

Publicidad institucional: aún pesebre y trabuco

Pese a los recortes generalizados de los últimos años en el sector público, la Administración General del Estado tiene previsto para 2014 un gasto en publicidad institucional y campañas comerciales de **146 millones**. Aún hay mucho dinero en juego, y **muy poca transparencia** y detalle en las partidas.

ARSENIO ESCOLAR

La corrupción, el ejercicio irregular o incluso delictivo del poder, el descrédito de los políticos, el mal uso del dinero público, los recortes de derechos ciudadanos... Estos son algunos de los grandes temas que preocupan al público y de los que informamos y debatimos una y otra vez los medios de comunicación y los periodistas. Estos son los grandes asuntos que copan las columnas y los análisis, los debates televisivos y las preguntas parlamentarias, las manifestaciones y las protestas ciudadanas. Y sin embargo...

Y sin embargo, y pese a tener componentes de todo lo enumerado arriba, hay un asunto concreto al que apenas nos referimos ni los medios ni los políticos ni los ciudadanos. Un asunto casi tabú del que nadie habla, que prácticamente ni se menciona pese a que se trata de dinero

público, lo administra el poder y lo gasta o invierte de modo a veces sospechoso, rayano en la corrupción, y más para sacarse los políticos brillo a sí mismos que para prestar un servicio a los ciudadanos, a muchos de los cuales con frecuencia discrimina o hurta de derechos básicos con estas malas prácticas. Hablo de la publicidad institucional en los medios de comunicación privados. Del dinero público, del dinero de los contribuyentes, que la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las diputaciones, los ayuntamientos, los cabildos o los distritos municipales –todos ellos per se, directamente, y muchos además a través de las innumerables empresas o entidades públicas de que disponen– dedican a comunicarse o a veces a pavonearse con los ciudadanos.

Arsenio Escolar es el presidente de la Asociación Española de Editoriales de Publicaciones Periódicas (AEEPP), director de *20minutos* y periodista.

Es un dinero abundante, no sé si incalculable, pero al menos incalculado. Nadie se ha puesto a sumar partidas, quizás porque en buena parte son opacas y están dispersas, quizás también porque a nadie le interesa hacerlo.

Algunos datos sueltos. Muchos años, una sola campaña –la de Reclutamiento del Ministerio de Defensa o la de Seguridad Vial de la Dirección General de Tráfico (Ministerio del Interior), por ejemplo– supera por sí sola los diez millones de euros de inversión. Más datos: en 2007, la Administración General del Estado invirtió (o gastó) 363,7 millones de euros en publicidad y comunicación institucional; de ellos, 269,5 millones en campañas institucionales y 94,2 en campañas de carácter comercial de empresas públicas, como son Renfe o Loterías y Apuestas del Estado o el Tesoro Público o Turespaña. Atención al dato, vamos a repetirlo: 363,7 millones solo en la Administración Central, la que depende del Gobierno de la nación. ¿Qué hay, cuánto dinero hay más abajo, en las otras administraciones territoriales? A veces pozos insondables, en los que es difícil, si no imposible, calcular cuánto dinero emplea cada institución porque aparece en los presupuestos y balances públicos en epígrafes muy heterogéneos.

Es cierto que, con los recortes generalizados de los últimos años en el sector público por la crisis económica, algunas de aquellas rebosantes partidas se han reducido mucho. Los 363,7 millones que usó la Administración General del Estado en 2007, por ejemplo, se han conver-

tido en este 2014 en 146 millones, 41,1 de ellos en publicidad institucional pura y 105,9 millones en campañas comerciales, según el Plan de Publicidad y Comunicación Institucional aprobado por el Consejo de Ministros el 31 de enero pasado. Pero aún hay mucho dinero en juego, y muy poca transparencia y detalle en estas partidas.

La publicidad institucional está regulada en España por la Ley 29/2005, que, entre otras cosas, establece que las campañas han de servir a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos, y no a quienes las promueven, las instituciones públicas. Añade también la norma que hay que “profesionalizar la planificación, ejecución y evaluación de las campañas para asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos públicos”.

En 2007, la Administración Central invirtió (o gastó) 363,7 millones

La realidad es mucho menos beatífica que lo que la ley dicta. La publicidad institucional se planifica en demasiados casos con poca transparencia, escaso respeto a las normas legales y abundante sesgo ideológico. Algunos o quizás muchos dirigentes políticos –ministros o directores generales o consejeros autonómicos o presidentes de diputación o alcaldes o concejales...– acostumbran a aplicar dos sorprendentes técnicas en la gestión y reparto de este dinero público:

el pesebre y el trabuco. Por la primera, la técnica del pesebre, ponen mucha más publicidad de su institución a los medios afines, aunque no les correspondan tales cantidades por criterios objetivos de tiradas, audiencias o afinidad del público que se busca en cada campaña. Por la segunda, el trabuco, la ponen también en aquellos medios que, si no fueran planificados, previsiblemente responderían disparando editorialmente contra el alto cargo de turno.

Pesebre y trabuco, trabuco y pesebre. Los periodistas que llevamos muchos años en el sector en niveles directivos sabemos que estas son prácticas no generalizadas, pero por desgracia frecuentes; en algunos rincones públicos, incluso muy frecuentes, abundantes. Con este Gobierno y con los anteriores. Con uno de los dos grandes partidos políticos en el poder y con el otro, o con los partidos medianos que ocasionalmente tocan despacho y coche oficial y acceso a los boletines oficiales. En la Administración Central y en el resto de las administraciones públicas.

Las peculiares planificaciones de algunos organismos e instituciones eran hasta ahora visibles por el simple recuento del número de páginas o de cuñas radiofónicas o de formatos digitales que incluían en los diferentes medios. El volumen de su presencia en según qué medios, y algunas ausencias en otros, revelaban desproporciones sospechosas. Hace unos meses, ese retrato poco concreto del volumen se aclaró

con una foto precisa de una campaña concreta; y ahora en dinero contante y sonante, no en páginas o en cuñas o en *banners* [formato publicitario en internet]. En septiembre pasado, y por una vía inesperada, supimos hasta el último detalle poco edificante dónde había ido a parar cada céntimo de una campaña ministerial.

La socialista Ángeles Álvarez había presentado en el Congreso de los Diputados una pregunta parlamentaria al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad interesándose por una campaña sobre violencia de género realizada en noviembre de 2012. Para sorpresa de la diputada, Sanidad contestó al detalle –aún no se sabe si de manera consciente o inconsciente– y reveló al céntimo cuánto dinero concreto se había invertido con esa campaña en cada diario impreso o digital o en cada cadena de radio. Los datos de los diarios impresos son muy elocuentes.

REPARTO EN PRENSA DE LA CAMPAÑA 'HAY SALIDA'

	INVERSIÓN DE LA CAMPAÑA	NÚMERO DE LECTORES*	INVERSIÓN MEDIA POR CADA 1.000 LECTORES
LA RAZÓN	73.103,36 €	276.000	264,87 €
ABC	57.351,10 €	641.000	89,47 €
EL MUNDO	53.578,80 €	1.219.000	43,95 €
LA GACETA	36.543,94 €	177.000	206,46 €
EL PAÍS	33.889,68 €	1.899.000	17,85 €
EL PERIÓDICO DE CATALUNYA	22.361,76 €	608.000	36,78 €
LA VANGUARDIA	18.179,04 €	816.000	22,28 €
20 MINUTOS	11.116,87 €	1.986.000	5,60 €

FUENTE: SEGUNDA OLA ANUAL MÓVIL DEL ESTUDIO GENERAL DE MEDIOS Y CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

*SEGÚN DATOS DEL EGM VIGENTES EN LA FECHA DE LA ADJUDICACIÓN DE LA CAMPAÑA DE SANIDAD (26 DE NOVIEMBRE DE 2012).

El ministerio que dirige Ana Mato invirtió las cantidades totales que se señalan en el cuadro, y cruzadas estas con los datos de audiencia del Estudio General de Medios (EGM) de cada medio, arrojan algunas desproporciones muy curiosas: invirtió en el diario *La Razón* 264,87 euros por cada 1.000 lectores; en el diario *La Gaceta*, 206,46 euros por cada 1.000 lectores; en el diario *El País*, 17,85 euros por cada 1.000 lectores; en el diario *20 minutos*, 5,60 euros por cada 1.000 lectores. La campaña de Sanidad no solo discriminó a los diarios impresos más leídos y primó a otros con tiradas y audiencias medias o bajas, pero próximos ideológicamente al Gobierno y a la ministra. También hubo desproporciones llamativas en el reparto de la inversión en radios y medios digitales. La SER, la cadena de radio líder (4,8 millones de oyentes en ese momento, según el EGM), recibió 11.205,81 euros, frente a los 43.784,58 euros de Onda Cero (2,6 millones de oyentes) y los 41.079,50 euros de la COPE (1,9 millones de oyentes). Otro tanto ocurrió con la prensa digital: Intereconomía (695.815 usuarios únicos por entonces, según comScore) y *La Razón* (1,06 millones de usuarios únicos) tuvieron la campaña, mientras 20minutos.es (4,2 millones de usuarios únicos) no fue planificado.

Interpelada en el Congreso, Ana Mato aseguró que nunca había tomado “una decisión que implique discriminar a un medio de comunicación por su línea editorial”, y le achacó la extraña plani-

ficación de su campaña a la agencia de medios que había ganado el concurso ministerial. Es cierto que en muchas planificaciones son las agencias las que hacen los primeros borradores, pero no lo es menos que en las grandes campañas públicas son las instituciones las que toman la decisión final. Hay incluso sentencias que han determinado de modo claro y terminante que el último responsable de la planificación no es la agencia de medios sino el cliente; es decir, la institución pública que paga la campaña.

Escaso respeto a las normas legales y abundante sesgo ideológico

Las irregularidades en la contratación de publicidad institucional es algo que nos preocupa desde hace muchos años en la Asociación Española de Editoriales de Publicaciones Periódicas (AEEPP), de la que soy presidente desde 2004. Fuimos consultados en la elaboración de la ley de 2005, hemos hecho oír nuestra voz en la elaboración de los distintos Planes Anuales de Publicidad y Comunicación Institucional, debatimos con frecuencia con los distintos Gobiernos e instituciones públicas sobre el asunto, hemos creado un observatorio para denunciar los casos más flagrantes de incumplimiento de las normas... La AEEPP es la mayor asociación de editores de prensa que hay en España, y la única que forma parte de las organizaciones empresariales estata-

les: la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (Cepyme). Somos un centenar de asociados; la mayoría, medianas y pequeñas empresas que editan un millar de cabeceras. Algunas de ellas están entre las más difundidas y leídas, como *20minutos*, el diario que dirijo. Los editores miembros de la AEEPP publican medios de todo tipo: impresos y digitales, generalistas y especializados, de diferentes periodicidades –diarios, semanales, mensuales...–, gratuitos y de pago, de quiosco y de suscripción.

La mayoría del dinero público acaba en los grandes grupos editores

Desde ese heterogéneo mirador, hemos visto durante muchos años cómo la inmensa mayoría del dinero público destinado a publicidad institucional acaba en los grandes grupos editores y apenas llega al resto del sector. Con esas prácticas, no solo se incumple la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional, sino que además se pueden estar vulnerando otras leyes claves en el funcionamiento de la economía de mercado. Por ejemplo, las de la libre competencia. ¿La discriminación reiterada de los medianos y pequeños editores no es de algún modo una práctica de competencia desleal, al descartar en las campañas institucionales a unos medios e incluir a otros com-

petidores directos, que sí se benefician de esas campañas? Me atrevo a ir incluso un poco más lejos: se estarían vulnerando también principios básicos del Estado democrático, se estaría atentando contra la libertad de prensa.

El año pasado, coincidiendo con la tramitación de la ley de transparencia, responsables de la AEEPP nos fuimos a ver a los diferentes grupos parlamentarios, uno por uno, para pedirles que la publicidad institucional se incluyera en dicha ley. Un grupo, el socialista, presentó en el Congreso y en el Senado una enmienda en la que proponía que las Administraciones Públicas publicasen “la información relativa a las campañas de publicidad o comunicación institucional que hayan promovido o contratado, el importe de las mismas, los contratos celebrados (...), así como los planes de medios correspondientes en el caso de las campañas publicitarias”. El grupo mayoritario, el popular, nos dio algunas buenas palabras, amagó algunos pasos en la buena dirección..., pero bloqueó la iniciativa en ambas cámaras.

Los pequeños y medianos editores pedimos apoyo en aquella propuesta a muchas otras asociaciones y colectivos afectados. Entre ellos, las grandes asociaciones de periodistas. Sin éxito. Quizás no nos supimos explicar bien.

Dicen los expertos que uno de los mejores desinfectantes conocidos es la luz del sol. Aplicado a este asunto, creo que nada mejoraría tanto la gestión de la publicidad institucional como hacerla trans-

parente, poner luz en todos los detalles. Si los ministros y sus equipos, los presidentes autonómicos, los alcaldes... tuvieran la certeza de que se iba a conocer al detalle dónde van cada euro y cada céntimo de publicidad de su institución, serían los primeros interesados en hacerlo bien, en no caer en la tentación ni del pesebre ni del tabuco. Y todo ello, además, redundaría en algunos valores básicos de los

periodistas y del periodismo, en algunos de esos valores en los que según todas las encuestas estamos en estos tiempos de dificultades muy ayunos: la independencia, la credibilidad, la pluralidad.

Esta, en fin, es una buena causa para los ciudadanos, para las instituciones, para los políticos y para los periodistas. Con una mejor gestión de la publicidad institucional, ganaríamos todos. ■