

La publicidad oficial como financiamiento político oculto: análisis teórico y empírico del caso argentino

Fabrizio Nahuel Aguirre

fabrizionaguirre@gmail.com

CONICET. Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno.

Matías Alejandro Caro

matiasalejandrocara@gmail.com

CONICET. Universidad Católica de Córdoba, Unidad Asociada: Área de Ciencias Sociales y Humanidades.

Federico Ariel Olagaray

fedeolagaray@gmail.com

Universidad Católica de Córdoba, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Recibido: 21 de agosto de 2019.

Aceptado: 19 de noviembre de 2019.

Resumen

El presente trabajo pretende brindar sustento teórico a la hipótesis de que la pauta o publicidad oficial puede ser –y es– utilizada como herramienta electoral al servicio de los incumbentes (es decir, quienes se encuentran al frente del Poder Ejecutivo). Para ello se presenta una discusión bibliográfica sobre las causas, los contextos y los mecanismos en que tal estrategia opera. Luego, se analiza el caso argentino para ofrecer información empírica que demuestra un crecimiento exponencial, en términos reales, de los montos destinados a la publicidad oficial entre 2000 y 2014, y una asignación inequitativa entre los diversos medios gráficos.

Palabras clave: publicidad oficial, gobierno, medios de comunicación, financiamiento político.

Government advertising as hidden political funding: a theoretical and empirical analysis of the case of Argentina

Abstract

This work hopes to lay the theoretical groundwork for the hypothesis that government advertising can be –and is– used as an electioneering tool in favor of incumbents, that is, those currently

heading the Executive Branch. To achieve this, we will present a bibliographical discussion of the causes, contexts, and mechanisms involved in this strategy, and then analyze the example of Argentina. We will offer empirical data showing the exponential growth, even adjusting for inflation, of government advertising spending between 2000 and 2014, and its unequal distribution across different newspapers.

Key words: government advertising, government, communications media, political funding.

A publicidade oficial como financiamento político oculto: análise teórico e empírico do caso argentino

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo fornecer suporte teórico à hipótese de que a publicidade oficial pode ser -e é-, utilizada como uma ferramenta eleitoral ao serviço dos incumbentes (aqueles que detêm o Poder Executivo). Para tal fim, apresenta-se uma discussão bibliográfica sobre as causas, contextos e mecanismos nos quais essa estratégia opera. Logo, analisa-se o caso argentino, para oferecer informações empíricas que demonstram um crescimento exponencial, em termos reais, dos valores destinados à propaganda oficial entre 2000 e 2014, e uma distribuição desigual entre os diferentes meios gráficos.

Palavras chave: publicidade oficial, governo, meios de comunicação, financiamento político.

Introducción

El presente trabajo analiza si la llamada *publicidad oficial*¹ puede ser pensada como una forma de financiamiento político oculto. Esto se da en el contexto particular de un reavivamiento de las discusiones sobre defensa de la libertad de expresión, el derecho ciudadano a informarse y la percepción de la utilización política de los medios. En tal sentido, el estudio se abocará a una revisión de la bibliografía especializada en la materia, para dar cuenta de las facetas política, económica, institucional e informal del problema. Luego se complementará lo anterior con información proveniente del gasto en pauta en el período 2000-2014 en la Argentina. En esta línea, se sostiene la hipótesis de que la pauta oficial tiene una finalidad estratégica, que apunta a robustecer la posición política de los incumbentes (es decir, quienes están a cargo del gobierno), tal como se deriva del crecimiento exponencial y sostenido del gasto público en pauta oficial y su falta de proporcionalidad en la asignación entre medios.

La publicidad o pauta oficial

Desde un enfoque descriptivo, se entiende la publicidad oficial como elemento clave de interacción entre el gobierno y el entorno del sistema político. Bennett (1990) indaga las relaciones entre ambos, en función de su hipótesis de la indexación. Según

¹ A los efectos del artículo y en concordancia con la bibliografía, se emplean de manera indistinta las expresiones *publicidad oficial*, *publicidad gubernamental* o simplemente *publicidad*, y se entiende por todas ellas, más allá de sus especificidades, las erogaciones en publicidad del Estado sobre temas de interés.

esta, los periodistas atienden solo cierto rango de voces en sus noticias y editoriales, de acuerdo con las perspectivas expresadas en la corriente principal de la voz gubernamental sobre el tema en cuestión. Esta labor significa más un atajo cognitivo plasmado en prácticas y discursos habituales que un orden normativo coherente y cerrado en favor del *statu quo*.

Por su parte, Chomsky y Herman (2002) señalan que los medios están inmersos en el sistema de mercado y dependen de toda forma de publicidad para llevar a cabo sus actividades. Así, se advierte que el principal filtro de contenidos respecto al gobierno responde a la publicidad oficial. Afirman que, sin embargo, si se va más allá, los medios muestran dependencia del gobierno en tanto fuente de noticias, pues este produce gran cantidad del material devenido en insumo de programación y que también sirve como subsidio de información.

En resumen, la faceta descriptiva considera la publicidad oficial como un subsidio de información para los medios, que lleva como correlato una significativa proporción de ganancias en el mercado de medios, particularmente en la televisión. En el caso argentino, tal publicidad se erige como el principal recurso de sostenimiento económico de una gran porción de los medios de comunicación.

Un problema adicional resulta de tener en cuenta la tendencia a la concentración, propia del mercado publicitario privado.² Así, se configura un sistema de información pública caracterizado por una pequeña porción consolidada en el sector privado y una extensa periferia más o menos dependiente del sostén estatal (Becerra, 2011).

Desde una perspectiva normativa, se debe atender a los criterios que guían la administración de la publicidad en el marco de las relaciones entre el gobierno y el entorno del sistema político, focalizando en la interacción entre el gobierno y la prensa. Así, desde el punto de vista legal y formal, se considera la publicidad oficial como una pieza importante del sistema político republicano,³ entendida como publicidad de los actos de gobierno, dado el reconocimiento previo de los límites que la sociedad puede encontrar para tomar conocimiento de los asuntos públicos.⁴ De este modo, la publicidad se convierte en el canal de difusión de algún interés público en las áreas de políticas para acercar su conocimiento a la ciudadanía (Becerra, 2011). Asimismo, en una suerte de redescubrimiento de esta clave de legitimación de la publicidad gubernamental, se ha extendido su entendimiento como mecanismo de inversión social (Taricco, 2009),

² En función de la concentración de los medios de comunicación, los ingresos de una gran parte de las empresas privadas de medios dependen en más del 90% del avisador oficial (Becerra, 2011).

³ En los estudios constitucionales, se entiende la publicidad gubernamental como parte derivada de la forma de régimen señalada en el artículo 1º de la Constitución Nacional y como obligación a un derecho implícito, de acuerdo con el artículo 33 de la Carta Magna (Gelli, 2004).

⁴ La difusión de los actos de gobierno por medio de la publicidad serviría a fines ulteriores, como “controlar la eventual corrupción, identificar presiones de los poderes sociales o económicos, hacer efectiva la responsabilidad política-electoral” (Gelli, 2004, p. 26).

caracterizado por la provisión de campañas publicitarias con un fuerte contenido social y comprometido con una filosofía o ética de la responsabilidad que corresponde cumplir en todo gobierno.

Sin embargo, la mentada función normativa de la pauta oficial parece estar permeada en la realidad por intereses particulares. En tal sentido, Chomsky y Herman (2002) subrayan cómo los medios, el gobierno y las empresas tienen intereses solapados que satisfacen por medio de dinero y poder para filtrar y quitar de escena ciertas noticias adversas a aquellos. Remarcan un orden normativo de prensa y gobierno como socios complacientes y decididos a la conservación del *statu quo*.⁵

De acuerdo con Leiras y Schiumerini (2011), la publicidad oficial constituye el principal recurso de visibilidad del gobierno. Se trata de una herramienta estratégica dentro del juego político, que opera a favor del oficialismo y termina por replicar una relación patrón-cliente respecto a los medios. Esto daría pie al movimiento de flujos de dinero desde el gobierno hacia medios de comunicación facilitadores, así como el retiro de la publicidad oficial a aquellos cuya editorial no se alinee con el oficialismo.

Este escenario permite hablar de un “estado de relaciones públicas” (Young, 2005, p. 3), caracterizado por la situación actual de democracias de audiencias, en las que las instancias electorales se convierten en campañas permanentes. La extensión de la dinámica electoral y su falta de regulación vuelven proclives a los gobiernos a explotar el recurso comunicativo en su beneficio a partir de la difusión informativa centrada en sí mismos.

Estado, medios y noticias: la información pública en clave relacional

El mencionado estado de relaciones públicas explicita el interés de los gobiernos por el manejo de la información pública. No obstante, dado que la información es un bien público: ¿qué lleva a los medios y a otros grupos de poder a aplicar sesgos o recortes intencionados detrás de las noticias? Prat y Strömberg (2013) señalan que los modelos teóricos construidos en torno a la cuestión varían según se coloque el punto de partida en el lado de la oferta o la demanda de la información del mercado particular de las noticias.

Desde el lado de la oferta, la administración de información depende de los propietarios de los medios. Según el modelo de Baron (2006), los medios son considerados como empresas maximizadoras de beneficios a largo plazo. Dos variables organizacionales de peso para su funcionamiento interno son los salarios de los periodistas (y, por extensión, de los demás empleados) y la discreción permitida en las noticias.

⁵ Para el caso argentino, “un artículo de *The Economist* (2006) contrasta los medios nacionales y provinciales reportando que “Los medios nacionales son menos dependientes de la publicidad oficial, pero reciben otros favores. El Gobierno ha sido particularmente amable con el Grupo Clarín, el conglomerado de medios más extendido de Argentina” (Di Tella y Franceschelli, 2011, p. 7).

Según la variable en la que se ponga el foco, existe un modelo de medios que afronta altos costos fijos en personal pero con mayor calidad informativa, y otro más competitivo en el mercado, aunque de baja calidad y, por ende, con poca influencia respecto a la audiencia.

Desde el lado de la demanda, el panorama es diferente. Una de las explicaciones centrales se refiere al sesgo cognitivo de los espectadores (Mullainathan y Schleifer, 2005). El sesgo de confirmación, como se lo conoce desde la psicología, hace alusión a la búsqueda de la interpretación de la evidencia en forma favorable a creencias, expectativas o a una hipótesis preexistente (Nickerson, 1998). En este caso, cada uno buscaría en los medios una confirmación de sus intuiciones previas. De este modo, las distorsiones informativas no serían, en principio, un costo, sino la necesidad de los demandantes. La delimitación de esas intuiciones previas será la actividad en la que se puede dar la búsqueda de sesgos de la información por parte de los diversos actores interesados.

Hasta este punto se han mencionado algunos de los beneficios y costos que hacen al medio como empresa. Los primeros derivan fundamentalmente de una fuente primaria ligada a la publicidad comercial y dependiente de la audiencia, que hace funcionar a los medios de manera independiente del poder político. Pero también hay una fuente de beneficios disponibles a partir de arreglos políticos. Conforme al modelo endógeno de captura de Besley y Prat (2006), los medios necesitan de una transferencia en dinero o influencia del incumbente, que, en tanto actor maximizador de su propia utilidad (la permanencia en el poder), la destina con el fin de evitar las noticias que le sean adversas, en un contexto de campaña permanente por su reelección. La publicidad oficial, según la regulación que reciba, puede ser entendida como una clase de una u otra fuente de ingresos.

Por su parte, dentro de los costos, están los internos, que hacen al funcionamiento regular del medio. Se trata principalmente de costos fijos vinculados con los periodistas y demás empleados.⁶ También hay otros externos o relacionales, ligados a la pérdida de audiencia frente a la competencia, con la merma que eso puede representar en términos publicitarios.

La consideración de los beneficios y costos permite avanzar en una discusión ya anticipada: intentar determinar si efectivamente existe algún mecanismo (ya sea desde la oferta o desde la demanda) que empuje a los medios a optar por el sesgo y que posibilite la eventual captura de esos medios por parte del gobierno. Así, hay que preguntarse cuáles son los márgenes entre los que se juega esa distorsión sin afectar las metas de los medios o de los funcionarios en el gobierno.

⁶ Para el modelo de Baron (2006), estos costos fijos pueden ser en dinero o influencia, según el criterio del propietario del medio de comunicación.

Sesgos informativos, competencia y captura: la publicidad en la encrucijada

Algunos autores sostienen que los medios apuestan por un sesgo bien marcado, en este caso, en las noticias. De ese modo, lograrían diferenciarse del resto y evitar el precio de la competencia. La propia competencia y el ansia por superarla potenciarían la distorsión informativa y la baja calidad periodística (Baron, 2006).

Con mayor frecuencia se sostiene que es el incremento en la competencia lo que lleva a una progresiva reducción de toda distorsión. En efecto, Petrova (2008) presenta evidencia histórica sobre cómo el desarrollo de la publicidad comercial llevó a que los medios pasaran de ser partidistas a independientes de los poderes externos.

En línea con la posición mayoritaria de la literatura, Prat y Strömberg (2013) señalan algunas claves para hablar de un sistema de protección frente a la cooptación política de los medios. La primera es la necesidad de un pluralismo que encarezca las ofertas que el incumbente debe realizar hacia todos los medios en circulación. La segunda consiste en que haya una relación prudente entre el gobierno y los medios, sostenida en un plano institucional o cultural, que impida la captura *per se*. Una tercera apunta a la existencia de grandes beneficios comerciales derivados de las noticias, lo que potencia la independencia de los medios. En este marco, es posible encontrar un correlato de tal sistema en un tipo de regulación de la publicidad oficial que limite los beneficios de la distorsión informativa para el propietario y el incumbente.

Sin embargo, hay una serie de condicionantes que bloquean el sistema competitivo de protección. Quizás el más importante sea la disposición de un mercado de medios concentrado y, en un extremo, de carácter monopólico. Esto impide hablar de condiciones para el pluralismo, el principal resguardo frente a la posibilidad de captura. De manera concomitante, un medio de comunicación en posición de monopolio puede combinar los grandes beneficios derivados de publicidad (de los cuales, naturalmente, será el mayor destinatario) con una relación de igual a igual respecto al incumbente como su socio o juez. En este escenario, será difícil anticipar un patrón determinado de publicidad oficial en la medida de sus efectos políticos. De todas maneras, tal condicionante lleva a ampliar la discusión sobre la captura, que ya no se circunscribe solo a una captura gubernamental de los medios, sino también a la operada por el monopolio.

Otro condicionante explorado por Petrova (2008) responde a la presencia de una desigualdad económica. En relación con lo anterior, los actores o grupos de actores más acomodados están en posición favorable para generar arreglos con el gobierno o los medios. Esto permite abrir el juego a los denominados *grupos de interés* y, entre ellos, a los mismos agentes publicitarios. Esta muestra de un mercado informativo de competencia imperfecta da entidad a la advertencia de Petrova (2008), quien, luego de problematizar las premisas generalmente compartidas acerca de las propiedades de ese mercado, señala que el crecimiento de la oferta publicitaria no puede asumirse en

solitario, ya que no impide que surja la disposición para pagar con el fin de captar un nuevo cliente por parte de un grupo de interés (como los monopolios y agentes publicitarios) o un incumbente.

El gasto en publicidad oficial como herramienta de campaña

En este trabajo se sostiene la hipótesis de que la pauta oficial tiende a utilizarse como herramienta de campaña. En ese sentido, allí donde las elecciones son competitivas y transparentes, la necesidad de recursos, especialmente económicos, es cada vez mayor. El papel del financiamiento en las elecciones ya comentado y la desproporción en los aportes privados, con su consecuente impacto electoral, parecen avivar las iniciativas de regulación hacia un sistema de financiamiento puramente público. Sin embargo, esta desproporción de fuerzas en el ámbito democrático es difícil de subsanar (Rowland, 2004). La relación explicitada entre el financiamiento y los resultados electorales es sostenida por la literatura específica sobre el tema (Abramowitz, 1988; Jacobson, 1978; Moon, 2006; Stratmann, 1991).

Recientemente, Freille (2014) examina empíricamente este vínculo usando microdatos obtenidos en la Argentina, y encuentra que existe una relación positiva entre la mayor incidencia de aportes privados en el total y el éxito electoral de los candidatos. Allí, se remarca una diferencia en los resultados, dado que el financiamiento privado tiene mayor influencia sobre los de los desafiantes que sobre los de los incumbentes u oficialistas (Freille, 2014). La explicación sugerida es que los incumbentes encuentran otros medios, propios de su posición al frente del gobierno, para financiar sus campañas de manera indirecta, y uno de ellos es la publicidad oficial.

¿Es necesario que el gobierno pague?

La problemática planteada adquiere especial interés porque la utilización de la pauta oficial para el posicionamiento del incumbente no puede ser emulada por los opositores, pues estos no poseen los mismos recursos, que teóricamente deberían ser utilizados para fines informativos sobre la acción de gobierno, y no para su provecho electoral. Se puede pensar que la necesidad del gobierno de invertir dinero en pauta oficial como herramienta para mejorar la visión del público sobre su gestión, y así posicionarse mejor para las siguientes elecciones, sería algo esperable de aquellos cuya gestión no hace posible que los medios brinden información favorable sobre ellos. Sin embargo, el trabajo de Gehlbach y Sonin (2014) revela que, para que el gobierno obtenga de los medios una inclinación favorable, debe pagar. ¿A qué se debe esto? En primer lugar, argumentan que el control gubernamental de los medios disminuye la calidad de la información, dado que esta pasa a ser, en mayor o menor medida, sesgada, y tal sesgo produce, a la vez, una

disminución de la audiencia por parte de quienes valoran la información. Un ejemplo de esto es el caso de Rusia, en el que “el cambio en la política editorial que acompañó la toma de una estación de televisión privada rusa por parte del Kremlin, causó que la audiencia de tal radio disminuyera aproximadamente un tercio” (p. 2).

Asimismo, la disminución de la audiencia produce una merma en los ingresos procedentes de los anunciantes privados, que no anunciarán en medios con menor audiencia o, si lo hacen, solamente estarán dispuestos a desembolsar montos menores. Esta reducción de los ingresos privados de los medios debe ser compensada por el aporte gubernamental, lo cual es prácticamente inevitable en los casos en que el gobierno se disponga a asegurarse la inclinación favorable de algún medio en particular.

En tercer lugar, el logro del apoyo de los medios al gobierno parece reeditar en resultados electorales, independientemente de cuál haya sido la forma de captación. Así, tal respaldo de los medios al incumbente puede generarle a este entre 1 y 5 puntos porcentuales de ventaja (Dalton, Beck y Huckfeldt, 1998; Goldenberg y Traugott, 1981; Hollander, 1979; Krebs, 1998; Lessem, 2003; Robinson, 1976). En efecto, según Dalton y colegas (1998), el contenido editorial de los medios consumidos afecta efectivamente la valoración de los candidatos, lo que deja de lado la hipótesis de los efectos mínimos de los medios de comunicación.

No obstante, DellaVigna y Gentzkow (2010) aportan nuevas variables a la discusión, pues señalan que, si la pauta oficial puede ser usada para cambiar la línea editorial de un medio y, por tanto, afectar a los votantes, entonces debería revisarse cómo es consumo de medios de tales votantes. Los autores llegan a la conclusión de que los lectores tienden a escoger los medios que respaldan sus puntos de vista.

Sobre la base de lo anterior, no parecería tener sentido que el gobierno buscara controlar mediante pauta un medio en el que ya se brinda información favorable. Sin embargo, no debe olvidarse que, aun así, la pauta oficial puede hacer la diferencia entre la subsistencia o no del medio de comunicación. Asimismo, la ventaja electoral no estaría dada por modificar las actitudes de los lectores, sino por brindar herramientas, como argumentos e información, para el debate en la esfera pública.

Existe también la posibilidad de pautar en un medio de corte opositor a los fines de modificar su línea editorial y llegar a un público menos adepto o francamente opositor. Sin embargo, esto no se da sin consecuencias, dado que, como demuestra el trabajo de Gehlbach y Sonin (2014) para el caso ruso, los cambios en la línea editorial reducen el número de consumidores de los medios en cuestión. Nuevamente, aunque pareciera un sinsentido pautar en tales medios, dada la posibilidad de generar reactancia (Brehm, 1966) en el público, tal intervención no solo se justifica por el pequeño margen de nuevos adeptos que el gobierno puede encontrar, sino también por la posibili-

dad de disminuir la propagación de argumentos e información que puedan favorecer a los opositores en la esfera pública.

La influencia entre la inclinación de un medio en particular y los resultados electorales también se hace patente en el trabajo de Della Vigna y Gentzkow (2010), quienes demuestran cómo en los pueblos de Estados Unidos en los que se introdujo a partir del año 2000 la señal de televisión Fox News, tradicionalmente conservadora, los candidatos del partido republicano tendieron a mejorar su nivel de votos de 0,4 a 0,7 puntos porcentuales con respecto a la elección de 1996.

A la vez, el trabajo de Ansolabehere, Lessem y Snyder (2006) da cuenta de cómo, desde 1940 hasta 1990, el acompañamiento de los diarios estadounidenses al oficialismo pasó de un 58% a un 80%, es decir, se acentuó cada vez más el apoyo de los medios -gráficos, en este caso- al incumbente, y pudo haber sido la utilización estratégica de la pauta oficial la explicación de este aumento. Según el mismo trabajo, un aumento del 22% del apoyo de los diarios al incumbente, multiplicado por entre 1 y 5 puntos de ventaja que la bibliografía arroja a quienes cuentan con el apoyo de los medios, hace que la ventaja del oficialismo sobre el desafiante se haya estirado entre 0,2 y 1 puntos porcentuales con el correr de los años.

Las cifras presentadas pueden parecer bajas. Sin embargo, si se tiene en cuenta que la gestión de gobierno generalmente desgasta la imagen de los gobernantes y que la erosión se debe en gran medida a la acción de los medios, la existencia de la pauta oficial como herramienta de campaña que torna la influencia negativa de los medios en positiva no resulta nada despreciable para el oficialismo.

Análisis descriptivo del caso argentino

La presente sección se propone contrastar las hipótesis sostenidas hasta ahora con la información empírica disponible. Para la construcción de la base sobre publicidad oficial se ha tomado el período 2000-2014. Para ello, se utilizaron los datos sistematizados por Poder Ciudadano (s. d.).⁷ Entre 2000 y 2008, se encuentran clasificados por organismo de gobierno -y se aclara si este es centralizado o descentralizado-, por monto, por empresa a la que se le brinda la pauta y por fecha (mes y año). Respecto a 2009 y 2010, el gobierno nacional cambió el modo de presentación de los datos y dejó de presentar la totalidad de la información. Algo similar sucede en 2011 y 2012; finalmente, se retoma la normalidad en 2013 y 2014. Estas particularidades generaron una dificultad para trabajar con los datos, pues hizo falta homogeneizarlos a los fines de efectuar comparaciones e inferir conclusiones.

⁷ Los datos utilizados se encuentran disponibles en el siguiente enlace: <http://www.publicidadoficial.org.ar/index.php/es/>.

En primer lugar, se tomaron los datos correspondientes a los períodos 2000-2008 y 2013-2014. Por su similar presentación, se clasificaron los gastos únicamente por organismo, monto, tipo de medio, medio y fecha (mes y año), para poder observar con facilidad el gasto total efectuado por cada uno de los órganos en cada uno de los meses y para tratar de inferir patrones de aumento de la publicidad en etapas electorales. Con respecto a los valores monetarios del gasto gubernamental en publicidad oficial, estos se encuentran deflactados,⁸ por lo que los años son comparables a pesar de la inflación del período.

Entre enero del 2000 y diciembre del 2005 se tomaron los valores del Índice de Precios del Consumidor (IPC) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). En cambio, en los períodos posteriores, debido a los cambios ocurridos en el organismo estatal,⁹ se emplearon los datos provenientes del IPC de la provincia de Santa Fe (hasta diciembre de 2011), de la provincia de San Luis (hasta enero de 2014) y el IPC Congreso (en adelante).

Datos y resultados

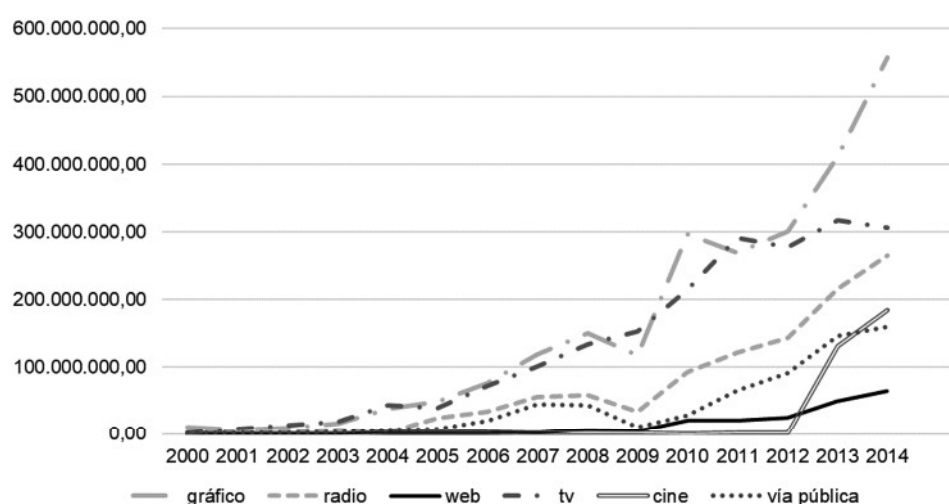


Figura 1. Gasto en pauta oficial del gobierno de la República Argentina por rubro y año.¹⁰

⁸ Se denomina deflactación a la conversión de un valor medido en términos nominales en otro expresado en términos reales. Se realiza con el fin de eliminar los efectos producidos por los cambios en los precios (inflación o deflación). De este modo, se vuelve posible efectuar una comparación de los valores. Para ello, se multiplica el importe inicial que se desea actualizar por el coeficiente resultante de dividir el número índice del mes al que se quiere llegar (IPC final) por el número índice del mes en el que se encuentra expresado originalmente el importe (IPC inicial).

⁹ Durante el período analizado existieron fuertes críticas a las mediciones nacionales de inflación efectuadas por el INDEC. De allí la necesidad de trabajar a partir de enero de 2006 con las mediciones de las provincias de Santa Fe y San Luis, además de las mediciones que realizaba la oposición en el Congreso.

¹⁰ Las figuras son de elaboración propia sobre la base de los datos de Poder Ciudadano (s. d). En ambos casos, los valores se encuentran deflactados.

En la figura 1 puede verse cómo la publicidad oficial va adquiriendo con los años un rol protagónico como herramienta gubernamental, dado que puede apreciarse un aumento exponencial de los montos. El hecho de que los gobiernos del período analizado no hayan retraído este nivel de crecimiento, aún en situaciones de déficit fiscal, muestra lo difícil que resulta para aquellos renunciar a la publicidad oficial como instrumento.

Es llamativo, a la vez, que las únicas fechas en que parece retraerse significativamente el gasto en pauta oficial son las de períodos de crisis económica. Así, puede verse un leve retroceso hacia 2001, no tan patente gráficamente, dada la diferencia de montos, y otro mucho más significativo hacia 2009.

En años electorales, se registran picos de pauta, como el alcanzado en 2013, un año en que las elecciones legislativas para el oficialismo nacional fueron especialmente difíciles, al igual que las de 2009, pero ya sin una importante crisis interna y externa. Esto parece abrir la puerta a la hipótesis de que la pauta puede efectivamente aumentar en períodos electorales, con la condición de que tales elecciones presenten un peligro real a la mantención del poder por parte del incumbente y de que no se den períodos de crisis.

Se observa también un crecimiento del gasto en publicidad en la web, que coincide con la consolidación de Internet y las redes sociales (Facebook y Twitter, por ejemplo) en la Argentina.¹¹ Por lo tanto, el aumento de pauta en este ámbito se debería principalmente al crecimiento del sector.

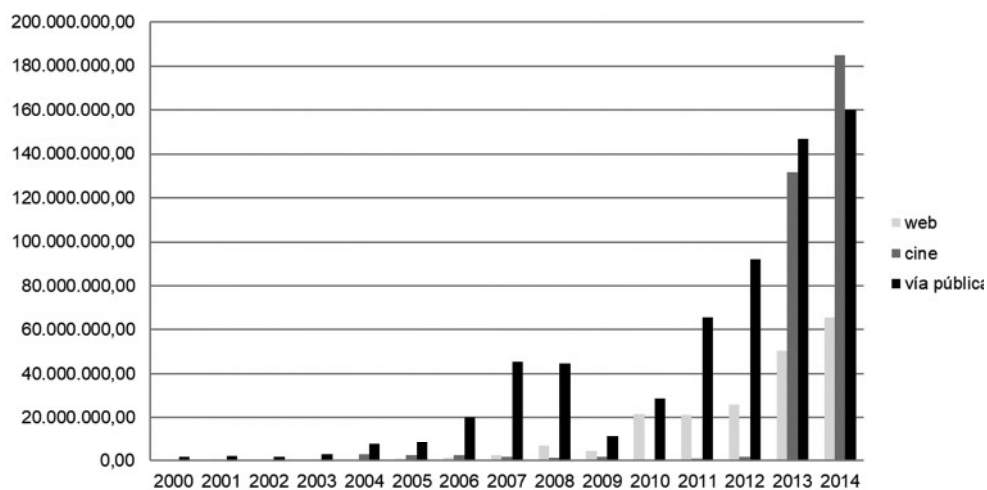


Figura 2. Gasto en pauta oficial del gobierno de la República Argentina en web, vía pública y cine.

Un comentario aparte merece la decisión del gobierno, en 2013 y 2014, de pautar en el cine (figura 2), un medio históricamente marginal que luego de 2012 comienza

¹¹ Ver la tabla A del anexo.

un camino de asignación de recursos que lo llevan a superar a medios tradicionalmente mayores, tales como la web o la vía pública. La significación de este aumento puede responder a varias hipótesis. En primer lugar, el cine parece ofrecer un medio eficaz para la incorporación del mensaje por parte de los receptores. Esto se debe a que la publicidad se transmite en un espacio sin interferencias visuales ni auditivas y el medio desincentiva otras actividades que puedan distraer al espectador (Baack, Wilson y Till, 2008). Por ello, el cine parece tener algunas ventajas a la hora de compararlo con los anuncios en la vía pública y los anuncios web, cuya advertencia suele ser secundaria o marginal a la hora de llegar al público espectador. Quizás tal convencimiento en los decisores del gasto haya aumentado la partida para cine.

Una segunda hipótesis puede explicar este fenómeno por la intención deliberada de llegar a un público determinado. En esa línea, Cuadrado y Frasquet (1999) sostienen que el principal público de los cines son jóvenes, de hasta 25 años, de ingresos medios y, por algún motivo estratégico, son estos los receptores esperados. En tal sentido, algunas de las campañas publicitarias llevadas adelante entre 2013 y 2014 parecen estar claramente orientada a los jóvenes, como “Voto Joven” y “Bec.Ar”; otras, de manera más dudosa, como “Sedronar/Alcohol”, “Pirotecnia” y “Lucha contra el paco”; finalmente, otras no muestran una relación de edad, como “Síntomas del dengue”, “Calendarios de vacunación”, “Billete de Evita”, “Línea 144”, “Matrimonio igualitario”, por citar algunas. Con respecto a la orientación a sectores medios, podrían incluirse las campañas “Precios cuidados” y “Viajá por tu país”, aunque tal clasificación esté sujeta a discusión en trabajos futuros específicos. El análisis de las campañas pautadas en el rubro *cine* parece indicar también que en ese ámbito el Estado cumplió la función formal de la pauta de informar sobre temas estratégicos, lo que lleva a pensar que muchas veces no es clara la distinción entre la función formal y la partidaria en las piezas de comunicación gubernamental, si se analizan los títulos de las campañas. Brindar luz en este aspecto implicaría un análisis específico de las piezas comunicacionales.

Finalmente, una tercera hipótesis, entre muchas otras que podrían existir, puede ligar la pauta en el cine a algún esquema de retornos monetarios entre los funcionarios que la asignaban y los productores de cine. En tal sentido se investiga actualmente en la justicia un esquema entre el entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, algunas universidades públicas y productoras de cine y televisión por malversación de fondos públicos, por malversación de fondos públicos. En la causa se acusa al entonces ministro de financiar, mediante universidades no sujetas a auditorías estatales, la realización de series y películas que nunca se terminaron o por montos muy superiores a los de mercado (Argentina. Juzgado Criminal y Correccional Federal n° 2, 15 de abril de 2019).

Tabla 1. Cantidad anual de diarios impresos, publicidad recibida y razón entre publicidad y ejemplares¹

Diario	Tirada Anual	"Publicidad oficial recibida (en pesos)"	"Pauta recibida por ejemplar impreso (en pesos)"
Página/12	NA	40975278,48	¿?
Buenos Aires Económico	NA	11030569,59	¿?
Clarín	13.792.683,48	5370547,11	0,39
La Nación	8.295.309,68	0,00	0,00
Diario Popular	4.524.439,43	0,00	0,00
La Gaceta	2.613.975,72	0,00	0,00
La Voz del Interior	2.427.095,57	0,00	0,00
La Capital	1.681.712,81	10673041,49	6,35
El Día	1.665.600,65	0,00	0,00
El Tribuno	1.384.081,14	0,00	0,00
Diario Los Andes	1.368.177,55	40940,96	0,03
Río Negro	1.291.736,06	0,00	0,00
El Liberal	1.240.688,16	0,00	0,00
El Plata Informador	1.062.046,59	0,00	0,00
Norte	737.561,32	287930,01	0,39
Diario Uno	736.153,46	0,00	0,00
El Litoral	735.475,60	0,00	0,00
Diario de Cuyo	683.280,56	0,00	0,00
El Ancasti	596.358,35	1673845,63	2,81
La Nueva Provincia	564.029,75	1535872,62	2,72
El Tribuno	547.291,88	1303351,58	2,38
El Independiente	507.193,99	0,00	0,00
Día a Día	486.962,54	1722427,92	3,54
Diario Uno de Entre Ríos	376.680,31	0,00	0,00
Primera Edición	322.660,27	0,00	0,00
El Diario de la República	293.043,10	0,00	0,00
El Diario	290.175,24	0,00	0,00
Puntal	285.795,23	0,00	0,00
El Territorio	258.159,50	0,00	0,00
El Diario del Centro del País	256.021,64	185235,90	0,72
El Popular	226.665,19	0,00	0,00
Época	208.884,46	0,00	0,00
El Diario de la Pampa	208.728,03	0,00	0,00
Diario Uno de Santa Fe	171.445,86	0,00	0,00
La Voz del Pueblo	142.402,26	0,00	0,00
El Libertador	75.920,06	0,00	0,00
Villa María Puntal	47.502,18	0,00	0,00

¹ Elaboración propia sobre la base de los datos de Poder Ciudadano y de información remitida de Jefatura de Gabinete de Ministros (s. d.) y del Instituto Verificador de Circulaciones (2013).

Asimismo, el análisis de la publicidad en medios gráficos parece indicar que el gasto no respondió a una necesidad de informar en mayor medida a la población, sino a fines estratégicos. Puede sostenerse tal afirmación en la medida en que los montos de pauta oficial desembolsados no tienen proporcionalidad con el alcance del medio. Esto se comprueba al comparar la tirada semanal de diarios en la Argentina con los datos que aporta el Instituto Verificador de Circulaciones (IVC), entidad sin fines de lucro que certifica la circulación y la distribución de medios impresos. A pesar de tener tal información desde 2010 a 2014, solo fue posible comparar el 2013, puesto que, como ya se ha mencionado, entre 2010 y 2012 el gobierno nacional no reportó quiénes eran los beneficiarios de las asignaciones de pauta, en tanto que en 2014 solo reportó lo gastado en los cinco primeros meses del año.

En la tabla 1 puede observarse que para 2013, a pesar de ser *Clarín* el mayor diario del país en cuanto a cantidad de ejemplares, otros medios, como *Buenos Aires Económico* y *Página/12*, recibieron entre dos y ocho veces más dinero. A la vez, durante el período en cuestión, estos medios decidieron no informar al IVC su tirada semanal. Esto no permite calcular a ciencia cierta los montos recibidos, pero para el caso de *Página/12* podría variar entre 2,97¹² y 56,70 pesos.¹³ Cualquiera de las estimaciones denota una asignación radicalmente mayor a la de los demás medios a un diario que ha sido calificado como incondicional al gobierno. Si se tiene en cuenta que los medios gráficos toman como una de sus variables principales para marcar los costos de la publicidad privada la cantidad de ejemplares que producen, se considera que la decisión de no informar su tirada al IVC denota una estrategia de total dependencia de la asignación estatal. Finalmente, si se tiene en cuenta que algunos medios de alcance mayoritariamente provincial pero de gran importancia en cuanto a penetración y tirada, como *La Voz del Interior de Córdoba* y *La Gaceta de Tucumán*, no han recibido pauta del Estado Nacional, queda claro que la pauta de gobiernos subnacionales suma como variable interviniente en el juego estratégico de los medios entre ingresos por pauta (de diferentes niveles de gobierno) y por consumo general. Así, la suerte de un medio no queda atada directamente a su relación con el gobierno nacional, sino que puede pactar con diferentes niveles del Estado, siempre que no haga cambios tan radicales en su línea editorial como para generar una disminución abrupta de su público y, por tanto, de ingresos provenientes del consumo y de la publicidad privada, tal como se explicó anteriormente.

¹² El valor de 2,97 pesos surge de realizar el cálculo asumiendo el hipotético e inverosímil caso de que *Página/12* hubiera tenido una tirada igual a la de *Clarín*, el mayor diario del país. De todas maneras, esto es imposible si se tiene en cuenta la cantidad de papel que cada grupo compraba a la empresa proveedora por excelencia de la materia prima en Argentina, Papel Prensa S.A.

¹³ El valor de 56,70 pesos se obtiene al efectuar el cálculo tomando como referencia los valores de los ejemplares impresos por *Página/12* para el 2017.

Conclusión

El análisis bibliográfico y empírico realizado lleva a sostener que, efectivamente, la publicidad oficial puede ser, y en muchos casos es, utilizada como herramienta de campaña. Esta estrategia es más efectiva en un marco regulatorio mínimo o inexistente que favorezca la utilización discrecional por parte del incumbente.

La captación de medios es posible dado que estos, en tanto empresas, tienden a privilegiar el lucro por sobre su función informativa, a la vez que corren graves riesgos de desaparecer si no lo hacen. Este contexto, los recursos económicos que demanda una campaña y el potencial monopólico que ofrece la pauta oficial hacen irresistible su utilización político-instrumental para los incumbentes. Este carácter sumamente atractivo puede observarse para el caso argentino, en el que los datos: a) son presentados de manera oscura, heterogénea e incompleta, lo que los vuelve difíciles de controlar; b) evidencian un aumento exponencial de utilización de la pauta en términos reales por parte del gobierno en el período analizado; c) muestran un empleo estratégico, que puede no solo buscar cooptar medios, sino también *influencers*, como los artistas, y d) no guardan ninguna proporción en los repartos entre medios, lo que manifiesta una verdadera discrecionalidad para el caso de los gráficos.

Sin embargo, existen otros casos (como el del cine) en los que la información presentada no permite distinguir si la publicidad se está orientando a la función informativa o a la político-partidaria, o si, por el contrario, sale de la dicotomía y es ambas a la vez. De allí que sean necesarios no solo el reparto equitativo entre los medios, sino también la presentación de la información y la construcción de indicadores que permitan el control político y ciudadano del reparto.

El análisis de las piezas comunicacionales parece un campo muy rico para explorar con el fin de tratar de brindar luz sobre el tema del uso de la pauta oficial. Un estudio de la publicidad oficial en la Argentina de mayor profundidad y alcance implicaría no solo condiciones institucionales de las que se ha carecido, sino también un análisis político, legal, económico y semiótico del fenómeno complejo de la publicidad oficial. No obstante, el presente artículo analiza de la manera más acabada posible, según los datos disponibles, el uso de la pauta oficial en la Argentina en un período en el que esto fue uno de los principales temas de discusión de la agenda pública. Se presentan así las interrelaciones entre el crecimiento real del gasto, los vacíos regulatorios, la discrecionalidad en la asignación, las acusaciones de maniobras fraudulentas y la entrega de la información en términos que dificultan el control, lo que convierte a este trabajo en una pieza importante para entender el uso de la pauta durante el período.

Referencias

- Abramowitz, A. I. (1988). Explaining Senate Election Outcomes. *American Political Science Review*, 82(2), 385-403.
- Ansolabehere, S., Lessem, R. y Snyder, J. M. Jr. (2006). The Orientation of Newspaper Endorsements in US Elections, 1940-2002. *Quarterly Journal of Political Science*, 1(4), 393-404.
- Argentina. Juzgado Criminal y Correccional Federal nº 2. (15 de abril de 2019). De Vido, Julio Miguel s/malversación de caudales públicos y otros. [Causa 10431/2016]. Obtenido de <https://bit.ly/2ZT9L6S>.
- Baack, D. W., Wilson, R. T. y Till, B. D. (2008). Creativity and Memory Effects: Recall, Recognition, and an Exploration of Nontraditional Media. *Journal of Advertising*, 37(4), 85-94.
- Baron, D. P. (2006). Persistent Media Bias. *Journal of Public Economics*, 90(1-2), 1-36.
- Becerra, M. (2011). *Quid pro quo*. La publicidad oficial en la Argentina y sus múltiples facetas. [Informe]. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano. Obtenido de <https://poderciudadano.org/wp/wp-content/uploads/2011/12/InformeFinalPublicidadOficiaArgentina20111.pdf>.
- Bennett, W. L. (1990). Toward a Theory of Press-State Relations in the United States. *Journal of Communication*, 40(2), 103-127.
- Besley, T. y Prat, A. (2006). Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability. *American Economic Review*, 96(3), 720-736.
- Brehm, J. W. (1966). *A Theory of Psychological Reactance*. Nueva York: Academic Press.
- Chomsky, N. y Herman, E. (2002). A Propaganda Model. En *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*. 2ª ed. (pp. 1-35). Nueva York: Pantheon Books.
- Cuadrado, M. y Frassetto, M. (1999). Segmentation of Cinema Audiences: An Exploratory Study Applied to Young Consumers. *Journal of Cultural Economics*, 23(4), 257-267.
- Dalton, R. J., Beck, P. A. y Huckfeldt, R. (1998). Partisan Cues And The Media: Information Flows in the 1992 Presidential Election. *American Political Science Review*, 92(1), 111-126.
- DellaVigna, S. y Gentzkow, M. (2010). Persuasion: Empirical Evidence. *Annual Review of Economics*, 2(1), 643-669.
- Di Tella, R. y Franceschelli, I. (2011). Government Advertising and Media Coverage of Corruption Scandals. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(4), 119-151.
- Freille, S. (2014). Dinero y política en Argentina: financiamiento de campañas, resultados electorales y elección de políticas en el período 2003-2011. [Proyecto de investigación]. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.

- Gehlbach, S. y Sonin, K. (2014). Government Control of the Media. *Journal of Public Economics*, 118, 163-171.
- Gelli, M. A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley.
- Goldenberg, E. N. y Traugott, M. W. (1981). Normal Vote Analysis of US Congressional Elections. *Legislative Studies Quarterly*, 6(2), 247-257.
- Hollander, S. (1979). On the Strength of a Newspaper Endorsement. *Public Opinion Quarterly*, 43(3), 405-407.
- Instituto Verificador de Circulaciones. (2013). Base de datos. Obtenido de www.ivc.org.ar/base_datos.html.
- Jacobson, G. C. (1978). The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections. *American Political Science Review*, 72(2), 469-491.
- Krebs, T. B. (1998). The Determinants of Candidates' Vote Share and the Advantages of Incumbency in City Council Elections. *American Journal of Political Science*, 42, 921-935.
- Leiras, M. y Schiumerini, L. (2011). Un desequilibrio que condiciona a la democracia: el peso de los oficialismos. *Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur*, 149, 6-7.
- Lessem, R. (2003). The Impact of Newspaper Endorsements on Voting. [Documento de trabajo inédito]. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics.
- Moon, W. (2006). The Paradox of Less Effective Incumbent Spending: Theory and Tests. *British Journal of Political Science*, 36(4), 705-721.
- Mullainathan, S. y Shleifer, A. (2005). The Market for News. *American Economic Review*, 95(4), 1031-1053.
- Nickerson, R. S. (1998). Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises. *Review of General Psychology*, 2(2), 175-220.
- Petrova, M. (2008). Political Economy of Media Capture. En Islam, R. (ed.). *Information and Public Choice* (pp. 121-139). Washington DC: The World Bank.
- Poder Ciudadano (s. d.). *Publicidad Oficial*. Obtenido de <http://www.publicidadoficial.org.ar/index.php/es>.
- Prat, A. y Strömberg, D. (2013). The Political Economy of Mass Media. *Advances in Economics and Econometrics*, 2, 135-192.
- Robinson, J. P. (1976). Interpersonal Influence in Election Campaigns: Two step-Flow Hypotheses. *Public Opinion Quarterly*, 40(3), 304-319.
- Rowland, M. (2004). Análisis comparado sobre el financiamiento de campañas y partidos políticos, Ecuador. En Griner, S. y Zovatto, D. (coords.). *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: ABC Ediciones del Sur.

Stratmann, T. (1991). What do Campaign Contributions Buy? Deciphering Causal Effects of Money and Votes. *Southern Economic Journal*, 57(3), 606-620.

Taricco, J. L. (2009). De la publicidad de “bien público” a la publicidad social en Argentina. *Icono*14, 7(2), 24-36.

Young, S. (2005). *Theories for Understanding Government Advertising in Australia*. Canberra: Research School of Social Sciences, Australian National University.

Anexo

Tabla A. Gasto en publicidad web, porcentaje de usuarios de Internet y redes sociales, y gasto por porcentaje de usuarios

Año	"Publicidad en la web (en pesos)"	"Usuarios de redes sociales (porcentaje)"	"Publicidad web/ Porcentaje de usuarios de redes sociales"	"Usuarios de internet (porcentaje)"	"Publicidad web/ Porcentaje de usuarios de internet"
2000	0				
2001	0				
2002	0				
2003	0				
2004	465864				
2005	770663				
2006	915110				
2007	1570911				
2008	3520758	14,3	246206.85	34,8	1.011.712.069
2009	1987350				
2010	7741539	28	276483.54	45,3	1.708.949.007
2011	6131082				
2012	6072764				
2013	8981280	41,5	216416.39	58,7	1.530.030.664
2014	8410465				

Elaboración propia a partir de datos de Poder Ciudadano (s. d.) y eMarketer.¹⁴

¹⁴ Los valores se encuentran deflactados. El porcentaje de usuarios se mide según el uso al menos una vez en el último mes. Solo hay mediciones de usuarios para 2008, 2010 y 2013; de allí la gran cantidad de celdas en blanco.