
Hacia una óptima rendición de cuentas del Gasto en Publicidad del gobierno
Situación actual y propuesta de nueva glosa presupuestaria para mejorar el control del gasto público
en publicidad de las instituciones públicas

- Septiembre de 2019 -

Hacia una óptima rendición de cuentas del Gasto en Publicidad del gobierno

Propuestas de mejora en las glosas presupuestarias para un mayor control

LEY PRESUPUESTOS 2020

Observatorio del Gasto Fiscal

1. Situación actual

a. Articulado permanente

A partir de la Ley de Presupuestos de 2013, en Chile se ha hecho un intento por regular el destino y distribución de los fondos públicos en publicidad, generando en el articulado permanente indicaciones.

Artículo 22 de la Ley de Presupuestos 2019 indica:

*Cuando los órganos y servicios públicos realicen avisaje y publicaciones en medios de comunicación social, deberán efectuarlos, **al menos en un 40%, en medios de comunicación con clara identificación local, distribuidos territorialmente de manera equitativa. Este porcentaje no podrá destinarse a medios que sean parte de conglomerados, holdings o cadenas de medios de comunicación**, con los que se relacionen en los términos de los artículos 99 y 100 de la Ley N° 18045, que tengan sedes o sucursales en más de una región. Para estos efectos, el Ministerio Secretaría General de Gobierno elaborará un catastro regionalizado de los medios de comunicación. Se preferirá, para la aplicación de este artículo, el trato con los medios de comunicación que efectuarán por sí mismos el avisaje y las publicaciones, **evitando en lo posible la contratación de intermediarios o agencias**. En caso de contratarse con estos últimos, deberán transparentar sus ítems de gastos, los que serán remitidos al Ministerio Secretaría General de Gobierno. Los órganos y servicios a que se refiere este artículo deberán dar cumplimiento a lo establecido, por medio de sus respectivos sitios web.*

Artículo 24 de la Ley de Presupuestos 2019, por ejemplo, indica:

...Las actividades de publicidad y difusión que corresponda realizar por los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 19896. En caso alguno podrán efectuarse campañas publicitarias que tengan por objeto único enumerar los logros de una autoridad específica o del Gobierno en general, con excepción de las cuentas públicas que los organismos señalados en el citado artículo realicen. Para estos efectos, se entenderá que son gastos de publicidad y difusión, para el cumplimiento de las funciones de los referidos organismos, aquellos necesarios para el adecuado desarrollo de procesos de contratación; de acceso, comunicación o concursabilidad de beneficios o prestaciones sociales, tales como ejercicio de derechos o acceso a becas, subsidios, créditos, bonos, transferencias monetarias u otros programas o servicios; de orientación y educación de la población para situaciones de emergencia o alarma pública y, en general, aquellos gastos que, debido a su naturaleza, resulten imposterables para la gestión eficaz de los mismos organismos. Asimismo, los organismos a

que se refiere este artículo solo podrán editar memorias y otras publicaciones por medios electrónicos, salvo que la normativa que las regule indique expresamente que se deben publicar en medios impresos. Asimismo, no podrán incurrir en gastos para la elaboración de artículos de promoción institucional. El gasto por concepto de suscripciones a revistas, diarios y servicios de información, tanto en papel como por medios electrónicos de transmisión de datos, deberá limitarse al que sea estrictamente indispensable para el quehacer de los servicios.

b. Glosa presupuestaria actual

La glosa actual que rige el envío de reportes del gasto en publicidad según Ley de Presupuestos 2019 indica lo siguiente:

“Se informarán trimestralmente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos los gastos de publicidad y difusión imputados al subtítulo 22, ítem 07, en que haya incurrido cada uno de los Servicios de esta Cartera de Estado. Asimismo, se informará el detalle del gasto por concepto de publicidad, difusión o relaciones públicas en general, tales como avisos, promoción en periódicos, radios, televisión, cines, teatros, revistas, contratos con agencias publicitarias y/o servicio de exposiciones. Respecto de éstas, se adjuntará además la nómina de las entidades ejecutoras de dichas actividades, su mecanismo de contratación y el monto adjudicado, desagregado por programas.”

2. Diagnóstico

En [un estudio del Observatorio del Gasto Fiscal](#) (OGF), denominado “Gasto público en servicios de Publicidad y Difusión: Análisis de su comportamiento y concentración en las entidades públicas”, se identificaron, entre otros, los siguientes hallazgos:

- **MONTOS "RASTREABLES"**: Desde el mercado público, en 2018, las compras públicas en publicidad a personas naturales y jurídicas, alcanzaron a \$ 26.280 millones para la publicidad del Gobierno General (Gobierno Central y municipios), o 42,6 millones de USD. De estos \$26.280 millones en publicidad estatal para el 2018, las compras "rastreables" a medios de comunicación o a personas naturales alcanzaron \$ 16.960 millones, o 27,5 millones de USD. En otras palabras, solo un 65% del gasto identificado en el mercado público es atribuible a un medio preciso, de forma directa (Dólar promedio de 617).
- **Los reportes entregados a la Comisión Mixta, según glosa actual de la Ley de Presupuestos, no proporcionan mayor detalle de los medios de comunicación contratados por las agencias publicitarias que adjudicaron una campaña, por lo que no se transparenta adecuadamente la relación medios de comunicación – Estado.** Las instrucciones para reportar el gasto en publicidad a la Comisión especial Mixta de Presupuestos, además ha generado el envío de información des-estandarizada desde las instituciones, junto con excluir a ciertos órganos autónomos y del Ministerio de Defensa en su obligación de reportar estos datos.
- En base al estudio citado, se pudo constatar que el cumplimiento de los reportes enviados al Congreso es laxo por parte de los ministerios obligados. El mecanismo actual de control consiste

en informes de rendición del gasto en publicidad, que se materializan a través de reportes al Congreso por parte de las instituciones públicas, conforme a glosas presupuestarias en la Ley de Presupuestos. En base a una revisión de los datos proporcionados al parlamento durante el 2017, se pudo constatar que **no todos los servicios cumplen todas las exigencias que establecen las glosas acerca del gasto en publicidad**. Lo anterior subraya la importancia de revisar la efectividad de este mecanismo. Se pudo constatar también que (i) la estructura de los datos de gasto publicitario reportado a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos no es uniforme entre los Ministerios (ii) el formato de entrega de datos no es reutilizable; y que (iii) la publicación de los informes de cumplimiento de la glosa presupuestaria no es de fácil acceso.

- No existe información pública que permita relacionar los distintos medios de comunicación existentes en el país con los grandes consorcios comunicacionales, de forma de conocer con mayor claridad la concentración del mercado, en línea con lo indicado en el punto anterior.
- La estructura de los datos reportadas por las unidades que coordinan esta información en los ministerios no es uniforme, y en un formato no reutilizable (documentos escaneados como imagen).
- Los datos no permiten diferenciar la publicidad y difusión de carácter “obligatorio” de aquella publicidad que es “voluntaria”, o de diferenciar los servicios de publicidad, de servicios de difusión y servicios de encuadernación.
- La data disponible respecto a las cifras de la ejecución presupuestaria del gasto en publicidad según Dipres, no coincide con los montos que se reportan a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, - lo que también podrá ser resultado de distinta clasificación.
- Dado que no se dispone de información precisa de las participaciones de los principales holding y conglomerados de comunicaciones en los medios regionales y locales, se dificulta la tarea de corroborar el cumplimiento del actual articulado de la Ley de Presupuestos (participación de medios con clara identificación local en al menos un 40% de las compras).

De esta forma, la glosa que se proponga para 2020 debiese apuntar a corregir la información de base relacionada a estos puntos, para una adecuada rendición y transparencia del gasto en publicidad del Estado.

3. Lo que se propone en materia de glosas presupuestarias del Gasto en Publicidad

- a. Para abordar la problemática que dice relación con la dificultad de verificar el cumplimiento de lo enunciado en el articulado permanente (participación de medios con clara identificación local en al menos un 40% de las compras), se propone una glosa dirigida a la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) de la SEGEGOB orientada a **la creación de un catastro de medios de comunicación del país, el cual debiese servir de base para la generación de los reportes de gasto en publicidad propuestos en la segunda glosa:**

“La Secretaría de Comunicaciones (SECOM) del Ministerio Secretaría General de Gobierno deberá elaborar – y mantener actualizado- un catastro de los medios de comunicación existentes en el país, donde se

identifique: Razón Social, RUT, Nombre de fantasía, domicilio (ciudad o comuna), participación (SI o NO) en conglomerados o holding de empresas de medios comunicación, Nombre del conglomerado o Holding al cual pertenece el medio. Dicho catastro deberá ser remitido a la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso, a más tardar, el 31 de marzo de 2020, y debería mantenerse actualizado trimestralmente.”

- b. En cuanto a la glosa que exige la remisión de los informes de rendición del gasto en publicidad propiamente tal, y a modo de estandarizar el contenido, formato y estructura los datos reportados al Congreso en materia de publicidad, se propone la siguiente glosa, **tomando en cuenta el catastro de datos que debiese informar la SECOM del Ministerio SEGEOB:**

“Se informarán trimestralmente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos los gastos de publicidad y difusión imputados al subtítulo 22, ítem 07, en que haya incurrido cada uno de los Servicios de esta Cartera de Estado. Se debe incluir en la reportabilidad no solo a los ministerios, sino que también a los órganos autónomos como el Poder Judicial, la Contraloría y el propio Congreso. Los datos deben estar desglosados según las siguientes asignaciones presupuestarias pertenecientes al ítem 22.7 del clasificador: servicios de publicidad, servicios de difusión y servicios de encuadernación.

Los informes deberán contener al menos los siguientes campos de información:

En el caso de contrataciones directas de medios de comunicación o empresas publicitarias o de impresión:

- Razón social del proveedor (medio de comunicación, empresa publicitaria, imprenta, etc)
- RUT.
- Modalidad de compra (licitación, convenio marco, trato directo).
- Tipo de publicidad contratada (obligatoria por ley – ejemplo: Diario Oficial; Voluntaria – Campaña publicitaria relacionada a una política pública).
- Propósito u objetivo de la campaña o actividad comunicacional.
- Programa gubernamental o política pública sujeta a la campaña publicitaria
- Público al cual va dirigida la campaña o actividad comunicacional.
- Criterios utilizados para la selección del medio de comunicación o empresa publicitaria
- Duración de la campaña o actividad comunicacional.
- Descripción de servicios contratados, detallando en el caso de una campaña publicitaria el mecanismo asociado (inserto en medio escrito/digital, anuncio en radio, anuncio en TV, etc)
- Montos devengados del contrato.

En el caso de contrataciones de agencias de publicidad, se deberá informar la siguiente información:

- Razón social de la agencia.
- RUT.
- Modalidad de compra (licitación, convenio marco, trato directo).
- Tipo de publicidad contratada (obligatoria por ley – ejemplo: Diario Oficial; Voluntaria – Campaña publicitaria relacionada a una política pública).
- Propósito u objetivo de la campaña o actividad comunicacional.
- Programa gubernamental o política pública sujeta a la campaña publicitaria
- Público al cual va dirigida la campaña o actividad comunicacional.
- Duración de la campaña o actividad comunicacional.

- Medios de comunicación contratados por la agencia.
 - Criterios y métricas utilizadas para la selección de los medios de comunicación.
 - Descripción de servicios contratados, detallando el mecanismo asociado a cada medio contratado (inserto en medio escrito/digital, anuncio en radio, anuncio en TV, etc)
 - Montos pagados a cada medio de comunicación.”
- c. Se propone considerar sanciones para el incumplimiento en materia entrega de información a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.
- d. A la Comisión Mixta de Presupuestos se propone que emita un formato, para que la rendición de todos los servicios públicos sea estandarizada y comparable.