8610,3 (5821,4)
	Independiente	1969,2 (5879,9)
	Otro	-3318,1 (10708,2)
Proporción gasto medios <i>holding</i>		-7466,1 (7489,4)
FIGEM	FIGEM 2	12930,1 (11164,9)
	FIGEM 3	-3685,7 (12809,0)
	FIGEM 4	-8749,7 (12277,8)
	FIGEM 5	-15611,5 (12703,1)
	Constante	8850,9 (13675,6)
R ²		0,33

Tabla 2. Modelo de regresión lineal múltiple para explicar el gasto municipal en publicidad (2016) en US\$

N: 315

Fuente: Elaboración propia.

GASTOS MUNICIPALES EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN: FACTORES EXPLICATIVOS

Para examinar la asociación entre diferentes atributos de las municipalidades y su gasto en publicidad, generamos un modelo de regresión lineal considerando como variable dependiente el gasto total de cada municipio en publicidad en el año 2016 en US\$, y como variables independientes el tamaño del presupuesto municipal, el tipo de comuna de acuerdo a la clasificación de Subdere, la población comunal, la zona donde se encuentra el municipio, la proporción del gasto dirigida a medios de holding, si el alcalde postula a la reelección y su afiliación partidaria. El modelo logra explicar 33% de la varianza del gasto en medios.

Al analizar los coeficientes de regresión se encuentran varias asociaciones relevantes. Al controlar por otras variables independientes, se observa una asociación positiva entre el presupuesto total del gobierno local y su gasto en publicidad. Por cada US\$10.000 adicionales que los gobiernos locales gastan anualmente en su presupuesto, se espera que aumenten sus gastos de publicidad en US\$10 (0,001 * 10,000). Por otra parte, los municipios menos poblados gastan más en publicidad. Al controlar todas las demás variables independientes, se espera que los gobiernos locales disminuyan su gasto anual en publicidad en US\$30 por cada 1.000 personas adicionales que vivan en un municipio. Municipios más ricos y con mayor población ejecutan estos gastos de manera más eficiente que los municipios pobres y menos poblados. En términos de área geográfica, manteniendo constantes todas las demás variables, se observa que los gobiernos locales del sur gastan US\$10.638 más que los del centro, y los del norte gastan anualmente en publicidad US\$9.876 más que los gobiernos locales de la región central.

No observamos una asociación clara entre el nivel de desarrollo comunal y su gasto en medios de comunicación ya que, al controlar otras variables, los gobiernos locales con el más bajo grado de desarrollo comunal (categoría 5) gastan menos que los municipios con el más alto desarrollo comunal (categoría 1). Sin embargo, los gobiernos locales de desarrollo medio-alto (categoría 2) gastan más que aquellos de mayor desarrollo (categoría 1).

Con respecto a la proporción del gasto dirigida a medios pertenecientes a holdings, se observa que, controlando por el resto de las variables del modelo, por cada 1% extra que los municipios gasten en medios de holding, se espera que el gasto total baje en US\$7.411.

Es decir, aquellos municipios que proporcionalmente más gasto realizan en medios de holding tienden a gastar menos recursos en publicidad.

Finalmente, el modelo de regresión lineal múltiple confirma la asociación entre la decisión del alcalde de postularse para la reelección y sus gastos de publicidad. Manteniendo todas las variables constantes, se espera que los gobiernos locales cuyos alcaldes se postulan para la reelección gasten en promedio US\$5.217 adicionales anualmente en publicidad que los gobiernos locales donde esto no ocurre. También se confirma la asociación entre el gasto en publicidad y la coalición política del alcalde. Como la categoría de referencia considerada en este caso fue la de los alcaldes pertenecientes a la Nueva Mayoría, se observa que sus homólogos de Chile Vamos gastan en promedio US\$8610 más que ellos en publicidad y que los alcaldes independientes gastan cerca de US\$2000 más al año que los alcaldes de la Nueva Mayoría.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los datos levantados en este trabajo permiten establecer la existencia de vínculos comerciales estables entre municipios y medios de comunicación en sus áreas de influencia directa a partir de la pauta publicitaria. Respecto de la relación entre publicidad oficial en el nivel local y pluralismo, los resultados descritos nos permiten delinear dos ámbitos de discusión complementarios.

El primer ámbito de análisis se relaciona con los potenciales impactos de la distribución de publicidad oficial y el pluralismo externo de los sistemas de medios regionales y locales. El levantamiento de datos realizado permite evaluar estas transferencias económicas según tipo de medios, tipo de propiedad y su ubicación. Estos criterios no agotan el análisis sobre diversidad en sistemas mediáticos locales (Napoli, Stonbely, McCollough, & Renninger, 2017), pero son usados como proxy para analizar una de sus dimensiones fundamentales, la diversidad de los canales informativos existentes (Napoli, 1999). Respecto de esta diversidad en las características de los medios escogidos como plataformas publicitarias, el análisis revela que las municipalidades focalizan sus recursos en publicidad en medios ubicados en sus comunas o regiones, lo que sugiere que los esfuerzos comunicacionales se orientan con claridad a las comunidades con las que estos municipios se relacionan. En tanto, desde la perspectiva de los tipos de plataforma y propiedad de los medios, distinguimos entre dos dinámicas

diferenciadas: los municipios ubicados en la Región Metropolitana y aquellos que están fuera de ella. Los municipios no metropolitanos distribuyen sus recursos publicitarios en medios de comunicación principalmente escritos y radiales de carácter regional o local, y en la mayoría de las regiones lo hacen en medios que no pertenecen a conglomerados mediáticos. Este hallazgo contradice la narrativa de concentración del avisaje en medios pertenecientes a holdings en el aparato público (Fucatel, 2005; Monckeberg, 2009), o al menos sugiere que la práctica de asignación de avisaje por parte de municipios ubicados en regiones se organiza de un modo distinto al gobierno central, lo que podría explicarse por las características propias de la comunicación local, así como la configuración de subsistemas de medios regionales y locales con características distintivas.

La situación es distinta en los municipios de la Región Metropolitana, que privilegian diarios pertenecientes a grupos de medios que tienen circulación nacional y que no se caracterizan por entregar una cobertura diaria y extensiva de aspectos del ámbito comunal. Esto produce que los municipios de la Región Metropolitana —a excepción de las comunas más ricas y cuyos alcaldes reciben cobertura frecuente— tengan costos más altos y menos capacidad de influencia en los medios metropolitanos, mientras que los alcaldes de regiones tienen costos más bajos y mayores posibilidades de influencia en medios de alcance focalizado.

El peso que estos recursos pueden tener desde el punto de vista de la viabilidad operacional de estas empresas periodísticas es, por cierto, inversamente proporcional al dinamismo económico de las regiones y comunas (Open Society Institute, 2005; Picco, 2013). Vale decir, mientras menos opciones de avisaje, más relevancia adquieren los fondos provenientes de municipios y otros servicios públicos, tanto desde el punto de vista de la estructura del sistema de medios como desde el de la viabilidad de empresas individuales.

El segundo ámbito de análisis se relaciona con el impacto de los ciclos electorales en la distribución de publicidad oficial. Desde esta perspectiva, el trabajo identificó asociaciones positivas que permiten establecer que lógicas de carácter político permean las decisiones sobre publicidad institucional en el nivel local. Creemos que estos resultados abren una serie de preguntas de investigación en la relación entre gobiernos locales y medios, en particular sobre los niveles de autonomía editorial que los medios puedan sostener frente a las

autoridades locales. Por una parte, la literatura identifica una politización frecuente de los recursos públicos destinados a comunicaciones (Young, 2007) que le entrega ventajas de visibilidad a las autoridades en ejercicio (Schiumerini & Page, 2012). En el caso de las municipalidades chilenas, con base en el estudio presentado podemos decir que estas ventajas se usan en el ámbito de los gastos en publicidad. Independientemente del contenido de estos avisos publicitarios, los resultados apuntan a que los municipios estarían más dispuestos a visibilizar programas, eventos y acciones de distinta índole en la cercanía de una elección, especialmente cuando el alcalde tiene intenciones de ser reelecto. Por otra parte, y como consecuencia lógica de lo anterior, los contextos electorales elevan el valor de los municipios para los medios, entendidos como clientes más interesados en publicar avisos. Lo anterior no implica necesariamente que los medios de comunicación

locales respondan con cobertura favorable a los alcaldes en todos los casos, ya que afirmarlo requeriría de datos empíricos de otra naturaleza. Sin embargo, a mayor dependencia financiera y mayor discrecionalidad en la asignación de la pauta, mayores serán las posibilidades de favorecer relaciones de tipo clientelar especialmente sensibles para la calidad de las democracias locales. Esto cobra fuerza en el contexto chileno, donde el clientelismo político se encuentra incrustado en las relaciones entre actores políticos y sociales en el nivel local (Durstun, 2012; Moya & Paillama, 2017).

El tipo de relaciones que se establecen entre medios y actores políticos se relaciona con la calidad y el pluralismo de los mercados de medios. En esta línea, creemos que los hallazgos presentados no agotan, sino que sugieren, líneas de investigación en un ámbito no explorado con la misma frecuencia que las relaciones entre actores mediáticos y políticos a nivel nacional.

DECLARACIÓN DE FINANCIAMIENTO Y APOYOS

Los resultados que se presentan en este artículo se enmarcan en la realización del estudio *Publicidad de gobiernos locales en medios de comunicación: inversión, pluralismo e influencia* (PLU160012), del Fondo de Estudios sobre el Pluralismo en el Sistema Informativo Nacional de CONICYT. Agradecemos al periodista Juan Pablo Figueroa, quien trabajó en la sistematización de datos, así como al equipo de asistentes que apoyó ese proceso (Pedro Kortmann, Javiera Maureira, Patricio Aguilera, Nicolás Rojas, Fabiola Pinto, Andrea Carrasco y Gustavo Donat).

NOTAS

1. De acuerdo al Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de 2019, México, Perú y Uruguay presentaron ese año avances legislativos para regular la asignación de publicidad oficial.
2. Esta cuota alcanzó un 25% en las Leyes de Presupuestos del Sector Público del año 2017 y 2018. Entre 2010 y 2016 la cuota señalada fue de 20%.
3. En 2015, Contraloría emitió un Informe de Investigación Especial en el municipio de San Antonio en relación a los servicios de publicidad contratados en medios locales (entre otros, el diario El Proa, El Líder de San Antonio), cuyos planes incluían entrevistas periódicas con el alcalde, saludos y otras acciones de tenor similar. El informe 640/2015 está disponible en www.contraloria.cl.
4. <http://www.investigaciondemedios.cl/proyectos-cartografia.html>
5. La Subdere desarrolla una tipología comunal que agrupa a las comunas chilenas en cinco grupos, donde el grupo 1 representa a grandes comunas metropolitanas con desarrollo alto, el grupo 2 a comunas mayores con desarrollo medio, el grupo 3 a comunas urbanas medianas con desarrollo medio, el grupo 4 a comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio y el 5, a comunas semiurbanas y rurales con desarrollo bajo.
6. Datos producidos el año 2016 por la Asociación Chilena de Agencias de Publicidad sitúan en una cifra cercana a los US\$900 millones la inversión publicitaria anual en televisión, radio y prensa escrita, la que tiende a concentrarse en grandes medios de comunicación. De acuerdo a este cálculo, los gastos municipales en publicidad representarían un porcentaje cercano a 1% (ACHAP, 2016).
7. El N de cada año considera a todas las municipalidades donde existía información sobre la cantidad gastada y el formato del medio donde se publicó la publicidad. Este criterio aplica a todas las figuras.

REFERENCIAS

- ACHAP. (2016). *Inversión en comunicaciones publicitarias 2016* (Investment in advertising communications 2016) (PDF file). Retrieved from <http://www.achap.cl/wp-content/uploads/2017/06/documento-inversion-publicitaria-2016-achap.pdf>
- Apieza, S. (2010). La regulación de la publicidad oficial y las medidas anticoncentración de medios de comunicación: otro nudo gordiano del pluralismo informativo en México (The regulation of official advertising and anti-concentration measures of the media: another Gordian knot of informative pluralism in Mexico). *Revista de La Facultad de Derecho de México*, 60(254), 91-108. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2010.254.30200>
- Arriagada, A., Correa, T., Scherman, A., & Abarzúa, J. (2015). Santiago no es Chile: brechas, prácticas y percepciones de la representación medial en las audiencias chilenas (Santiago is not Chile: Gaps, practices, and perceptions of media representation in Chilean audiences). *Cuadernos.info*, (37), 63-75. <https://doi.org/10.7764/cdi.37.769>
- Asociación por los Derechos Civiles & Open Society Institute. (2008). *The Price of Silence. The Growing Threat of Soft Censorship in Latin America*. New York: Open Society Institute.
- Becerra, M. (2011). *Quid pro quo. La publicidad oficial en la Argentina y sus múltiples facetas* (Quid pro quo. Official advertising in Argentina and its multiple facets). Retrieved from <http://poderciudadano.org/wp/wp-content/uploads/2011/12/InformeFinalPublicidadOficialArgentina2011.pdf>
- Becerra, M. & Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015)* (Infocommunication concentration in Latin America (2000-2015)). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Besley, T. & Prat, A. (2006). Handcuffs for the grabbing hand? Media capture and government accountability. *American Economic Review*, 96(3), 720-736. <https://doi.org/10.1257/aer.96.3.720>
- Cámara de Diputados. (2007). *Informe de la comisión especial investigadora sobre avisaje del Estado* (Report of the special investigative commission on State advertising). Valparaíso: Cámara de Diputados. Retrieved from <http://www.observatoriofucatel.cl/informe-de-la-comision-de-la-camara-de-diputados-sobre-de-avisaje-del-estado/>
- Christians, C., Glasser, T., McQuail, D., Nordenstreng, K., & White, R. (2009). *Normative Theories of the Media: Journalism in Democratic Societies*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- CIDH. (2003). *Informe Anual. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión* (Annual Report. Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression). Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión* (Principles on the regulation of official advertising and freedom of expression). Retrieved from <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%20o5%2007.pdf>
- CIDH. (2015). *Informe Anual. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión* (Annual Report. Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression). Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Contraloría General de la República. (2016). *Estudio sobre Gastos en Publicidad & Difusión en el Sector Municipal 2006 –2016* (Study on Advertising and Dissemination Expenses in the Municipal Sector 2006 –2016) (PDF file). Retrieved from <https://www.contraloria.cl/documents/451102/2132612/Estudio2006-2016+%281%29.pdf/17c865bc-4ada-9f46-b8d6-d8b1c3e7cc0d>
- Crettaz, J. (2019). La publicidad gubernamental en Argentina entre 2000-2017: crecimiento exponencial, usufructo electoral y crisis de los medios (Government advertising in Argentina between 2000-2017: exponential growth, electoral usufruct and media crisis). *Cuadernos.info*, (44), 99-115. <https://doi.org/10.7764/cdi.44.1630>
- Di Tella, R. & Franceschelli, I. (2011). Government Advertising and Media Coverage of Corruption Scandals. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(4), 119-151. <https://doi.org/10.1257/app.3.4.119>

- Dupuy, J. & Ruelas, A. C. (2014). *Buying compliance: Governmental Advertising and Soft Censorship in México*. Paris: Wan-Ifra. Retrieved from https://www.wan-ifra.org/sites/default/files/field_article_file/SCMexENG_0.pdf
- Durston, J. (2012). Clientelismo político y actores populares en tres regiones de Chile (Political clientelism and popular actors in three Chilean regions). In G. Delamaza, N. Cunill, & A. Joignant (Eds.), *Nueva agenda de descentralización en Chile: sentando más actores a la mesa* (New decentralization agenda in Chile: putting more actors at the table) (pp. 369-392). Santiago: RIL Editores.
- Fucatel. (2005). *Análisis Distribución Avisaje Publicitario de las Empresas Estatales*. (Advertising Distribution Analysis of State Companies). Santiago: Observatorio de Medios Fucatel. Retrieved from <http://www.observatoriofucatel.cl/analisis-distribucion-avisaje-publicitario-de-las-empresas-estatales/>
- Gervasoni, C. (2016). Fortalezas y Debilidades de la Democracia Subnacional: Una Comparación de las Encuestas a Expertos de Argentina y México (Strengths and Weaknesses of Subnational Democracy: A Comparison of Expert Surveys in Argentina and Mexico). In N. Loza & I. Méndez (Coords.), *Poderes y democracias: La política subnacional en México* (Powers and democracies: Subnational politics in Mexico) (pp. 45-70). Mexico: FLACSO México.
- Gibbons, T. (2015). Active pluralism: Dialogue and engagement as basic media policy principles. *International Journal of Communication*, 9(1), 1382-1399. Retrieved from <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/2762>
- Godoy, S. (2016). Media Ownership and Concentration in Chile. In E. M. Noam (Ed.), *Who owns the world's media? Media concentration and ownership around the world* (pp. 641-673). Oxford: Oxford University Press.
- Hallin, D. & Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ingelmo, M. (2017). *Pauta oficial, ciclo electoral y alineamiento político* (Official advertising, electoral cycle and political alignment) (Master's thesis). Retrieved from <https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/11120>
- Jansen, S. (2010). Ambiguities and Imperatives of Market Censorship: The Brief History of a Critical Concept. *Westminster Papers in Communication and Culture*, 7(2), 12-30. <https://doi.org/10.16997/wpcc.141>
- Kleis Nielsen, R. (2015). Local newspapers as keystone media: The increased importance of diminished newspapers for local political information environments. In R. K. Nielsen (Ed.), *Local Journalism: The Decline of Newspapers and the Rise of Digital Media* (pp. 40-55). London: I.B. Tauris. <https://doi.org/10.3386/w19846>
- Mardones, R. (2006). Descentralización y Transición en Chile (Decentralization and Transition in Chile). *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 3-24. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100001>
- Márquez-Ramírez, M. & Guerrero, M. A. (2017). Clientelism and media capture in Latin America. In A. Schiffrin (Ed.), *In the service of power: Media capture and the threat to democracy* (pp. 43-58). Washington, DC: Center for International Media Assistance.
- McChesney, R. (1999). *Rich Media, Poor Democracy*. Illinois: University of Illinois Press.
- McLeod, J. M., Scheufele, D. A., & Moy, P. (1999). Community, Communication, and Participation: The Role of Mass Media and Interpersonal Discussion in Local Political Participation. *Political Communication*, 16(3), 315-336. <https://doi.org/10.1080/105846099198659>
- Merril, J. C. (1974). *The imperative of freedom. A philosophy of journalistic autonomy*. New York: Hastings House.
- Monckeberg, M. O. (2009). *Los magnates de la prensa* (Press moguls). Santiago: Debate.
- Moya, E. & Paillama, D. (2017). Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista (Clientelism and corruption in contexts of low statehood, a mutualistic relationship). *Revista de Sociología e Política*, 25(64), 73-98. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256406>
- Napoli, P. M. (1999). Deconstructing the diversity principle. *Journal of Communication*, 49(4), 7-34. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1999.tb02815.x>

- Napoli, P. M., Stonbely, S., McCollough, K., & Renninger, B. (2017). Local Journalism and the Information Needs of Local Communities: Toward a scalable assessment approach. *Journalism Practice*, 11(4), 373-395. <https://doi.org/10.1080/17512786.2016.1146625>
- Open Society Institute. (2005). *Buying the News: A Report on Financial and Indirect Censorship in Argentina*. New York: Open Society Institute. Retrieved from <https://www.justiceinitiative.org/publications/buying-news-report-financial-and-indirect-censorship-argentina>
- Peña, C. C., Aguirre, G. C., & Quiroga, M. M. (2015). Elecciones primarias y personalización de la política. El caso de las elecciones locales en Chile 2012 (Primary elections and personalization of politics. The case of the local elections in Chile 2012). *Revista de Ciencia Política*, 35(2), 273-298. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000200002>
- Picco, E. (2013). Sistemas mediáticos subnacionales argentinos : heterogeneidad y diferencias en contextos neopopulistas (Sub-national Media Systems in Argentina: Heterogeneity and Differences in Neo-populist Contexts). *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (46), 83-100. <https://doi.org/10.17141/iconos.46.2013.132>
- Sánchez, N. (2011). *El precio de la publicidad oficial: opacidad, discrecionalidad y desinformación. México* (The price of official advertising: opacity, discretionality and disinformation. Mexico) (PDF file). Retrieved from <http://www.iniciativasinaloa.org.mx/wp-content/uploads/2016/01/El-precio-de-la-publicidad-oficial-SINALOA.pdf>
- Sapiezynska, E. & Lagos, C. (2016). Media freedom indexes in democracies: A critical perspective through the cases of Poland and Chile. *International Journal of Communication*, 10, 549-570. Retrieved from <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/3679>
- Schiumerini, L. & Page, M. (2012). *El efecto "cancha inclinada": ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas* (The "sloping court" effect: advantages of the ruling party in the politics of the Argentine provinces). Buenos Aires: CIPPEC. Retrieved from <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1822.pdf>
- Sunkel, G. & Geoffroy, E. (2002). Concentración económica de los medios de comunicación. Peculiaridades del caso chileno (Economic concentration of the media. Peculiarities of the Chilean case). *Comunicación y Medios*, (13), 135-150. Retrieved from <https://comunicacionymedios.uchile.cl/index.php/RCM/article/view/12985>
- Waisbord, S. (2012). Political Communication in Latin America. In H. Semetko & M. Scammel (Eds.), *The SAGE Handbook of Political Communication* (pp. 437-449). New York: Sage.
- Waisbord, S. (2014). Latin America Media and The Limitations of the "Globalization" Paradigm. In M. A. Guerrero & M. Márquez-Ramírez (Eds.), *Media Systems and Communication Policies in Latin America* (pp. 24-41). New York: Palgrave Macmillan.
- Young, S. (2006). Not biting the hand that feeds?: Media reporting of government advertising in Australia. *Journalism Studies*, 7(4), 554-574. <https://doi.org/10.1080/14616700600757993>
- Young, S. (2007). The regulation of government advertising in Australia: The politicisation of a public policy issue. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 438-452. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00555.x>

SOBRE LOS AUTORES

Ximena Orchard, investigadora y directora del Departamento de Periodismo de la Universidad Alberto Hurtado, máster en Comunicación Política y doctora por la University of Sheffield. Sus líneas de investigación son las culturas de comunicación política, rutinas periodísticas y las relaciones entre prensa y poder. Es coordinadora del Programa de Investigación de Medios.

Juan I. Venegas-Muggli, asesor en investigación de la Dirección de Análisis Institucional de la Universidad Tecnológica de Chile, INACAP. Es doctor en Sociología por la University College London. Sus líneas de investigación son la evaluación de implementación e impacto de políticas públicas, influencia de movimientos sociales en la política y acceso y permanencia de estudiantes a y en la educación superior. Ha sido asesor metodológico en diversos estudios en el ámbito de las Ciencias Sociales.