

INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA SOBRE AVISAJE DEL ESTADO.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión Especial Investigadora sobre Avisaje del Estado, cumple con emitir su informe -según la competencia que le fuera asignada en el acuerdo contenido en el oficio N° 6.274, de 19 de julio de 2006, referido a investigaciones por el avisaje del Estado en los distintos medios de comunicación.

De conformidad con lo prescrito en el artículo 301 del reglamento de la Corporación, corresponde consignar lo siguiente:

I. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN.

La Cámara de Diputados, en sesión 39ª, de fecha 20 de junio de 2006, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 52, N°1, letra c) de la Constitución Política de la República, ha prestado su aprobación a la siguiente solicitud de cincuenta y cuatro señores Diputados:

“Considerando:

1.- Que no existen cifras públicas sobre la inversión del Estado en publicidad como tampoco hay información disponible sobre la inversión en radios ni sobre los medios regionales.

2.- Que en virtud de lo anterior, el Observatorio de Medios Fucatel se propuso desentrañar los criterios con que se maneja el Estado para distribuir la inversión publicitaria, que se concentra principalmente en televisión y prensa escrita. Con este objetivo, realizó un estudio sobre los recursos que las instituciones gubernamentales, servicios públicos y empresas estatales asignaron a publicidad en los años 2004 y 2005, y cómo los repartieron en diferentes medios.

3.- Que dicho informe señala que el 2005 se invirtieron en publicidad 6.413 millones 156 mil pesos en televisión y 4.315 millones 23 mil pesos en prensa, tomando en cuenta al Gobierno, ministerios, municipalidades, servicios e instituciones del Estado (precio, valor agencia).

4.- Que en general sólo el Gobierno y los ministerios invirtieron en publicidad más de 4.000 millones de pesos en televisión y 1.220 millones de pesos en prensa escrita. Las cifras más altas corresponden a los ministerios de Vivienda y Salud. En televisión, la publicidad se concentró en TVN (50%), seguida a distancia por canal 13 (15%), Megavisión (15%) y Chilevisión (10%). En la prensa, los principales destinatarios de la inversión publicitaria estatal fueron los diarios de la empresa “El Mercurio” (48%) y del Grupo Copesa (29%). Ambos consorcios concentraron el 77%. Al diario la “Nación” sólo se destinó un 9%.

5.- Que el estudio destaca en forma especial la excesiva concentración de recursos provenientes de algunos ministerios (Hacienda, Mideplán, Ministerio Público y Justicia) en “El Mercurio” (sobre 70 %), lo que no tiene relación con las ventas ni con el número de lectores de este medio. “El Mercurio” también recibe casi el 90 % de los recursos de Tesorería y cerca del 50 % del avisaje de empresas estatales como Corfo,

Conaf y Fonasa, a pesar que el público de esta institución de salud corresponde a los estratos socioeconómicos medio-bajos, que no se ajusta al perfil de los lectores de dicho diario, según sus propias metas declaradas.

6.- Que el informe aludido concluye que, a excepción de empresas como Polla y Banco Estado donde se imponen nítidamente criterios de mercado, no hay claridad sobre los criterios que guían la asignación de la inversión publicitaria dentro de los servicios públicos y ministerios.

7.- Que la selectividad arbitraria en el avisaje del Estado ha sido, entre otras, la causa de que numerosos medios independientes se han visto obligados a cerrar por falta de apoyo publicitario. Debido a ello el pluralismo se ha ido debilitando a un extremo que se ha hecho muy peligroso para el desarrollo del propio sistema democrático.

8.- Que el avisaje pagado por el Estado y asignado a un agente económico específico rompe con el principio de la igualdad de trato que el Estado debe mantener frente a sus compras, conforme a lo establecido en la ley N° 19.886 (Ley de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios).

9.- Que la publicidad constituye un servicio y como tal no se encuentra excluida de las normas de la ley N° 19.886 que, sobre la base del principio de probidad, establece reglas de transparencia que permiten fomentar la libre competencia y la no discriminación entre los distintos agentes económicos.

10.- Que si el Estado estima que debe discriminar en favor de un agente determinado, dicha "preferencia" debiera ser fundada y siempre excepcional.

11.- Que las causales que habilitan a la Administración del Estado para recurrir a sistemas distintos a los establecidos en la referida ley, están enumeradas en el artículo 3° de la ley N° 19.886, y en ellas no se encuentra el avisaje o servicios de publicidad.

12.- Que la exclusión de la "concursabilidad" es también excepcional y los casos están explicitados en los artículos 8° de la mencionada ley y artículo 10 de su Reglamento, en los cuales tampoco se encuentra el avisaje o servicios de publicidad.

13.- Por lo anterior, la Cámara de Diputados acuerda crear una Comisión Especial para que dé inicio a las investigaciones relacionadas con dichas materias, porque de existir avisajes sin concurso estaríamos en presencia de infracciones abiertas a las normas de la referida ley y también, eventualmente, a las de probidad dispuestas en el artículo 62 N° 7 de la ley N°18.575 (omitir licitación pública cuando es legalmente procedente), determine las responsabilidades involucradas, recabe información, recibiendo para tales efectos a las autoridades, avisadores y agencias involucradas y remita sus conclusiones, una vez aprobadas, a los órganos administrativos y jurisdiccionales que correspondan proponiendo las medidas que sean conducentes para corregir las presuntas irregularidades que se descubran.

14.- La Comisión Especial deberá rendir su informe a la Corporación en un plazo no superior a 120 días y para el desempeño de su mandato podrá constituirse en cualquier lugar del territorio nacional".

Por acuerdo de la Sala, a solicitud de esta Comisión, el mandato de la misma se prorrogó por seis meses más.

II. TRABAJO EFECTUADO POR LA COMISIÓN.

A. Sesiones realizadas.

Se integró la Comisión con la Diputada señora Cristi Marfil, doña María Angélica, y los Diputados señores Cardemil Herrera, don Alberto; Díaz Díaz, don Marcelo; Dittborn Cordua, don Julio; Egaña Respaldiza, don Andrés; Enríquez-Ominami Gumucio, don Marco; Forni Lobos, don Marcelo; Jiménez Fuentes, don Tucapel; Latorre Carmona, don Juan Carlos; Monckeberg Díaz, don Nicolás; Nuñez Lozano, don Marco Antonio; Silber Romo, don Gabriel, y Sule Fernández, don Alejandro.

Se constituyó el día 08 de agosto de 2006, eligiendo como su Presidente al Diputado don **MARCO ENRIQUEZ-OMINAMI GUMUCIO**.

La Secretaría de la Comisión estuvo integrada por el Abogado Secretario de Comisiones don Roberto Fuentes Innocenti; el abogado Ayudante de Comisiones don Álvaro Halabí Diuana, y la Secretaria Ejecutiva doña Paula Müller Morales.

Posteriormente, con fecha 10 de mayo de 2007, por razones de orden administrativo de la Corporación, la Secretaría la asumió el Secretario de Comisiones, don Miguel Castillo Jerez, junto a la Abogada Ayudante, doña María Soledad Fredes Ruiz y la Secretaria Ejecutiva, doña Marcela Requena Letelier.

Asimismo, la Comisión contó con la cooperación permanente de la biblioteca del Congreso Nacional.

Cabe precisar que la Comisión celebró 29 sesiones.

Igualmente, la Comisión acordó el despacho de diversos oficios sobre materias relacionadas con la investigación los que se consideran en cuaderno anexo, con indicación de si hubo o no respuesta.

Se hace presente que, respecto del sector público, la Comisión remitió oficios a diversos Ministros y reparticiones públicas, requiriendo antecedentes e información necesaria para la investigación dispuesta por la Cámara, los que, por regla general, fueron contestados oportunamente.

B. Personas escuchadas.

El Director de CHILECOMPRA, don TOMÁS CAMPERO y la abogado de ese servicio, doña BÁRBARA MATAMALA.

El Gerente General de la empresa Megatime, don FAVIO TRAVERSO. La Subgerente Comercial de esa entidad, doña PAULA GONZÁLEZ.

La Directora Ejecutiva del Consejo del Sistema de Empresas Públicas (SEP), doña MÓNICA SINGER.

El Subdirector de Presupuestos, don SERGIO GRANADOS.

Los representantes de FUCATEL, don MARCELO CONTRERAS (Presidente) y CRISTIÁN GREEN.

El abogado de la Fundación Proacceso, don MOISÉS SÁNCHEZ.

La Contralora General de la República (S), doña NOEMI ROJAS. Los abogados de ese órgano contralor señores JULIO PALAVICINI y ARTURO BADÍA.

La Subsecretaria de Vivienda, doña PAULINA SABALL. La asesora legislativa, doña JEANNETTE TAPIA y la Jefa del Departamento de Comunicaciones, doña MARÍA JOSÉ LUQUE, ambas de esa Secretaría de Estado.

El Presidente Nacional de la Asociación de Radiodifusoras de Chile (ARCHI), don LUIS PARDO. El Secretario General de esa entidad, don FERNANDO OCARANZA,

El Gerente General del Diario El Día, don RICARDO PUGA.

El Presidente del Banco del Estado de Chile, don JOSÉ LUIS MARDONES. El Gerente de Marketing de ese banco, don GASTÓN SUÁREZ.

La encargada del área de Empresas Públicas de la Dirección de Presupuesto, doña SUSANA GONZALEZ.

Los representantes del Consorcio Periodístico S.A. (COPESA), don FRANCISCO SÁNCHEZ (gerente general Diario La Tercera), don RICARDO AVELLO (gerente de estudios) y don ÁLVARO CAVIEDES (abogado).

El Presidente de la Asociación Nacional de Avisadores (ANDA), don MARIO DAVIS.

El Gerente General y el Director de El Mercurio de Santiago, don JONY KULKA y don CRISTIÁN ZEGERS, respectivamente.

El Director del Diario El Observador, don ROBERTO SILVA.

El Director de Radio Rancagua, don JORGE ROMERO.

El Gerente General del Diario la Nación, don FRANCISCO FERES. La gerente comercial de ese diario, doña XIMENA POBLETE.

El ex relator para la libertad de expresión de la OEA, don EDUARDO BERTONI.

El director del Open Society Institute, don DARIAN PAVLI.

El Director Ejecutivo de la Asociación de Derechos Civiles-Argentina, don ROBERTO SABA.

La Directora del Consejo de la Prensa Peruana, doña KELA LEÓN.

El Presidente de Proceso a la Información, don JUAN PABLO OLMEDO.

El editor del diario electrónico GranValparaíso, señor RAÚL GUTIÉRREZ VALENZUELA. El webmaster-soporte de ese medio, señor MAURICIO HENRÍQUEZ LÓPEZ.

El Director del Diario Financiero, don FRANCISCO JOSÉ COVARRUBIAS. El Gerente General de ese medio, don EDUARDO POOLEY.

El Director del Diario Estrategia, don VÍCTOR MANUEL OJEDA.

El Director del ex Diario Siete, don GENARO ARRIAGADA.

El Presidente del Colegio de Periodistas, don LUIS CONEJEROS. El Vicepresidente de esa entidad, don FRANCISCO MARTORELL.

El Presidente de La Asociación Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas periodísticas (ANEPYME), don MARCELO PATRONI.

El Intendente de la IV región, don RICARDO CIFUENTES. El SEREMI de Gobierno de dicha región, don PATRICIO REYES.

El Presidente de la Asociación Nacional de la Prensa, don JUAN LUIS SOMMERS.

El Ministro Secretario General de Gobierno, don RICARDO LAGOS WEBER. El Director de Comunicaciones de esa Secretaría de Estado, don JUAN CARVAJAL.

El General de Brigada, don ANDRÉS AVENDAÑO, Secretario General del Ejército; el Coronel de Ejército Coronel, don CARLOS MESSANO.

El Contraalmirante, don EDUARDO TRONCOSO, Contralor de la Armada; el Capitán de Navío, don FERNANDO MINGRAM, Jefe de Comunicaciones Externas de la Armada; el Capitán de Navío, don FÉLIX RUIZ, Subdirector de ASMAR, y don RODRIGO SAZO. Secretario General y Jefe de Relaciones Públicas de ASMAR;

El Coronel, don DUNCAN SILVA, Jefe del Departamento de Comunicaciones de la Fuerza Aérea de Chile, y el Comandante de Grupo de la Fuerza Aérea, don ALFONSO MAGGI.

El Coronel de Carabineros, don Jorge Vidal y el Coronel de Carabineros, don FLAVIO ECHEVERRÍA. y el Capitán de Justicia de Carabineros MARCELO CUEVAS.

C. Personas invitadas.

Además de las anteriores, fueron invitadas las siguientes personas, pero no concurrieron a la Comisión:

El Director del Diario La Región, de Coquimbo, don LUIS VILLAGRÁN.

El Director del Diario The Clinic, don ROBERTO SILVA.

El Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades, don CLAUDIO ARRIAGADA.

La ex directora del Diario 7, doña MÓNICA GONZÁLEZ.

El Ministro del Interior, don BELISARIO VELASCO.

El Director del diario electrónico El Mostrador, don FEDERICO JOANNON.

El Presidente de la Asociación de Consejos Regionales, don MAURICIO MORALES.

La directora de la Revista Cosas doña PATRICIA COMANDARI.

D. Documentos recibidos.

De acuerdo con el artículo 301, N° 3 del reglamento de la Corporación, a continuación se reseña lo sustancial de los principales documentos recibidos, cuyas copias se anexan al final del presente informe:

1. Nota del Presidente del BancoEstado de Chile, por la que informa que, debido a razones constitucionales, legales y de índole comercial, no puede dar a conocer los gastos en publicidad y marketing de esa entidad. (Sesión 5ª 10-10-2006).

2. Oficio del Director de Chilecompra, por el que remite informe referido al marco legal y reglamentario que regula las compras públicas, recursos económicos destinados por el Estado a publicidad y mención de criterios técnicos. (Sesión 5ª 10-10-2006).

3. Oficio de la Directora del Sistema de Empresas (SEP), mediante el cual aporta antecedentes sobre la materia en estudio. (Sesión 5ª 10-10-2006).

4. Oficio del Vicepresidente Ejecutivo (S) de CORFO, sobre avisaje y difusión durante los años 2004. 2004 y primer semestre de 2006. (Sesión 5ª 10-10-2006).

5. Oficio de la Intendente Regional de Tarapacá, que remite información sobre avisaje y difusión durante los años 2004. 2004 y primer semestre de 2006. (Sesión 5ª 10-10-2006).

6. Oficios referidos a gastos en publicidad y difusión de las siguientes instituciones: (Sesión 5ª 10-10-2006)

i. Del Ministro del Trabajo, que remite información sobre avisaje publicitario durante los años 2004, 2005 y primer semestre de 2006, de los siguientes servicios, vinculadas a esa Secretaría de Estado: Subsecretaría de Previsión Social, de la Superintendencia de Seguridad Social, de la Superintendencia de Administración de Fondos de Pensiones; Instituto de Normalización Previsional; Caja de Previsión de la Defensa Nacional, Dirección de previsión de Carabineros de Chile; Servicio Nacional de Capacitación y Empleo; Dirección del Trabajo, y Dirección General del Crédito Prendario.

ii. Del Ministro de Hacienda, que envía información sobre la materia de la Dirección de Unidad de Análisis Financiero; Tesorería General de la República; Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras; Superintendencia de Valores y Seguros; Dirección de Compras y Contratación Pública y el Servicio de Impuestos Internos.

iii. Del Intendente de VI Región (Libertador Bernardo (O'Higgins), que remite información acerca de la materia de diversas entidades de esa Región: Gobierno Regional; Secretario Regional Ministerial de Economía; Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC); Instituto Nacional de Estadísticas; Dirección Regional de Turismo; Director Regional del Trabajo Director Regional de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC); Director Regional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); Secretario Regional Ministerial de Bienes Nacionales; Director Regional del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG); Secretaria Regional Ministerial de Obras Públicas (MOP); Directora Regional del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM); Directora Regional del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes; Secretario Regional Ministerial de Gobierno; Director Regional del Instituto Nacional de Deporte; Gobernador Provincial Cardenal Caro; Gobernador Provincial del Cachapoal; Coordinador Regional del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE); Director Regional de la Corporación Nacional Forestal (CONAF); Secretario Regional Ministerial de Agricultura; Secretario Regional Ministerial de Minería; Directora Regional del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC); Director Regional del Instituto Nacional de la Juventud (INJ); Director Regional del Instituto de Normalización Previsional INP y Gobierno Regional.

7. Oficio de la Intendente de Atacama, que remite información sobre avisaje y difusión durante los años 2004, 2004 y primer semestre de 2006 y de los organismos públicos de su dependencia. (Sesión 7ª 19-10-2006).

8. Oficio de la Intendente de Magallanes y Antártica Chilena, por el que remite información sobre la materia que se investiga. (Sesión 7ª 19-10-2006).

9. Carta del Director (S) de Chile Compra, dirigida al Presidente de la Asociación de Radiodifusores de Chile don Luis Pardo, en que remite información histórica de compra de productos y servicios asociados al ámbito de la radiodifusión a través del sistema ChileCompra. (Sesión 7ª 19-10-2006).

10. Oficio del Ministerio de Planificación, por el que remite información referida a la materia en estudio, de sus órganos dependientes: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Fondo Nacional de discapacitados (FONADIS) e Instituto Nacional de la Juventud (INJUV). (Sesión 8ª 02-11-2006).

11. Dos oficios de la señora Ministra de Defensa Nacional, por los que informa sobre la distribución del avisaje publicitario llevado a cabo por las instituciones de la defensa nacional. (Sesión 9ª 09-11-2006).

12. Dos oficios del señor Ministro de Hacienda, por los que remite información sobre la distribución del avisaje publicitario de entidades de su dependencia. (Sesión 9ª 09-11-2006).

13. Oficio del Subsecretario de Guerra por el cual remite informe de inversión en medios de comunicación. (Sesión 10ª 16-11-2006).

14. Oficio del Subsecretario General de Gobierno, mediante el cual informa sobre Avisaje Publicitario. (Sesión 10ª 16-11-2006).

15. Copia informativa del oficio enviado por la Contraloría General de la República al Presidente del Banco del Estado, a raíz de la petición hecha por esta Comisión. (Sesión 12ª 14-12-2006).

16. Copia de oficio del Director Regional de Deportes (S) de la Región de los Lagos al Presidente de la ARCHI de esa región, relacionado con el avisaje realizado en difusión radial. (Sesión 12ª 14-12-2006).

17. Oficio del Secretario General de la Cámara de Diputados, por el cual informa que la Corporación accedió a prorrogar en 120 días el plazo otorgado a la Comisión para el desempeño de su mandato. (Sesión 13ª 21-12-2006).

18. Oficio del Director del Fondo Nacional de Salud (FONASA) por el cual remite informe sobre inversión publicitaria y difusión en diversos medios de comunicación social masiva. (Sesión 14ª 04-01-2007).

19. Oficio del Presidente Ejecutivo de CODELCO, por el cual responde sobre gastos hechos en materia de avisos durante los años 2004, 2005 y 2006. (Sesión 14ª 04-01-2007).

20. Oficio del Ministro de Obras Públicas, por el que informa respecto de gastos en publicidad y difusión (se anexa CD). (Sesión 14ª 04-01-2007).

21. Dos Oficios del Ministro del Interior. Por el primero, envía información sobre la distribución en avisaje publicitario llevado a cabo por esa cartera durante los años 2004, 2005 y primer semestre de 2006. Por el segundo, remite la repuesta de la Intendente de la XI Región, sobre distribución de avisaje publicitario. (Sesión 15ª 18-01-2007).

22. Oficio del Superintendente de Salud, sobre gastos en publicidad, difusión y comunicaciones durante enero a noviembre de 2006. (Sesión 15ª 18-01-2007).

23. Oficio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por el que remite información acerca de inversión publicitaria de ese Ministerio, de la Secretarías Regionales Ministeriales y los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización, entre otros antecedentes. (Sesión 16ª 08-03-2007).

24. Oficio de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, por el que remite la respuesta del Consejo Nacional de la Cultura, respecto del monto total de los fondos asignados desde 1991 a la fecha. (Sesión 16ª 08-03-2007).

25. Oficio de la Contraloría General de la República, por el que remite dictámenes relativos a la materia investigada e informe sobre la provisión de fondos y gastos ejecutados por órganos del Estado, por concepto de avisaje y difusión. (Sesión 16ª 08-03-2007).

26. Oficio de la Ministra de Bienes Nacionales, por el que remite información referida a recursos económicos destinados a publicidad por parte de esa secretaría de Estado durante los años 2004, 2005 y primer semestre de 2006. (Sesión 18ª 22-03-2007).

27. Oficio remitido por el Abogado Jefe de la División Jurídica de la Contraloría General de la República, en respuesta a oficio de la Comisión, mediante el cual adjunta copia de la Resolución Exenta N° 905, de fecha 24 de abril de 2007 de este organismo, respecto de la sanción al Presidente del Banco del Estado de Chile. (Sesión 23ª 17-05-2007).

III. PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN.

1. *Chilecompra.*

El Director de Chilecompra, don Tomás **Campero**, precisó que la Dirección de Compras y Contratación Pública se creó a partir de la ley N° 19.886, de compras públicas, aprobada en 2003.

Es una institución que tiene poco tiempo de existencia y, básicamente, su misión consiste en administrar y apoyar el funcionamiento de las compras públicas de todos los organismos adscritos a la ley, como, por ejemplo, los de los sectores municipal y de salud, fuerzas armadas, en fin, excepto las empresas públicas que expresamente quedaron excluidas de la adscripción al sistema.

Respecto de los temas de su competencia, su ámbito de acción tiene que ver con la administración del sistema de compras públicas y con la asesoría de los distintos organismos públicos, por lo que ejercen labores de mantener un sistema de contratación electrónica, ChileCompra; un sistema de registro nacional de empresas, Chileproveedores; sistemas de compras a través de catálogos electrónicos, ChileCompra Express, y una serie de otras herramientas de trabajo que permiten que se comuniquen y entiendan la oferta y la demanda que participan en el mercado, y que les permita contratar de manera transparente y eficiente.

Además, la ley les otorga la misión de asesorar a quienes participan en el mercado, para lo cual hacen tres cosas: primera, difundir en qué consiste ChileCompra, que, básicamente, está enfocado al mundo de las empresas, ya que tienen por misión expresa atraer a la mayor cantidad de empresas posible a trabajar con el Estado, lo que genera competencia en cada una de las regiones para que personas y empresas se interesen en el sistema; segunda, capacitar a quienes quieran trabajar con el Estado y a los organismos públicos, tanto en gestión de abastecimiento como en la utilización de estos sistemas electrónicos, que es una capacitación permanente en todas estas técnicas de trabajo a los organismos y empresas públicas; y, tercera, tienen una labor de soporte y asistencia a las personas que quieren transar con el Estado, para lo cual tienen distintos mecanismos, como mesas de ayuda, ejecutivos de cuenta que atienden a quienes quieran trabajar hacia o desde el Estado.

No cumplen una labor fiscalizadora, ya que cuando se discutió el tema hubo una división y, en algún momento, surgió esta discusión, en el sentido de que participen dentro de todo el sistema. No toman ninguna decisión de compra, ya que cada organismo público es plenamente autónomo de sus propias decisiones y gestión de compras y también son responsables en lo que hacen o dejan de hacer. Por eso, quedó excluido todo lo que tiene que ver con labores de control y fiscalización. Por lo tanto, son un medio para que se produzcan las contrataciones, pero en ningún caso tienen labores fiscalizadoras.

Respecto al control de la contratación de avisaje por las empresas del Estado, indicó que, en relación con esas empresas, no ejercen ningún tipo de labores, pues están expresamente excluidas de la ley de compras, por lo tanto, no están llamadas a participar

en ChileCompra de manera obligatoria. Es así como ninguna de sus políticas ha estado diseñada para trabajar con las empresas, por lo tanto, menos pueden ejercer una labor de control de la que carecen.

No tienen ningún tipo de facultad para ejercer una labor de control en un sector que no se encuentra incluido dentro del sistema de compras públicas. Comentó que sí están establecidos, a nivel del sistema de compras públicas, diversos tipos de orientaciones para ejercer la contratación, especialmente de avisaje. Todo lo que se refiere a las orientaciones está basado en el reglamento de la ley de compras públicas, que, efectivamente, tiene directrices claras de cómo debe realizarse una u otra contratación, incluidas las de avisaje.

Ahora, los organismos de control son aquellos que están individualizados en las distintas leyes y que tienen que ver tanto con las fiscalizaciones ejercidas por la Contraloría General de la República o con los recursos y acciones que pueda seguir, vía administrativa, cualquier afectado por alguna decisión de contratación, sea persona natural o jurídica. Es decir, se puede recurrir frente a los propios organismos y existen recursos de reposición para ello, comúnmente muy utilizados a partir de la ley de compras públicas, lo cual ha dado muy buenos resultados. El recurso jerárquico se refiere a la instancia superior cuando, efectivamente, el recurso de reposición no ha funcionado.

Otra alternativa es el recurso por la vía jurisdiccional, donde también hay dos alternativas: una, ir al tribunal de contratación pública, que fue creado por la ley hace unos ocho meses y que está funcionando de manera plena, pues recibe demandas y cualquier empresa afectada puede participar a través de un recurso de intervención en un proceso de contratación. La otra vía son los tribunales ordinarios de justicia.

Agregó que la ley establece los mecanismos para aquellos casos en que se deba trabajar fuera del sistema. Por ejemplo, se consideran los casos de servicios públicos ubicados en una localidad extrema, en la cual, por no haber conectividad a Internet, no se puede utilizar el sistema. La Subsecretaría de Telecomunicaciones tiene registros de los sectores donde hay conectividad y donde no la hay. También se consideran otros casos, que se individualizan, que se producen por situaciones de emergencia y que se califican de esa manera. Además, hay casos de situaciones de reserva, para lo cual se emiten decretos, especialmente respecto del actuar de las Fuerzas Armadas. Se trata de un número bastante reducido de casos, que no supera el 1% del total de la contratación. Por lo tanto, el resto de la contratación pública de bienes y servicios que realiza el Estado se efectúa obligatoriamente por este sistema.

En consecuencia, se debe elegir entre las ofertas que se recibió a través de ChileCompra. Las ofertas que no lleguen a través de este sistema no pueden ser consideradas en un proceso de contratación. No obstante, a veces, en los sistemas de Internet, como sucede en todas partes del mundo, incluso en los países avanzados, existen contingencias. Por lo tanto, ese tipo de problemas debe ser debidamente documentado, y existe un procedimiento para que pueda recibirse la oferta que no pudo efectuarse a través de ChileCompra. No obstante, debe tratarse de una situación muy excepcional. Por lo general, se ha rechazado ese tipo de solicitudes, ya sea porque no constituían una situación extraordinaria o porque no se pudo demostrar que no fue posible utilizar el sistema. Por lo tanto, en general, las contrataciones se están efectuando a través de ChileCompra en un porcentaje muy cercano al ciento por ciento.

Los contratos del Estado, excepto los grandes, como del Ministerio de Obras Públicas y otros, se suscriben a través de un instrumento que se llama orden de compra. Se trata de un contrato que puede ser más complejo o más simple, dependiendo de lo que se está contratando. Al año, están emitiendo un millón de órdenes de compra. Ése

es el nivel de contratación que hay en ChileCompra, del orden de 3 mil millones de dólares. Ésas son cifras de 2005 y demuestran que toda la administración está utilizando este sistema de manera extensiva.

En 2005, 40 mil empresas cerraron negocios con el Estado. Eso es más del triple de lo que sucedía hace tres años. Por consiguiente, hoy existen tres veces más empresas cerrando negocios. Es un mercado que se abrió, del cual se participa y es muy masivo. En la actualidad, hay 170 mil empresas registradas en el sistema. Eso indica que el grueso de la contratación pública está pasando a través del sistema.

Comentó que no hay una definición única de avisaje, hay múltiples, según las nomenclaturas que se utilizan. A nivel presupuestario se utiliza una glosa de avisaje, donde si se incurre en un gasto de avisaje, tiene que imputarlo, pero eso es contabilidad presupuestaria pública, que es distinta a contratación pública. En contratación pública se utiliza el Código de Comercio. El sistema de catalogación de Naciones Unidas, que es el más utilizado en el mundo, especialmente por los sistemas de comercio electrónico que tiene una clasificación que no es ciento por ciento coincidente con ésta. Por lo tanto, tienen mayor cantidad de glosas.

Por ejemplo, en el sistema hay temas que corresponden netamente a avisaje, ya sea en periódicos o en un medio de comunicación que puede ser la televisión o la radio. Eso se imputa directamente de esa manera. En este caso hay un contrato directo entre un organismo público y un medio de comunicación para realizar una determinada publicidad o hacer pública alguna notificación, como los casos de herencia y otros. Ahí se contrata directamente el avisaje.

Sin embargo, hay otras modalidades de contratación generalmente utilizadas, que son más indirectas, como por ejemplo, cuando uno contrata un intermediador para que realice algún proceso que puede ser publicitario, de campaña u otro. Típicamente esta labor la desarrollan las agencias de publicidad. Por lo tanto, desde su punto de vista, es la contratación de una agencia y los proveedores no son los diarios ni los canales de televisión ni radios ni otros medios de comunicación, sino las agencias.

Consultado, señaló que el contrato con una agencia es avisaje, en parte, en el sentido de que, probablemente, un 80 ó 90% del componente es avisaje, pero hay otro componente que es valor agregado, en términos de desarrollo intelectual, ya sea de diseño y una cantidad de otras cosas. Desde su punto de vista, es una transacción comercial con una agencia, y en ChileCompra se refleja así.

Sin embargo, hay una tercera fuente, en la cual se contrata para otro tipo de proyectos de mayor envergadura u otros programas, donde uno de los ítems es avisaje. Por ejemplo, para la organización de una determinada feria o evento, se contrata a una productora de eventos, donde uno de los tantos ítems, que puede ser grande o pequeño, es avisaje. De hecho, en su caso, los gastos en avisaje son mínimos, pues publican muy pocas cosas en el diario. Solamente lo hacen por asuntos legales, concursos públicos o cosas por el estilo. Pero, probablemente, se ha visto presencia de ChileCompra en la prensa y en otras partes, porque han contratado para procesos, como las ferias ChileCompra, que son encuentros de proveedores y compradores que hacen en distintas regiones, y eso lo organiza una productora de eventos, que tiene la capacidad para hacer esto. Uno de los ítems que hay en esa contratación es avisaje.

Entonces, desde su punto de vista comercial -así sucede con otros organismos públicos-, se trata de la contratación de una productora de eventos, donde uno de sus ítems es avisaje. No hay una definición a nivel comercial del uso de ChileCompra. Tienen un catálogo de 17 mil ítems, donde se trata de reflejar todas las formas de comercio, de bienes y servicios. Por lo tanto, se reflejan en forma bastante fidedigna,

pero con ese detalle. Sin embargo, probablemente la glosa presupuestaria tiene una globalidad mayor.

Respecto de las empresas del Estado, no tienen una labor directa hacia ellas, ello no está dentro de sus facultades. Han abierto las puertas a las empresas. De hecho, algunas utilizan libremente ChileCompra, pero no tienen una gestión directa hacia ellas.

Acerca del control de las empresas del Estado, informó que hay distintas instancias encargadas de velar por el funcionamiento de las empresas. Dentro del Estado está el Sistema de Empresas Públicas, al cual le corresponde velar y orientar a las empresas. Ahí se puede buscar mayor información. Desde el propio Ministerio de Hacienda puede haber una respuesta respecto de estos temas. Pero, existen distintas instancias de control en temas de auditoría. Muchas han creado sistemas bastante similares, en los cuales también se puede buscar mayor información.

Expresó que ChileCompra es un sistema reciente, que lleva dos años de funcionamiento masivo. Si bien como proyecto es antiguo, en realidad empezó a funcionar con la ley de compras en marzo de 2004. En estos dos años han hecho lo que en otros países han tardado veinte, por lo que es un mérito de Chile.

Es necesario esperar que el sistema madure, pues recién lo están entendiendo las empresas proveedoras y los organismos del Estado. Esto va más allá de enseñar cómo usar estos sistemas electrónicos, pues hay que adaptarse a reglas de juego nuevas y a muchas cosas que se introdujeron con esta ley.

Ello ha significado un cambio cultural en la manera cómo el Estado hace negocios y cómo las empresas negocian con el Estado. Eso toma tiempo, por lo que es prematuro hacer una evaluación de cómo está funcionando la reforma y si es necesario hacer modificaciones.

Opinó, a título personal, que es difícil jugar roles si se es juez y parte. Hizo un símil con la Bolsa de Valores, porque su rol es de intermediación. Ellos entregan herramientas e información al mercado. La Superintendencia de Valores es la encargada de fiscalizar que ningún accionista cuente con información privilegiada para comprar acciones. Los sistemas de la Bolsa permiten reportar estas situaciones a las instituciones correspondientes.

Controlan las bases de datos, tienen que preservar que sean inviolables. De hecho, existen bóvedas y se aplican estándares internacionales para asegurar que toda la información no sea vista por quien no corresponda. En la cadena de contratación pública son una parte, por lo que sería complicado también tener otro rol, porque, eventualmente, se podrían ver involucrados en algún proceso. Tienen contacto permanente con la Contraloría, que los fiscaliza, para que vean que están cumpliendo con lo que la ley les mandó administrar. Prefieren que existan las auditorías internas de cada institución que efectivamente funcionen cuando alguien quiera vender un paño de 700 pesos por 20 mil pesos. Debe existir un contrapeso en este tipo de sistemas.

En resumen, sostuvo que es necesario esperar que madure la reforma, pero aunque lo hiciera, sería bueno no tener un doble rol en una agencia. En todo caso, se podrían reforzar las instancias fiscalizadoras existentes o crear instancias fiscalizadoras ad-hoc, si un mercado de estas características lo amerita.

Respecto del control de calidad de los oferentes, opinó que se trata de un tema bastante complejo. La contratación pública es intrínsecamente opinable y, a la vez, discrecional, por lo que tratan de poner reglas objetivas que permitan conducir esa discrecionalidad.

Por ejemplo, determinar si un sistema de aire acondicionado es mejor que otro no es tarea fácil. Quienes mejor lo pueden saber son los propios requirentes, por lo que han optado porque sean las mismas agencias, las unidades compradoras, las que tomen esa decisión autónomamente. Por lo tanto, son los requirentes los que determinan los estándares de calidad.

Ayudan a las agencias en la búsqueda de los proveedores que cumplan con los estándares que hayan definido. Así, por ejemplo, en el sistema ChileProveedores permiten que los oferentes ingresen todas las certificaciones de calidad que posean para facilitar la decisión de los estándares de calidad que se desean contratar. Para cumplir este objetivo, se han celebrado diversos convenios, como el que se firmó con la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, que es la autoridad que certifica a los instaladores eléctricos. Por ejemplo, si se trata de una instalación eléctrica compleja y no se quiere correr riesgos, pueden exigir que el prestador tenga la certificación de la mencionada Superintendencia, pero si el trabajo no reviste mayor complejidad, pueden prescindir de esa certificación, para abrir más el mercado.

Ellos facilitan esa información, pero la decisión respecto de la calidad que se quiere contratar la define cada organismo público. Fijar estándares sería una tarea titánica para ellos, pues hay más de 19 mil ítems de comercio, y siguen creciendo. Según la última información entregada por Naciones Unidas están por llegar a los 22 mil. Es muy complicado fijar estándares de calidad, así que mal podrían hacerlo. Es preferible que lo haga cada requirente y que ellos ayuden aportando información. Ése es su rol. Ahora, como cada institución fija los estándares de calidad, son ellas las llamadas a controlar que se cumplan.

En cuanto a los registros de proveedores, a cómo ingresan, por cuánto tiempo, cómo se seleccionan y cómo se eliminan, cuando corresponde hacerlo, aclaró que han mantenido una política de mercado abierto, sin barreras de ingreso. Eso es lo que ha permitido que hoy se cuente con más de 150 mil empresas y entre 20 mil y 30 mil personas naturales inscritas en sus registros.

Hasta ahora no ha habido impedimentos para que, por ejemplo, un pequeño artesano pueda participar en el sistema, y muchos de ellos se han adjudicado contratos. También participan grandes empresas, incluso algunas transnacionales. Están absolutamente abiertos a que las empresas extranjeras participen en el mercado, bajo la condición de que lo hagan mediante alguna agencia que constituyan en Chile para que los represente. En resumen, mercado abierto. No hay restricciones ni cláusulas de salida.

Obviamente, la ley se puso en el caso de que una empresa, por ejemplo, deje botado al Estado y no cumpla sus compromisos. Como hay contratos de por medio, habrá litigio. Generalmente, son empresas que cometen dolo. A las empresas que cometen faltas como éstas u otras de gravedad, se les puede sacar de los registros. No obstante, su política es mantener un mercado abierto.

Lo que sí tienen para las certificaciones es el registro nacional de prueba, servicio adicional en el cual uno puede inscribirse y participar. Para los costos administrativos en que se debe incurrir, como reemplazo de fotocopias, traslados y otros, cobran un arancel a los interesados. Eso les permite mantener la información en el sistema. Es algo bastante sencillo.

Finalmente, respecto de los indicadores de resultados, también están asociados a los de calidad, por lo que no son ellos los llamados a decir si un avisaje o una determinada contratación fueron exitosos o no. Cada uno fija sus parámetros y se fijan los comúnmente utilizados en la industria.

2. Empresa Megatime.

El gerente general de la empresa Megatime, don Favio **Traverso**, señaló que Megatime es una empresa dedicada a la verificación e inversión publicitaria, creada hace 21 años, en 1985. Es una empresa única en Chile. Su objetivo es verificar a los medios de comunicación debido a que las empresas que avisan y publican a través de un medio les resulta imposible ver televisión o escuchar radio todo el día y, además, revisar los avisos de la competencia.

Sus clientes son agencias de medios de comunicación y algunas empresas. Realizan trabajos especiales, que tienen que ver con el tema de la inversión publicitaria. En inversión publicitaria entra todo lo que es aviso publicitario y la propaganda, que pasa por un medio masivo.

Controlan los siete canales de la televisión abierta: 13, 11, 9, 7, 5, 4, 2; televisión por cable, verifican catorce señales por Metrópolis y por VTR. A partir de enero de 2006, están verificando sólo a VTR, que se fusionó con Metrópolis, y agregaron tres señales más a la medición.

Verifican solamente la prensa del área metropolitana, donde están los once diarios más importantes, que es un criterio masivo: El Mercurio, La Segunda, Últimas Noticias, La Tercera, La Cuarta, La Hora de la Tarde, La hora de la Mañana, La Nación, Publímetro, Estrategia y El Diario.

Verifican aproximadamente cuarenta revistas, también del ámbito masivo, vía pública y Metro, área Metropolitana, y 24 radios que se verifican aleatoriamente. Se verifican cuatro diarias, de lunes a sábado, para formar las 24, que les permiten tener una muestra de lo que se está haciendo en este medio.

Básicamente, los servicios están enfocados a que las agencias puedan revisar su aviso y el de la competencia. Por lo tanto, comprueban si, efectivamente, los medios pasaron el aviso y el producto en la hora y el programa pauteado.

Sobre esa base, recopilan antecedentes de las inversiones de la competencia y de la propia empresa, de los propios productos en los distintos medios que verifican. Ésa es, básicamente, la función de Megatime. A partir de esa función, levantan la publicidad o propaganda de los medios y dan valores y tarifas.

Ante la consulta de si son contratados por los mismos medios o por agencias de otros medios para determinar cuántos son los ingresos por publicidad de cada uno de ellos, señaló que hay dos funciones básicas. Una es verificación del aviso, es decir, que realmente el aviso salga. Que exista y la calidad del aviso también, porque generalmente las empresas contratan a través de las agencias un monto de dinero por determinados avisos o productos, y como son millones de avisos y los pautean a los distintos canales o medios de comunicación, necesitan un ente fiscalizador que informe qué salió efectivamente. Entonces, les informan diariamente para que ellos comparen si corresponde o no. Y de ahí sale una contabilidad.

La segunda función es la inversión. A través de ese producto se generan cuadros de inversión. Por algo los medios de comunicación los contratan. No para verificarlos a ellos, sino porque quieren saber, por ejemplo, cuánto invirtió la Coca-Cola en la competencia. La ocupan como herramienta de negociaciones, en las áreas comerciales. Ese control lo hacen sobre las tarifas que tienen de los medios.

Precisó que el propósito de su empresa no es decir cuánto es la inversión publicitaria en Chile ni tampoco cuánto invirtió la Coca-Cola. Su información de inversión publicitaria se usa a valor tarifa. Todas las empresas del mundo hacen lo mismo, porque

de esa manera se puede comparar a la Coca-Cola con la Pepsi-Cola bajo un mismo parámetro. Entonces, con sus tarifas se ven tendencias entre un año y otro.

Históricamente, hace 10 ó 15 años los canales de televisión no hacían más de un 10 ó un 15% de descuento. Pero, actualmente han superado el 50%, es decir, ha cambiado la estructura de descuento.

Los medios de comunicación, en el fondo, bonifican, porque si en lugar de invertir 100 millones de pesos, se invierten 50, se propone invertir esos 100 millones y ofrecen el doble de publicidad y lo bonifican en espacio. Al bonificarlo en espacio, se registra más publicidad, y al registrar más publicidad, se distorsiona el valor. O sea, es inversamente proporcional. Cuando el país anda mal desde el punto de vista económico y hay más descuentos, se registra más publicidad. Por lo tanto, no se puede tomar como un dato absoluto.

El Estado tiene un trato especial con algunos medios de comunicación. Generalmente, es un 50% de descuento del valor tarifa.

Aclaró que, en términos de eficiencia de la información, sólo las personas que contratan un aviso en un espacio, en un programa determinado y con una persona determinada, pueden corroborar si el aviso fue eficiente o no.

Ellos no emiten juicios, sino sólo datos. De hecho, una empresa relacionada es la que hace el *people meter* para ellos. Ellos proveen el *rating* y Megatime los datos. Cruzando ambas informaciones se puede saber si el aviso ha sido suficiente o no, pero ellos no pueden emitir ese juicio, primero, porque son proveedores de datos, y segundo, porque tampoco saben cuál es el grupo-objetivo.

Basándose en su experiencia, destacó que hay mucha ineficiencia dentro de las agencias, de acuerdo con la inversión publicitaria de productos privados, debe haber ineficiencias también en las inversiones del Estado, pero hay herramientas y mecanismos para medir eso. Es decir, hay preevaluaciones y post evaluaciones para saber si el mensaje llegó al grupo-objetivo, para lo cual se mide tanto el costo por contacto como el alcance. El costo por contacto es lo que cuesta llegar al 1% de la población del grupo-objetivo y el alcance representa el porcentaje del total alcanzado.

Hay otro aspecto más complejo, porque una vez que se entregan los datos el cliente debe llevar a cabo un cruce entre sus campañas y sus ventas, luego de lo cual deberá determinar si la campaña tuvo repercusión en el público objetivo.

Por otra parte, comentó que, antiguamente, estaban contratados por la Secretaría General de Gobierno, organismo que les compraba los datos, en todo caso, fue antes de 1990. Estimó que en la actualidad, por razones de presupuesto, dejaron de utilizar sus servicios, pero la Secretaría General de Gobierno les compra un informe, que contiene antecedentes sobre cuánto han invertido los medios y el mercado en general.

En cuanto a la forma en que efectúan las mediciones, señaló que su empresa se compone de setenta personas, quienes trabajan veinticuatro horas al día los siete días de la semana, durante los trescientos sesenta y cinco días del año. Tienen gente que se ocupa de ver televisión, para lo cual se graban los programas en sistema digital. Además, poseen programas computacionales que corroboran si un comercial salió o no al aire en el horario establecido.

Lo que hacen es analizar las excepciones, es decir, los *placement*, como se denomina a la publicidad que se hace dentro de los programas, porque los avisos se comparan en forma automática. Así se hace con la prensa y con los rayados. Excluyen las noticias. Todos los días, a las nueve de la mañana, las agencias y los medios tienen

la información de lo que ocurrió el día anterior, con excepción de la prensa, que dispone de ella a las diez de la mañana.

Respecto de si ellos son monopolio natural, estas empresas existen para la verificación de los medios, y no depende tanto de la cantidad de población que tenga el país. Por ejemplo, si cuesta 100 todos los meses producir esta información, más o menos entre toda la gente que requiere esta información, pagan 100, más algo más. Por lo tanto, si existiera una competencia, las dos empresas perderían plata, o tendrían que pagar mucho más. En todos los países latinoamericanos, generalmente hay una empresa. Si no, estarían perdiendo plata o sobrepagando el precio por este servicio.

3. Consejo del Sistema de Empresas Públicas -SEP-

La Directora Ejecutiva del SEP, doña Mónica **Singer**, señaló que si bien el SEP es el holding de las empresas públicas, como institución es pequeña. Cuenta con un presupuesto modesto, el personal consta aproximadamente de veinte personas y los gastos son moderados. Ello lo pueden comprobar en el documento que envió a la Comisión sobre los gastos en publicidad desde 2003 a la fecha.

Las cifras hablan por sí mismas. En 2003, el gasto total fue de 3 millones y medio de pesos; en 2004, se gastaron 11 millones y medio; en 2005, 17 millones y medio; y en el primer semestre de 2006, se han gastado 12 millones y medio de pesos.

La institución maneja un presupuesto menor. Lo único que se contrata son avisos de venta de inmuebles de la Corfo. Para ello utilizan medios locales, porque en su mayoría se trata de inmuebles ubicados fuera de la Región Metropolitana. Cuando se trata de acciones u otros documentos del ámbito financiero, se utilizan diarios como Estrategia, Financiero y El Mercurio, como es habitual en este tipo de operaciones.

En cuanto a las empresas, la única instrucción que se ha dado -no es un tema regulado hasta aquí- fue en 2003 cuando se sugirió que todas las adquisiciones de las empresas del Estado se hicieran a través de ChileCompra, pues ese sistema tiene un acuerdo marco con diversos medios, a fin de evitar acuerdos privados de precios.

No se controla dentro de la amplia variedad de temas que el SEP verifica respecto del funcionamiento de las empresas que están bajo su supervisión. No ha sido un punto relevante. De hecho, de acuerdo con las cifras de las discusiones presupuestarias, no parece haber fondos significativos y hasta aquí no ha sido objeto de ningún tipo de tratamiento adicional, más allá de esa indicación general que mencionó.

Se trata de un tema descentralizado, en el que cada empresa actúa de acuerdo con su mejor criterio y según las directrices que indique su directorio. Hasta aquí jamás, dentro de las auditorías normales, ha aparecido como un tema que amerite una sanción particular.

El SEP constituye un organismo asesor del Estado, que ejerce las labores que le corresponden al dueño en aquellas empresas en las que el Estado tiene participación, es socio o dueño total.

Las tareas específicas son variadas. Concuerdan con las distintas empresas sus planes estratégicos por un periodo de cuatro años. Ellos son discutidos, preparados, por las empresas, refrendados por sus directorios y sometidos, posteriormente, a la aprobación del SEP, en cuyo consejo participa el ministro de Hacienda.

Están fuera del SEP el Banco Estado, Televisión Nacional, las empresas del área de la Defensa, el diario La Nación, Codelco y Enap. Las empresas vinculadas con el SEP, en general, son bastante austeras y cuidadosas en sus gastos.

Eso corresponde a gastos totales en cualquier cosa relacionada, directa o indirectamente, con la publicidad. Aquí está incluyendo el gasto más importante que son los dominios de Internet y el diseño e impresión de las memorias. La institución es austera y, utilizando el sistema de ChileCompra, sus resultados son insólitos por lo económicos.

El plan Transantiago, como proyecto, tiene su propio mecanismo en ese sentido. A nivel de empresas tampoco está previsto. No existe una política general sobre las campañas que realizan las empresas públicas. Si así fuera, tendría que ser muy bien explicado en base al plan estratégico. Por ejemplo, en el caso del TranSantiago, la empresa Metro está directamente involucrada, pero los fondos principales para publicidad no vienen del Metro, sino del presupuesto que han planteado.

4. Dirección de Presupuestos.

El Subdirector de Presupuestos, don Sergio **Granados**, recordó que las empresas públicas se manejan en forma autónoma, tienen sus propios sistemas de información, y la entidad que debería coordinar es el Comité de Empresas Públicas. Sin embargo, la Dirección de Presupuestos tiene las atribuciones para ello, por lo que pueden pedir toda la información necesaria.

Ahora, con relación al resto de los servicios públicos, sólo tienen información agregada. Como Dirección de Presupuestos les solicitaron que respondieran al Ministro de Hacienda, quien remitirá la información a la Comisión, acerca de cuáles son los gastos. Sin embargo, en el sistema de información existe información agregada respecto de los servicios de publicidad.

Si bien se trata de información global, ofreció proporcionar a la Comisión los gastos por servicios identificados en la ley de Presupuestos para cada año respectivo. Así, por ejemplo, en el subtítulo 22, ítem 07, que trata de los servicios de publicidad y difusión, el 2004 registró un gasto de 13 mil 570 millones; el 2005, 21 mil millones y, a agosto de 2006, 10 mil millones en el ítem servicio publicidad y difusión. Son cifras de los servicios del gobierno central, pero no de las empresas. De hecho, la información proporcionada tiene que ver solamente con publicidad y difusión.

Ahora, con respecto sólo al servicio de publicidad, en el 2004 tuvieron 8 mil 800 millones. Lamentablemente, no tiene separada esa información por prensa escrita u otra modalidad. En todo caso, se puede investigar un poco más esta información y se puede desagregar. En 2004, se gastaron 8.866 millones de pesos; en 2005, 12.230 millones de pesos; en agosto de este año se han gastado 6 mil millones de pesos.

Explicó que sus avisos como Dirección de Presupuestos son normalmente para la contratación de personas. Al amparo de la ley de compras, hay un contrato marco con El Mercurio. Entonces, si se quiere poner un aviso, se debe ingresar a la página de ChileCompra. Como hay un contrato marco, el aviso se pone automáticamente en El Mercurio, porque es parte de las reglas del juego con ChileCompra. Entre determinadas empresas se adjudicó El Mercurio este convenio.

El convenio marco es para todo el Gobierno, a través de ChileCompra. Por ejemplo, para comprar computadores, como se trata de agregación de demanda y el computador es un commodity, el Estado hace una licitación. De las empresas que se presentan, ChileCompra selecciona las que ofrecen mejor precio y calidad. Entonces, si se va a comprar un computador, como representante de la Dipres, a través de ChileCompra se va al convenio marco y se obtiene el precio que ya está negociado. En este caso también existe un convenio marco con El Mercurio.

Hay una serie de gastos que son descentralizados. Ellos pueden decir cuánto va a crecer el total. Pero se puede tener una desagregación entre enero y marzo, porque los servicios después hacen una desagregación. Esta es un área que está bajo las decisiones de cada director de servicio o de cada entidad. El 99% de la actividad tiene que ser a través de ChileCompra.

En su caso, el aviso era para la contratación de jóvenes ingenieros civiles industriales. Quizá, podría estudiarse el criterio del público objetivo que lee El Mercurio. También se ponen avisos en Internet. Lo importante es definir un criterio. El que se ha definido es el conocimiento común que existe sobre el medio, pero no hay un estudio empírico.

La dirección del servicio adopta alguna forma y metodología para determinar algún criterio. En este caso, el Servicio Civil debería tener algún respaldo más objetivo, porque es la dirección de contratación pública. Entonces, debería tener un estudio que diga dónde es el medio más adecuado.

En algunos casos, están obligados a publicar todos los reglamentos. Se estaba gastando mucha plata en el Diario Oficial y, en algún minuto, decidieron hacer una modificación que les permitiera publicar un aviso, brevísimo, diciendo que determinado reglamento se había publicado en el Diario Oficial y su contenido estaba en la página Web de la Dirección de Presupuestos, del Ministerio de Justicia, etcétera.

También podría ser una forma de ahorro, una política -en el Estado no existe y no sabe si son los encargados de ella u otro ministerio- que recomiende usar más intensivamente las páginas web y poner avisos más simples.

Respecto de las instrucciones legales, hay algunas instituciones obligadas por la justicia, pero no han reparado en eso. Es necesario investigar a qué están obligadas, porque nuevamente se volverá al uso intensivo del Internet. Es decir, si se está obligados a poner un aviso, por ejemplo, sobre la realización de un remate, pero los detalles de éste podrían estar en el Internet. En consecuencia, se está haciendo un ahorro significativo.

En el caso de la variable regional, sería interesante conocer cómo se decide en la división del servicio civil, el cual debería tener un criterio nacional en la toma de decisiones relacionadas con la construcción de directivas públicas. Instituciones como el Ministerio de la Vivienda, cuando publica avisos sobre subsidios, lo hace por zonas específicas, donde se están otorgando los subsidios.

Respecto del caso de La Polla, señaló que es una empresa que requiere publicidad, por cuanto es parte de su función de producción y requiere que sea muy bien hecha. Además, seguramente tienen estudios que la respaldan. Sin publicidad, La Polla no vende; es parte de su función de producción. Hay otras instituciones en las que se podrían aplicar criterios parecidos.

En el caso de los servicios, en el gobierno central, sería necesario definir una política o un instructivo ministerial, que podría ser del Ministerio del Interior o de Hacienda. Por ejemplo, se hacen instructivos para el uso de vehículos, viáticos, etcétera; pero no para aplicar criterios en publicidad. Sin embargo, en algún momento han recomendado, también por oficio, evitar la publicación de memorias en papel cuché. Pero es en las empresas públicas donde se pueden encontrar con sorpresas, por cuanto ahí no hay mercado objetivo. No obstante, en este caso, el mercado objetivo podría ser la promoción de los mismos directivos de las empresas. El objetivo de la ley de Sociedades Anónimas es que los estados financieros sean transparentes, por eso la publicación sería más modesta.

El ítem es el mismo para todos, esto es, el 2207001, servicios de publicidad. Todos pueden utilizarlo, porque la ley de Presupuestos asigna los recursos globales en el subtítulo 22. El servicio es autónomo para determinar dónde publica. Por ejemplo, una dirección regional podría tener instrucciones del director nacional, pero pueden gastar plata en eso.

A partir de este año, en los sistemas de información se está introduciendo una desagregación que permitirá capturar el RUT de la empresa que proporciona los servicios. Con ello, existirá una mayor desagregación y un acercamiento al separar, por ejemplo, lo que es televisión de prensa escrita.

Pero, antes de esto, se puede proporcionar información desagregada hasta donde la desagregación de lo que capturaban los sistemas de información hasta 2005 lo permitían. Aseveró que investigará si en 2006 se puede hacer una desagregación mayor, por ejemplo, en Gobierno interior, si se puede obtener alguna información del Gore o de gobernaciones.

Ofreció enviar la información respecto de las empresas apenas la tenga. Ahí estará en condiciones de asistir nuevamente a la Comisión.

Sobre la base de los cambios que se están introduciendo en los sistemas a partir de 2006, se puede mostrar la mayor apertura que se logre en todo lo que es servicios de publicidad y en el ítem 07, que es publicidad y difusión. También hay servicios de impresión.

Además, cumplirá con la petición respecto de las empresas públicas dentro de los próximos veinte o treinta días. Para esa oportunidad también se podrá ver qué hay de apertura en 2006 -los sistemas de información son mejores que los anteriores- que pueda servir de orientación.

Posteriormente, el señor **Granados** concurrió nuevamente a la Comisión y expresó que ya se había proporcionado información a la Comisión sobre el gasto en publicidad. Aparentemente, hay una confusión, porque la información que habría entregado la Contraloría difiere de la proporcionada por la Dipres.

El Subtítulo 22, ítem 07, sobre gasto en Publicidad y en Difusión, concentra publicidad, folletería y otros. Se ha entregado información sólo en publicidad y difusión. En los últimos tres años -lamentablemente no tiene información del 2004- el nivel de gasto es de 12.500 millones de pesos, sin papelería. Es probable que la información que entregó la Contraloría se refiera al total del ítem y la diferencia puede ser la papelería. Reiteró que sólo trajo la información de publicidad y avisaje distribuida por ministerios.

En segundo lugar, la ley sobre Administración Financiera del Estado, de 1975, establece básicamente dos conceptos de administración financiera: la centralización normativa y la descentralización operativa. Ello significa que toda la ejecución del gasto es decidida por cada jefe de servicio. A través del tiempo se ha flexibilizado sobre los subtítulos de formulación de la ley y, actualmente, los subtítulos 21 y 22, sobre gastos del personal y sobre bienes y servicios de consumo, respectivamente. La distribución de esos recursos es de decisión de los jefes de servicio; sin embargo, en la formulación del Presupuesto se aprueban niveles y se definen criterios en función de determinadas políticas que está implementando el Gobierno.

Hay avisaje legal y de promoción de políticas nuevas. En ese caso, se discute específicamente con cada servicio los recursos solicitados para promover determinadas políticas que se están poniendo en práctica. Ahí la Dirección de Presupuestos actúa con un criterio más conservador, por lo que se limitan los recursos asignados presupuestariamente para publicidad.

Son decisiones del jefe de servicio. Ellos pueden colocar avisos. No hay ninguna norma que prohíba hacer esa actividad, sin embargo, en alguna norma legal se incluyó que la publicidad debe ser pertinente a la acción del servicio.

La norma establece que todo avisaje debe ser clasificado en el subtítulo 22, ítem 07, asignación 001. No se podría hacer avisaje en los servicios que se computen de otra manera. No se puede pagar avisaje con cargo a proyectos de inversión. Puede que un programa tenga incorporado dentro de sus recursos hacer publicidad, pero en el momento del registro deben estar registrados los datos proporcionados.

Agregó, con respecto a los niveles de gasto, que no existe un presupuesto específico de publicidad en el gobierno central, pues las entidades son autónomas en la toma de decisiones, las normas de registro son iguales para todas las entidades, y la Contraloría establece los controles necesarios para respetar esas normas.

La Encargada del Área de Empresas Públicas de la Dirección de Presupuestos, doña Susana **Gonzalez**, informó que está a cargo de las Empresas Públicas dentro de la Dirección de Presupuestos. En tal calidad, luego de recibir el oficio de la Comisión, solicitó a las empresas públicas los gastos separados según los conceptos que pidió la Comisión. En consecuencia, hizo entrega de la información recabada de los años 2004, 2005 y primer semestre de 2006. Hay datos de un grupo de empresas importantes. Hay algunas que aparecen sin información, porque, en su opinión, ésta sería privilegiada y si la entregan, en alguna medida, les afectaría su condición de competitividad. Se trata de sociedades anónimas con participación de privados.

No obstante ello, existe información de empresas con las cuales el Ministerio de Hacienda tiene una relación básicamente presupuestaria. Con algunas no existe dependencia presupuestaria, pero también han entregado la información, como es el caso de TVN. Dentro del conjunto de empresas públicas hay empresas a las cuales no se les aprueba un presupuesto, como TVN y Banco Estado, y la relación con ellas tiene que ver básicamente con el destino de las utilidades. Pero ellas igual entregaron la información requerida.

Aclaró que la Empresa Puerto Madero Impresores Sociedad Anónima es una filial de La Nación. El diario La Nación se abrió el año pasado en una filial, donde se separó la impresión de la actividad periodística propiamente tal. Se traspasó la impresión a una empresa filial que, de acuerdo a su legalidad, fue creada a contar de 1 de enero de 2005. Pero, es una división de La Nación.

La fuente de las cifras es lo ejecutado, lo efectivamente desembolsado, que, obviamente, está en relación con el presupuesto aprobado. Pero no es presupuesto, sino lo que, efectivamente, las empresas desembolsaron en 2004, 2005 y el primer semestre de 2006.

La información que tiene la Contraloría debería provenir de la misma fuente y, por lo tanto, ser concordante y consistente. No se sabe si pueda haber alguna diferencia en la forma de imputarla. Pero ésta es información de desembolsos efectivos que, obviamente, está en relación con el presupuesto aprobado para cada una de estas empresas.

La relación de la Contraloría con las empresas públicas es un poco más indirecta. Esa entidad audita los estados financieros de las empresas públicas creadas por ley, pero no a las empresas constituidas como sociedades anónimas. Por lo tanto, no tiene información de ellas. Es decir, si uno va a todas las empresas, como La Polla, Metro u otra, la Contraloría no tiene facultades para auditarlas, pero sí puede, de acuerdo con su ley orgánica, hacer fiscalizaciones en determinados temas.

El presupuesto considera los gastos en publicidad dentro de un contexto, que es un subtítulo en el que se incluyen los bienes y servicios por la producción, el cual se compone de muchas cosas, como servicios, transportes, avisaje. Pero se aprueba un monto global; no hay un ítem específico para la publicidad.

5. Observatorio de Medios -FUCATEL-

El Presidente de Fucatel, don Marcelo **Contreras**, señaló que este tema es, a su juicio, muy relevante y que preocupa no sólo a Chile, sino también al resto del mundo. Sin duda, la manera como se invierten los recursos del Estado en el ámbito publicitario es un tema de debate y de preocupación que es necesario fiscalizar. Es muy importante que la Cámara haya asumido esa preocupación, lo que ayudará a regular de mejor manera y hacer más transparente la forma en que el Estado invierte sus recursos en el área de la publicidad.

El Observatorio de Medios Fucatel es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, fundado en 2003, cuyo objetivo fundamental es analizar en forma sistemática y académica cómo los medios de comunicación cumplen su rol social de informar de manera amplia, plural, oportuna, veraz y sin manipulaciones de sus propios dueños o controladores, así como los poderes públicos o privados. De igual manera, el Observatorio de Medios se propone transparentar el opaco mercado de las comunicaciones en el país, donde muchas veces los datos de circulación y de audiencias son secretos industriales que manejan los dueños y regulan agencias de publicidad.

En cuanto a la organización, el Observatorio de Medios depende de la Fundación para la Capacitación e Investigación en Televisión y Técnicas Audiovisuales, Fucatel, cuyo directorio está integrado por su presidente; la psicóloga Soledad Larraín, vicepresidenta; Roberto Fernández, secretario; Luis Alvarado, y Jorge Andrés Richards, directores.

Los ejes temáticos a los cuales se ha dedicado el Observatorio de Medios durante estos años son la libertad de expresión y el derecho a la información, y el acceso y uso de fuentes públicas y privadas de información. Al respecto, se han realizado algunos estudios sobre el uso y abuso de fuentes no identificadas por parte de las fuentes anónimas de comunicación.

Asimismo, la calidad informativa; el sistema medial en Chile y el mercado de las comunicaciones; los medios públicos y privados; la televisión pública; televisión y ciudadanía; el marco regulatorio de la televisión chilena, que tendrá mucha trascendencia en razón de que viene un proceso de cambio del sistema analógico al sistema digital; la autorregulación del periodismo, y medios y legislación sobre el particular.

Al mismo tiempo, estimó oportuno incluir algunos de los estudios que han realizado Fucatel y el Observatorio de Medios en estos tres años. Se han preocupado, especialmente, del uso de fuentes no identificadas en forma abusiva y han puesto la atención en los temas de autorregulación periodística. Para ello, han estudiado y comparado los manuales de estilo y los códigos de ética de diez de los principales diarios del mundo, a fin de ofrecer una propuesta de modelo de código de conducta a los medios de comunicación chilenos.

Se ha incluido la inversión publicitaria del Estado durante los años 2004 y 2005, y también se hará respecto del año 2006. Actualmente, se está trabajando en los temas referidos al cambio en la televisión digital que se viene en América Latina.

Finalmente, se refirió a las motivaciones que tuvo el Observatorio de Medios para realizar este estudio sobre inversión publicitaria del Estado. En primer lugar, existe el

convencimiento de que los actos del Estado y la inversión en publicidad deben ser transparentes, pero no hay cifras globales certeras que permitan medir cuánto invierten los distintos ministerios, servicios públicos y empresas del Estado en publicidad y, lo más importante, con qué criterio lo asignan.

Se consultaron distintas fuentes para recabar esa información y recurrieron a los datos que confecciona y vende a sus clientes la empresa MegaTime. Se trata de datos sobre valor tarifa, por lo que no representan la inversión real, sino que son referenciales, expresan una tendencia, y deben ser asumidos como tales, porque cada ministerio o servicio público tiene una negociación particular con cada medio para ajustar el monto de su inversión.

Les pareció que había un deber de transparencia, tanto en los criterios como en los montos de la inversión total, que era necesario estudiar. Esto se encuentra ligado con lo señalado porque, en general, el mercado de las comunicaciones en el país es bastante opaco. Las cifras de simulación de ventas en las audiencias, a menudo, constituyen secretos industriales que manejan los propios medios de comunicación.

Incluso, el acuerdo voluntario de la prensa para verificar la circulación, si bien se ha cumplido -la información es de conocimiento público- no son muchos los chilenos que se enteran de lo que todas las semanas reciben los dueños de los medios de comunicación, la circulación de cada uno y la comparación entre ellos. Sólo se publica cuando a un medio específico le conviene publicitar un cierto liderazgo, pero no hay una información sistemática que permita saber cuántos diarios circulan en Chile y con qué nivel de competencia.

En los últimos años, distintos medios de comunicación independientes han desaparecido. Muchos de ellos se quejaron de que no recibieron ningún apoyo y fueron excluidos de campañas estatales. Por eso, les pareció pertinente intentar conocer cuáles eran los criterios que tenían a su vista los ministerios, los servicios públicos y las empresas del Estado para asignar su publicidad.

En la mayoría de los ministerios, servicios públicos y empresas del Estado no son claros los criterios, tampoco evidentes, asumiendo que no se encuentra dentro de la preocupación del Estado garantizar el pluralismo y la expresión de la diversidad. Es decir, el Estado no tiene como misión ni los directorios de una empresa ni servicio público, asegurar la existencia de un área independiente.

Pero, tampoco están claros los criterios comerciales que puede tener a la hora de asignar esa inversión. Bien podría decirse que se dirige a un público específico y, por tanto, usa el medio que tiene mayor impacto. Eso, en la mayoría de los casos no es simplemente así. Entonces, lo que refleja esta investigación es una cierta irracionalidad o arbitrariedad en los criterios de la asignación de la publicidad estatal.

Finalmente, planteó un tema muy de fondo que a los observatorios de medios les preocupa, cual es un debate a la publicidad chilena que no ha enfrentado en los últimos 15 años, que tiene que ver con cuál es el rol del Estado como garante del pluralismo y la expresión de la diversidad en Chile. Simplemente, ése es un rol que el Estado ha delegado en el mercado y no tiene ninguna responsabilidad para garantizar un pluralismo que solamente en este país se garantiza, no sólo como una diversidad de fuentes sino como una diversidad de medios con perspectivas editoriales.

Lo razonable es que en cualquier parte del mundo el pluralismo sólo se garantiza con esta pluralidad de perspectivas editoriales que, en Chile, simplemente se han ido angostando, desapareciendo de medios independientes y hoy, por lo menos, a nivel de prensa escrita, existe una realidad donde la base material de la libertad de expresión se

ha debilitado al extremo. Éste es un tema crucial que está en el origen de la preocupación del Observatorio de medios por hacer éste y otros estudios sin objetivos.

El señor Cristian **Green**, señaló que Fucatel le entregó la misión de desarrollar una investigación de carácter exploratorio, cuya misión básica era analizar la inversión de las empresas estatales en los medios publicitarios y los criterios que se podrían desprender para establecer esta distribución. El trabajo se hizo para 2004, inicialmente, y después se complementó con el año 2005.

Actualmente en el mercado existe Mega Time, una fuente de información que les permite determinar las inversiones existentes. Mega Time entrega los datos de información publicitaria, separada por categorías, rubros y subrubros, a partir de los cuales se está capacitado para desarrollar las inversiones.

Además de determinar las inversiones, también entrega las inversiones a nivel tarifa, por lo tanto, a valor lista de mercado, lo que impide de alguna manera determinar en forma exacta los verdaderos montos de inversión que esta institución realizó en los distintos medios de comunicación.

Por lo tanto, lo único que cabe para concluir son, básicamente, tendencias de inversión más que números en términos absolutos, porque eso está bastante "distorsionado" respecto de la realidad. Hoy, una empresa estatal o no estatal no invierte la cifra que entrega Mega Time en forma pública.

MegaTime tampoco mide todos los medios publicitarios. No registra la inversión radial, la que se desarrolla en provincias o regiones. Tampoco registra la inversión de los medios alternativos, como The Clinic o del Diario Siete. Por lo tanto, también hay un sesgo respecto de la cantidad de información que se debería entregar. Se remite sólo a los canales de televisión conocidos y a los medios de prensa de circulación nacional, algunos medios de vida pública y a algunas revistas y a algunos canales de cable. En función de esa información se desarrolló el informe que se ha presentado.

Se usaron como parámetros lo que hacen las empresas privadas, las que, en su totalidad, contratan agencias de publicidad que les desarrollan las campañas y los asesoran en las compras de espacios en los distintos medios.

Las empresas privadas tienen agencias que las asesoran en las compras y los instrumentos necesarios para tomar las decisiones correctas, básicamente estudios de audiencia en televisión, radio, prensa y revistas.

En conclusión, señaló que en el campo de la prensa hay concentración en la inversión de recursos, por decir lo menos, bastante sospechosas. Habría que investigar más profundamente, pero, *a priori*, se podría concluir que no obedecen a lo que los estudios de audiencia arrojan como recomendación para invertir en los distintos medios.

En general, las empresas privadas realizan un trabajo profesional y, por lo tanto, no existe ningún tipo de reparos al respecto. En televisión también hay casos que merecen algún tipo de duda con respecto a la concentración de recursos en un canal, en circunstancias de que debiera existir un abanico mucho más grande en términos de inversión.

En prensa, la concentración, básicamente, está en los consorcios El Mercurio y Copesa. En el 2004, La Nación también capturó mucha inversión. Cuando se tiene pocos recursos se tiende a concentrar para que los dineros sean eficientemente invertidos, pero la pregunta es si la decisión es el canal 13, TVN o El Mercurio.

Sólo se pueden usar criterios técnicos, a raíz de los números. Si hay otra instancia que amerite, o que incida en que se gasten recursos en tal o cual medio, no hay

capacidad para determinarlo. Pero, a partir de lo que existe, se puede concluir que, en muchos casos, hay criterios no técnicos para determinar el uso o el criterio de inversión.

Por último, un tema muy importante es que, muchas veces, cuando cada una de las instancias compra por separado los recursos, no hay una economía a escala que permita ahorrar recursos en la compra. Si hubiera una centralización de las compras en los distintos medios, el tema sería más eficiente.

6. Fundación Proacceso.

El abogado de la Fundación Proacceso, don Moisés **Sánchez**, expresó que es director ejecutivo de Acceso a la Información Pública, que es una organización que trabaja en la promoción de los derechos fundamentales de acceso a la información. Por invitación de Fucatel, han trabajado en el tema de publicidad oficial en el marco jurídico.

La invitación de esta Comisión Especial, instancia muy importante, les permite poner de relieve ciertos temas que pueden "iluminar" el trabajo de la Comisión y de todo lo que se está investigando como sociedad civil.

Informó que ayer fue notificada a Chile la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que obliga al Estado a respetar el derecho de acceso a la información. Esto, sobre la base de un caso de 1998, que involucraba a Forestal Trillium. Pero lo fundamental, más que el hecho concreto, son los principios que establece, dándole al derecho de acceso a la información un carácter más global y amplio, donde el Estado debe respetar no solamente su faceta de no negarla, sino de entregar la información de que dispone, porque eso permite la libre circulación de las ideas.

También, ese fallo establece la obligación del Estado de adecuar sus prácticas a las normas legales. Actualmente, hay normas sobre probidad administrativa y una modificación constitucional que establece la publicidad en los actos de la administración, con ciertas causales legales de reserva. Deben ser aprobadas por ley de quórum calificado.

Pero, sin embargo, a pesar de esas reformas legales, aún subsisten prácticas de reserva de secreto. La Corte tomó cuenta de ello y dijo que no bastaba con los avances legales, se requiere una modificación de las prácticas. Por eso, ordena al Estado desarrollar labores de capacitación a todos sus funcionarios y así satisfacer de manera adecuada las demandas de acción de información de los ciudadanos, de quienes lo requieran.

Este fallo de cumplimiento obligatorio establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental. Es primera vez que una Corte Internacional se pronuncia sobre el tema, ni siquiera la Corte Europea de Derechos Humanos lo había hecho. Por lo tanto, está sentando un precedente no sólo regional, sino también global.

Considerarlo un derecho humano significa que el acceso a la información está establecido en consideración al interesado, no al Estado. Por lo tanto, lo que predomina es el interés público. Si se quiere saber cuánto dinero gasta el Estado en publicidad, éste está obligado a informarlo.

Lo mismo sucede con las empresas de utilidad pública, con las empresas autónomas del Estado, que muchas veces por regulaciones administrativas no están sometidas al sistema de administración central, al Título I de la ley de Bases, que establece el amarre jurídico a los organismos del Estado. Normalmente quedan fuera de la regulación de la administración central.

Entonces, este fallo establece una doctrina que permitiría y obligaría a todas las empresas autónomas y de utilidad pública a entregar la información por el carácter público de ella. Este tema es importante no dejarlo pasar.

En la medida en que no existe información respecto de cuánto gastan los organismos públicos en las partidas presupuestarias relativas a publicidad, el Estado estaría infringiendo no sólo una obligación administrativa que podría estar enmarcada en la ley de ChileCompras, ley de contrato administrativo, sino también una obligación emanada de un instrumento internacional de derechos humanos, que por la vía del artículo 5° de la Constitución pasa a ser una ley interna. Por lo tanto, puede generar un espacio de discusión, de debate jurídico.

Concordó en que los organismos de la administración central tienen su estatuto propio por el cual se hace exigible la fiscalización, pero hay problemas con las empresas autónomas de interés público. Este fallo puede abrir un espacio de discusión jurídica.

En el tema de publicidad oficial, ha sido mandado para dar cuenta de la experiencia internacional para ver de qué manera se podría enfrentar, desde el punto de vista regulatorio. Todas las regulaciones internacionales parten de la base de que la regulación de la publicidad emana de la necesidad de proteger la libertad de expresión.

En el caso de la región, dicha obligación está contenida en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece la prohibición de todo tipo de censura, además de garantizar el derecho, directa o indirectamente. Justamente, en los mecanismos de censura indirecta es donde entra muchas veces el tema de la regulación de la publicidad. No en pocos casos se ha constatado, especialmente en países como Argentina, que el uso de la distorsionalidad en el otorgamiento de los fondos, el retraso de los pagos, ha servido para generar pautas en los medios de comunicación o para presionar a periodistas.

Sobre ese tema, el relator de la OEA para la libertad ha puesto especial atención en este tema. En 2003, mencionaba en uno de sus informes que el problema no es la concentración de medios *per se*, pues no hay ninguna obligación para el Estado de invertir en los distintos medios de comunicación. El problema es cuando se invierte y existen criterios discriminatorios. Es el factor discriminación el realmente relevante para el relator de la OEA en el ámbito de la libertad de expresión. En la medida en que esto incida en una mayor concentración de los medios, ahí se convierte en un atentado contra la libertad de expresión; pero no *per se* la concentración de medios es un atentado.

El primer problema que se encuentra en la investigación de la publicidad oficial es definir qué se va a investigar. Se hicieron enormes debates sobre este punto sobre la base de la experiencia comparada y hay una definición desarrollada por la Asociación de Derechos Civiles, ADC, organización argentina que da cuenta más o menos de la síntesis del desarrollo jurídico en este tema: "La publicidad del sector público se refiere a toda publicidad colocada en los medios y en la vía pública por toda la rama del gobierno en todos los niveles, nacional, provincial, local y sus organismos dependientes. Comprende toda la publicidad de las empresas controladas por el Estado y organismos públicos autónomos. El gasto incluye los cargos por diseño, producción y colocación de las publicidades".

La frase publicidad oficial y publicidad del sector público se usan indistintamente. En general, la definición tiende a ser bastante más amplia, porque se ha constatado que cuando la investigación se concentra sólo en el avisaje muchas veces se pasa por alto el efecto que generan las productoras dentro del presupuesto general de intervención de la agencia, pues manejan presupuestos bastante grandes que podría quedar ocultos bajo una definición de publicidad oficial centrada sólo en el avisaje.

Una de las cosas que se buscó determinar fue cuál es objetivo de la publicidad oficial. La publicidad tiene que estar definida y enmarcada dentro de ciertos objetivos. No cualquier publicidad efectuada por el Estado está conforme con lo que es un Estado pluralista, democrático, respetuoso, incluso en los aspectos comerciales, de circulación y precios de aranceles. En general, estos objetivos tienen un concepto donde la publicidad debe estar orientada a hacer un servicio al ciudadano y no a quien publica. Ése es el principio general.

Por lo tanto, debe informar de políticas y programas, promover el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos, estimular la participación ciudadana, pero no debe promover sus propios intereses de gobierno partidista ni la crítica de sectores contrarios al gobierno, porque se considera que eso escapa al concepto propio de publicidad del Estado. En consecuencia, quedaría fuera, por ejemplo, la publicidad de logros de gestión, que no debiera estar dentro del concepto de publicidad oficial, porque podría ser considerado fuera de los objetivos.

Aquí existe una diferencia bastante grande con el sector privado, pues en éste se pueden desarrollar estrategias de posicionamiento de imagen y de marca. Los especialistas que manejan el tema lo saben. Sin embargo, a nivel internacional, respecto del sector público, se estima que el trabajo de posicionamiento del Estado o de marca-Estado no es correcto que se haga con fondos públicos. Por lo tanto, la publicidad oficial no debiera apuntar a un objetivo de posicionamiento del gobierno o del partido gobernante. Ése es uno de los principios.

En Ontario, Canadá, existe una ley que prohíbe las campañas que tengan por finalidad destacar los logros de gestión o los avances de objetivos del gobierno a través de los medios visuales, escritos, papelería, etcétera. En España, la ley 29, de 2005, prohíbe las campañas que tengan como fin destacar los logros de gestión, avances de objetivos y las que dejen impresiones negativas respecto de los críticos al gobierno.

En cuanto a los objetivos, otro aspecto de regulación en materia de publicidad se refiere a la discrecionalidad de la distribución. Éste es uno de los aspectos centrales, porque se atiende al mecanismo de cómo se asigna la publicidad. En uno de los informes relacionados con la libertad de expresión, se señaló que no es obligatorio para el Estado distribuir publicidad; el problema radica en que se distribuya de manera discriminatoria. Se reitera el principio de la discriminación.

La discriminación se manifiesta cuando la asignación de la publicidad se hace con criterios que no son neutros respecto de la línea editorial o de la opinión del medio. Cuando el Estado considera línea editorial y opinión, se estima que es discriminatorio desde la perspectiva del sistema interamericano. Por lo tanto, se sugieren criterios claros y transparentes, no ligados a la línea editorial.

La asignación debe ser neutra desde el punto de vista de la línea editorial, es decir, se debe distribuir la publicidad independiente de lo que opine el medio de comunicación, porque todos tienen opinión, tienen línea editorial. Entonces, apunta a que no se asigne publicidad privilegiando ciertas líneas editoriales.

Ahora bien, el criterio fundamental para asignar publicidad tiene que ver con la efectividad del mensaje, asunto que está establecido en varias legislaciones. Hay tres factores a considerar que son relevantes para medir efectividad: primero, el público, como audiencia objetiva; segundo, el *target*, que se trata de ver hacia dónde está dirigida la publicidad.

El *target* apunta a un asunto bastante más especial que los segmentos, puesto que atiende a un tipo de comportamiento, de forma de ser como persona, están los

factores de circulación y de precio. En la experiencia internacional se ha verificado que cuando se privilegian los factores de circulación y precio y se hecha a correr a todos los medios en un sistema competitivo, licitatorio, sólo considerando estos factores, tiende a menoscabar la oportunidad de los medios más pequeños que no tienen posibilidades ni economía de escala para competir en los procesos de licitación. Es decir, se los menoscaba directamente.

Por lo tanto, en muchas legislaciones la definición del espectro del medio en el cual puede invertir el Estado debe estar definido por ese *target*. Primero, el Estado define la campaña que desea, a quién quiere llegar, y en función de eso hay unidades especializadas que le enseñan el *target* y los medios que pueden llegar de *target*. Entonces, luego, a partir del *target*, se debe seleccionar por esos medios, pero no al revés.

Exactamente, a los medios regionales, que, evidentemente, muchas veces tienen una audiencia más cautiva y que debería ser ponderada dentro de estos procesos licitatorios, puesto que en otros lugares así se hace.

Lo importante es que los criterios sean definidos *ex ante*, es decir, que los criterios para asignar la publicidad deben ser conocidos por todos antes de que comiencen los procesos licitatorios, puesto que no tiene sentido establecer principios programáticos generales, si, al final, se hará mediante una resolución fundada, sin base a ningún estándar.

Ahora bien, existen ciertos mecanismos, extractados de unos proyectos de ley en Argentina, que parecen interesantes de considerar para eventuales regulaciones, en el entendido de que aún cuando entre el filtro del *target*, siempre van a haber diferencias a nivel de circulación y de precio. Entonces, hay algunos sistemas propuestos en base a análisis económicos que se refieren a que se puede establecer un sistema licitatorio en el cual el medio que se adjudica o tiene mayor puntuación, porque tiene mayor circulación o un precio más barato por economía de escala, se le puede dar la alternativa a los demás participantes del proceso para que iguallen la oferta y participen de la "torta" publicitaria, cumpliendo todos el *target*, por lo que el Estado no se ve perjudicado, porque todos los medios cumplen con el *target*, es decir, llegan sin ningún público objetivo.

Pero, sin embargo, a nivel económico se da la oportunidad a los más pequeños de igualar la oferta. Es un tema que se puede discutir. Si hay un medio que ofrece 100 pesos por un aviso y yo ofrezco 110 pesos. Una vez que se adjudica el más económico, se abre la postura de los demás y se les pregunta si quieren igualar la oferta. Si hay alguien que se baja a 100 pesos puede tener una participación porcentual.

Otro factor es la descentralización, lo cual significa que las decisiones de inversión publicitaria no deben ser hechas por funcionarios públicos designados políticamente. Más bien deben ser elegidos por organismos técnicos que tengan la misión de desarrollar el plan de medios en función de la búsqueda del *target*.

Efectivamente, hay técnicos en muchos lugares que están encargados de evaluar la campaña desde su objetivo final y en función de eso desarrollan el plan de medios. Ahí, la participación del organismo público se limita a entregar el fin de la campaña y el presupuesto, pero quien define los cómo son otros organismos técnicos.

Respecto de la transparencia, otro principio fundamental del sistema, tiene que ver con la necesidad de generar información en materia de presupuestos, gastos y los procesos de contratación. En los contratos la duración-monto, quién se lo adjudicó, el proceso de selección y los criterios utilizados que, quizás, ése es uno de los puntos que

ha estado bastante más débil en todos los sistemas. A pesar de lo desarrollado que están esos sistemas siguen subsistiendo problemas a nivel de criterio.

En Canadá y en España emiten un informe anual sobre gastos de policía estatal, donde lo hacen desde la perspectiva de la efectividad de las campañas. No es simplemente un listado de gastos o un ítem que de cuenta de por qué fue la campaña y si cumplió su objetivo, sino que es un informe completo que da cuenta de si la campaña realmente cumplió con el fin de las políticas públicas que se habían establecido, analizan el plan de medios, la racionalidad del gasto y su resultado. Ese informe está disponible en internet.

En España también existe la obligación de hacer una publicación anual, a partir del 2005, informe que incluso considera la incorporación de los planes medios de los distintos organismos y sus campañas y en el plan de medios aparece especificado en qué medio se invirtió.

Es necesario un control externo, una auditoría especializada -no bastan las auditorías formales para ver si entró una cantidad de dinero y si salió la misma, pues ello no da cuenta de la eficiencia del gasto-, que se oriente justamente a ver si los resultados de las campañas en función del fin y de su *target* se cumplieron o no.

Sin ser experto en el tema de la contratación pública, revisando la normativa de la ley de ChileCompra, hay una parte referida a la obligación de los organismos que participan en los procesos de licitación de generar sistemas de evaluación. Señaló desconocer si efectivamente eso se está haciendo en esta materia.

La discusión respecto de los criterios de selección circula básicamente por tres pistas: la primera va por el lado de la eficiencia, con criterios básicamente económicos; la segunda tiene que ver con la pluralidad informativa, o sea, de qué manera la regulación permite la diversidad de fuentes. La idea es que se estimulen procesos que favorezcan la audiencia objetiva, porque los medios que tienen llegada más directa a lugares lejanos o a sectores muy específicos de la sociedad también pueden tener participación. En tercer lugar, se debate si la publicidad debe ser usada como un subsidio para fomentar la subsistencia de los medios.

En el caso de Chile, habría que ver si, efectivamente, el sistema de los convenios marco que se están usando dan cuenta de este criterio, o si, simplemente, se basa en un sistema de eficiencia en el uso de los recursos públicos, basado en la circulación y en los precios, porque eso podría dejar fuera a muchos medios. También es necesario analizar si dentro de los procesos de licitación de los convenios marco se incorporan factores para ponderar la llegada o la pertinencia local de los medios más pequeños regionales.

En el reglamento de la ley de ChileCompra se consideran algunas posibilidades de establecer factores de ponderación. Otra cosa importante es evaluar la práctica, esto es, cómo sucede en la realidad. Como no se tiene información, no se sabe qué se está haciendo. Más allá del monto final, lo importante es saber cómo se toma la decisión. Eso, a nivel de práctica, puede tener una conexión bastante importante con el fallo de la Corte Interamericana, que establece la obligación del Estado de generar buenas prácticas que no limiten el acceso a la información de los ciudadanos.

Posteriormente, el señor Sánchez concurrió nuevamente a la Comisión y explicó que ProAcceso es una fundación sin fines de lucro, que recibe financiamiento internacional de la Fundación Ford, Justice Initiative del Open Society, programa que reside en Hungría y que tiene por objeto financiar proyectos y programas que promuevan sociedades abiertas.

En el caso de Chile, el Open Society ha financiado proyectos vinculados principalmente a iniciativas de acceso a información pública, de promoción del debate público en esa materia y promoción del debate público a nivel latinoamericano en materia de gasto del Estado en publicidad oficial.

La Fundación Pro Acceso tiene como misión fundamental promover el derecho al acceso a la información pública, como un derecho fundamental, y la promoción de este derecho como una herramienta sustantiva para la construcción de políticas públicas.

En ese contexto, han participado y revisado los contenidos generados en esta Comisión y han desarrollado una investigación en forma separada, que es parte de un programa latinoamericano que investiga cómo se gasta el dinero del Estado por concepto de aviso en distintos países de la región, especialmente de Sudamérica.

Están preparando un informe que da cuenta de aspectos que, incluso, no han sido considerados en esta Comisión, que básicamente se centran en prácticas, tipologías de intervención por parte del Estado, en distintos sectores de esta actividad, específicamente en empresas públicas y en los gobiernos locales. Ese informe estará listo en dos o tres semanas, por lo que ofreció entregarlo como insumo, con el objeto de que la Comisión pueda incorporar, tal vez, algunas reflexiones en su informe.

Anunció que entregará una visión de lo que se ha visto como proceso de esta Comisión, una consideración respecto de los estándares internacionales que debieran regir la inversión estatal en publicidad y, finalmente, una recomendación, a nivel de principios, respecto de los puntos que se deberían considerar o los aspectos claves, tanto desde el punto de vista del pluralismo como de la transparencia.

Dentro del mismo análisis, incorporará algunas reflexiones que se han obtenido a través de estudios de campo, principalmente con sistemas de entrevistas a los encargados de comunicaciones de los distintos servicios, al Ministerio de Hacienda, a las empresas públicas y a una diversidad de periodistas y de medios de comunicación.

Comenzó con una reflexión sobre lo que debieran ser los estándares internacionales. Esta información fue desarrollada a través de un proyecto en Argentina, financiado también por el Open Society.

Después de analizar la legislación comparada a nivel internacional y aplicarla al caso argentino, se definieron ciertos estándares que debiera tener la regulación de la publicidad oficial, estándares elaborados en comparación con normativas españolas, canadienses e inglesas.

Además, entregó a la Comisión una memoria institucional de la fundación y un ejemplar del texto "Una Censura Sutil", que fue elaborado por la ADC, Asociación por los Derechos Civiles, con fondos de Justice Initiative del Open Society, que da cuenta de los mecanismos de censura indirecta que ellos plantean que existen en Argentina y que estarían conformando una nueva forma de intervención, más allá de la burda y directa que se aplica. Lo importante es que este libro dio base a un documento -Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial- y, justamente, a partir de esos principios, se está haciendo esta investigación latinoamericana, que se está desarrollando en la matriz chilena.

Respecto de los estándares internacionales que se debieran cumplir en materia de inversión publicitaria por parte del Estado, el primer principio básico es la necesidad de contar con una regulación legal. Esto, que pareciera ser obvio, no lo es tanto si se considera que las normas que regulan la publicidad oficial o que de alguna forma se relacionan con este tema no siempre están contenidas en el estatuto orgánico o han sido sistematizadas.

Por lo tanto, no reflejan el verdadero sentido que debiera tener una regulación de este tipo; más bien responde a intereses particulares, por ejemplo, a los de Hacienda o de la Contraloría, lo cual hace que sea una normativa algo dispersa. A nivel internacional, se ha verificado que los sistemas o los modelos que funcionan tienen una regulación más o menos sistematizada.

Un segundo principio, que es bastante importante, se refiere al objetivo de la publicidad oficial. La publicidad no debe entenderse como la inversión en cualquier medio de comunicación, sino que debe responder a un fin. Tiene una entidad profunda que se relaciona con la necesidad de comunicación que tiene que existir entre el Estado y el ciudadano. Es la necesidad de comunicación de servicios, programas, información cívica, participación ciudadana, etcétera, lo que justifica la inversión estatal en aviso público.

Desde luego, eso excluye cualquier tipo de inversión efectuada para promover intereses partidarios, logros de gestión, imagen de gobierno, ya que, a nivel internacional, se estima que eso constituye medios de propaganda indirecta que, en el caso de períodos electorales, puede ser una forma de generar campañas encubiertas.

Otro aspecto importante que se ha debatido en la Comisión, es el tema de los subsidios. Desde el punto de vista del objetivo de la publicidad oficial, este mecanismo de asignación debe basarse en la relación Estado-ciudadano, que es una relación de información, y, por lo tanto, no debe operar como subsidio a los medios de comunicación. Para ello, se sugiere utilizar otras herramientas de política pública, de fomento, de capacitación o de financiamiento mediante mecanismos transparentes, objetivos, pero no usar este canal, ya que, en principio, es contraproducente.

Respecto de la distribución, ésta tiene que ser no discrecional, lo que apunta hacia un mecanismo de contratación transparente. La pauta que se sigue en las campañas debe justificar la existencia de éstas, y deben responder a necesidades reales y concretas. Esto apunta al hecho de que, si se genera una campaña, ésta debe estar sustentada en una necesidad de la ciudadanía que dice relación con sus requerimientos de información, de participación ciudadana o de programas. Por lo tanto, si este principio no se cumple, se estaría produciendo una distribución discrecional.

No se debe usar como premio o castigo. En el fondo, no se debe premiar a los medios amigos y castigar a los que son un poco adversos. Dentro de este principio, el aspecto clave se relaciona con los criterios objetivos para la asignación de la publicidad. La forma de ejecutar este principio es a través de la definición de cuáles son los criterios para la asignación del gasto o inversión publicitaria.

Se propone un instrumento, que es el mismo que se utiliza en las empresas privadas, cual es asignar la publicidad haciendo una definición del *target* o grupo psicográfico objetivo al cual tiene que llegar la campaña.

El razonamiento es el siguiente: si la publicidad tiene por sentido satisfacer necesidades de la ciudadanía, cada programa que ejecuta el Gobierno debe satisfacer necesidades de grupos específicos, como adultos mayores, niños, mujeres, etcétera, que tienen un tipo de comportamiento, viven en ciertos lugares y se relacionan con ciertas personas y, naturalmente, son asociados a ciertos medios de comunicación y no a otros.

Dicho de otra forma: hay gente que, por su propia situación, está más cerca de los medios de prensa escrito, pero otra está mucho más cercana a los medios radiales. Por lo tanto, el filtro que debe primar para asignar la publicidad, en primer lugar, es esta definición del *target* o grupo objetivo -audiencia- al que se quiere llegar con la información.

Hay otro principio, la descentralización, que señala que la responsabilidad de la asignación debe ser efectuada por organismos técnicos y no políticos. Al respecto, hay

un juicio que a nivel internacional se hace a los encargados de comunicaciones que, en general, son designados sin concurso público, que tienen la confianza de los jefes de las reparticiones. Naturalmente, para tener independencia, se requiere una cierta estabilidad en el cargo del personal técnico.

Además, existe el principio de transparencia, que es el derecho a conocer los gastos efectuados en publicidad oficial. Los mecanismos transparentes en la asignación facilitan el acceso a la información, por parte del público, de los presupuestos e informes de gastos.

Con respecto al control externo, los gobiernos, las reparticiones y los servicios deben rendir cuenta al público sobre los gastos efectuados y el modo en que se emplearon los recursos. Para ello, se sugiere la utilización de mecanismos de auditoría externos que evalúen el objetivo, necesidad y oportunidad de las campañas y la eficiencia del gasto. En el fondo, analizan la idoneidad de la campaña y, además, la eficiencia del gasto público, en términos de comparar los diversos medios que se usaron versus la inversión realizada.

El gasto público en publicidad oficial en relación con la inversión total publicitaria es bastante bajo. Se han mencionado cifras cercanas al 5% de la torta en general, lo que significa que es una cifra bastante pequeña en comparación con el gasto total. No obstante, para los medios más pequeños, con pertinencia local o regional, que tienen economías bastante básicas y sistemas de contratación de personal referidos a una cantidad muy menor -que no superan las cinco, dos o, a veces, una persona-, el acceso a estos recursos constituye, dentro de su propia estructura económica, un aspecto importante para su sostenibilidad financiera.

Ahora, existen condiciones que limitan el acceso de los medios pequeños a estos recursos, lo que tiene impactos a nivel del pluralismo. En el fondo, en la medida en que se limita o se hace más complejo el acceso a estos recursos -por ejemplo, a través de sistemas de contratación que exigen altos requisitos de entrada a la licitación o que los hacen competir con medios que tienen una gran *expertise* en materia de contratación pública, o espaldas financieras o ventajas competitivas notables, por la integración que tienen en las distintas regiones-, naturalmente se produce, por una lógica básicamente económica, una situación de desmedro respecto de estos pequeños medios de comunicación y, por lo tanto, la posibilidad de acceder a esos fondos es bastante más limitada.

También se producen conflictos en materia de transparencia y acceso a la información, derivados de las dificultades que existen para determinar cuál es el monto real y concreto de presupuesto existente a nivel oficial para gastos de avisaje, de publicidad.

Por otro lado, tampoco hay claridad respecto del gasto efectivo, dado que la inversión publicitaria se ejecuta de manera bastante desagregada: no lo hace cada ministerio, sino que, muchas veces, se subdivide en cada subsecretaría y cada programa tiene su propio esquema de inversión. Por eso se producen paradojas, como que ciertos ministerios tienen gastos en publicidad bastante ínfimos en circunstancias de que ejecutan programas bastante amplios. Entonces, hay que empezar a recopilar datos o sumar el gasto que significa cada programa para después saber cuánto gasta el ministerio en general. Esto hace complejo acceder a la información.

Por otra parte, el sistema de contratación pública, ChileCompra, sólo establece estándares mínimos de transparencia, básicamente a través de herramientas de transparencia activa, publicación de las bases de licitación, de los contratos, etcétera. Sin embargo, dicho sistema no tiene mecanismos efectivos para controlar la eficiencia y la

idoneidad en el gasto. Naturalmente, eso no está en la ley de Compras Públicas; se nota que en este punto existe una falencia.

Todas esas situaciones generan en la matriz chilena un escenario potencial para una serie de malas prácticas, por los espacios que crea esta normativa, que permite a muchos servicios, especialmente a nivel local, o a empresas públicas tener una influencia excesiva sobre los medios pequeños, dado que controlan de manera más o menos certera a quién le pueden asignar la publicidad.

En esta materia, sistematizó dos claves sobre las cuales sería importante reflexionar: una relativa a pluralismo, y la otra, a transparencia y acceso a la información. En lo relacionado con el pluralismo, las discusiones por los aspectos claves estarían circulando básicamente en el sistema de adjudicación, donde todos los actores han verificado las deficiencias de los convenios marco para que, al menos en el caso de la prensa escrita, sirvan como mecanismo de asignación que privilegie a los medios pequeños.

La verdad es que a un mecanismo de licitación no se le exige que privilegie a un medio respecto de otro. Pero en este caso, dadas las condiciones de mercado y las diferencias de tamaño de los distintos actores, se genera la situación de que los medios pequeños tienen que competir con medios bastante grandes, lo que hace compleja y difícil su participación en esos convenios marco. Y esto ocurre, básicamente, porque se privilegian factores objetivos, como la circulación y el precio.

Respecto de la información estadística, no hay estadísticas de alcance nacional que permitan generar información en cuanto a las audiencias objetivas, lectorías y *target* de todos los medios, especialmente locales y regionales. Si bien se ha constatado que existen sistemas de información más o menos generales, cuando uno analiza sus metodologías se da cuenta de que incluye, en general, a los grandes medios de comunicación, bajo criterios comparativos hechos a su medida.

Sólo en un ejercicio realizado en 1998 se comparó a medios grandes con pequeños, pero fue el único año en que se hizo. Por lo tanto, ahí también existe una debilidad importante, porque si se quiere incorporar o evaluar a un medio, por muy pequeño que sea, respecto de su pertinencia para llegar a ciertos grupos objetivos, es necesario saber a qué grupo objetivo alcanza. Si no se tiene esa información, naturalmente, ese medio no va a ser debidamente ponderado en el proceso licitatorio.

En cuanto a discriminación positiva, no se considera ningún criterio en materia de publicidad oficial para esos medios pequeños en un proceso de licitación. En ese sentido, si se revisa la ley de ChileCompra y su reglamento, en algunos casos se establece que, cuando se trata de un beneficio ambiental o social, se puede incorporar un sistema de puntaje para privilegiar ciertos actores que contribuirían a la sustentabilidad. Si ello es así en esas materias, se puede pensar eventualmente que en materia de publicidad oficial debería regir un principio similar, desde la perspectiva del pluralismo.

En el caso de las asignaciones directas, la investigación de campo y los datos estadísticos han demostrado que existe una amplia utilización de la asignación directa. A pesar de haber un sistema como ChileCompra, el porcentaje de no utilización es bastante alto, lo que genera espacios para asignar recursos de manera discrecional.

En materia de pluralismo, el último punto incorporado en el debate de la Comisión se refiere a los subsidios. No hay suficientes mecanismos de fomento y promoción que contribuyan a crear nuevos medios. Esto se incorpora porque, si se revisan las actas de la Comisión, especialmente cuando vinieron los representantes de medios regionales, se

constata que una de las grandes demandas se refería a la utilización de la publicidad oficial como mecanismo para promover su sostenibilidad financiera.

Desde su punto de vista el tema de los subsidios tiene que ver más bien con una cuestión de política pública, de fomento y promoción e inversiones, que debe ser realizada con criterios transparentes y objetivos, mediante sistemas concursables que permitan que los mejores medios se puedan seguir financiando o que los nuevos medios contribuyan a generar una diversidad de voces.

En materia de transparencia y acceso a la información, existen grandes dificultades para acceder al dato global del presupuesto y del gasto en avisaje. Por cierto, el sistema para determinar cuánto se gasta efectivamente es muy complejo.

En el caso de la Dirección de Presupuestos, cuesta mucho desagregar la información. Si bien hay ítem y subítem, hay una serie de mecanismos por los cuales ítem que, en una primera mirada, usualmente no corresponden a publicidad, como bienes y servicios, podrían estar generando recursos para campañas. Eso se ha verificado a través de un estudio de campo, y lo maneja la gente que trabaja en el área de las comunicaciones.

La suma de los gastos en difusión de cada servicio de un organismo público no da el presupuesto total de comunicaciones, porque éste no está reflejado sólo en este ítem presupuestario, sino que se complementa a través del presupuesto de otros programas dependientes del mismo servicio. Cada programa tiene un porcentaje que algunos entrevistados llaman soporte de programa, es decir, el porcentaje del presupuesto destinado a un programa que puede ser destinado a gastos de operación, esto es, lo que en el presupuesto ordinario corresponde a bienes y servicios. Esa negociación, que es anual, es directa entre el servicio y el Ministerio de Hacienda, y el documento que respalda ese acto administrativo, es decir, donde Hacienda aprueba un porcentaje del programa que será destinado a gastos operativos, se refleja en una circular.

Por lo tanto, si se examinan las partidas de la Dipres que usualmente corresponden a comunicaciones, la suma de ellas no necesariamente va a corresponder con el gasto en publicidad de ese servicio.

En el caso de ChileCompras, también hay dificultades para identificar de manera clara todas las operaciones que se refieren a publicidad oficial. Hay un sistema de ítem que desglosan las distintas operaciones. Por lo tanto, para sumar las distintas partidas se requiere una operación bastante compleja. Así lo manifestó el representante de ChileCompra que asistió a esta Comisión.

Los organismos públicos que ejecutan el gasto lo hacen de manera desagregada. Los ministerios tienen programas y servicios y, por tanto, ni siquiera esas carteras saben exactamente cuánto gastan en publicidad.

En conclusión, afirmó que saber cuánto se gasta en esta materia es tremendamente complejo, engorroso y costoso. Desde ese punto de vista, también existe una dificultad -o más bien una debilidad- en el diseño de campañas. No hay mecanismos objetivos de diseño de campañas en los servicios públicos. En muchos casos, son los mismos jefes de las áreas de comunicaciones los que determinan cuál es la campaña y qué medios se van a utilizar, pero en muchas oportunidades su decisión no es tomada en cuenta, porque pesan más los criterios de índole político que los técnicos.

Tampoco hay criterios en la definición de los planes de medios. No hay criterios objetivos que permitan justificar por qué una repartición, servicio u organismo invierte en determinado medio y no en otro. Se han invocado argumentos como la habitualidad - porque siempre se ha hecho así- o la circulación nacional, sin tomar en cuenta que las

campañas no llegan necesariamente al público objetivo a través de medios de comunicación nacional. Por ejemplo, si en el marco de una campaña antidrogas se quiere llegar a los sectores más pobres de la sociedad o de una población, talvez El Mercurio no sea el medio más idóneo para publicitar, no obstante ser de circulación nacional. Quizás sería más efectivo hacerlo a través de una radio local o de sistemas de promoción directa, folletería, etcétera.

Respecto de auditoría de los mecanismos de control, no hay sistemas que evalúen el mérito y la pertinencia de las campañas en relación con el objetivo comunicacional que se pretende cumplir. Esto es algo que se vio cuando la Contralora asistió a esta Comisión, ya que manifestó que no tenían ningún tipo de control respecto de dónde se gastaban los recursos y que las únicas oportunidades en la que sí tuvieron la posibilidad de intervenir fue en ciertos casos, como el de Fonasa, porque ahí se había hecho una inversión sin que estuviera todavía vigente el Plan Auge. Pero, fuera de ese caso que, por esa sola razón permitió a la Contraloría criticarlo, no existen otras situaciones en que dicho órgano pueda intervenir, en la medida en que se gaste el dinero en lo que se dice que se va a gastar. O sea, no puede decir si la campaña cumplió o no su fin, si fue un gasto razonable, etcétera.

En relación al acceso a la información, tampoco hay mecanismos de reporte del presupuesto asignado, de medios seleccionados, de impacto y de eficiencia del gasto, lo que limita las posibilidades de ejercer el debido control social respecto del mismo.

Si se revisan las deficiencias institucionales, a nivel de control se constata que los organismos que tienen algún nivel de responsabilidad o participación en materia de gasto, de presupuesto y ejecución de campañas en publicidad oficial no tienen mayores facultades para evaluar la pertinencia de las campañas. Está el caso de la Contraloría y el de ChileCompra, que no tiene funciones de evaluación. Si se revisan la ley y el reglamento respectivos, se encuentran ciertas obligaciones en materia de capacitación para los distintos servicios que están participando en procesos de contratación y, por lo mismo, no se consideran sistemas más duros de control, sino más bien formativos.

Otra deficiencia institucional tiene que ver con la ejecución del gasto en publicidad oficial. En el fondo, esa decisión queda entregada, en su mayor parte -se ha constatado en el estudio de campo-, a funcionarios públicos con escaso nivel de independencia y, muchas veces, sin los conocimientos técnicos necesarios.

En los servicios más grandes se suele recurrir a agencias privadas que elaboran planes de medios y diseñan cierto nivel de planificación de campañas. Pero, al entrevistar a esas agencias, manifestaron que al asignar la publicidad oficial en general no consideraban los medios pequeños, puesto que no existe información estadística respecto de a quiénes llega, cuál es su pertenencia local, cuál es su público, etcétera.

A continuación, se refirió a los estándares mínimos propuestos e hizo algunas recomendaciones, en el entendido de que la regulación completa y compleja de esta materia exige sistemas que, de suyo, son altamente elaborados. Sin embargo, a lo menos, se debiera tener en consideración ciertos aspectos, que se han sintetizado en diez recomendaciones.

Primero, es conveniente reiterar la necesidad de incorporar una regulación legal específica en materia de publicidad oficial que dé cuenta de manera orgánica de las particularidades de este tipo de gastos. O sea, no se debe continuar con el escenario que existe actualmente, en que la publicidad se regula en distintos instrumentos legales pensados más bien para otras lógicas, como la contratación pública, pero donde el sistema de contratación pública se basa en un criterio absolutamente legítimo, cual es la competencia en términos de precios; en el fondo, se trata de eficiencia del gasto público.

Una de las razones por las que se debiera considerar el *target*, o público objetivo, como el primer filtro de una inversión publicitaria, en materia de publicidad oficial, se debe a que de esa manera puedo generar una primera lista -una lista corta- de medios que pueden ser pertinentes para ciertas campañas, y luego serán esos medios los que competirán entre sí en términos de precios. El problema que se produce es que de inmediato el sistema de contratación los hace competir en precios, sin pensar antes si todos esos medios llegan efectivamente al público al que está destinada la campaña.

Otro punto importante es establecer una definición de publicidad oficial, aunque no en términos dogmáticos, pero que al menos incorpore y agregue ciertos elementos que al parecer hoy están dispersos, que tienen que ver con todo el ciclo de vida de la gestión publicitaria: diseño, producción, gestión de la misma publicidad -la agencia intermediaria- y la instalación de publicidad en todos los soportes, sean éstos radio, televisión, prensa, etcétera.

Esto tiene cierta relevancia, especialmente si se considera que uno de los temas que se ha discutido en esta Comisión es si se consideran o no los gastos de imprenta dentro del concepto de publicidad oficial, porque es muy difícil saber cuánto de esa imprenta va a un gasto de memoria institucional y cuánto a una campaña de difusión de un programa de beneficencia pública o de participación ciudadana. Es difícil saberlo.

Por esta razón -ésta es una de las recomendaciones centrales en la experiencia internacional-, se debe estructurar la mayor cantidad del gasto en publicidad oficial en torno a campañas, en la medida en que se pueden definir con cierta antelación -de seis meses o de un año-, con márgenes de flexibilidad para modificar o ajustar esas campañas de acuerdo con los cambios de escenarios.

Es más factible controlar el impacto de las campañas en términos concretos mediante la determinación de si llegaron al *target* o a la audiencia objetiva comprometida desde un principio.

En ese sentido, si se focaliza la mayor parte de la inversión publicitaria mediante la utilización del concepto de una campaña, los costos de transacción, en términos de seguimiento, bajan en forma considerable. Sin embargo, en la medida en que no se establezca y no se ordene la inversión publicitaria de esa forma, sino que se deje a criterio de cada servicio, el costo para conocer el impacto de cada inversión sube de manera notable.

Por lo tanto, se trata de facilitar la auditoría y de eliminar las posibilidades de asignaciones discrecionales, puesto que sobre la base del objetivo de la campaña y del público objetivo se puede determinar si los medios usados fueron idóneos.

En otros países, como Canadá, hay sistemas que obligan a generar reportes, los cuales se encuentran disponibles en Internet, de manera que el sistema de seguimiento es bastante sencillo, porque se coloca el nombre de la campaña, su objetivo, a quién va dirigido, cuáles fueron los medios seleccionados, cuál fue su impacto y una apreciación técnica de si se logró o no el objetivo de política pública planteado, definición que debe ser llevada a cabo por un organismo evaluador especializado.

Se debe establecer la obligación de definir las campañas con antelación anual o semestral, a fin de limitar la práctica de recurrir a la asignación directa, lo cual genera menos espacios para ese tipo de prácticas.

Asimismo, se tiene que incorporar el criterio de *target* o de audiencia específica como un filtro inicial para la preselección de los medios que competirán en el proceso de licitación. Para ello, la información de los planes de medios seleccionados debe ser de carácter público.

Sin embargo, nada de lo anterior se puede lograr si no se generan mecanismos de información estadística o vías para fomentar su creación, la que debe incluir a los medios pequeños. En la medida en que no exista información respecto del público al que se llega, como el caso de un medio regional pequeño, difícilmente se podrá aplicar el criterio del *target* o de audiencia objetiva ni incorporarlo en las matrices que usan las distintas agencias para evaluar el impacto de sus campañas. Al respecto, esas agencias usan un *software* que no incluye a los medios señalados, porque no cuentan con información estadística.

Respecto de los mecanismos de evaluación, la idea es que la valoración de los impactos producidos por las campañas se hagan por medio de una agencia independiente y que se audite el gasto desde una perspectiva de idoneidad, lo que no hace la Contraloría General de la República.

Dicho aspecto dice relación con el mérito de la inversión en materia publicitaria y con el principio de idoneidad, en cuanto a si se cumplió o no con los objetivos planteados. En la actualidad, la Contraloría no está efectuando esa labor, de modo que tal vez sería pertinente ampliar sus facultades en materia de ChileCompra o bien revisarlas.

Sin duda alguna, la alta complejidad que existe para hacer un seguimiento de la información, respecto de cuánto es el gasto estatal en publicidad oficial, genera la necesidad de que el Estado asuma el compromiso activo de informar y sistematizar esa información. Si ello no ocurre, se sabrá cuánto se gastó, pero no el presupuesto efectivo, de manera que las cifras no coincidirán, lo que genera un problema de inconsistencia.

En el entendido de que existe un medio de información suficiente, que se pasa por el filtro del *target* o audiencia objetiva de los distintos medios y que se elabora la *short list* o lista corta de los medios que participarán en una campaña, se puede pensar en una metodología utilizada en muchas licitaciones, como la incorporación de mecanismos de discriminación positiva, con el objetivo de potenciar, como medida de política, ciertos medios locales o regionales, pero siempre teniendo presente que nunca puede llegar a constituirse, en sí mismo, en un subsidio, puesto que, en ese caso, pasa a ser más bien una medida de política pública que debe ser realizada por otros medios.

A veces, se usan sistemas de puntaje. Algunos países utilizan sistemas de cuoteo, en que, de toda la inversión efectuada, necesariamente se tiene que asignar a los medios pequeños un 4 o un 5% de esa inversión. Otros países usan sistemas de licitación un poco más elaborados, en los que se adjudica la licitación por un mejor precio, que permite al medio que le siguió -al más pequeño- igualar su oferta y participar en la mitad del avisaje. En el fondo, aquí hay un espacio para estudiar si existe la posibilidad de generar o no mecanismos de incentivos o de discriminación positiva. Al respecto, hay bastante experiencia internacional.

Con el fin de no inducir al abuso de este sistema de discriminación positiva, como el subsidio, se propone que, paralelamente, debiera ir acompañado de medidas efectivas en los mecanismos de subsidio, que deben ser efectuados de forma clara, transparente y competitiva; en resumen, se trata de mecanismos de promoción.

Consultado, aclaró que, de acuerdo a los estándares internacionales -por lo menos los más aceptados-, la publicidad oficial en ningún caso puede constituirse en un subsidio. Los subsidios tienen que ser debatidos en otras instancias. Por lo tanto, en el contexto de esta Comisión, los mecanismos de discriminación positiva deben ser construidos de manera cierta, clara, precisa y objetiva, con mecanismos transparentes conocidos con anterioridad por todos los participantes.

La definición técnica que se use para generar esta discriminación positiva es una decisión que corresponde a los legisladores, de manera que, por la vía legal, no pueda transformarse en un subsidio. Ahí hay un razonamiento económico por ejecutar y desarrollar y es uno de los temas que a nivel internacional no está tan desarrollado: cuál es el mecanismo más eficaz. Es un tema que da espacio para la creatividad.

En la investigación de campo, se observó que existían dificultades para acceder a información respecto del gasto de las empresas públicas en materia de publicidad oficial. Éste es uno de los temas más complejos que debe abordar esta Comisión. No es posible saber el gasto total en publicidad oficial si no se cuenta con la información de las empresas públicas, sea en el formato de las empresas Corfo, en el de las empresas públicas o de las empresas públicas autónomas.

En segundo lugar, es necesario manifestar -ya a nivel de principio- que la regulación de las empresas públicas tiene cierta diferencia de la regulación que debieran tener, según los estándares internacionales, los organismos públicos que ejecutan el presupuesto. Ello, porque algunas empresas también se desenvuelven en entornos competitivos. Aquí se requiere hacer un estudio caso a caso porque se trata de un tema bastante complejo.

En el caso de los órganos estatales, ellos no debieran ejecutar gastos en publicidad oficial que contribuyan a potenciar su propia imagen, porque se entiende como un tipo de propaganda encubierta. En el caso de las empresas públicas, se debe definir cuáles son los alcances, en el sentido de si son más o menos competitivas. En algunos casos, esa regla no se aplica. Por lo tanto, éste es un tema que se debe considerar.

Con un razonamiento un tanto analógico, en la actual tramitación del proyecto de ley de acceso a información se incorpora, en uno de los incisos de los artículos transitorios, la obligación de las empresas públicas de incorporar una serie de información por vía de transparencia activa. Si eso es así en esa ley, no habría razón alguna para que en este caso no se estableciera una obligación similar.

7. Contraloría General de la República.

La Contralora General de la República (S), doña Noemi **Rojas**, señaló que hasta 2002 ó 2003, sólo existía un artículo que se incluía año a año en la ley de Presupuestos, según el cual los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos que integran la administración del Estado no podían incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tuvieran por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgaran. Por su naturaleza, se trataba de una norma cuya vigencia estaba limitada al ejercicio presupuestario correspondiente.

Con posterioridad, en 2003, mediante la ley N° 19.896, se introdujo una modificación al decreto ley N° 1.263, de 1975, orgánico de administración financiera del Estado, y se aprobaron otras normas sobre administración presupuestaria y de personal, entre las cuales destaca la del artículo 3°, que estableció de manera permanente la disposición referida, aquella que año a año se incluía en la ley de Presupuestos, pero agregándole el siguiente inciso segundo: "Cuando no existan todavía prestaciones concretas que corresponda otorgar, el Poder Ejecutivo, a través de sus organismos dependientes o relacionados con él por intermedio de alguna de las Secretarías de Estado, sólo podrá informar sobre el contenido de los programas y acciones que resuelva propiciar, utilizando medios idóneos a tal efecto. En el caso de las iniciativas de ley, deberá señalar su sujeción a la aprobación legislativa correspondiente."

En consecuencia, lo que era norma presupuestaria que caducaba año a año, se convirtió en disposición de carácter permanente.

En la misma época se produjo un problema con la publicidad y difusión del Plan Auge, ya que la Contraloría objetó los gastos que por ese concepto incluía el programa, por considerarlos ilegales -aún no se aprobaba la ley N° 19.896-. El Ministerio de Salud pidió una revisión del dictamen correspondiente, pero éste fue confirmado. Finalmente, presentó un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, por considerar la resolución ilegal y arbitraria, pero el tribunal confirmó la posición de la Contraloría. Y en el juicio de cuenta respectivo, en primera instancia se ganó y, en segunda instancia, se perdió. O sea, fueron alrededor de 600 millones de pesos.

También sucedió una cosa similar en el Plan Transantiago. Entre los muchos gastos que se indicaban en este decreto, venía también un proyecto de publicidad y de consulta a la ciudadanía. Eso se devolvió sin tramitar, después se arregló y no hubo gasto.

La ley de Presupuestos contempla en el Subtítulo 22, ítem 17, asignaciones 001 y 002, Gastos de Difusión y Gastos de Impresos. Este año, de acuerdo con los antecedentes proporcionados por la división de contabilidad, estos ascienden a más de 21 mil millones de pesos, de los cuales 12 mil millones corresponden a los avisos, periódicos, radio, televisión, agencias publicitarias, y 7 mil millones a folletos, revistas, memorias y otra clase de impresos.

El presupuesto de este año contempla 21 mil millones de pesos, dividido en 12 mil millones para los efectos de la difusión y 7 mil millones para impresiones. Aparte del dato global, acompañó una carpeta con el desglose por servicio y código de toda la administración, en cuanto a lo que corresponde a cada servicio en el ítem 001 y en la asignación 002, para el año 2005.

En todo caso, la ley de Presupuestos llega hasta el nivel del ítem Publicidad y Difusión. Después, en la clasificación presupuestaria viene desglosado la desagregación del ítem 07 dentro del subtítulo 22 "Bienes y Servicios de Consumo". O sea, en la ley de Presupuestos nueva no lo van a encontrar. La ley de Presupuestos llega hasta los subtítulos.

El señor Julio **Palavicini**, abogado, señaló que, de acuerdo con el principio de legalidad del gasto sobre el cual la Contraloría ha trabajado bastante, no se puede autorizar ningún gasto que esté fuera del marco de la ley de Presupuestos.

En ese contexto, y de acuerdo con las auditorías que ha hecho la Contraloría, no se han descubierto gastos que se hayan excedido de esa cifra. No podrían excederse, porque la ley no autoriza cargos que estén sobre el monto. Lo más probable es que la provisión presupuestaria de la ley de Presupuestos de 2004 haya sido cercana a los 21 mil millones de pesos. No están incluidas las empresas públicas, mas sí los gobiernos regionales. En general, toda la administración del Estado.

Hay jurisprudencia en relación con el programa "Chile: Más Queremos. Podemos", que daba a conocer las políticas relativas a niños, adultos mayores y otros estamentos y se autorizó a gastar en ello. Al Ministerio de Salud, en otro dictamen, se autorizó una campaña que contiene spots y mucha publicidad en relación con la bacteria vibrión parahemolítico y está dentro de las funciones que corresponden a Salud.

En Chile, antes de la dictación del programa ChileCompra, en general, se compraba mediante el sistema de propuestas públicas. Más adelante, el artículo 9° de la ley N° 19.653, hizo obligatoria la inserción fundada, la licitación privada y el trato directo.

Con la dictación de la ley 19.886 denominada Compras Públicas, se hizo absolutamente obligatoria la propuesta pública en los sistemas de avisaje y, salvo excepciones, aquí entraron todas las instituciones del Estado y toda clase de contratos.

Esto es muy importante y existe mucha jurisprudencia al respecto. Pero, la Contraloría ha ido más allá y ha ido extendiendo la norma a casos, como la Universidad de Chile que, no obstante regirse por el decreto ley 153, entre cuyas normas está aquella que dice: "Las leyes futuras que se dicten para los servicios públicos no se aplicarán a la Universidad de Chile, salvo que lo diga expresamente", pero la Contraloría señaló que pese a esa norma tan enfática, ésta es una ley de bases y por lo tanto se le aplica.

También se aplica a las microempresas que crean las municipalidades, a los servicios de bienestar y al jefe de ese servicio le corresponde hacer la adquisición respectiva, porque el bienestar no tiene facultad para adquirir directamente.

Lo que es muy importante en las bases de esta ley son la equidad, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, la no discriminación arbitraria, la igualdad ante la ley -este principio es fundamental-, la probidad y la transparencia; la economía y la eficiencia, porque hay que optimizar los recursos públicos. Pero, en la equidad es donde está el punto que le interesa a la Comisión, artículo 19, que se refiere a la no discriminación arbitraria. Esto es lo que se hizo con la ley N° 19.886.

Por eso las excepciones son muy pocas y se refieren a instituciones para las cuales subsisten normativas especiales de contratación. Se aplican en el caso de la adquisición de bienes corporales e incorporales muebles y servicios de las Fuerzas Armadas, en las acciones de apoyo, en la prestación de servicios personales y en otras, tales como el decreto con fuerza de ley N° 271, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, concesión de obra pública, decreto con fuerza de ley N° 164, de 1991, del MOP, construcción de obra pública, y el decreto con fuerza de ley N° 36, de 1980, del Ministerio de Salud, sobre normas que se aplicarán en los convenios que celebren los servicios de salud.

Con esta ley se acabó el mito de que las licitaciones se adjudicaban a los que ofrecían más barato, puesto que dispone que se otorgarán a los oferentes más convenientes y eficientes. Algunas ofertas pueden ser muy económicas, pero, a lo mejor, no tienen sentido alguno para los servicios que las solicitan. Entre otras cosas, se debe considerar el lugar en que funcionan.

El cuerpo legal introdujo otra serie de modificaciones. La Dirección de Compras y Contratación Pública tiene convenios marco de conformidad con el programa que se hace a través suyo. A modo de ejemplo, si los órganos de la Administración del Estado necesitan adquirir este año 7 mil o 10 mil computadores y se presentan a la licitación empresas como IBM, Sonda y otras, los servicios que los requieren, primero deben recurrir al convenio marco, puesto que si allí encuentran lo que necesitan tienen la obligación de adquirirlos por esa vía. La única excepción para no hacerlo es que otras empresas ofrecieran esos equipos en condiciones más ventajosas, pero para eso deben presentar pruebas fehacientes, sustanciales, para demostrar que esas condiciones son más ventajosas.

La ley creó un registro electrónico oficial de contratistas, que contempla la adquisición y contratación de bienes utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales, y el Tribunal de Contratación Pública, cuyo ámbito jurisdiccional le otorga competencia para conocer de las acciones de impugnación contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación, entre la aprobación de las bases y la adjudicación.

Respecto del ámbito de aplicación de la ley, se establece que se aplica a las universidades, las municipalidades, al Sename, al Ministerio de Obras Públicas y servicios dependientes y a los servicios de bienestar.

La ley no se aplica al Banco Central, a las empresas del Estado y a las corporaciones de derecho privado que no integran la Administración del Estado, como Sercotec.

Hay mucha jurisprudencia internacional, en materia de tratados internacionales, sobre la aplicación de esta legislación, la que se encuentra contenida en el documento que dejó en poder de la Comisión.

La Contraloría, hace tiempo efectuó un análisis de los planes y gastos en materia de difusión y publicidad del Plan Auge, del TranSantiago y hace poco se validó lo que hicieron en esa materia, a través ChileCompra, la Corporación de Fomento de la Producción, el INP y otros seis servicios.

Además, se llevó a cabo la validación de gasto del Indap, pero no se sabe si se hizo o no a través de ChileCompra. En estos momentos, se están haciendo las visitas respectivas, pero se han producido muchos cambios en la división de auditoría administrativa, así como de jefaturas y de estilos de trabajo. Para ello se está utilizando el programa Sika, el cual fue impuesto por la empresa consultora Ernst & Young, que trabajó con ellos alrededor de dos años, de manera que hoy, a lo largo de todo el país, se están implementando nuevas tecnologías con la incorporación del análisis de riesgo.

Los contratos de avisaje no son materia de toma de razón de la Contraloría. Mientras no excedan las mil unidades de fomento están exentos, cualquiera sea el monto; se eximieron hace aproximadamente cuatro años. El Contralor está facultado para eximir por no ser materia esencial, pero lo que no tiene ese carácter pasa, a posteriori, a ser materia de control externo, con visitas a terreno que hacen los fiscalizadores.

Lo que ocurre en la ley de Compras es que expresamente prohíbe decidir las licitaciones de acuerdo con el precio. La Contraloría ha tenido jurisprudencia de devolución de bases administrativas que establecen que se va a resolver exclusivamente en función del precio.

Ahora, hay siempre una cuestión de discrecionalidad. Siempre la administración va a tener que decidir entre oferentes. En ese contexto, la ley trata de dar la mayor cantidad de normas, para que sea un procedimiento reglado, reconociendo las atribuciones de los jefes de servicios para decidir por la oferta que consideren más conveniente para los intereses de su institución.

Además, en la ley y en el reglamento se garantiza todo un sistema de transparencia, de manera tal que cuando se revisa la información pueda darse cuenta de las razones de ciertas anomalías como las que se mencionaban.

En cuanto a la discrecionalidad existe una cosa fundamental. Hace mucho que la Contraloría ha manifestado que la discrecionalidad no puede caer en la arbitrariedad. El límite de la discrecionalidad empieza en la arbitrariedad. Existe lo que se llama el principio de la motivación del acta administrativa. Por eso debe ser fundado.

La distribución del avisaje corresponde a políticas de Gobierno y, además, a lo que señale el convenio marco. Por ejemplo, si se quiere vender una casa o comprar un vehículo, se pone el aviso en El Mercurio de los días sábado y domingo, porque es el diario más leído. Tal vez en regiones no es así, pero en Santiago lo es.

Enfatizó que es muy importante dejar en claro que un elemento central es la equidad del sistema. Vale decir, dentro de la ley de compra uno de los objetivos centrales

es garantizar que el Estado pueda ofrecer a los proveedores la posibilidad de acceder y competir con los negocios del Estado. En este contexto, los servicios de avisaje claramente están dentro de esa línea.

8. Subsecretaría de Vivienda.

La Subsecretaria de Vivienda, doña Paulina **Saball**, explicó cuáles son los ámbitos en los cuales el Ministerio de Vivienda usa los temas relacionados con la difusión, avisaje, publicaciones, etcétera.

Respecto de ese tema, hay un conjunto de publicaciones que derivan de obligaciones normativas, legales, que son aquellas que están expresamente señaladas en los reglamentos de los programas habitacionales y urbanos que dicen relación, en primer lugar, con informar en diarios, en medios de circulación nacional, regional y en el Diario Oficial aquello que tiene que ver con los llamados a procesos de selección de cada uno de los programas habitacionales o urbanos que tienen concursabilidad.

Luego, se debe hacer la publicación en los mismos medios nacionales, regionales y en el Diario Oficial, de los actos administrativos que de allí deriven, particularmente los que tienen relación con los beneficiarios seleccionados en esos programas. Eso constituye una parte importante de lo que se publica.

En tercer lugar, se publica aquello relacionado con la información a la ciudadanía respecto de los programas mismos, que tienen que ver, en lo fundamental, con la obligación del Estado -en este caso, del Ministerio de Vivienda- de proveer a todos los ciudadanos, en igualdad de condiciones, una información veraz, transparente y oportuna respecto de aquellos beneficios que le pueden exigir a las políticas públicas, de cómo se comportan y cómo se accede a ellos.

Esto adquiere especial relevancia cuando se hacen modificaciones. En este momento, se está diseñando la campaña de comunicación respecto de los cambios en los programas habitacionales como parte de la nueva política, que abarca desde los montos de los subsidios hasta las formas de postulación, los recursos disponibles, etcétera.

Otro ejemplo importante en 2005, fue cuando se comunicó e informó a la ciudadanía respecto de los beneficios a los cuales podían postular los deudores habitacionales.

Luego, están aquellas publicaciones más habituales del ministerio que tienen relación con el acceso a oficinas de informaciones y de las acciones y rendiciones a través de los municipios o de la página *web* del ministerio.

Los instrumentos privilegiados para esta tarea son, las publicaciones de insertos, cuando se trata de procesos de selección; folletos, publicaciones en el Diario Oficial y campañas que en general se hacen en distintos medios.

En cuanto a cómo se llega a los medios en que se publica, está basado en un estudio que responde a la identificación del público objetivo al cual se quiere llegar con un programa. Por ejemplo, todo lo relacionado con subsidios habitacionales destinados a los sectores más vulnerables, la ley obliga a publicarlos en medios de circulación nacional y, en este momento, se hace a través del diario La Cuarta, lo que tiene que ver con el estudio de segmentación. Sin embargo, la publicación de los subsidios vinculados a sectores medios se hace a través del diario La Nación.

Para determinar el medio mismo se utilizan tres instrumentos: primero, el convenio marco que existe por la vía de ChileCompra, respecto del avisaje; segundo, las licitaciones que se hacen en periódicos de circulación nacional para los insertos, en el caso de los sectores medios y, en ese caso, no se paga por parte del ministerio, sino con

el avisaje que va en el inserto del diario correspondiente; y, tercero, los medios audiovisuales, especialmente la televisión, donde lo que se ha usado básicamente es un convenio entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y prácticamente todos los canales de televisión y un conjunto de radioemisoras a cambio del arriendo de los terrenos en el Parque Metropolitano de Santiago de las antenas que están dispuestas allí.

Eso significa que el pago de los servicios de instalación de dichas antenas se retribuye al ministerio por la vía de tiempo en los canales de televisión y en las radioemisoras para las campañas del ministerio. Este punto es importante, dado que todas las campañas que el ministerio ha hecho a través de las vías antes mencionadas, no han tenido costo, porque se hace con la disponibilidad del canje.

En el tiempo del ministro Etchegaray fue cuando se abordó este tema. Una cosa es la concesión que tengan de la frecuencia y, otra, es el uso del suelo. Entonces, ello se ha valorado como un contrato de arriendo. De hecho, hay algunas radios que pagan una parte en dinero. En el fondo, lo que se hace es un cálculo del valor del arriendo de ese terreno para esa antena.

Se calcula el valor que costaría el arriendo de ese suelo, lo que se traduce posteriormente en el modo de pago a través de esta disponibilidad de tiempo. En algunos casos el total se paga en tiempo de su programación y, en otros, una parte en dinero y, otra, en canje.

Antes de señalar el tema de los gastos está la estrategia y asesoría comunicacional. El ministerio de Vivienda ha licitado, en forma pública, todos los años el apoyo en lo que respecta a estrategias de campaña. En definitiva, los componentes tienen que ver con campañas, comunicaciones que ordena el reglamento, con el tiempo del cual disponen en radio y televisión, y, finalmente, con asesorías estratégicas en materia del diseño de estos materiales.

Desde el punto de vista del gasto, la ministra remitió a la Comisión un oficio en el cual entrega los datos respecto de los gastos que el ministerio tiene en publicidad y difusión, el cual comprende los períodos 2001 a 2005. Éstos están cargados al presupuesto de la subsecretaría en el ítem denominado Servicios de Publicidad. Son parte del gasto corriente, en el 2001 alcanzaron al 0,05% del presupuesto del ministerio y a 3,9% del presupuesto del gasto corriente. En general, están más o menos en ese rango. Por ejemplo, en el 2002 fue de 0,06; el 2003, 0,05; el 2004, 0,03, etcétera. No hay una variación significativa respecto del presupuesto global del ministerio o del presupuesto en el ítem gasto corriente.

Finalmente, las formas de contratar son las siguientes. En primer lugar, están las licitaciones públicas por la vía de ChileCompra. En estos momentos se está trabajando con los diarios La Cuarta y La Nación, en lo que respecta a publicaciones anuales. Una vez al año se llama a licitación pública, solicitando contratar todas las publicaciones del año del proceso de selección, separado del proceso de adjudicación.

Luego, está el tema de los convenios marco de ChileCompra. En este caso, los contratos se firman, según su monto, por el jefe de la división administrativa o la subsecretaría, y sobre determinado monto, van a toma de razón de la Contraloría. Todos ellos son publicados.

Finalmente, están los convenios de colaboración, que se usan sólo para los sectores medios, que corresponde a la publicación de un inserto en el diario. Lo que se financia es el avisaje.

Respecto del tema de los tiempos, en relación con los canjes, la instalación de antenas de canales de televisión corresponde a Canal 13, a Chilevisión, a Televisión

Nacional de Chile y a Telecanal. En materia de radios, ésta corresponde a las radios Armonía, Bio-Bío, Región Metropolitana, Beethoven, Carolina, Infinita, Romance, Romántica, Tiempo, Universo, Usach y Zero.

Todos los contratos son distintos en términos de tiempo. Unos son por un año; otros, por dos. Hay varias antenas que usan el mismo espacio y otras que usan un espacio único. Algunas usan un mismo metraje cuadrado y comparten el pedestal. Los espacios físicos son distintos.

Respecto de la estrategia de medios, señaló que el Ministerio licitaba todos los años la asesoría de una agencia de publicidad. Con la agencia de publicidad se trabaja fundamentalmente lo que tiene que ver con la imagen corporativa del Ministerio y con el eslogan. Por ejemplo, este año se cambió la imagen corporativa, porque se insertó como idea el tema de vivir mejor, que surgió a raíz de la política habitacional.

La estrategia también es distinta cada año, cuando es un año "normal", en el sentido de que no hay grandes cambios. El año pasado hubo un gran cambio respecto de los deudores. Eso implicó llevar a cabo una campaña masiva extraordinaria. Este año hubo un gran cambio, no sólo por el nuevo eslogan, sino también por el cambio de la política habitacional. En consecuencia, se elabora una estrategia general del Ministerio en relación con los grupos a los que se quiere llegar, pero tiene mayor o menor intensidad cuando ha habido cambios relevantes dentro del año.

Este año hay un cambio fuerte, el cual todavía no se ha terminado de posicionar en la opinión pública, porque recién se está terminando la parte de la reglamentación. Primero, fue el anuncio de la política y ahora, cuando se terminen de tramitar los reglamentos, se podrá difundir, con absoluta precisión, los requisitos específicos para cada programa. Ése es el trabajo fundamental de la agencia.

El Departamento de Comunicaciones es el que lleva la relación con la agencia y hace una presentación a la ministra y a la subsecretaria de las ideas generales, y sobre eso se definen los elementos que deben ser nacionales y regionales. Por ejemplo, los subsidios habitacionales, si bien tienen un criterio nacional con posición igual para todo el país, tienen distinta expresión en valor. Se discrimina positivamente aquellas áreas territoriales del país que, por su dificultad de acceso u otras condiciones, requieren mayor valor. Eso obliga a señalar en la publicidad nacional de los subsidios los componentes generales. Por ejemplo, la región de Magallanes y las provincias de Palena, Isla de Pascua, Juan Fernández, tienen valores de subsidios distintos, por lo que están obligados a hacer material específico para eso.

Finalmente, cumpliendo con las disposiciones existentes para todos los servicios públicos, existe una red a lo largo de todo el país, que son las oficinas de informaciones. Por la estructura del Ministerio, la oficina de información está radicada en cada uno de los Servicios de Vivienda y Urbanización, tanto a nivel regional como provincial. Ello implica dotar de material a los usuarios que llegan al Ministerio a pedir información sobre los programas que, en general, es distinta a la que se entrega en las campañas, es una información mucho más especializada sobre el tipo de programas, sus condiciones de postulaciones, etcétera.

Eso también es parte de la estrategia general y está dentro de una unidad del Departamento de Comunicaciones que se llama específicamente Unidad de Difusión y Atención de Usuarios, que es la que ve todo relacionado con el material dispuesto para que las personas puedan postular, simular su postulación, saber el programa que le corresponde, etcétera.

9. Asociación de Radiodifusoras de Chile -ARCHI-

El Presidente Nacional de ARCHI, don Luis **Pardo**, señaló que en el país operan 1.856 radioemisoras, por lo que, dado el número de operadores, de unidades económicas, es la industria más dispersa y grande de Chile. Sin lugar a dudas, es el país con mayor cantidad de emisoras por habitante. De las 1.856 que existen en el territorio nacional, 1.300 son de frecuencia modulada, 175 de amplitud modulada; la onda corta ya casi no se utiliza y hay varias emisoras que funcionan en la categoría de mínima cobertura, que corresponde a las radios orientadas a funciones comunitarias.

Es importante resaltar que la mayoría de estas radioemisoras obtuvieron sus concesiones después de 1990, a través de un sistema de concurso público abierto, de acuerdo con lo que dispone la ley de telecomunicaciones aprobada bajo el imperio del régimen democrático, por lo que, en el caso de Chile, no es válida la aprensión en cuanto a que el espectro radioeléctrico se pueda distribuir según intereses de tipo político.

Chile cuenta con una radio por cada diez mil habitantes, en tanto que el promedio latinoamericano es de una por cada 33 mil habitantes. Hay casos, como Brasil, donde hay una cada 60 mil, o Colombia, una cada 30 mil.

Este aspecto es relevante, porque contrariamente a sus intereses corporativos, la Archi siempre ha sostenido y apoyado este marco de acceso al espectro sin restricciones de ningún tipo, salvo las de orden técnico. Pero, obviamente esto supone un nivel de dificultad en la comercialización y competencia entre toda esta gran cantidad de medios.

El marco jurídico mencionado ha generado la mayor cantidad de radios por habitantes en Latinoamérica, con una cobertura nacional completa. No hay ningún caserío o pueblo donde no exista por lo menos una radio propia que cubra esa zona desde distintos puntos de la región.

Existe gran diversificación de la propiedad y, derivado de lo mismo y del sistema de competencia, una diversidad de contenidos y oferta programática bastante amplia y variada. Todo esto trae consigo una valoración ciudadana realmente significativa.

En los estudios sobre valoración que tiene la gente sobre la radio en comparación con los otros medios de comunicación, o índice de confiabilidad, la radio siempre aparece encabezando el ranking de confianza y de cercanía con la gente.

La radio y la televisión son medios absolutamente masivos. Sin embargo, si uno ve los índices de escucha de ambos medios, la radio tiene un promedio de 5 horas diarias y la televisión, según los últimos reportes del Consejo Nacional de Televisión, del orden de 3,5 horas diarias.

La principal característica de la radio es que el 83,5% de la población mayor de 18 años que usa este medio es totalmente transversal. O sea, es un medio que llega inequívocamente a todos los segmentos de la sociedad, tanto etario, socioeconómico o de cualquier categoría que se quiera examinar.

Por otra parte, también es importante conocer que el medio más usado para informarse también es la radio. En la mañana hay una preeminencia de la radio sobre la televisión; al mediodía la empata, y en la noche hay un liderazgo de los noticieros centrales de televisión. Sin embargo, existe un apreciable 25% de personas que se informan por la radio, el que está compuesto por un tipo de auditores particularmente atractivos, porque son personas del sector medio-alto y mayores de 35 años.

Si bien la música predomina claramente en la radio, siempre el factor noticia está presente. Después de la música romántica, la gente dice que escucha radio por los noticieros.

La parte referente a la radio en regiones es sumamente importante, porque por primera vez se pudo cuantificar algo que se sabía desde hace mucho tiempo: dos tercios de la audiencia en regiones se concentra en las radios locales y un tercio en los medios nacionales.

Respecto de cómo la gente valora la radio en regiones, el 83,5% debido a las noticias locales y el 50% por la información nacional. Asimismo, hay otras categorías sumamente importantes sobre todo desde la perspectiva de la inversión pública en materia de programas sociales y todo lo que, en general, debe difundir el gobierno regional y las instancias sectoriales o centrales del gobierno central.

Por ejemplo, la información sobre servicios sociales aparece con un 43,6%. O sea, la gente declara en un porcentaje muy alto que valora la radio regional por el tipo de orientación que ésta suele entregar.

Otro aspecto muy interesante, desde el punto de vista comercial y de la sustentabilidad de este medio, tiene que ver con que el 30% de la gente valora los avisos económicos, lo cual no suele ocurrir con otros medios de comunicación. O sea, en este caso, no ocurre que una persona se salte un aviso mediante cualquiera de los métodos tradicionales, sino que, en general, hay una receptividad bastante significativa respecto del aviso comercial.

En relación con la posibilidad de enviar saludos y recados, eso es sumamente importante sobre todo en las zonas extremas. La información deportiva tiene un 28% y la política local un 15,9%.

En cuanto a la composición de esta industria, existe un 70 ó 71% de microempresas, las cuales facturan menos de un millón de pesos mensuales. Ésas son alrededor de ochocientas radioemisoras, de las mil y tantas existentes en el país. Del total de ellas, un 12% factura menos de 3 millones de pesos; un 11%, menos de 20 millones de pesos, y un 6%, que corresponde a cadenas de radioemisoras, más de cien millones de pesos mensuales en promedio.

A pesar de los elevados niveles de la radio respecto de la valoración ciudadana, la penetración y la audiencia, sólo ha participado de un magro 8,2% de la inversión publicitaria, lo que se traduce en 33 mil millones de pesos. Incluso, este año por primera vez la vía pública le gana a la radio. Ese medio puede parecer muy eficiente en algunos aspectos, pero en términos del aporte al desarrollo social no tiene mayor significación.

Éste es uno de los grandes temas que complica a la radio, no tanto en función de la competencia con los otros medios de comunicación, como la prensa y la televisión, sino respecto de la tendencia a invertir en medios alternativos en desmedro de la radio por diversas circunstancias.

Respecto de cuáles son los principales problemas, hay reticencia de algunos organismos públicos a usar la radio, por cuanto hay muchos buenos y malos hábitos involucrados. Actualmente, un aviso en televisión o en diarios tiene mucha más visibilidad para la persona que evalúa y pone el aviso y no necesariamente desde el punto de vista del alcance y de la penetración que ese aviso pretende tener en la comunidad.

Asimismo, hay una falta de profesionalismo en la selección de los medios que a veces puede confundirse con favoritismos. Habría que analizar caso a caso para pronunciarse en ese caso puntual. En general, en el sector público no hay un proceso de selección de los medios, y muchas veces también en algunos ámbitos del sector privado, que siga un procedimiento que considere todos los elementos y parámetros técnicos existentes para tomar decisiones y que hoy están en el mercado.

Además, hay un centralismo en la toma de decisiones que funciona con “criterios capitalinos”, de manera que se vuelve un poco a lo mismo. Algunos consideran que les puede significar una mejor evaluación publicitar los avisos del Estado en la radio que escucha el Presidente, un ministro o el jefe de un servicio, lo que genera la dispersión de la escasa inversión que existe en regiones.

Hay organismos que destinan una caja chica para la publicidad en regiones, lo que se traduce en inversiones muy pequeñas si se comparan con la real necesidad que tienen esos medios para cumplir con su rol en cada una de las regiones, situación que los Diputados conocen muy bien, por la labor que desempeñan en sus respectivos distritos.

En el informe entregado por ChileCompra, se observa que dentro de la industria radial hay dos medios que concentran alrededor del 30% de la cartera del avisaje comercial del Estado: las radios Cooperativa y Biobío.

El resto está bastante desagregado a lo largo del país. El resto corresponde a inversiones locales, que efectúan los municipios, los gobiernos regionales y algunos organismos sectoriales que cuentan con presupuesto a nivel regional.

Archi representa a mil doscientas de las mil quinientas radios que existen. Además, están trabajando con la Subtel y con el Ministerio Secretaría General de Gobierno en una solución técnica al problema de las denominadas radios comunitarias.

Consultado, aclaró que la radio Biobío no está afiliada a la Archi, al igual que otras emisoras que no lo están por distintas razones, como, por ejemplo, algunas que han expulsado por razones éticas. En todo caso, la radio Cooperativa y las demás radios grandes están incorporadas a la Archi.

Su sistema de financiamiento ha resultado ser el más práctico y, a la vez, el más democrático: se financian con cinco frases diarias que les aporta cada radio. Eso se traduce en que tanto el radiodifusor más grande como el más chico pagan la misma cuota y tienen prácticamente los mismos derechos, lo que les ha permitido construir una organización transversal, con objetivos comunes.

Ahora bien, en materia de libertad de expresión, con el sistema del país, a mayor solidez económica de un medio mayor independencia. Si en una comuna un medio vende 500 mil pesos mensuales y esos 500 ó 800 mil se los paga el alcalde por vía de una publicidad es indudable que la capacidad de crítica de dicho medio, respecto del alcalde, se va a ver fuertemente disminuida. De ahí que la gestión gremial, por una parte, promueve la asociatividad de los gremios. Se ha logrado que, prácticamente, en todas las regiones se formen cadenas de radios locales para propósitos de este tipo.

En definitiva, este es un medio con una potencialidad enorme para cambiar conductas y modificar hábitos en el país, pero no se está usando. Hay espacios como, por ejemplo, las noches de radios en que hay estos famosos brujos y vendedores de “pomada” e ilusiones que pagan dinerales por una hora de radio y muchas sobreviven gracias a eso. Debería haber alguna entidad mejor que ese brujo que descubriera que hay una gran audiencia cautiva y que se puede utilizar para un bien superior.

Entonces, la forma en que se puede abordar, como gremio, es tratando de incentivar la inversión. En este minuto es tan precaria la situación que quien ponga dinero será bienvenido; en ese sentido, se están recorriendo los Cores y los distintos organismos públicos que, eventualmente, puedan invertir en radio.

El Gerente General del Diario El Día, don Ricardo **Puga**, aclaró que además de su cargo de gerente general del diario El Día de La Serena, es vicepresidente de la Asociación Nacional de Prensa y presidente de la Comisión de Diarios Regionales.

En primer lugar, se referió al artículo 4° de la ley N° 19.733, sobre libertades de información y de opinión y ejercicio del periodismo, que dice: “Los Fondos que establecen los presupuestos del Estado, de sus organismos y empresas y de las municipalidades, destinados a avisos, llamados a concursos, propuestas y publicidad, que tengan una clara identificación regional, provincial o comunal, deberán destinarse mayoritariamente y preferentemente a efectuar las correspondiente publicación o difusión en medios de comunicación social regionales, provinciales o comunales”.

Al tenor de lo expuesto, en el oficio N° 6274 de esta Comisión, no cabe duda de que existe una fuerte centralización de los fondos estatales hacia medios de circulación nacional en desmedro de los medios regionales. Y lo más grave es que -por lo que se ve- no se está cumpliendo la ley en lo relativo al párrafo anterior.

A su juicio, lo más importante es que la inversión publicitaria estatal realmente cumpla su objetivo de difusión hacia el público al que desee llegar en cada caso. Al respecto, advirtió las siguientes amenazas para los medios regionales.

En primer término, existen fondos destinados a comunicación en regiones, pero que, en gran medida, se copan con gastos en periodistas o comunicadores a contrata. En casi todos los servicios públicos, una parte de esos fondos son ocupados en periodistas y comunicadores a contrata. Por ejemplo, si disponen de un millón de pesos mensuales para ese objeto, pero a un periodista o comunicador se le paga la mitad del presupuesto total, entonces ahí se les va gran parte de los montos destinados a ese efecto.

Por otra parte, la utilización de ChileCompra ha significado no sólo la centralización de recursos de comunicación que van hacia los medios de circulación nacional, sino que este portal ha abierto las puertas a una gran cantidad de intermediarios, quienes, a través de los recursos que se asignan para los diferentes programas de Gobierno -como adulto mayor, Conace, campaña contra el Sida, etcétera-, presentan un solo presupuesto global que incluye los gastos de actividad -es decir, inauguración, seminarios, charlas y difusión-, los cuales se licitan en el portal ChileCompra y quienes se lo adjudican son, generalmente, productoras o consultoras que pueden ofrecer el servicio completo.

Esas productoras son las que determinan los medios a utilizar, que muchas veces no son los más adecuados por el tipo de audiencia y costo por contacto, pero siempre son los más económicos para ellas. Cuando las citadas empresas son originarias de la capital, muchas veces las publicaciones ni siquiera llegan a regiones.

Dada la realidad actual de la prensa regional independiente, propuso algunas medidas, que pueden ayudar a las inquietudes que se plantean en la Comisión y para entregar un apoyo efectivo a los medios regionales. En primer lugar, se debe hacer cumplir la ley N° 19.733 en el artículo expuesto, porque eso claramente no está ocurriendo.

En segundo término, para resguardar la existencia y permitir la creación de nuevos medios locales que permitan difundir sus propias noticias y preserven la cultura e identidad regional, propuso redefinir el concepto de “medio de comunicación regional” y aplicarlo sólo a aquellos medios en que su director y/o gerente general tengan su domicilio establecido en la provincia o región donde exista dicho medio y que, a su vez, ellos sean propietarios o tengan una participación societaria relevante, y que el medio de comunicación haya alcanzado en el tiempo identificación provincial o regional. En la práctica, en la gran centralización que se está produciendo influye también la creación de grandes cadenas de medios.

Un tercer aspecto dice relación con que las entidades públicas diferencien claramente sus fondos regionales para difusión de aquellos fondos para contratar periodistas o comunicadores y sus gastos asociados. Es decir, se trata de que se diferencie claramente lo que se va a gastar realmente en difusión porque, actualmente, cuando se dice que se va a gastar una determinada cifra en difusión, ello no es verdad. Buena parte de esos fondos se destina a contratar periodistas.

Finalmente, es necesario que el portal estatal ChileCompra defina los requerimientos de publicidad y difusión en forma separada y directa con los medios, sin la utilización de empresas o agencias intermediarias.

En lo relativo a los fondos concursables, sostuvo que el cargo de fondos concursables debería ser para la radio, porque no ganan absolutamente nada, más del 85% va a los medios de prensa regional.

Este es un tema importante, porque se argumenta de que los fondos concursables han aumentado el doble, pero la verdad es que fue una propuesta de la Archi, y por una razón de constitucionalidad -que no es clara, porque existen fondos que son exclusivamente para televisión y ahí no se aplicó el mismo criterio- se determinó que debían ser para todos los medios regionales. La ley establece que el 60% era para radioemisoras y ese porcentaje se ha cumplido rigurosamente. Pero hay un problema que es importante que la Comisión conozca, porque el otro 40%, que debería ser para diarios y canales de televisión local, muchas veces, se destina a proyectos como, por ejemplo, una página *web*, y nadie sabe si va a subsistir al proyecto que le fue adjudicado, ni siquiera se sabe si tiene algún grado de impacto.

El sentido original de estos fondos era apoyar a los medios regionales y, de alguna manera, complementar la precariedad del avisaje regional, y en algunas regiones se asignan -estos fondos- a proyectos totalmente efímeros, incluso, volantes que no tienen ningún sentido, ya que no son un medio de comunicación social.

En términos generales, hay un beneficio hacia los diarios de la cadena nacional, ya que existe un excesivo centralismo de la inversión publicitaria, no sólo del Estado sino también de los privados en Santiago, que es la industria más centralizada, porque no existe una empresa de publicidad y empresas del medio en regiones, están todas en Santiago. Por lo tanto, quien tenga una oficina comercial potente en la capital, obviamente, tiene las mejores opciones de llevarse mayor cantidad de avisaje. Eso es así, por eso, los medios independientes deben hacer muchos esfuerzos para acercarse a Santiago, tener oficinas y pelear codo a codo por esa torta publicitaria.

Los fondos concursables nacen de la ley de Prensa, se originaron el 2001 con un monto de 180 millones de pesos, luego subió a 200 millones de pesos y hoy es de 500 millones de pesos a nivel nacional, que se reparten por todas las regiones, a prorrata de la población. Los asigna el Core, a través de un jurado formado por representantes de las asociaciones gremiales y universidades, que se constituye en cada región para evaluar estos proyectos que buscan estimular la identidad regional.

Por lo general, todas las bases que se generan en Santiago tienen una frase que dice que deben ser medios nacionales. De ahí parte el incumplimiento de la ley, en el sentido de que en la gran mayoría de las bases de licitación ya quedaron fuera para postular el 100% de los medios no nacionales.

Muchos funcionarios preguntan si el aviso se emitirá por la radio Cooperativa o por la Biobío. Cuando se les pregunta por qué se interesan por esas radios, responden que son las radios que escucha el jefe. Por lo tanto, el criterio de selección no es que el aviso lo escuche determinado público, sino que lo escuche el superior.

Sólo en las bases de licitación que se originan a nivel nacional, concurren medios nacionales. Precisamente, el resto de la inversión se desagrega en diversas municipalidades y en gobiernos regionales.

Como Archi han estimulado la asociatividad. Desde luego, las radios tienen al Estado como uno de sus objetivos comerciales. Sin embargo, muchos jefes de servicio prefieren invertir su presupuesto en tener un periodista que, a lo mejor, preste otro tipo de servicios adicionales. Por ejemplo, a los periodistas les pagan por las cantidades de e-mails que envían con comunicados de prensa. Eso se traduce en que los medios locales tienen a todos sus periodistas en las listas del spam, lo que no produce ningún efecto. Por tanto, debería haber algún ente regional que asesore técnicamente a todos los organismos que invierten, a fin de que este fondo tan disperso tenga una aplicación más eficiente.

En general, el sector privado es claro. El avisador ha alcanzado una experiencia, una sabiduría, que le permite saber qué medios utilizar. Hay muchas entidades que no operan con la prensa, porque no les sirve. Si una empresa sigue publicando a través de un diario es porque le está sirviendo y lo tiene muy comprobado. Ese avisador obtiene retornos.

Entonces, algo así se debe considerar en el avisaje estatal, puesto que es algo que está comprobado; no es nuevo. Por consiguiente, el avisador estatal también debe conocerlo. Es decir, los jefes de servicio deben tener una opinión respecto del sistema de avisaje que les va a producir más retorno.

En el avisaje estatal hay muchos llamados a licitación y a instituciones, y ahí sí se puede medir rápidamente el retorno.

El tema del fondo concursable es perfectible, pero en general ha funcionado bien. El jurado está conformado por un representante del Core y los demás son designados por las asociaciones gremiales de medios: hay un representante del Colegio de Periodistas, uno de la Archi, uno de la ANP regional y uno de la Anatel o de los canales. Hay que corregir la facultad que tiene el Core para doblarle la mano a la votación del jurado, porque en ese caso no tiene sentido designarlo.

10. Banco del Estado de Chile.

El Presidente del Banco del Estado, don José Luis **Mardones**, señaló que en esta materia BancoEstado ostenta un muy buen récord, de lo cual están muy orgullosos. Ello se debe a que se siguen criterios muy profesionales en la inversión de los recursos en la actividad publicitaria.

En todo caso, aclaró que se invierte en publicidad porque son una empresa de servicios, una empresa comercial que actúa dentro de un mercado competitivo.

En general, la banca invierte mucho dinero en publicidad para dar a conocer sus productos. No obstante, si se considera su tamaño relativo en el mercado, se debe concluir que su inversión en la materia es menor a la que realizan otros bancos.

Invierten comparativamente menos, porque deben ser cuidadosos con el dinero, no obstante lo cual, tienen un muy buen récord de eficacia, en costo por contacto y en recordación.

Como criterio general, el banco no hace ningún tipo de discriminación en cuanto a los medios en que invierte, ya que lo hace en medios tradicionales, alternativos y regionales. Se guían por criterios absolutamente técnicos para tomar decisiones sobre la materia.

Los bancos privados no entregan información detallada sobre la materia, porque consideran que es información confidencial. La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, no lo exige tampoco, aunque solicita mucha información. Mensualmente, le envían una cantidad importante de informes, especialmente con las nuevas normas que tienen que ver con la prevención del terrorismo y lavado de dinero. Hay una cantidad de información muy grande que no se pide, porque no se considera parte de la transparencia, sino de la información confidencial.

Por ese motivo, resguardan los detalles de la información más general, porque ello afectaría el patrimonio de la empresa y, por lo tanto, del Estado, que deben resguardar. Pero, hay organizaciones que hacen estimaciones sobre los gastos publicitarios y las distribuciones. Ellos compran algunas de esas informaciones y expondrán algunas, para que no los acusen de estar divulgando cosas respecto de las cuales no tienen permiso para dar a conocer.

Desde su punto de vista, mientras más conocimiento haya, mejor. Le encantaría que los bancos privados emplearan toda esa información. Se sentirían más tranquilos, no sólo sobre esta materia, porque algunas de ellas afectan al consumidor.

Se caracterizan por ser un banco que trata de no utilizar asterisco ni letra chica. De esa manera, el consumidor siempre puede ver una información simple para tomar sus decisiones. No hay nada más complicado que comparar en otras industrias los planes de salud, de retiro, y en esta industria, los créditos hipotecarios. Esa comparación, para un simple mortal que quiere comprarse una casa, resulta muy compleja, porque todos los papeles tienen letra chica y los demás requisitos también son engorrosos.

En esa materia, tratan de ser muy simples. Están propugnando, a través de los grupos de trabajo con la Superintendencia, que los bancos entreguen la información en forma simple acerca de cuánto va a salir la cuota y la tasa de interés. Se olvidan de todos los demás detalles, excepto los costos que se agregan, los que a algunos les hace pensar que accedieron a una tasa más económica, en circunstancias de que está pagando un dividendo más alto. Ése es un problema real.

El señor Gastón **Suárez**, Gerente de Marketing, señaló que la empresa de medios para la cual trabajan, que es OMD, la principal empresa de medios de Chile, entrega información Megatime y pública.

En cuanto a la distribución de la participación de la inversión publicitaria en el mercado financiero, entre 2005 y julio de este año, explicó que, durante el 2005, sobre el 70% de la inversión publicitaria es generada por seis bancos: Santander, BCI, Chile, Estado, BBVA y Falabella. El Banco Estado ocupó el cuarto lugar en inversión, y este año bajó al sexto.

Para notificar que hay una cierta desproporción entre el tamaño de un banco y el porcentaje de inversión, se hace en bajos términos relativos. Tienen seis millones de clientes. Ése es el tamaño para este tipo de cosas. En cuanto a las colocaciones, hay bancos más grandes que ellos, pero no en clientes. Son un banco grande a nivel latinoamericano.

La utilización de medios alternativos en la industria publicitaria, sobre una proyección basada en el 20% de la inversión total, es de 0,7%, mientras que el uso de los mismos medios en el Banco Estado alcanza al 5,7%.

La fuente de información sobre participación publicitaria utilizada es Omnicom Media Group, OMD, que es la principal agencia de medios de Chile, de manera que el porcentaje de referencia empleado representa una muestra muy aproximada de la forma en que se distribuye la inversión publicitaria en el país.

La inversión de la industria publicitaria en regiones es de 1,5% y la del Banco Estado de 9,3%, lo que se explica debido a que gran parte de los seis millones de clientes que posee la entidad bancaria que representa se encuentra en regiones. La cobertura tiene características particulares, razón por la que su presencia publicitaria es mucho mayor.

La información de los niveles de eficiencia de los cinco principales bancos en televisión se basa en lo que publican Mega Time y Time Ibope, las que hacen una relación entre la cantidad de publicidad hecha y los precios a valor tarifa, en la cual se observa que el Banco Estado es bastante eficiente comparado con los bancos principales.

En cuanto a los criterios que se utilizan para elaborar un plan de medios, primero se define el grupo objetivo al cual se quiere impactar con una determinada campaña publicitaria. Por ejemplo: hombres y mujeres, de 25 a 64 años, de los grupos C2 y C3, que puede llegar a dos millones de personas en el país, parámetro que permite proyectar el nivel de audiencia que tendrá la campaña en televisión.

Paralelamente, se define el presupuesto anual para realizar la campaña en los medios y, después, se define un período de campaña, con sus respectivos alcances y frecuencias, decisión estratégica que es muy importante y en la que se debe considerar la competencia. Es decir, para un *target* de dos millones de personas, se debe determinar a cuántos de ese grupo objetivo y de qué zonas del país se debe impactar con la comunicación y cuántas veces promedio ellos deben ver el comercial. Alcanzar al ciento por ciento es carísimo, de modo que se analiza a cuánto menos de ese porcentaje se puede llegar sin que la comunicación pierda su efectividad, o sea, que siga teniendo los resultados comunicacionales y comerciales esperados.

La frecuencia es una decisión técnica basada en cuántas veces promedio la gente que pertenece al grupo objetivo verá una pieza publicitaria. Si se utiliza el medio de prensa puede que la frecuencia sea de cuatro veces, mientras que en televisión puede llegar a treinta. En todo caso, se maneja la cifra promedio, con el objeto de no desperdiciar la inversión y que la comunicación funcione bien.

Para la selección de soportes -vía pública, prensa, televisión, radio, etcétera- se analizan las audiencias, alcances y contactos; es decir, saber qué leen, qué ven y a qué hora estas dos millones de personas, para lo cual se cuenta con bases de información y con herramientas informáticas. Por eso, existen estas agencias de medios, porque es información compleja, muy detallada, tales como Megatime, TV Data y *softwares* especializados como *Cure Phaser*, *BOSS*, *Print Plant*, *Outdoot meter* para vía pública, que, finalmente, se va a otro *software* que produce un plan de medios. Hay bastante poca intervención humana, éste es un trabajo informático. Es la práctica habitual de todas las empresas. Lo que se hace es usar las mejores prácticas para buscar inversiones eficientes.

Finalmente, la agencia negocia con los medios, lo mismo ocurre con los distintos soportes. Se revisa cada detalle, y se espera que todo se cumpla, que efectivamente haya aparecido el comercial las veces que se ha pagado en televisión. Es un trabajo muy importante.

Una vez aprobado el plan se activa. Durante el período de campaña, permanentemente se monitorea su exhibición y, al término de ella, se evalúan los resultados, en términos de recordación, alcance, frecuencia y costo de puntos de *rating*. Lo que se está haciendo es una relación entre cuánta gente recuerda haber visto la publicidad, versus el dinero que se invirtió. Lo que da es una relación como ésta, donde ellos, gracias al comercial de "los patos", tienen un nivel de recuperación espectacular. La gente los recuerda inmediatamente.

Por último, con la agencia OMD están trabajando desde el 2001. Ganaron una licitación que realizaron entre las diez primeras agencias del país -las invitaron a todas a participar- y seleccionaron al grupo OMD, que fue elegida este año como la principal agencia de medios del mundo. Tienen todos los *softwares* mencionados, lo cual lo deja bastante tranquilo respecto de que están siendo muy eficientes y, por otro lado, logrando los resultados por creatividad.

El cambio de Banco del Estado a BancoEstado lo hizo una agencia especial, IMAC, mediante una licitación creativa. Se llamó a cuatro de las mejores agencias. Una no les creyó, pensó que estaban locos. Participaron IMAC, Portadiseño y Proyectos Corporativos. La cuarta, se excusó. Pagaron los costos de trabajar, porque hay bastante trabajo en una imagen corporativa, alrededor de 5 millones de pesos. Después, al que ganó, le pagaron el trabajo completo. Cambiar una imagen corporativa significa cientos de miles de dólares. Es un trabajo muy delicado. Se contrata a una empresa internacional, como suelen hacer las empresas chilenas, por 500 mil dólares hacia arriba. En Chile no se valoriza mucho el diseño, lamentablemente.

11. Consorcio Periodístico de Chile S.A. -COPESA-

Los señores Francisco Sánchez, Gerente General; Ricardo Avello, Gerente De Estudios, y Álvaro Caviedes, Abogado, señalaron, en primer lugar, que utilizaron tres fuentes, todas externas y que se encuentran disponibles.

La primera es el estudio de Fucatel que, básicamente, es un análisis de la inversión de los diferentes soportes -como televisión, prensa y otros medios-, pero la exposición se enfocará solamente en lo que corresponde a diarios. Ese estudio saca la información de fuentes externas sobre la inversión publicitaria.

La segunda fuente es el Sistema de Verificación de Circulación y Lectoría, que también es público, al cual están adscritos casi todos los diarios y revistas. El único que no lo está es el Diario Financiero; pero todos los demás diarios de circulación nacional sí lo están.

La tercera, que también es externa, es un estudio de Kantar Media Research, que viene a ser una especie de *people meter* de los diarios, esto es, la medición que tienen los diarios de sus lectores.

En resumen, la primera se refiere a la inversión publicitaria en los diarios; la segunda, a cuánto circulan y cuánto venden, y la tercera, a cuántos lectores tienen esos diarios.

Hace un par de años se juntaron todos los medios -la Anda y la Achap- y coincidieron en que los midiera una entidad independiente, ya que había distintos estudios. Después de muchos años, se logró que la prensa en Chile fuera medida en circulación y en lectoría por entes independientes y únicos. De manera de evitar que cada medio presentara sus propios estudios, asunto que costó, pero que, finalmente, salió. De hecho, la circulación de los diarios la mide KPMG, que es una auditora externa que hace una medición dos veces al año.

Ahora bien, en relación al estudio de Fucatel, que es bastante preciso en términos de la inversión de medios, con cifras referenciadas al 2005 como base, la circulación de los diferentes diarios es de 781.026, en cuanto a venta y colocación diaria de ejemplares, descontada la devolución. En esta medición no se tomaron en cuenta los diarios Estrategia y El Diario. Este es un promedio al día, ya que, obviamente, algunos medios circulan más el sábado o domingo.

Respecto de la participación de circulación al día promedio vendido sobre el total, los principales diarios, de mayor a menor participación, son Las Últimas Noticias, El Mercurio, La Cuarta y La Tercera, que son pagados. Luego, viene la colocación efectiva de los diarios de circulación gratuita. El único diario que no se colocó en esta medición es La Hora de la tarde, que son 30 mil ejemplares más. Sólo se compararon los diarios de la mañana, más La Segunda, que es pagada.

El diario La Hora de la tarde se sumó al diario La Hora de la mañana, ya que se vende publicidad amarrada, en el sentido de que la publicidad que salió en los ejemplares de la mañana también aparece en la tarde.

El promedio diario de lunes a domingo se mide dos veces al año a través de una empresa externa. Eso quiere decir que se tomó una semana del primer y segundo semestre de 2005, lo que arrojó la circulación diaria. Ése sería uno de los indicadores.

El segundo indicador, que es bastante relevante, es cuántos lectores tienen los diarios, ya que hay algunos que se leen menos y otros más, puesto que un ejemplar rota entre el público. Un caso es el diario La Cuarta, que aparece en tercer lugar, pero por el segmento popular al que está dirigido, un ejemplar rota entre cuatro o cinco lectores al día, lo que, en un segmento más alto, tiende a rotar menos.

En cuanto al promedio de lectores que tiene cada uno de los diarios mencionados, se calculó el porcentaje total de diarios leídos: hay un promedio de dos millones de personas que los leen. La Cuarta aparece con un 21% del total de lectura. Ése es el segundo indicador relevante. Básicamente, hay una serie de *software* que toma las agencias de publicidad por edad, por localización, etcétera.

El tercer indicador del estudio de Fucatel trata de la participación de la publicidad de ministerios. Se separaron los ministerios y los servicios públicos, ordenados de mayor a menor. Del ciento por ciento de la inversión estatal del año 2005 -el estudio salió en mayo, pero toma todo el año como referencia-, El Mercurio tiene el 41% de la publicidad.

En lectura, el 18% del total le pertenece a El Mercurio; en circulación, el 19% -lo que es bastante coherente-, y la publicidad, un 41%. Por lo tanto, tiene una diferencia favorable a este medio de más 23%. Hay otros medios que, al revés, sufren "un castigo" de su publicidad con respecto a su participación tanto en lectura como en circulación. Sin embargo, El Mercurio y La Nación tienen un porcentaje de la publicidad, con respecto a su participación tanto en lectura como en circulación, bastante más grande.

En cuanto a los medios de Copesa, la Cuarta sufre un castigo de menos 1; La Tercera aparece con un menos 5. El diario La Hora tiene menos 9 de diferencia. No se encuentra explicación alguna para esta situación. El hecho de que El Mercurio represente el 41% de la publicidad, en circunstancias de que sus indicadores no llegan al 20%, la verdad es que no resiste análisis.

Los diarios La Tercera y La Hora, pertenecientes a Copesa, no están participando de acuerdo con los indicadores que el mercado está midiendo, tanto en circulación como en lectura. Si el avisador fuera una empresa privada, y se le preguntara al gerente general cómo está invirtiendo los recursos, que son escasos en publicidad, y mostrara esos indicadores, no duraría veinticuatro horas. Manifestaron sentirse subrepresentados, de acuerdo con los indicadores del mercado, ya que hay otros medios que están absolutamente sobrerrepresentados.

La situación en los ministerios es bastante más exagerada que en los servicios públicos, sin perjuicio de que en los servicios públicos la tendencia es básicamente la misma: una suerte de discriminación contra los medios de Copesa. La Tercera figura con

menos 1; La Hora, con menos 9; La Cuarta, con menos 10. Los que estarían sobrerrepresentados son El Mercurio y Publimetro, con más 14.

La cifra asciende a 12 mil millones de pesos en avisaje, y eso hay que desagregarlo en televisión y prensa escrita. El 30% de los 12 mil millones corresponde a avisaje en la prensa, que implican 2 mil millones de pesos. Copesa, como empresa, tiene contratado a Megatime.

Sostuvieron que, claramente, hay una situación anómala, que no corresponde la forma en que están destinando los recursos publicitarios. Si este mismo examen se hiciera para un grupo de empresas privadas, no saldrían estas cifras. Entonces, hay algo que, definitivamente, no cuadra.

Respecto de los diarios gratuitos, ellos participan con el diario La Hora. Si una persona paga por un ejemplar, es porque definitivamente quiere leer ese diario, en cambio, los otros diarios se dan en forma gratuita. Eso repercute en la valoración que esa persona hace de cualquier diario pagado, porque lo eligió para leerlo. Los diarios gratuitos son de corta vida, no duran más de una hora. Ése es uno de los grandes problemas, porque la gente los bota rápido. Un diario pagado no dura sólo una hora, por lo menos, dura hasta la hora de almuerzo y un poco más.

En Francia y España existe un diario que se llama 20 minutos, el cual se llama así, porque en 20 minutos uno queda medianamente informado. En Chile, el promedio de lectura de un diario gratis no supera los 15 ó 20 minutos y el de un diario pagado, entre media hora y una hora. Entonces, los indicadores señalan que los diarios gratis, a pesar de tener 100 mil de tiraje, no superan los 200 mil lectores. En cambio, los diarios pagados pueden tener 300 ó 400 mil lectores con los mismos 100 mil ejemplares.

Evidentemente, no existe un sistema computacional, un *software*, que especifique la lectoría de un diario, su circulación y una fórmula que indique qué porcentaje de avisaje le corresponde. Hay variables cualitativas, de posicionamiento, que hacen que no sea tan matemático. Pero de ahí a que se produzcan diferencias de la magnitud como las que se están viendo, parece que hay algo anormal. Puede ser favoritismo o hábitos de años. En el caso de La Nación, puede tratarse de un apoyo -de los ministerios particularmente- al diario de gobierno. Comercialmente, La Nación no tiene avisaje relevante, y no lo puede tener, por eficiencia publicitaria.

12. Asociación Nacional de Avisadores -ANDA-

El Presidente de la Anda, don Mario **Davis**, señaló que la Asociación Nacional de Avisadores, es una asociación gremial fundada hace cuarenta y dos años. Se rige por el decreto ley N° 2.757, que agrupa a las principales empresas y organizaciones que, como parte inherente de su gestión, deben practicar habitualmente comunicación comercial -también se le llama contenido no editorial o no temático- con el público, con los usuarios, esto es, información y persuasión competitiva acerca de los bienes y servicios que planifican y producen para ellos.

Por bienes se incluyen no sólo aquellos de una materialidad clara, sino todo lo necesario y requerido por las personas a cualquier nivel: educación, salud, previsión, vivienda, transportes, servicios funerarios y aspectos bastante intangibles.

A pesar de que la comunicación no era una función consciente en los albores de la producción esforzada ni al interior ni al exterior de las empresas, hace ya tiempo que el avisaje es considerado una actividad natural, consustancial, continua y especializada, conceptos bastante básicos que se pasan por alto. Es una actividad natural, inherente a

las empresas; no es artificial ni accesorio. Debe ser continua, los avisadores no son esporádicos ni aficionados, requieren conocimientos y dedicación bastante profunda.

ANDA Chile es miembro activo de la Federación Mundial de Anunciantes WFA, organización que tiene su sede en Bruselas y agrupa a cincuenta y dos asociaciones semejantes de países, incluyendo a China. Es un excelente centro de documentación y análisis de la especialidad, se comparten problemas y situaciones comunes. A pesar de las particularidades de cada país, hay muchos problemas y situaciones comunes.

En 2004, Chile fue sede de la asamblea mundial de la WFA. ANDA tiene bastante prestigio tanto en la relación mundial como en el capítulo latinoamericano. La afiliación es voluntaria, transversal a todos los rubros, lo cual da una buena visión, pues va desde empresas mineras hasta las más intangibles.

Uno de los objetivos relevantes es la defensa de la libertad de expresión comercial, un aspecto, un subconjunto importante de la libertad de expresión. Cuando se deteriora o se degrada cualquier aspecto de la libertad de expresión se cae todo, en este caso, la expresión comercial.

Otro objetivo importante es la autorregulación y la ética publicitaria, para lo cual los avisadores, las agencias de publicidad y los medios de comunicación, que tienen una relación que se podría catalogar como de amor y odio, incluso a veces bastante acre, establecieron un código de ética, y un organismo llamado Conar, Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria, compuesto por estos mismos estamentos y que, a la luz del código mencionado, recibe reclamos de cualquiera persona natural o jurídica sobre presuntas faltas a la ética de alguna pieza o campaña publicitaria. Si hay un resultado condenatorio, la pieza debe ser retirada o corregida en su caso.

Siempre puede recurrirse a la justicia ordinaria, pero esta alternativa es la que ha probado ser la más eficaz o la única eficaz en el mundo, especialmente considerando la breve duración de las campañas comunicacionales específicas, pues a veces tienen una duración de una semana.

El tercer objetivo relevante para la Comisión es justamente la transparencia en todo el proceso de comercialización de los espacios en medios y otros servicios relacionados, como la producción de contenidos, tanto por ser la transparencia un fin en sí misma, como por lo complejo del proceso, los montos involucrados y sus posibles efectos en la libre competencia, cuya adhesión afecta siempre en última instancia al consumidor. Este punto no es un objetivo más, sino uno de los más centrales.

Reflexionó, a continuación, sobre la masividad y la pluralidad. El término masivo ha estado lleno de una carga emotiva muy fuerte y no ausente de connotaciones peyorativas. Lo masivo sería sinónimo de basto, pobre en calidad o una explicación o excusa para ella, o también algo poco especializado o simplón.

Pues bien, las empresas hacen o procuran hacer generalmente producción masiva. Esto no es sólo para algunos pocos o una élite, sino para muchísimos, idealmente, para todos. Aquí se da el círculo virtuoso de que mientras más personas consuman un bien o servicio, más personas tendrán acceso a eso. No hay que perder de vista algo bastante obvio de que una persona pueda acceder a un bien sólo porque muchos otros también lo hacen. Por ejemplo, un automóvil de lujo no existe sólo para la persona que lo compra, aunque sea muy exclusivo, sino porque muchísimas otras lo compran. Por ningún motivo este principio de masividad debe ser denostado, porque es todo un logro y es el aceite de la economía.

En general, la producción para muchos se llama producción masiva, la que requiere bastante planificación y especificaciones rigurosas, como asimismo la prevención

de errores o efectos nocivos, pues son devastadores. Se piensa que lo masivo es de mala calidad, pero en términos de producción moderna no es así, porque un error se multiplica y sus efectos devastadores pueden llevar a la quiebra a cualquiera empresa. Por ejemplo, es el caso de devolver una línea de automóviles o de artefactos, con la consiguiente pérdida económica y desprestigio. Es decir, lo masivo no debe ser sinónimo de mala calidad, ni mucho menos.

A su vez, los medios, llamados originalmente medios de comunicación de masas, o *mass media* en inglés, al margen de su porte físico y de si son pagados o de acceso gratuito, se han ganado muchos auditores o lectores. En ese sentido, el señor Jaime De Aguirre, director de Chilevisión, ha señalado claramente que un modesto punto de *rating* que se menosprecie es, ni más ni menos, que un estadio nacional repleto de gente.

Por otra parte, salvo nichos muy especializados, no basta con tener una concesión o permiso para que aparezca *ipso facto* una cantidad importante de auditores, a los cuales, además, hay que suponer infieles o al menos volubles. Esto no es una crítica. El público tiene todo el derecho a serlo y así se produce un maridaje inevitable. Por una parte, las empresas productoras, que son muchísimas -de lo contrario sería un monopolio o una suboferta-, necesitan comunicar a la "masa" los productos y servicios que, con esfuerzo y riesgo, han logrado materializar para ella, y competir con sus pares para llegar a esas mismas personas.

Pero, por otra parte, están los medios que aportan o congregan a un público numeroso que logran ganarse trabajando afanosamente día a día y, literalmente, minuto a minuto, por el *people meter on line*.

Ahora bien, al hablar de masividad o importantes congregaciones de gente, junto con reconocer muchas e importantes características en común, no se debe desconocer que no se trata de masas absoluta e irremediamente homogéneas. Masividad no significa homogeneidad, pues dentro de la masa hay grupos con distintas características, incluso opuestas.

Hablar de transversalidad, por ejemplo, como es común, es reconocer una comunidad o coincidencia de ciertos intereses en personas que en otros aspectos son bastante heterogéneas, incluso antagónicas. Por su parte, hablar de pluralidad no significa referirse a grupos quirúrgicamente diferentes en la mayoría de sus características. Es importante tenerlo en cuenta al momento de seleccionar o definir audiencias o público objetivo, esto es, a quién se necesita y a quién se quiere llegar; una tarea no menor para cualquier comunicador, incluido, por cierto, el Estado.

Por último, en este punto vale la pena recordar que la población del país, con sus grupos o segmentos, es bastante baja en términos relativos. A veces se olvida que Chile tiene muy pocos habitantes.

El imperativo de ser un país exportador, como se define Chile, obedece, fundamentalmente, no a que ello sea un negocio adicional o un buen negocio, sino a no contar con una masa crítica interna suficientemente grande. El servicio y el consumo interno sólo se pueden servir con este recurso de ser un país exportador. Esto plantea desafíos para el número de actores en competencia que sean viables, tanto para las empresas de producción como para las de comunicaciones. Chile tiene seis cadenas o *networks* nacionales y sólo tiene quince millones de habitantes. Estados Unidos cuenta con la misma cantidad, ya que en ese país hay mucha comunicación especializada, pero para un mercado de 300 millones de habitantes. Lo mismo vale para las radios, que son muy segmentadas, y para los medios impresos.

De repente se piensa que en Chile faltan publicaciones, pero, no basta con crear un periódico, una radio o un canal de televisión, ya que los auditores no aparecen *ipso facto*. Es necesario tener claro que la audiencia es limitada y que el número de actores o *players*, como también se les llama, nunca será demasiado grande, lo cual da ciertas características al mercado, que son problemas que hay que resolver de manera inteligente.

Además, comentó algunas de las funciones y vocaciones de los medios, según lo ven los avisadores. Se piensa en los medios de acuerdo a su función más obvia y explícitamente declarada, esto es, “educar, informar y entretener”. No obstante, lo primero: educar, ha ido cayendo en desuso, aunque a los medios, sobre todo a los concesionados, no se les puede sustraer *a priori* esa obligación y deben, al menos, hacer un intento por educar.

Todo ello por medio de contenidos que se llaman editoriales y otros, que son de producción propia o de decisión propia. También los medios tienen o pueden tener una fuerte influencia en la formación de opiniones de cualquier índole, por lo que no es una industria cualquiera.

Sin embargo, hay otras funciones de los medios de comunicación de las cuales no están muy conscientes, entre ellas, la de servir de nexo o punto de unión entre los productores de bienes y servicios y los consumidores de esas especies, esto es, la función de servir de campo de batalla ente competidores para consumir uno de los pilares fundamentales de la economía de mercado abierto. Lo anterior, con contenidos no programáticos, no producidos ni decididos por los medios mismos, aunque sí tienen derecho a voz al respecto.

En resumen, los medios cumplen dos funciones: la obvia, con contenidos que ellos producen, y otra, con espacio en blanco, que ceden para los contenidos de terceros y donde, a su juicio, se consume la economía de mercado, porque ello no ocurre en los estantes o en las bodegas de las empresas. Si esto falla, falla la economía de mercado.

Los medios tienen derecho a veto. Está casi en todos los contratos. Pueden vetar los contenidos que proponen los emisores. De hecho, lo hacen a través de sus líneas editoriales, pero en forma muy frecuente.

Por eso, para ellos, aparte de ser un principio, es muy importante que haya una pluralidad de medios, porque pueden vetar un contenido, de acuerdo con su línea editorial. Dejan el contenido con el cual están de acuerdo. Ésa es una razón más para abogar por la pluralidad.

Esto se puede materializar casi exclusivamente en los medios. La función del avisaje es subvaluada, no sólo en Chile, sino que casi en todo el mundo. Es considerada una interrupción o, en el mejor de los casos, un mal necesario “para financiar a los medios”, lo que es un craso error, por cuanto el consumidor tiene el derecho y la necesidad de estar informado, y el productor, el deber y la necesidad de informar. Por lo tanto, no es una función menor.

Esto es muy claro, por ejemplo, en los temas donde hay un interés fuerte y explícito de parte de los consumidores. Por ejemplo, en venta y alquiler de viviendas, eso es clarísimo. La gente compra vivienda a través de una búsqueda activa. En otras cosas, el interés activo viene por parte del oferente.

En la venta de vehículos usados, por ejemplo, una persona puede avisar su bien de una manera sumamente económica. Eso se llama “avisos económicos”. Ahí se va consumando la economía de mercado, con pequeñas piezas. También es muy

importante la oferta laboral. En el mercado laboral se resuelve boca a boca, por Internet o por los medios escritos.

Se insiste mucho en la trasnochada retahíla de que los medios se ven “obligados a ser masivos”. Por ende, no podrían tener contenidos de calidad, la que, según este raciocinio, sería sólo para elites. O sea, si es masivo, no hay calidad, lo cual significa que la calidad sería sólo para unos pocos, lo que no admite mayor análisis.

Además, se insiste en que esto sería impuesto por los avisadores, a quienes interesarían sólo las grandes audiencias, y que como estos pagan por una especie que necesitan y compran, el escenario quedaría fatal y mediocrementemente determinado. Esto es algo absolutamente falaz.

Fuera de no resistir mayor análisis, lo anterior desconoce absolutamente que, al margen del financiamiento, los medios, tienen una razón de ser y un *ethos* masivo. Una audiencia especial, real o virtual, semivacia, un tiraje o lectorías pobres, es penoso, al margen de la parte financiera. Un tiraje de libros que nadie compra, también lo es.

Hay una vocación de los medios, de los artistas de ser masivos, lo que no tiene nada que ver con el financiamiento. Ahora, que requieren financiamiento es obvio, pero son dos carriles separados. No puede utilizar el financiamiento a “falta de” como excusa de no tener audiencia o calidad. Eso obnubila el razonamiento. Si se piensa en un medio, en un canal, que sea financiado totalmente por el Estado y es visto por muy pocas personas, es penoso, pues no está cumpliendo con su rol social. Tiene que tener, por medio del contenido, su público.

Sobre la función de los avisadores es conveniente recordar que por más que tengan tareas y enfrenten situaciones de similar índole, no son en absoluto clones idénticos, ni actúan necesariamente con total uniformidad en sus gestiones. En realidad, los avisadores deben ser unos 60 mil en Chile. No son ni tienen por qué actuar como clones mentales. De hecho, la diversidad de estrategias y diferenciación son inherentes a la competencia. En marketing, lo primero que enseñan es cómo diferenciarse de los demás de su misma especie, cómo tener identidad, cómo no ser un *commodity*, cómo ser alguien diferenciándose. Esa diferenciación se da por el contenido, como el ejemplo de los patos que aparecen en los comerciales del Banco Estado aquí mencionado, así como por la desvinculación o difusión.

Podría haber, teóricamente, tres funciones o razones para que los avisadores estén permanente y rutinariamente en relación con los medios, a saber, como financistas, como mecenas o como usuarios-clientes.

Definitivamente, los avisadores no son financistas de los medios. Financista es alguien que presta dinero, lo exige de vuelta y cobra un interés por haberlo facilitado. El hecho que los medios tengan como fuente importante o principal de ingresos la venta de espacio no convierte a los avisadores en sus financistas, tal como los usuarios del transporte público o los consumidores de mermelada, que naturalmente pagan tanto por ese servicio como por ese producto, no pueden ser considerados los financistas del transporte o de la mermelada. Son la fuente de ingreso, pero no son los financistas, como tiende a considerarse de una manera errónea.

Los avisadores no son ni deberían ser, por ningún motivo, mecenas de los medios, es decir, discrecionales o caprichosos bien intencionados, porque eso significaría influir en el contenido de los medios y no hacerse cargo sólo del contenido publicitario, que es su responsabilidad, a pesar de que, corriente y casi majaderamente, se los supone como tales, por las cifras de aviso que suenan considerables.

Al respecto, recordó que si hay 60 mil avisadores, no importando si tienen mucho o poco dinero, las cifras de la inversión publicitaria en Chile suena sideral, pero ese monto no es resorte de uno o dos avisadores, puesto que hay muchos otros que no tienen dinero para aparecer en los periódicos ni en televisión. Si se considera los que utilizan el medio televisivo para sus campañas, los cuales son muy pocos, como, por ejemplo, los pertenecientes al quintil inferior, se observa que no tuvieron dinero para hacer publicidad en otros medios, como es lo ideal en términos de promoción y comunicación.

El total de avisadores en Chile es muy relativo, porque, a su entender, es perfectamente legítimo considerar como avisador al dueño de un puesto de una feria libre, quien siempre se instala y tiene caseros sumamente fieles, a los que les regala la albaca. Desde su perspectiva, ese avisador es de muy buena calidad, puesto que tiene un grupo objetivo cautivo, del cual depende, situación que se considera legítima.

Los avisadores tienen más necesidades comunicacionales que dinero. Eso provoca que al interior de las empresas quienes están a cargo de producción, por ejemplo, representen que se necesita cambiar una caldera, pero que se gasta mucho dinero en publicidad. De manera que la imagen de dispendiosos, de que hay mucho dinero, es pésima, porque, como en cualquier actividad económica, los recursos siempre son escasos y hay que administrarlos con mucho celo. Lo anterior a propósito del tema del gasto del Estado.

Los avisadores son muchos y, lejos de ser concertados, son altamente competitivos; algunos ni siquiera se hablan entre sí. De hecho, en su calidad de presidente de la ANDA a veces le cuesta llegar a consensos. Por lo demás, no hay proclividad a efectuar mecenazgo en una actividad donde todos saben que pagan sumas significativas. El mecenazgo se tiende a efectuar en entes o situaciones de desamparo. O sea, los grandes compradores de un medio -de un periódico o de un canal- no son proclives a ejercer el mecenazgo. De esa manera se evita la sospecha de que podrían manipular el contenido editorial de ese medio.

Si no son financistas ni mecenas, entonces son usuarios-clientes y, como tales, son compradores. Por definición los avisadores son compradores de un servicio. Agregadamente, son permanentes e importantes compradores de espacios, mayoritariamente de espacios masivos. O sea, el avisador lleva "los patos", los coloca en un espacio, donde no hay otra cosa, porque está vacío. Esto hay que tenerlo bastante claro, porque el contenido lo pone el avisador mismo.

Los medios, por lo demás, son bastante claros y taxativos, lo que se consigna en los contratos. No se pueden meter en la parte editorial. Todo contrato o publicidad tiene una letra, no tan chica, que dice: El medio se reserva los derechos de objetar la comunicación del avisador, y éste no podrá, de ninguna manera, influir en los contenidos del contrato.

Ahora, los avisadores compran contactos. Si bien la forma que reviste la venta de medios es de tiempo -segundos- o espacios -páginas, centímetros/columna-, no todos los segundos o centímetros valen lo mismo, porque están ponderados o factorizados por el número de lectores o auditores previstos de acuerdo a estadísticas comúnmente aceptadas en la industria, o sea, contactos previsible. No hay problemas con la estadística. La data se considera suficientemente válida. O sea, son contactos previsible. En el extranjero se las suele llamar *opportunities too see*. Es decir, una oportunidad para que uno lo vea.

Como toda compra, la compra de medios es una función técnica cada vez más especializada y tecnicada. El carácter especial de los medios no obsta, por el contrario, para que la compra sea superlativamente bien hecha, muy cuidadosa y muy profesional.

No por nada, la función “compra” es una de las más auditadas. Es una de las puertas de entrada más obvias para eventuales intentos de corrupción. Cualquier organización, estatal o semiestatal, con frecuencia la cuantía del monto a comprar, impresiona y desvía la atención del principio de que la compra proba y eficiente es independiente del monto.

Cuando dicen: “Se compra mucho”, siempre está el tema de qué sería mucho. Pero comprar mal es igualmente no probo. No es una buena razón decir: “que, como se compra mucho, esto tiene que ser probo, tiene que ser correcto”. Esto es independiente del monto. Es un principio ético absoluto; no es relativo.

También se percibe erróneamente que la compra de comunicación comercial sería demasiada. Hay mucho avisaje, como que sería excesivo. Ello, nuevamente, a partir del costo agregado, que en un país como Chile impresiona mucho, y el supuesto ya rebatido de que la comunicación comercial sería innecesaria.

La verdad es que en economías abiertas la comunicación comercial está correlacionada y de buena manera “flota” en torno a un cierto porcentaje del PIB y Chile está bajo ese acomodo, que es más o menos habitual. Y los avisadores profesionales siguen el principio de cualquier compra.

También hay asesores profesionales privados, el principio es comprar tanto como sea necesario, pero tan poco como sea posible. Es el principio de la eficiencia que sustentan los avisadores.

En concreto, primero, se trata de lograr efectividad del mensaje. Ese es el contenido. Lo que tiene que ver con ese contenido, y luego lograr eficiencia u optimización, lo que tiene que ver con la difusión o vinculación. Eficiencia significa lograr. En concreto, que cada mensaje se defina, por alguna razón interna, y llegue al porcentaje del público objetivo y definido. Hay que definir el objetivo, que es un poco difícil, fijar un porcentaje. Nunca se va a reemplazar ciento por ciento.

Hay una ley de rendimiento decreciente, sobre el 70% cada persona adicional vale más que decenas que vienen atrás. Entonces, hay que definir. Todo eso se va a estrechar en el período y tiempo necesario con las frecuencias o repeticiones debidas. O sea, es tanta la comunicación, es tanto el ruido, que exponer a un consumidor una sola vez es botar la plata. Y exponerlo más, también es botar plata porque ya está expuesto, que es lo que se conoce como sobreexposición.

Entonces, una cosa muy crucial es no tener subexposición ni sobreexposición, que se calcula en base a los contenidos. Por ejemplo, “los patos” del Banco Estado ya establecidos requieren menos exposición ahora que “los patos” por establecer. Es un ejemplo muy gráfico y muy bueno. Ésa es la famosa diferenciación. Jamás un banco habló de “patos”, por lo tanto, se diferenciaron radicalmente.

Eficiencia significa lograr que cada mensaje llegue al porcentaje del público-objetivo definido, en el período de tiempo necesario, con las necesarias frecuencias o repeticiones, en el contexto adecuado y al mínimo costo. Esto requiere hacer planes o mallas de difusión, que son complejas, requieren personas calificadas y *software*, por ser muchas las variables en juego, y contar con precios convenientes, los que también requieren dedicación personal especializada. Es un proceso muy complejo y muy especializado. Como la planificación es *a priori* es un supuesto cuantificado, hay servicios de verificación y evaluación *ex post*.

En esta gestión hay una parte interna, indelegable y otras funciones que habitualmente se contratan con terceros especializados.

Como se ve, en este proceso, intervienen muchos factores o variables, las que se cuantifican tanto como sea posible. Algunas no son cuantificables, y hay que tenerlo muy claro para efectos de lo que van a exigirle al Estado o a empresas del Estado. Hay algunas variables que no son cuantificables porque la comunicación, si bien está basada en ciencias y metodologías de ordenamiento, admite diversas estrategias y vías. No obstante, las estrategias son finalmente decididas por alguna razón, equivocada o no, y no al azar y deben consignarse. En otras palabras, todo plan comunicacional debe tener un documento operativo, breve, con “el racional”.

Un ejemplo muy breve. En el Caribe había unos tarros de basura municipal, patrocinados por una empresa. El racional de esa empresa fue: adicionalmente conocen mi marca, es un servicio a la comunidad, voy a tener *good will*, buena voluntad de mi marca hacia la comunidad y por eso lo voy a poner. Otra marca de un producto famoso dijo: “mi marca jamás”, porque psicológicamente se va a asociar a basura, los tarros se van a chorrear, van a estar feos, etcétera. Es decir, unos se fueron para un lado y otros en la dirección opuesta.

Lo importante no es la estrategia, incluso la del Estado, porque siempre será discutible, lo importante es que esté basada en una racional o argumentación. Cualquier campaña del Estado, puede ser discutible y rebatible. Lo importante es que el proceso sea transparente y que haya habido una discusión amplia. La empresa privada ha tenido estrategias maravillosas y resultados pésimos.

Se declaró metodológicamente ignorante sobre los criterios y modalidades de compra de espacio en medios que usa el Estado; pero, observó que el Gobierno y sus principales reparticiones, y en general los Poderes del Estado, tienen acceso casi instantáneo y gratuito a prácticamente todos los medios en una diversidad de temas, ya sea en carácter de noticias como de comunicación analítica y reflexiva.

Todos los ministerios y el Gobierno tienen periodistas y aparecen en la sección noticias de los medios. Es decir, tienen unos canales gratuitos, permanentemente a disposición. Es una característica *sui generis* que diferencia al Estado.

Hay otras cosas con las cuales tienen que hacer campaña o informar, por ejemplo, los llamados a propuesta. Pero se habla mucho antes de que salga la campaña y, por lo tanto, el lanzamiento ya está hecho, está la discusión y el *awareness* establecido, sin costo para el Estado. No obstante, como organización, el Estado también requiere comunicar al público en general o a diversos grupos ciertos tópicos y hechos que no caen a las categorías anteriores para los cuales debe contratar espacios en medios.

Estas compras no sólo deben ser efectuadas con absoluta probidad, sino también con gran transparencia, porque el Estado debe exudar probidad más que la empresa privada. Es decir, gran transparencia, porque debe evitar una percepción desalentadora o cínica por parte de la gente, pues ello puede acarrear efectos sociales muy nocivos. Si hay una mala visión social de una empresa es porque son unos ladrones. El Estado no puede irradiar eso, esto se subraya por el hecho de que la compra de medios se efectúa con caudales públicos, provenientes de tributos que no son voluntarios y que se pagan con esfuerzo.

Aun considerando que el Estado tiene numerosas responsabilidades y tareas, no sólo comprar espacios en medios, sino también de orden educativo, junto con asegurar pluralidad. Pero, inevitablemente, siempre existe algún grado de superposición. Por lo tanto, la compra de medios es una actividad totalmente inconveniente para ser mezclada con otros objetivos, porque no se va a ver transparente.

No existe razón para que el Estado no busque afanosa y prolijamente la optimización en sus compras de medios, tal como debe hacerlo en todas sus compras. Si se acepta este criterio, no existe razón para que no lo haga de manera similar a como lo hacen miles de empresas en todo el mundo, de manera eficiente, a fin de resguardar los recursos de accionistas y de los ciudadanos.

13. El Mercurio de Santiago.

El Director, don Cristián **Zegers**, señaló que ha sido invitado a exponer ante esta Comisión especial que investiga una supuesta concentración excesiva e injustificada de los recursos que el Estado destina a inversión publicitaria en un número reducido de medios de comunicación.

En los considerandos del acuerdo que dio lugar a la conformación de esta Comisión se expresa, con fundamento en opiniones del Observatorio de Medios Fucatel, que las instituciones públicas no aplicarían criterios claros de mercado para la asignación de la inversión publicitaria. Se señala que esta asignación afectaría la subsistencia de los medios que no acceden a un apoyo publicitario en cantidad equivalente a los de mayor circulación.

Asimismo, se indica que las prácticas de avisaje de los órganos de la administración del Estado no observan las reglas de imparcialidad en la contratación pública establecida por la ley N° 19.886, produciéndose discriminaciones injustificadas a favor de ciertos medios.

Respecto de estas apreciaciones, que se fundan en antecedentes incompletos o equivocados, precisó, en primer lugar, que la publicidad en medios de comunicación es un mercado por completo transparente en cuanto a la información que resulta relevante para los avisadores.

Ante todo, existen estudios realizados sobre la base de estándares internacionales que entregan información actualizada sobre las cifras de circulación de los medios escritos. El gran paso en esa dirección es reciente y estuvo dado por un protocolo de acuerdo suscrito por la gran mayoría de los medios de comunicación escritos y los miembros de la industria publicitaria, con activa participación del Ministerio Secretaría General de Gobierno, acuerdo que se firmó el 16 de octubre de 2002. El esfuerzo conjunto tuvo por objeto, precisamente, hacer más transparente el mercado de la publicidad, con miras a satisfacer los intereses y necesidades de información de los avisadores y de las agencias de publicidad.

Adicionalmente, las cifras de lectoría de los diarios también son cuantificadas por empresas independientes, sobre la base de los mismos estándares empleados en todos los países desarrollados. La información de lectoría de medios escritos en Chile proviene esencialmente de Kantar Media Research, empresa internacional especializada más importante que opera en los principales países del mundo. A su vez, esa información está desagregada por las características personales de los lectores, de modo que al convenir sus contratos, tanto las empresas periodísticas como los avisadores, tienen información completa acerca del público objetivo al que acceden los diversos medios.

A la competencia entre los medios escritos se agrega la que existe entre estos y otros medios de expresión, que concurren tras los mismos recursos publicitarios. Es conocido el hecho de que los diarios obtienen algo más de un 30% de la inversión publicitaria. Sin duda, éstos tienen ventajas específicas para obtener contenidos publicitarios que requieren mayor información para el destinatario, como es el caso de muchos avisos de entidades públicas, pero obviamente están en una posición de desventaja comparativa respecto de otro tipo de contenidos.

No existe otro ámbito de actividad empresarial que esté sujeto a decisiones tan instantáneas, que tenga el dinamismo y que enfrente los niveles de competencia informada que rigen en materia de publicidad en medios de comunicación.

Segundo, es una realidad mundial que el 70% de los ingresos de la prensa escrita proviene del avisaje. La sola circunstancia de que existan medios gratuitos, donde ese porcentaje alcanza el ciento por ciento, muestra lo determinante que es lograr una posición de mercado que resulte atractiva para los avisadores.

La decisión publicitaria no está determinada por la tendencia del medio ni por factores ajenos al interés preciso del avisador. Quien hace publicidad persigue llegar en la mayor extensión posible y con la mayor eficacia al público objetivo al que está destinado el aviso.

En este mercado de los medios de comunicación, los aspectos principales que inciden en la decisión de los avisadores están dados tanto por factores cuantitativos como cualitativos. En el primer sentido, lo son las cifras de circulación y de lectoría, que son por completo transparentes. En el segundo, son especialmente decisivos el público objetivo a que el avisador desea llegar, el posicionamiento comercial y geográfico del medio y su credibilidad y respetabilidad.

Por otra parte, el gasto en publicidad está determinado por el tipo de público al que se pretende llegar. Hay algunos medios de comunicación más plurales que otros, en cuanto a contenidos informativos o a las opiniones que recogen. De ello se sigue que sus secciones atraen a públicos muy diversos, lo que necesariamente también incide en las preferencias de los avisadores.

Existen avisos orientados específicamente a un determinado tipo de lector y, desde la perspectiva opuesta, hay grupos de lectores que esperan encontrar un determinado tipo de avisos en determinadas publicaciones. Así, ciertos medios aspiran a constituirse en mercados de nicho en materias tan diferentes como son los avisos económicos, la publicidad del lujo o el avisaje de empleos, de productos para la mujer, de propiedades o de productos financieros, entre otros rubros y variedades que se pueden imaginar.

De este modo, el mercado de los contenidos publicitarios es por completo diversificado, pues depende de numerosas variables, en que puede jugar *a priori* la existencia de eventuales relaciones ideológicas entre los avisadores y los propietarios de los medios de comunicación, como ha sido una tendencia sostenida de determinadas teorías que circulan afuera y en el medio nacional, como es natural. De hecho, las investigaciones comparadas muestran la falsedad de aquellos supuestos en que se basan las teorías de conspiración. Este razonamiento es válido para los avisadores pertenecientes al sector privado y, con razones análogas, para los del sector público.

Por eso, no responde a ninguna manipulación que la publicidad no guarde una relación aritmética estricta con la circulación del medio respectivo; salvo que el aviso sea entendido como un medio de subsidio indirecto o como una mera formalidad burocrática. Quien toma la decisión debe considerar aspectos tales como las expectativas del público acerca de dónde encontrar el aviso que le resulta pertinente y la disposición a leer el medio con la detención que requieren avisos que contienen información compleja, como suele ocurrir con el avisaje proveniente de los organismos públicos, que son extremadamente especializados en la procura del objetivo que persigue.

Por las mismas razones, debe descartarse que por el sólo hecho de que el gasto en publicidad no sea proporcional con la circulación del medio haya una infracción a las reglas de imparcialidad y no discriminación de la ley N° 19.886. En estas dos últimas

semanas la Fiscalía Nacional Económica, por parecidos elementos a los que motivan esta citación, ha iniciado un requerimiento de investigación contra distintos medios de prensa. Las limitaciones legales apuntan a evitar la arbitrariedad en la decisión estatal, lo que se opone a una decisión racional desde el punto de vista de los objetivos de divulgación perseguidos.

De acuerdo con lo expresado, las eventuales medidas correctivas dirigidas a otorgar financiamiento a ciertos medios, no debieran apuntar hacia un dirigismo del avisaje fiscal que atienda a factores diferentes del costo por contacto deseado o de los demás efectos propiamente publicitarios, como se ha sugerido ocasionalmente.

Resulta obvio, de lo expresado, pero debe recalcar, que el interés de un avisador, incluidos los órganos de la administración del Estado, no es financiar determinados medios de comunicación, sino producir el efecto perseguido con el aviso, sea éste informativo o estrictamente publicitario. Por ello, al definir dónde avisar se tiende a asumir las características del medio elegido, el nivel de circulación y lectoría, el prestigio y el tipo de lectores al que se dirige, de modo de alcanzar razonablemente a su público objetivo.

La utilización de los recursos del Estado para favorecer a algunos participantes, con indiferencia del producto publicitario que se adquiere, supone la intervención discriminatoria de un mercado, donde, como se ha señalado, existen grados de transparencia crecientes y aceptados por la gran mayoría de los participantes.

En un escenario de recursos estatales limitados y grandes necesidades públicas, la inversión de los dineros destinados a avisaje debe efectuarse con un criterio de eficacia respecto del objetivo perseguido por el avisador, en atención al grupo o tipo de personas a quienes se intenta llegar. De lo contrario, parte de esos recursos se estarían malgastando, sin que hubiera certeza alguna acerca de los beneficios de esas decisiones. Lo contrario supone asumir que el Estado debe subsidiar a algunos medios bajo la ficción de que está efectuando avisaje o publicidad.

Si el objetivo es otorgar financiamiento a ciertos medios para que éstos, por su calidad y méritos, construyan luego una base de lectores suficientes para atraer inversión publicitaria en montos significativos, el camino correcto sería establecer un subsidio directo o establecer fondos concursables, pero ello requeriría de una decisión legislativa, que debiera ser adoptada en su propio mérito para el fin planteado.

Efectuar esos subsidios mediante publicidad es una solución impropia y engañosa, que tendría los efectos indeseados de provocar que los medios que pretenden independencia terminen cautivos del gobierno y, en contraste, supondría una inversión ineficiente de recursos estatales que deben estar razonablemente asignados a las funciones propias de los ministerios y órganos de la administración del Estado.

Finalmente, destacó dos cuestiones significativas para la debida información de la Comisión en la materia que la convoca. Ellas se refieren a la importancia relativa de la publicidad de los órganos de la administración del Estado en El Mercurio y a la forma como esta sociedad económica comercial, conviene sus contratos con esas entidades.

En lo que respecta al primer punto, la proporción de los ingresos publicitarios de El Mercurio que provienen del sector público es proporcionalmente baja, pues sólo alcanza a, aproximadamente, un 1,5% de sus ingresos totales por ese concepto.

En lo referente a la forma de contratación, hizo presente que El Mercurio ha participado en las ofertas de avisaje de las entidades públicas en la forma de condiciones generales de contratación ofrecidas por medio de ChileCompra. Las ofertas se efectúan de manera pública y con bases administrativas de adquisición detalladas. La empresa

debe incluir en su oferta algunos importantes antecedentes, como son el nivel de circulación de lectoría, el servicio de diseño de avisos proporcionado por el diario, el costo relativo, atendiendo a la tarifa base y la lectoría y el descuento a que acceden los entes públicos al comprar por medio de este contrato marco.

Los órganos públicos contratan avisos con El Mercurio sobre la base de un contrato celebrado de acuerdo con la ley N° 19.886, que garantiza condiciones objetivas y competitivas a todas las entidades públicas comprendidas. De este modo, no hay negociación alguna acerca de las condiciones del avisaje en cada caso en particular. El último contrato marco de El Mercurio con ChileCompra fue adjudicado en junio de 2006 y tiene una duración de seis meses.

El Gerente General, don Jony **Kulka**, se refirió a una auditoría a la que se sometieron voluntariamente los medios hace cuatro años, para verificar las lectorías. Se auditó la circulación y las lectorías por una empresa internacional de prestigio. Esta investigación determinó que los medios tradicionales tienen una clara preferencia en el nivel de los lectores.

En el caso de El Mercurio, han hecho un especial esfuerzo en el tema de la suscripción, porque la publicidad está requiriendo conocer cada vez más no sólo el número de lectores, sino también quiénes son. La única forma de saber e identificar quiénes son y entregar los datos demográficos, sociológicos o información familiar es capturando los datos.

Por lo tanto, El Mercurio ha ido aumentando cada vez más su nivel de suscripciones. Probablemente, El Mercurio se lleva más publicidad de la que podría corresponder, porque su calidad de lectores está identificada. El mercado publicitario está siendo cada más sofisticado en ese tema, porque hay mucho dinero.

En cuanto al perfil de los lectores de cada diario, en el caso de El Mercurio, el 51,9% de sus lectores son hombres y el 48,1% son mujeres. En cuanto al grupo socioeconómico al que pertenecen, 69,4% pertenecen al grupo ABC 1 y C2; 15,8% son lectores C3, y 14,8% es D. Desde el punto de vista etario, el 20,7% de los lectores tiene 24 años o menos; 28,9% tienen entre 25 y 39 años; 32% entre 40 y 54 años, y 18,3% son mayores de 55 años.

En el caso de La Tercera, las cifras son similares: el 51% de sus lectores son hombres, el 49% son mujeres; el 50,3% pertenece a los grupos ABC1 y C2; el 25%, a C3, y el 24,7%, a D. En el caso del diario La Cuarta la situación es muy diferente en cuanto al grupo socioeconómico y etario al que pertenecen sus lectores.

En cuanto al diario La Nación, el 70,8% de sus lectores son hombres, 29,2% son mujeres. El 53,9% pertenece al grupo ABC1 y C2; el 21,5% a C3, y el 24,6%, a D. Estos antecedentes deben considerarse cuando se piensa colocar información publicitaria.

En el estudio también aparecen los diarios de distribución gratuita, como La Hora, La Hora de la Tarde y Publímetro. Por lo tanto, están presentes la mayor cantidad de medios de comunicación masivos, que fueron auditados y certificados a través de este estudio que todos firmaron.

Respecto de las cifras de la inversión publicitaria y cómo se reparte entre los medios de comunicación, señaló que, a septiembre de 2006, el 62,6% se lo lleva la televisión, el 30,8% la prensa, el 3,3% las revistas, el 2% se invierte en la vía pública y el 1,2% en el Metro. Las cifras en diciembre de 2005 señalan que la televisión recibe el 59,3% de la inversión publicitaria y 33% de la inversión publicitaria va a prensa.

Dentro de la prensa, el 47,1% de la inversión publicitaria la recibe El Mercurio; el 19%, La Tercera; el 6,8%, Las Últimas Noticias; el 7,1%, el diario Estrategia; el 2,5%, La Segunda; el 2,8%, La Cuarta; el 6%, Publímetro; el 2,8%, La Hora; el 5,1%, El Diario, y el 0,7%, La Nación.

En televisión, la publicidad se reparte de la siguiente forma: canal 7 tiene el 33%; canal 13, el 12,9%; Megavisión, el 25,8%, y La Red, el 9,8%.

En cuanto a la inversión total de los avisadores y la participación estatal en los diversos medios, del total de la inversión publicitaria nacional, el 33,6% se realiza en prensa y la participación estatal en ese medio es del 35%.

El 59% de la inversión publicitaria se destina a la televisión, sin embargo la participación estatal en ese medio es de 46,5%. El porcentaje es menor por las características del aviso estatal que, en general, es de lectura y no de imágenes.

En la comparación entre la inversión total y la del rubro fiscal en diarios durante 2005, el grupo El Mercurio tiene, en su conjunto, el 57% del total de la inversión y recibe el 54% de la inversión fiscal. La proporción del aviso estatal que capta no es muy diferente de su participación en el mercado general.

Copesa tiene el 23% de la inversión total y el 30% de la inversión fiscal. La Nación tiene el 1% de la inversión total y el 9% de la fiscal, medido a valor tarifa.

Desde el punto de vista de la televisión, para tener la visión completa, Megavisión se lleva el 28% de la inversión total y el 13% de la fiscal. Canal 13 tiene el 20% del total y el 13% del fiscal. Por su parte, Televisión Nacional se lleva el 30% del total y el 47% de la inversión publicitaria fiscal.

En cuanto a la inversión fiscal en publicidad, de acuerdo a quienes la realizan, a las municipalidades corresponde entre el 22 y el 24%. Son las que más invierten, fundamentalmente por los temas de empleo, licitaciones y la publicación de información necesaria para la comunidad, como los cambios de tráfico y otros.

El segundo lugar lo detentan los servicios autónomos del Estado. El año pasado representaban el 21,3% del total, pero este año han subido al 34%. Los ministerios bajaron de 20 a 10,8%; las Fuerzas Armadas de 11 a 10%; el Poder Judicial de 15 a 14%; los hospitales y servicios de salud subieron de 5 a 5,7%; el Poder Legislativo se mantiene en 0,6%, y la Contraloría prácticamente no tiene.

ChileCompra invita a los participantes, medios de prensa escritos y/o electrónicos, al proceso de licitación del convenio marco. Para participar se debe emitir una boleta de garantía por el monto de 100 mil pesos a nombre de ChileCompra, de modo de obtener las bases y poder postular.

Las variables relevantes para adjudicarse la licitación son el nivel de circulación, el nivel de lectoría, el servicio de diseño de avisos que entrega el medio, el análisis del costo por punto basándose en la tarifa base y lectoría de cada medio, el descuento al que acceden los demandantes -entes públicos- al comprar a través del convenio marco, el que se encuentra en el portal de ChileCompra.

Todas las variables se ponderan de acuerdo a fórmulas entregadas por ChileCompra y entregan un nivel de puntuación que va desde 0 a 100 puntos. Para poder adjudicarse la licitación a lo menos se deben tener 75 puntos. Todas las variables se ingresan a una postulación online, en el sitio de ChileCompra, por tanto están siempre disponibles en el portal.

Si el medio logra la adjudicación, al momento de ser notificado debe entregar una boleta de garantía de 1 millón de pesos a nombre de ChileCompra, para los efectos de

colocar los productos que ofrece en el catálogo electrónico del portal. ChileCompra no gasta dinero en esto, porque finalmente está financiado por los medios que acceden a ella.

La última licitación de convenio Marco, que se adjudicó en junio de 2006, tiene una duración de 6 meses. Por lo tanto, se está *ad portas* de empezar a preparar una nueva licitación.

14. Diario El Observador.

El Director, don Roberto **Silva**, consideró muy importante el objetivo de esta Comisión, el cual no tiene que ver con el avisaje en sí, sino con la libertad de expresión que cada vez se ve más arrinconada con el crecimiento de las grandes cadenas nacionales. Están desapareciendo los diarios de familias, quedando concentrado en dos grandes empresas, como son El Mercurio y La Tercera. En la medida en que eso siga pasando, van a disminuir las opciones de la comunidad para expresarse.

Explicó que dirige el diario "El Observador" desde hace 36 años; comenzó a los 21, cuando recién salió de la universidad. Lo hizo crecer en base a tres diarios que hoy están funcionando: uno que atiende las provincias de Quillota y Petorca, otro las provincias de San Felipe y Los Andes, en Aconcagua, y uno que atiende el Gran Valparaíso. También tiene un par de radios dentro de la empresa.

Como empresa periodística, son independientes, han vivido de la publicidad que dejan en el diario los pequeños y medianos empresarios libres. Por lo tanto, nunca han tenido dependencias políticas de ningún gobierno, partido, grupo económico ni religioso.

Eso ha quedado demostrado con la vida del diario. Fue detenido en 1972 y en 1973, durante el gobierno de Allende; fue clausurado por Pinochet y tiene cinco demandas, tres todavía pendientes, en la Fiscalía Militar de Valparaíso. Tuvo que presentarse al Regimiento Maipo por diversas cosas que había planteado.

El diario ha sido insoportablemente independiente, sólo por la publicidad obtenida en base a los empresarios libres. No tiene que mirarle la cara a nadie. Pero, no por eso ha dejado de preocuparse con lo que pasa en torno a los medios nacionales y algunos regionales, vinculados a cadenas nacionales, con la publicidad fiscal.

Como idea general, entre 1970 y 1990, el Estado direccionó políticamente sus recursos económicos hacia los medios que apoyaron los dos gobiernos que tuvo el país en esas dos décadas. Dada la precariedad institucional, los aportes se hicieron en forma descubierta y arbitraria. Del mismo modo, se usó el Banco del Estado para favorecer crediticiamente a los medios proclives al régimen de turno.

Desde 1990 a la fecha, el Estado, lejos de democratizar la forma de asignar los recursos, los entregó a agencias de publicidad o lo hizo directamente. En ambos casos, las decisiones se tomaron en Santiago y los avisos fueron para los diarios llamados nacionales, apoyándose en la falsa premisa de que si se avisa en un diario de la capital, ya lo sabe todo Chile. Esta situación demuestra un desconocimiento absoluto de los medios que existen en regiones, su cobertura e importancia.

La Asociación Nacional de la Prensa se reúne anualmente con los diarios regionales. En 1990, cuando se celebraban los 30 años del diario, invitaron al Presidente de la República, quien asistió a Quillota, donde está la casa matriz. Antes del evento de cambio de folio del diario, se reunió con los editores.

Estaban reunidos todos los editores y directores de diarios de Arica a Punta Arenas, y sobre una mesa le tenían una sorpresa, querían mostrarle los diarios que se

hacían en Chile. Aun cuando trató de decir que los conocía, en verdad se sorprendió muchísimo al ver la cantidad y calidad de diarios que hay en regiones y en el país.

En verdad, se desconoce lo que pasa en regiones y los esfuerzos por hacer periodismo en las distintas ciudades y provincias. Las encuestas demuestran que en todas las ciudades de Chile, los diarios de Santiago, sin excepción, venden menos ejemplares que los de carácter provincial o regional.

Desde hace dieciséis años, la Asociación Nacional de la Prensa organiza los llamados Encuentros de Diarios Regionales en diferentes ciudades. Al final de cada reunión se ha emitido una declaración. En todas, sin excepción, los diarios se han quejado de la mala distribución del aviso fiscal en las regiones.

La concentración de los avisos en la empresa El Mercurio se debe a la concentración de medios escritos de dicha empresa, lo que, sin duda, pone en riesgo la libertad de expresión en Chile.

Del total de los recursos publicitarios, sólo una pequeña parte se destina a regiones, la cual también es canalizada por El Mercurio, a través de su oficina en Santiago, para los llamados diarios regionales, que en verdad son diarios de una larga cadena nacional que va de Arica a Chiloé.

Los diarios regionales de El Mercurio son: La Estrella de Arica, la Estrella de Iquique, El Mercurio de Antofagasta, El Mercurio de Calama, La Prensa de Tocopilla, La Estrella de Antofagasta, la Estrella del Loa, el diario Atacama de Copiapó, El Líder de San Antonio, El Líder de Melipilla, El Mercurio de Valparaíso, La Estrella de Valparaíso, El Sur de Concepción, Crónica de Concepción, El Renacer de Arauco, El Renacer de Angol, El Austral de Temuco, El Austral de Valdivia, El Austral de Osorno, El Llanquihue de Puerto Montt y La Estrella de Chiloé.

En las regiones Primera, Segunda, Novena y Décima son monopolio absoluto. La mayoría de los diarios regionales de El Mercurio tienen plantas impresoras y poseen equipos de prensa, gerenciales y comerciales de muy buen nivel, con excepción de El Renacer de Arauco, El Renacer de Angol y El Líder de Melipilla. Son diarios muy estructurados, que funcionan con un gran equipo de personas.

A esos medios se debe agregar una cadena de radios a nivel nacional, que pueden separar sus tandas comerciales por provincias o regiones, las que constituyen un nuevo elemento de captar publicidad desde Santiago.

El diario El Mercurio tiene veintiún diarios regionales y quedan quince diarios regionales independientes funcionando en el país, cantidad que en realidad es mucho menor.

Los diarios regionales independientes son El Chañarillo, de Copiapó; El Día, de La Serena; El Ovalino, de Ovalle; El Observador, de Quillota; El Observador, de Aconcagua; El Observador, de Viña del Mar; El Labrador, de Melipilla; El Rancagüino, de Rancagua; La Prensa, de Curicó; El Centro, de Talca; La Discusión, de Chillán; La Tribuna, de Los Ángeles; Las Noticias de Victoria; El Diario de Coyhaique, y La Prensa Austral, de Punta Arenas.

Al efectuar un análisis breve de lo esos quince medios escritos se observa que sólo cinco empresas tienen capacidad instalada para competir con los diarios de El Mercurio, ya que poseen rotativas y equipamiento. Esas empresas son El Día, de La Serena; El Observador, de Quillota; El Centro, de Talca; La Discusión, de Chillán, y La Prensa Austral, de Punta Arenas.

Como La Discusión pertenece a la Universidad de Concepción y la Prensa Austral está en Punta Arenas, en la zona central de Chile hay sólo tres diarios: El Día, El Observador y el Centro, de Talca.

En cuanto al resto de los diarios, El Chañarcillo de Copiapó, enfrenta hoy una muy dura competencia con El Diario Atacama, de Copiapó, que fue adquirido por El Mercurio después de que fue impreso durante mucho tiempo en Antofagasta, lo cual hizo quebrar el diario, porque no pudo mantener la deuda que tenía con El Mercurio, cadena que finalmente se quedó con ese medio escrito.

El Día, de La Serena, es un diario independiente, que funciona muy bien y que goza de muy buena salud. El Ovallino es un diario pequeño, con una circulación diaria aproximada de setecientos ejemplares. El Labrador, de Melipilla, es un diario que enfrenta la competencia de El Líder de Melipilla.

El Mercurio de Valparaíso tiene como cabeza a La Estrella, de Valparaíso y a El Líder de San Antonio. Sin embargo, para competir con el pequeñísimo diario que es El Labrador de Melipilla publica El Líder de Melipilla, en una competencia que es bastante desigual y compleja.

El Rancagüino, de Rancagua, hace muchos años que imprime en El Mercurio de Valparaíso, situación que no amerita mayores comentarios. La Prensa, de Curicó, es un diario que no tiene maquinarias modernas, sino prensas planas muy antiguas. El Centro, de Talca, tiene una muy buena rotativa, funciona muy bien y goza de muy buena salud.

La Discusión, de Chillán, que pertenece a la Universidad de Concepción, y La Tribuna, de Los Ángeles, enfrentarán la dura competencia que les dará El Mercurio, puesto que esa cadena adquirió hace algunos meses el diario El Sur, de Concepción, compra que, a diferencia de lo que se comunicó oficialmente, en el sentido de que había adquirido la mitad de la propiedad de ese medio, representa el dominio definitivo de El Mercurio sobre esa empresa periodística. Por último, El Diario, de Coyhaique, está en una zona aislada.

Ese es el frágil panorama de la prensa regional independiente en Chile, lo cual representa una futura crisis de identidad. Eso se corrobora al hablar con habitantes de ciudades como Temuco, Valdivia, Osorno y Puerto Montt, quienes, durante muchos años, tuvieron diarios propios, con identidad regional, como El Diario Austral, El Correo, de Valdivia, La Prensa, de Osorno, y El Llanquihue, de Puerto Montt, que pertenecían a esas comunidades. En la actualidad, esa gente siente mucho haber perdido sus diarios y pertenecer a una cadena que entrega información de una manera muy distinta a la que tenían esos medios escritos.

Para cualquier avisador o gerente de marketing lo más importante es que su mensaje llegue al público al cual está dirigido. Lo demás sería dilapidar recursos. Lo habitual es que los gobiernos regionales y las reparticiones fiscales ordenen publicar avisos en diarios equivocados, que no tienen cobertura periodística ni circulan en la zona a la que está dirigido el mensaje. Por razones que no están claras, prefieren avisar en diarios llamados regionales, pero que en verdad son provinciales. Bastaría ver la guía de teléfonos para comprobar que no tienen oficinas comerciales ni periodísticas en esos sectores.

Sus páginas no publican noticias de esas zonas y, lo más grave del caso, es que no circulan en esas comunas, lo cual hace imposible que el mensaje llegue a los usuarios o interesados. Lo anterior es una situación que se repite constantemente, no sólo en su región, sino en el país.

Hay muchos ejemplos que se pueden ver en forma permanente en la prensa de su región. Mencionó sólo dos: el famoso plebiscito de Zapallar, que lo ganó el alcalde Ringeling. Se llamó a plebiscito por el diario La Estrella, que no ha circulado nunca en Zapallar. Entonces, un grupo de abogados, que estaba en la otra parte, en el grupo que tenía el conjunto inmobiliario que quería instalarse, quiso anular el plebiscito y, después, se dio cuenta que era absurdo, contraproducente, porque iba a generar más problemas.

Hace algunos días, el Gobierno regional -esto se ha repetido todos los años, todos los meses, no sólo por parte de este gobierno regional, también del anterior- con la firma del intendente volvió a publicar llamados a licitación y mensajes publicitarios de interés para comunas de la provincia de San Felipe y Los Andes en El Mercurio, de Valparaíso, que probadamente no circula en esas comunas. Es decir, no se puede hacer un llamado a la comunidad de Catemu o de Rinconada por un diario que no circula, que no aparece, que no está ahí.

Respecto de El Mercurio, de Valparaíso, un suplementero llega a las 9.00 AM con dos paquetes de 20 diarios para los buses. Los diarios llegan alrededor de las 11.30 AM a San Felipe y, aproximadamente a las 12.00, a Los Andes. Hay carácter regional, porque se mandan 20 diarios a una oficina que, muchas veces, ni siquiera lo reparte.

Este derroche de recursos fiscales se debe a posibles comisiones encubiertas, a comodidad o, simplemente, a ignorancia de la realidad de la región por parte del gobierno regional. No hay cómo hacer entender al gobierno regional que tiene que conocer la región. Es una dificultad mayor. Hay intendentes que gobiernan sin ningún problema no teniendo información de lo que pasa más allá de Villa Alemana.

Van de vez en cuando a inaugurar algo. Pero si uno les preguntara técnicamente que está pasando con los grandes temas medioambientales de la región, no lo saben, porque no tienen preocupación ni siquiera de informarse por la prensa de la región de qué está ocurriendo. Están en otro tema, viven en Valparaíso.

Los servicios del agro funcionan habitualmente en Quillota, pero los avisos se publican en Valparaíso para que los vea el intendente y el gobierno regional, pero no para que lo vean los interesados. Entonces, lo planteado es un absurdo, no se puede poner un aviso llamando a unos fondos para riesgo en Valparaíso, si el riego es en la comuna de San Esteban.

En el caso del Banco Estado, ocurre muchas veces que avisan en un diario nacional y envían un comunicado de prensa a los diarios regionales. Peor aún, si la promoción es muy importante, se invita a un almuerzo a la prensa regional para describir el nuevo producto que lanzarán al mercado, dejan entrever que podría haber publicidad y, finalmente, algunos diarios regionales terminan publicando gratis esa promoción publicitaria sin que nunca reciban un aviso pagado.

Han encabezado las conversaciones con un gerente regional del Banco Estado en San Felipe y le han dicho que esto constituye una burla y un abuso. Ellos, como diario, hace mucho tiempo que no van a esas invitaciones ni aceptan comunicados de prensa. Pero, es una actitud del banco, parecida a la que tienen otras empresas. Es decir, los invitan, les mandan un comunicado de prensa, pero el aviso y la plata los destinan a otro medio.

El Observador hace ya un tiempo que dejó de publicar el suplemento agrícola, informaciones de los servicios del agro, y le comunicaron formalmente al Seremi que sus comunicados tenía que mandarlos donde ponía los avisos. No se publica nada más gratis.

Las autoridades y los funcionarios públicos no se sienten responsables de tener que alcanzar una buena administración con los recursos del Estado, para llegar con sus avisos al público correspondiente, como ocurre en el área privada. A ningún gerente se le ocurriría poner un aviso en un sector donde no llega el mensaje.

Situación diferente es la de los municipios, que al igual que durante el gobierno de la unidad popular y del gobierno militar, mantienen una clara orientación política en la asignación de su avisaje. Sus avisos son publicados en los medios que simpatizan con su gestión, que no critican sus errores, pudiendo privar durante mucho tiempo a determinados medios de los mensajes municipales.

Es decir, en los municipios, donde por lógica debiera haber mayor criterio, porque conocen mejor la comuna, no lo hay. Sin embargo, su actuación tiene que ver con quienes los favorecen políticamente.

Sostuvo que la asignación de los avisos no solamente es un tema comercial, vinculado al precio, sino que debiera responder a un criterio técnico, basado en datos como la cobertura efectiva en la zona, que el diario circule y tenga permanentemente noticias de esa área. Es decir, que sea de interés de la gente a la cual va dirigido el aviso. Además, que tenga una buena circulación, cantidad de ejemplares vendidos, y en su importancia, grado de influencia en la comunidad.

En resumen, que tenga cobertura efectiva, buena circulación e importancia. Son cosas medibles y con objetivos lógicos, como que los mensajes deben llegar a quienes van dirigidos, por el medio que cumpla con los requisitos expuestos.

Se ha planteado que resulta difícil establecer la circulación de los medios escritos. Al respecto tres consideraciones: es imposible esconder la buena o mala circulación de un diario, se percibe en la calle, con la gente, con su grado de influencia, etcétera. Ninguna autoridad de una zona podría no saberlo, mucho menos las elegidas por votación directa, que usaron los medios adecuados para su elección.

Existen algunas encuestas que podrían ser tomadas como referencia. Es posible medir en los kioscos de suplementeros, si se toman varios puntos en diferentes sectores socioeconómicos, el porcentaje de la venta promedio de cada medio escrito.

No es un misterio, un secreto o algo imposible. Se podría recoger en Valparaíso la opinión en cinco kioscos y se tendría una percepción de lo que ocurre en porcentaje. En cualquier lugar de Chile se puede hacer lo mismo. Si la autoridad tiene la necesidad de poner un aviso, tendría que tener la mínima obligación de cuidar ese dinero.

También la legislación ha actuado en contra de facilitar la llegada de los mensajes, porque ha dispuesto que los avisos se publiquen en diarios, no importa de donde sean aunque existan periódicos que tienen mejor cobertura.

Un ejemplo positivo son los avisos de derechos de agua, que obligadamente tienen que publicarse en el diario que tenga mayor vinculación con la comuna en referencia. Se ha tratado de llevar los derechos de agua a otros medios, pero no se puede. Cuando se ha hecho, ha habido juicios que han anulado las merced de aguas conferidas. En muchos casos se han anulado las mercedes o se han iniciado demandas por avisos mal publicados.

Hay distintos modos de plantear como se ordena un aviso: tres días seguidos o tres días consecutivos, que no es lo mismo que días seguidos, porque son las publicaciones que tenga el diario, en el diario de mayor circulación de la comuna o en el de mayor circulación de la región. El problema está en determinar si el diario es de la región. Sostuvo que El Mercurio de Valparaíso no es un diario regional en absoluto.

No se puede publicar un aviso que tiene que ver con Antofagasta en “La Estrella” de Arica. Ese diario habla de Arica, de la provincia de Arica y del territorio que está ahí. El Mercurio de Valparaíso tiene un área de cobertura natural que se nota al mirar el diario. Lo mismo pasa cuando se ve “El Observador” o “El Líder de San Antonio”. Entonces, un diario que manda unos pocos ejemplares a las demás provincias no significa que sea regional en absoluto. Esto pasa en todo Chile y no sólo con “El Mercurio” de Valparaíso.

Al revisar la legislación vinculada a los requisitos del medio para publicar un aviso, se advierte que es muy incoherente y requiere un reordenamiento. Si eso se pudiera hacer sería un gran aporte. Muchas veces la excusa que se da en la publicación de un aviso equivocado, dirigido a un público que no está frente a ese medio, tiene que ver con los requisitos previos que se le pone al que va a avisar.

El tema del área comercial abierta no estatal también es un dato interesante. Tienen una gran recepción comercial privada, porque son el diario que tiene mayor circulación. Los privados no gastan un peso ni se equivocan con la plata.

Hace muchos años en el diario se acusó al director del Serviu de malversación de fondos, quien se enojó muchísimo por las acusaciones que se hacían. Al final, un abogado inteligente del Serviu se acercó al diario a preguntar cuál era la idea. Le dijeron que no podía ser que publicaran todos los llamados a vivienda de la región en un diario; es decir, no se publicaba en el diario de San Antonio los llamados de San Antonio, sino en Valparaíso, a pesar de que el costo era mucho más bajo si se publicaban los llamados de San Antonio, en San Antonio; los de Valparaíso en Valparaíso, y los de Viña del Mar en Viña del Mar. De ahí en adelante los recursos del Serviu, en la publicación de avisos, crecieron en cinco veces el valor que tenían sólo por redistribuirlos en forma inteligente. Mucho tiene que ver con la manera cómo se solicita el aviso, cómo se pide que se ordene el aviso.

La experiencia dice que la porfía en la mantención de avisos, por determinadas oficinas fiscales, se contrata de la visita de un vendedor, que en su empresa tiene un 10% de comisión, la que puede compartir con quien lo favorezca en el aviso. Si no existe ese control, naturalmente éste puede entregar un 5% a quien está poniendo el aviso y nadie lo va a saber jamás, porque no existe registro. La otra fórmula se da porque están 10%, 15% o 20% debajo de lo que señala ChileCompra.

Requirieron por escrito a la Asociación de Municipalidades de la región para saber si había llegado a un acuerdo en las publicaciones con el diario El Mercurio y respondieron que no, pero que hubo conversaciones en el sentido de llegar a un acuerdo consistente en un descuento menor de lo que decía ChileCompra por todos los avisos que publicaran los municipios. Finalmente no fue así, pero existen esas maniobras oscuras que son muy difíciles de detectar, pero sí muy fáciles de presumir.

Con respecto al tema del boletín minero, curiosamente, es un caso anormal. Existen muchos juicios por publicaciones mineras. Como diario, tienen un mecanismo legal muy antiguo en Chile. En la Biblioteca Nacional existe una oficina muy antigua, denominada Visitación de Imprenta. Desde ese tiempo existe la obligación de enviar 15 ejemplares de cualquier cosa que se publique, lo que se denomina Depósito Legal. Todos esos ejemplares quedan en la memoria histórica y legal del país.

Con las publicaciones mineras es muy frecuente que pase esto. Por ejemplo, el caso del boletín minero está en un diario en La Ligua que se llama La Razón, el cual sale, más o menos, cada 28, 30, 33 ó 40 días. No tiene fecha de salida fija. Sin embargo, el boletín minero sí sale, pero sale en láser. Por lo tanto, no existe ninguna garantía. De hecho, hubo un juicio porque los ejemplares se perdieron. Están los números, pero no están los ejemplares. Se agotaron y se les olvidó mandar el depósito legal a la Biblioteca

Nacional. Entonces, legalmente, no hay diario. Eso pasaba en todos lados, ya sea con diarios muy pequeños y con publicaciones brujas hechas sólo para esa publicación. Además, la ley minera obliga a que sea en un día exacto y no se acomoda a las fechas de publicación de los periódicos. Por ejemplo, dice que tiene que ser el 23 y si cae día domingo, se debe hacer una edición especial el domingo.

Una encuesta en el interior, para medir los tres Observadores, cuesta, con la empresa Kantar, 63 millones de pesos. Es un precio muy alto, ya que Kantar está midiendo otra cosa. Se juntaron varias publicaciones, con el fin de hacer asociaciones para trabajar encuestas. En 1999 se midieron 17 ciudades, es la única encuesta tan grande que se conoce hasta el día de hoy.

Como le fue mal a El Mercurio, específicamente en la Quinta región, no hubo más encuestas. El que mandaba en la encuesta, en este caso, eran los diarios regionales de El Mercurio, pero los resultados de ese diario fueron desastrosos aquí y en el interior. En cambio, los suyos fueron del 66,5% del universo lector, lo que los dejaba como el diario más vendido de Chile.

Ofreció hacer llegar a la Comisión algunos elementos de discriminación en avisaje, que corresponden básicamente a los avisajes del gobierno regional, donde se dan situaciones como las que señaló.

15. Radio Rancagua.

El Director, don Jorge **Romero**, señaló que se ha cerrado casi el 80% de las radios de provincia, lo que significa una cesantía de más de 14 mil trabajadores de radios. Hace 16 años se hizo la modificación de la ley de radios y aparecieron las cadenas satelitales. El costo operacional de una radio satelital en Rancagua -hay 16 radios satelitales y cinco radios locales- es de 100 mil pesos. Pagan 40 mil pesos por el arriendo del terreno en donde está ubicada la antena y 60 mil pesos de luz. Ése es el costo operacional de una cadena satelital en provincia. No pagan patente municipal, no tienen trabajadores, ningún teléfono disponible. Les parece injusto, porque cuando la ley se dictó, se dijo que las cadenas satelitales deberían hacer el 50% de su transmisión como local.

No ha habido una preocupación por las radios de provincia, porque las radios satelitales están transmitiendo las 24 horas desde Santiago, con tres o cuatro trabajadores y con 32 ó 35 estaciones a nivel nacional. Ése es un problema gravísimo que están viviendo los habitantes de las ciudades, que ya no tienen radio local, porque cuando suena la sirena de bomberos, las personas dan vuelta el dial y sólo escuchan Infinita, Romántica, Amistad, Corazón, Radioactiva, Pudahuel, Cooperativa, Bio-Bio y no saben qué está pasando en su ciudad. Es terrible para las personas de 47 ó 48 años que empezaron a trabajar en radio a los 18 años. Si se cerró la radio, no tienen futuro laboral.

Lo más doloroso es la pérdida de radios. En Rancagua existían 16 radios locales y quedan 5; en Graneros habían 5 radios locales y no queda ninguna; en Requínoa había una radio local y ahora no queda ninguna; en Rengo habían 6 radios locales y quedan 2; San Fernando y muchas otras ciudades viven una situación muy parecida, porque ya no quedan radios. Los distintos ministros de Economía a los que les ha planteado esta situación me han dicho: "Esto sucede por el libre mercado." Pero, sostuvo que eso no es una competencia de libre mercado, porque si una cadena satelital tuviera el mismo gasto que una radio local, ahí sí estaría compitiendo en igualdad de condiciones. Lo más importante es que son un medio informativo.

Por otra parte, hizo presente su preocupación por cuanto el Gobierno favorece a dos radios con las cuales tiene una relación política: radio Bio-Bio y radio Cooperativa. Esta información, a la que tiene acceso cualquier chileno por la página web de

Chilecompra, muestra que las mayores inversiones hechas por el Estado corresponden a las radios Biobío y Cooperativa.

En la radio Biobío el Estado ha invertido 738.368 dólares, y en la Cooperativa 754.201 dólares a partir del 1 de enero de 2004 hasta hoy día; es decir, desde que se inició el programa ChileCompra. En tanto, en el consorcio radial, que son cuatro radios importantes, sólo invirtió 93 mil dólares. En Iberoamérica, compuesta por ocho radios, invirtió 68 mil dólares, y en la radio El Conquistador, sólo 8.441 dólares. Ésa es la diferencia existente entre radios de una estación, como Cooperativa y Biobío, y las cadenas satelitales, donde una tiene cuatro estaciones y la otra siete, teniendo la misma cobertura a nivel nacional y la misma cantidad de repetidoras de Arica a Punta Arenas.

En la radio Finis Terrae, el Estado ha invertido 3 mil 188 dólares; en la Nuevo Mundo, cero pesos; en la Beethoven, 1.897 dólares, en tres años; en la radio Corporación ha invertido 4 mil dólares; en la Carolina, cero pesos, y en la radio Portales, cero pesos. En la radio Agricultura tampoco ha invertido.

Sin embargo, la parte más dolorosa del asunto se encuentra en las inversiones hechas por el Estado en las radios de provincia. En las radios de provincias, como la Inés de Suárez, cero pesos; en la radio Angelina, de Los Ángeles, ha invertido 6 mil dólares; en la radio Pablo Neruda, cero pesos; en la radio Cobremar, de Chañaral, cero pesos; en la radio Malleco, 15 mil dólares; en la radio Norte Verde, 9 mil dólares; en la Sociedad Austral Limitada, 13 mil dólares; en la radio Ancoa, de Linares, 2 mil dólares.

En la Sexta Región, el Estado ha realizado las siguientes inversiones. En la radio Primordial FM, 11 mil dólares; en la radio Fiesta, de Rancagua, 2 mil dólares; en la radio Entre Olas, de Pichilemu, ha invertido 369 dólares, en tres años; en la radio Rancagua, que es la que represento, cero pesos; en la radio Manuel Rodríguez, que es importantísima en San Fernando, ha invertido mil dólares; en la radio Colchagua, de Santa Cruz, que es muy conocida y de mucha cobertura, ha invertido 867 dólares; en la radio Dimensión, que es del sector costero, cero pesos, y en la radio Bravo FM, de Rengo, 2 mil dólares.

Ésa es la realidad que viven las radios en Chile. Lo que es peor, este tipo de información la vienen denunciando desde hace seis u ocho meses. Cuando iniciaron esta denuncia, pensaron que el Estado iba a ser un poco más equitativo y que habría un poco más de igualdad, como lo prometió la Presidenta de la República. Pero, la cantidad mensual que se entrega a esas dos emisoras radiales se ha mantenido, y ha crecido. Lamentablemente, eso lleva al cierre de las radios en provincia.

En España se vivió una situación muy parecida a ésta hace unos treinta años, cuando nacieron las famosas cadenas satelitales. El gobierno de ese entonces se dio cuenta de que no quedaban radios en provincia. Se hicieron una serie de modificaciones legales importantes y se volvieron a valorar los medios de comunicación local.

El 11 de octubre, les tocó vivir una situación muy crítica. La Radio Rancagua está luchando por salir en frecuencia modulada desde hace muchos años. Con esta última, sería la sexta licitación a la que se presentan. En todas ha habido problemas. Se suponía que ya no había más licitaciones en Rancagua, pero, de la noche a la mañana, aparece la frecuencia 90.5.

Le llamó la atención que por primera vez en Rancagua se exigiera en una licitación un vale vista por 2.450.000 pesos. Nunca se había visto eso en provincia. Como medio de comunicación local, para ellos es mucha plata, porque, además, había que ver cuánto iba a costar el proyecto. El proyecto costó un millón y medio de pesos más. Su proyecto

sacó el primer puntaje. Pero, la ley dice que tiene que haber una diferencia de cinco puntos y, con Radio Cooperativa, no tenían los cinco puntos de diferencia.

El 11 de octubre fueron citados a la Subsecretaría y dejaron un vale vista de 310 mil pesos, en circunstancias de que debían haber dejado uno por 3 millones cien mil pesos, pero no contaban con esa cantidad. La radio Cooperativa dejó 90 millones de pesos. Como están en Santiago y es el medio de comunicación donde el Estado hace la mayor inversión, es un hecho que tiene la posibilidad de ganar cualquier licitación.

Es muy importante que se valoren lo que somos los medios de comunicación locales, porque dan trabajo y, además, los impuestos los pagan en Rancagua, por tanto, un porcentaje del IVA que pagan todos los meses queda en beneficio de la región. Lo que venden las cadenas lo facturan todo en Santiago. Las cadenas satelitales no entregan ningún beneficio económico a ninguna región, sino que lo único que hacen es generar cesantía y el cierre de medios de comunicación. En este minuto, Radio Rancagua es la radio más antigua de Chile.

Con respecto a esta licitación a que llama ChileCompra, los ministerios no valoran a los medios de comunicación de provincias, porque en el 99,9% de las licitaciones que el Estado llama a través de ChileCompra, el primer requisito que les exige es que sean cadenas satelitales. Por lo tanto, es un hecho que las radios locales no tienen nada que hacer ahí. Lo más complicado es que Radio Rancagua se presentó a una licitación encargada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, cuyo primer requisito era ser una radioemisora local, según copia de la ficha técnica de esa licitación.

Ella fue otorgada a Radio Biobío. Ellos reclamaron ante el árbitro que corresponde en este tipo de diferencias, en este caso, el intendente señor Héctor Leiva Polanco. A él le enviaron una carta el 13 de junio de 2006, pero hasta hoy no le han contestado.

Posteriormente, el 7 de junio de 2006 presentó un informe a la Contraloría regional sobre esta situación, la cual le contestó el 14 de junio de 2006 lo siguiente: "Mediante el documento de la suma, don Jorge Romero Acuña reclama acerca de la adjudicación dispuesta por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el marco de un proceso de contratación regulado por la ley N° 19.886, relativo a la provisión de un servicio de espacio publicitario en una radioemisora de cobertura regional.

"Sobre el particular, cumple con anotar que la citada ley N° 19.886, junto con establecer un procedimiento general y reglado conforme al cual deben realizar sus contrataciones los servicios públicos, creó en su capítulo V el "Tribunal de Contratación Pública", órgano jurisdiccional al que le compete conocer la acción de impugnación contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos regidos por esa ley.

"De esa manera, esta Entidad de Control carece de competencia para resolver la alegación de la especie, motivo por el cual ha debido abstenerse de emitir el dictamen solicitado." De manera que estamos solos en esta lucha. Por tanto, toda la información la hará llegar a la Fiscalía Nacional Económica.

Actualmente, se están asociando 29 radios regionales a nivel nacional, porque la Archi, dejó de representarlos hace doce o catorce años. Cuando las grandes cadenas satelitales pasaron a conocer quiénes eran los directores, los secretarios, etcétera, se olvidaron de la realidad de las radios y sólo se preocuparon de sí mismas.

En los últimos años han luchado mucho para lograr que las radios locales sean más valoradas. En el caso de Radio Rancagua, es la única que tiene Departamento de Prensa; es la única donde los trabajadores de El Teniente hacen un programa, por lo

tanto, es la radio de mayor sintonía. Las radios satelitales no son de gran sintonía en la región y eso hay que considerarlo cuando se invierte en publicidad.

En cuanto al sistema de concesión, explicó que cuando no hay una diferencia de cinco puntos entre los interesados, el Estado los llama para ver quien ofrece más dinero. Los citaron el 11 de octubre a las 10 de la mañana en la Subsecretaría. Llevaron un vale vista por 310 mil pesos, la ley dice que esa cifra corresponde al 10% de lo que se va a invertir, es decir, 3.100.000 pesos.

El primer sobre que se abrió fue el de radio Rancagua, el funcionario de la Subsecretaría dijo la radio Rancagua presenta un vale vista de 310 mil pesos, por tanto, la oferta son 3.100.000 pesos. Después, vino la apertura del sobre de radio Cooperativa y el funcionario dice que presenta un vale vista de 15.622.000 pesos. Entonces, pensó que la radio Cooperativa estaba ofreciendo 156 millones de pesos. Es lo que la radioemisora se compromete a pagar al Estado por la concesión. Pero, en realidad la oferta era de 90 millones de pesos.

Es impresionante ver las ofertas económicas de estas cadenas, por ejemplo, la radio Rancagua, la radio Primordial y otras de nuestra ciudad cobran 400 mil pesos por concepto de publicidad, en cambio, una cadena hace ese mismo presupuesto por 35 mil pesos, porque son 35 mil pesos ganados, pues el costo para ellos es de 100 mil pesos mensuales.

16. Diario La Nación.

El Gerente General, don Francisco **Feres**, señaló que, tratando de interpretar de la mejor manera cuál es el objetivo de la Comisión, creen que ello consiste en determinar, en primer lugar, qué está haciendo el Estado con la inversión publicitaria que realiza, de qué forma la distribuye y, en segundo término, de qué manera esa distribución afecta o importa en la pluralidad y diversidad de medios escritos.

Por lo tanto, se parte de un diagnóstico en el cual la industria de la prensa está distorsionada debido a que su concentración está en dos grandes consorcios de medios que ocupan una posición dominante y no permiten el desarrollo de otras alternativas. No porque ellos lo quieran, sino por la realidad de la existencia de dos conglomerados muy fuertes que, en definitiva, copan el espacio y el mercado no logra generar una distribución que permita la existencia de otros medios.

Todavía se arrastra la costumbre, a pesar de que es un tema que viene manifestando algún cambio, en el sentido de que las agencias publicitarias deciden respecto de los medios dónde realizar sus campañas para sus clientes en función práctica y únicamente del denominado costo por contacto.

Estas dos situaciones, a su juicio, generan un círculo vicioso de financiamiento y concentración que se retroalimenta, crece y excluye a otros actores de la prensa escrita e intimida la incorporación de otros nuevos. Por lo tanto, esta distorsión no puede ser corregida sólo por las fuerzas del mercado.

Si para decidir el conjunto de toda la inversión publicitaria, se toma en consideración únicamente el punto por contacto, ningún medio tiene posibilidad de existir, salvo que su inversión inicial sea muy fuerte y esté dispuesto a invertir durante un período prolongado de tiempo en una cantidad de tiraje y circulación importante, para los efectos que le dé el cálculo del punto de contacto. Pero esto también hay que unirlo a las conductas que de alguna manera manifestaron las agencias de publicidad durante mucho tiempo, que estuvieron marcadas por un cierto sesgo ideológico en la distribución de la publicidad.

La respuesta a la pregunta de cómo se rompe dicha distorsión, no resulta sólo del examen de la situación actual como único antecedente, sino, también, de la causa de dicho efecto. Por ello, es necesario conocer el proceso que la industria de la prensa escrita ha vivido para llegar a la situación actual.

Entre las principales causas, se pueden señalar las importantes restricciones al ejercicio de la prensa escrita, con excepción de dos consorcios, durante los años 1973 a 1990.

Además, los medios que lograron subsistir a ese período, fueron fruto de un sesgo ideológico en la selección de los medios por parte de las agencias de publicidad y/o de sus clientes, las empresas privadas, favoreciendo a esos mismos consorcios, lo que llevó a que medios con una importante circulación y venta no pudieran llegar a su punto de equilibrio, debiendo cerrar. Es decir, no sólo allí era tomado en consideración el punto por contacto, sino que otros elementos influían en la distribución del avisaje publicitario.

A esto se debe sumar que la industria, en su conjunto, carecía de transparencia. No había nada que midiese su circulación y lectoría. Algo que previó la ley de Prensa, pero que, en definitiva, por petición de los dos grandes consorcios, quedó sujeto a una autorregulación, la que recién se logró mediante el IVCL, a partir de marzo de 2004, que considera sólo la circulación nacional neta.

En cuanto a las consecuencias, sostuvo que la prensa que está afecta a restricciones, baja su circulación. La prensa afecta a restricciones no puede lograr un bajo costo por contacto. La prensa que está afecta a restricciones desaparece y la concentración aumenta. Es lo que se llama un círculo vicioso.

Ahora bien, el monto que el Estado invierte en la prensa escrita no es mayoritario, sí puede influir, en la forma que lo haga, en la supervivencia de un número mayor de actores. El mecanismo con que el Estado mayoritariamente compra publicidad es, desde su existencia, el portal ChileCompra. Antes cada repartición decidía por separado la forma en que orientaba y canalizaba su inversión publicitaria.

La decisión de la asignación de una licitación es en función de los criterios que cada institución u organismo defina. Dicha decisión sólo contempla un fin económico y no tiene incorporado un soporte valórico asociado al fomento de la libertad y pluralidad de expresión, pues es al portal de ChileCompra al que le corresponde velar por esos valores en la prensa escrita. Es decir, el Estado debe fijar el marco de políticas públicas para que la herramienta ChileCompra lo incluya en su operación.

En comparación con otros países, el mercado nacional no tiene ni tendrá en el corto plazo la posibilidad de que la prensa escrita cuente con otros actores. Por lo tanto, el Estado debe fomentar la existencia de medios escritos que den cuenta de la diversidad y la pluralidad de la sociedad chilena.

Lo anterior permite la existencia de un diario de gobierno como La Nación, el que representa una cierta "anormalidad" respecto de la estructura general de diarios, porque en la mayoría de los países prácticamente no existen diarios de gobierno. A su juicio, La Nación juega un rol dentro de la prensa escrita que es irremplazable.

El diario La Nación participa de las reglas del juego de la publicidad como cualquier otro actor. Perteneció al pool de proveedores del convenio marco para las compras del avisaje legal licitadas por ChileCompra.

El 72% de su avisaje publicitario proviene de clientes privados y el restante 28% del Estado. Estos clientes privados no son cadenas de *retail* ni grandes compañías, puesto que tienen bastante cerrado el acceso a las agencias de publicidad. Son parte de

ese sesgo ideológico y se encuentran perjudicados por el sistema de puntos por contacto. Si bien podrían hacer andar sus máquinas e imprimir muchos diarios, están sujetos a las leyes del mercado, razón por la que buscan cuidar el conjunto de sus ingresos.

La Nación posee una infraestructura comercial profesionalizada. Como diario de circulación nacional tiene agencias regionales y agentes comisionistas en todo el país y complementa su servicio de prensa escrita con su diario electrónico: www.lanacion.cl.

El avisaje publicitario del sector público en el diario La Nación, en el período 2005 fue del 29%. En la actualidad, su participación es del 28%. El avisaje publicitario del sector privado subió en 1%, de manera que hoy llega al 72%. La Nación bajó su venta publicitaria en el período 2005-2006.

En consecuencia, hizo notar que La Nación, desde su participación en el portal de ChileCompra, sufre los mismos avatares que los demás medios escritos, porque compite en iguales condiciones y hay elementos que los perjudican, como el punto por contacto, que en varias oportunidades les ha sido desfavorable.

Consultado, señaló que la existencia de dos grandes medios es determinante. Si ellos tienen una posición muy dominante y el tema es el punto por contacto, entonces parten con una gran fortaleza. Además, a eso se suma que las agencias de publicidad no le dan ninguna relevancia a los porcentajes minoritarios. Es decir, el Diario Siete iba dirigido a los mismos segmentos que La Nación: C2, C3 y C4; sin embargo, en ese diario jamás se encontrará un aviso de *retail*.

Esa publicidad no les llega, porque, evidentemente, dentro de las políticas de la compañía o de las agencias hay un sesgo. Esto no quiere decir que todo se debiera repartir. Teóricamente, una parte muy importante del segmento publicitario, no está cubierto, lo que va en perjuicio del propio avisador o cliente. Lo mismo pasa con La Nación.

Este problema se soluciona con mejor educación, profundizando los valores de la democracia y haciendo ver que la diversidad y la pluralidad es muy importante y, además, beneficiosa para el propio cliente. Estar presente en las revistas y diarios de nicho o en los que de alguna u otra manera son políticamente más leídos por los partidarios del Gobierno o por los miembros de la Oposición, es un valor de la democracia y también sirve al avisador publicitario.

No se puede culpar a El Mercurio o a La Tercera de esta situación, porque ellos hacen su negocio y lo van a seguir haciendo, y así son las reglas de mercado. Pero, hay que intervenir con educación, con la realización de más seminarios, conversando y convocando más actores, tal como lo ha hecho esta Comisión.

En los próximos días, en La Nación se iniciará un debate para analizar por qué los medios que existieron durante el período de la dictadura no fueron capaces de continuar en democracia. El evento no está pensado sólo para rendirle un homenaje a esos medios, sino para pensar sobre lo que se debe hacer para lograr que haya diversidad y pluralidad. En relación con el sesgo ideológico, la respuesta va en la misma dirección, pues está disminuyendo y se nota menos.

A ellos los reciben muy bien, pero no significa que publiquen con ellos. Los reconocen como medio, pero cuando entran en el tema del costo por contacto, aun explicando que son un medio de nicho, no les publican. Muchos clientes dicen que no quieren publicar en La Nación. Por lo tanto, los avisos privados que tienen no entran en ninguna empresa relacionada.

El sesgo político es independiente del gobierno de turno; es decir, es como el diario del gobierno de turno. Por eso no citó a La Nación, sino que puso como ejemplo al Diario Siete. El cabezal de ellos tiene todo el problema de estar unido absolutamente al gobierno. Entonces, si sale una noticia determinada, creen que de La Moneda llamaron para que se publicara, pero eso no es así. Más bien La Moneda llama cuando le molestan las noticias. No llama para proponer o plantear noticias.

La publicidad comercial del diario es muy baja y, por supuesto, no es de las empresas de *retail*, sino de otro tipo. Después vienen las inserciones, cuando una empresa, pública o privada, quiere informar de algo. Por ejemplo, Celco publicó con ellos, como también con los demás medios. También lo ha hecho Minera Los Pelambres.

También están los avisos legales privados, las llamadas a citaciones de juntas ordinarias y extraordinarias de accionistas, directorios, etcétera. Además, están los avisos económicos y los insertos publicitarios, en que se usa a La Nación como vehículo publicitario y se ingresa algo que, más bien, tiene que ver con la empresa. No es el caso del *retail* que tiene que ver con la venta de ropa, zapatilla, etcétera, sino de algo que se quiere dar a conocer por parte de una empresa. Es más periodístico.

Sostuvo que los criterios y las políticas del Estado han sido siempre un caos y, de alguna manera, aún lo siguen siendo. No hay criterios. De hecho, el portal de ChileCompra se estructura sobre la base de los convenios marco. Por lo tanto, el convenio marco dura el período que dura, y existen varios convenios marco; se renuevan.

A una repartición determinada le parecía que tenía que publicar en El Mercurio, y así lo hacía, porque tenía un amigo o por otra razón. Pero, para colocar la publicidad, a su juicio, no han existido -ni existen- nunca criterios del Estado, salvo en la forma en que lo estructura el portal ChileCompra, a través de los convenios marco, y después aplica los términos de dicho convenio a la inversión publicitaria.

Están en ChileCompra, en el convenio marco, lo que les costó mucho, porque había que clasificar con cierto puntaje, y uno de los puntajes más altos era el del costo por contacto. Entonces, para poder entrar en ese convenio marco, tuvieron que sacrificar mucho la tarifa. Son el medio que más ha sacrificado sus tarifas, para completar el puntaje para estar dentro del convenio marco, ya que el costo por contacto no los estaba apoyando.

La cartera está repartida, tanto en el sector público como en el privado, en organismos, instituciones, municipalidades, etcétera, y se licita. Dan a conocer nuestra propuesta, que estamos en el convenio marco y cuál es nuestra tarifa. Cada vez que tienen ofertas especiales, se suben al convenio marco, porque son para todos.

Ése es el tipo de trabajo que se hace para conseguir el avisaje. No se pueden quedar de brazos cruzados y esperar que alguien vea el convenio marco y se decida a publicar con ellos. O sea, hay que hacer un trabajo de venta directa con las agencias de publicidad que trabajan con avisaje impreso y que atienden a clientes privados.

El 14 de enero de 2007, La Nación cumple 90 años de existencia, lo que es un tema muy importante. Además, circula a nivel nacional. Tienen siete agencias regionales a lo largo de todo el país. Tienen agentes comisionistas y una fuerza de venta estructurada para salir a pelear la venta.

Si ellos salieran de competencia, la publicidad que captura La Nación, inevitablemente, iría a dar a uno de los otros dos grandes consorcios. Ésa es la realidad en este minuto.

Finalmente, señaló que es necesario profundizar en todo el sistema de transparencia de la información respecto de los diarios, porque es un tema que todavía está imperfecto. Esto es muy importante, porque es la forma en que las agencias y los clientes se informan verdaderamente. Hay muchos medios, nichos y gran cantidad de publicaciones que significarían un tremendo aporte al país, pero que, por esta vía, no van tener nunca acceso a la publicidad.

Asimismo, es indispensable seguir educando y mostrando que la pluralidad y la diversidad son valores de la democracia que hay que profundizar. Por su parte, el Estado no debe discriminar frente a la existencia de un medio respecto de los porcentajes de circulación. Por ejemplo, si un diario tiene el 7% de circulación, cómo explica el Estado que no haga nada de publicidad en dicho medio.

El conjunto del mercado usa algunos parámetros que les parecen absolutamente incompatibles con la posibilidad de fomentar. Hay que pedirle al Estado que fomente, incluso, sin que sea necesario que se meta la mano al bolsillo. Al respecto, sería interesante revisar la legislación francesa, que tiene elementos muy novedosos respecto de la prensa escrita, quizá un poco más difíciles de aplicar en el modelo económico chileno.

Aclaró que el -IVCL- Índice de Verificación de Circulación y Lectoría, se creó gracias a la ley de Prensa. A la industria se le dio un plazo con el objeto de ella misma se regulara. Está funcionando desde 2004 y mide dos semestres al año. El primer semestre sólo midió cifras de lectoría neta, es decir, todo lo que se imprime, menos las devoluciones y más las suscripciones.

A partir del segundo informe, se empezaron a entregar estudios de lectoría, esto es, cuántos ejemplares lee una persona y cuántas personas leen un solo ejemplar. Se ha avanzado en este sentido, pero todavía es sumamente imperfecto. La circulación neta se mide por el tiraje total país y el estudio de lectoría -realizado por una empresa internacional- se efectúa sólo en la Región Metropolitana.

Hoy, casi toda la prensa transita hacia la gratuidad. Los diarios imprimen una gran cantidad de ejemplares y empiezan las capturas de las suscripciones, que significa, finalmente, la adquisición por parte del lector de un producto que, según sus cuentas, le conviene, porque calcula que el diario le sale gratis. A eso hay que sumar los ejemplares que efectivamente se reparten gratuitamente.

La inversión en un club de lectores es altísima y le redonda beneficios a los dos grandes consorcios, porque entre ellos siguen peleando y capturando el avisaje publicitario. Pero si ellos crearan un club de lectores, podrían tener más suscriptores y, por tanto, más lectoría y más tiraje, pero no van a tener más avisaje. En consecuencia, no se compensa, porque no se logra generar más avisaje.

Las puras políticas comerciales desarrolladas desde estos medios no son suficientes para resolver el problema. Además, si se suma el alto costo de impresión que tienen los medios y la gratuidad, es muy difícil que el valor tapa le permita subsistir a un medio. Por ejemplo, eso pasó con The Clinic, que tenía más de 50 mil ejemplares, pero no consiguieron avisaje. Algo pasa en la estructuración y canalización del avisaje. No hay semanarios con 50 mil compradores.

Para ese tipo de medios, las políticas comerciales por sí solas no son capaces de compensar y de capturar el mercado, porque algo pasa en él. En el mercado existen imperfecciones que tendrían que seguirse estudiando, para ver qué es lo que sucede realmente.

17. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA.

El señor Eduardo Bertoni, ex relator, señaló que la materia objeto de la investigación recién se está empezando a trabajar en algunos países de la región. Chile va en la avanzada de la discusión de este tema, tal como lo ha hecho en otros aspectos, convirtiéndose en un referente para el resto de la región.

El avisaje oficial es un tema importante, porque se vincula con un derecho fundamental que es el ejercicio de la libertad de expresión y el futuro de ésta. En muchos países se ha transitado de dictaduras a democracias y, en las primeras, esa libertad de expresión tenía una forma de ataque o de menoscabo.

Actualmente, la forma de menoscabo a la libertad de expresión no tiene los mismos formatos y, la utilización o no utilización del avisaje oficial, tiene una vinculación directa con el ejercicio de la libertad de expresión.

Tal como se expresó en un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2005, en realidad no existe un derecho a recibir publicidad oficial. Es decir, mal podrían los medios de comunicación del sector privado exigir del Estado el avisaje oficial.

Ahora, la situación que se plantea con posibles vinculaciones a la libertad de expresión empieza a surgir cuando el Estado decide otorgar publicidad oficial. No se da un problema con la libertad de expresión en todos los casos, porque en muchas de las situaciones en donde el avisaje oficial es otorgado de manera discriminatoria, es decir, un funcionario tiene que decidir cómo da publicidad a cierto acto, y lo hace de una manera intuitiva o de una manera determinada, pero sin reglas claras.

Esta actitud discriminatoria puede tener que ver con fundamentos en el sentido de qué se quiere publicitar. Si un Estado quiere publicitar una vacuna relacionada con un problema que está geográficamente localizado, lo lógico es que haya una discriminación en función de los medios de comunicación que están en esa zona. Ese tipo de discriminación podría no tener que ver con un impacto negativo hacia el ejercicio de la libertad de expresión.

Pero existen otras formas de discriminación que tienen que ver con una discriminación por "puntos de vista", es decir, cuando el funcionario o desde el Estado se toma la decisión de hacer o no hacer avisaje oficial en función del punto de vista o la opinión o la editorial que tiene cierto medio de comunicación. Esto puede tratarse de un medio indirecto de violación a la libertad de expresión, lo que está prohibido por la propia Convención Interamericana de Derechos Humanos, de la cual Chile es parte.

Entonces, para disminuir el riesgo de que esta violación ocurra, es que se está llamando a regular el avisaje del Estado, de manera que la publicidad oficial esté regulada a partir de ciertos principios que den transparencia a la adjudicación de publicidad oficial.

Como principio general, es necesario no olvidar que se trata de publicidad oficial y la publicidad, sea oficial o privada, tiene un objetivo, que es publicitar algo. Si se pierde de vista este objetivo, se puede caer fácilmente en la tentación de que la publicidad oficial se convierta en un subsidio encubierto a ciertos medios de comunicación y que este subsidio encubierto, en realidad, sea una promoción de distintos medios de comunicación; una promoción de pluralidad de voces, pero a través de un mecanismo que no es el más idóneo.

En lo personal, no está en contra de una política comunicacional del Estado en donde se decida ampliar la posibilidad de existencia de medios de comunicación y apoyarlos a través de subsidios. Pero, en este sentido tiene que tratarse claramente una

política comunicacional en la que se esté apoyando a un determinado medio de comunicación, porque se quiera favorecer una determinada pluralidad de ideas. Esto es política pública, una política de Estado, pero que no está directamente relacionada con los objetivos que debe tener la publicidad oficial.

Entonces, cualquier regulación, más allá de la regulación típica de las cadenas oficiales, las leyes de radio y televisión, por ejemplo, imponen la obligación de ciertos espacios de tiempo en los cuales el Estado puede hacer cierto uso de ese espacio. De eso no se trata ni tampoco de regulación de publicidad oficial. Tampoco dice relación con objetivos relacionados con promoción de la pluralidad. Algunos criterios de regulación correcta de publicidad oficial también coadyuvan a este objetivo, pero no tiene que ser el objetivo principal.

Finalmente, este tema tampoco debe confundirse con la promoción de medios de comunicación que estén siendo solventados directamente por el Estado. Lamentablemente, en América Latina existe la costumbre de interpretar los medios estatales como medios de gobierno, en lugar de medios del Estado, que promuevan ciertas políticas públicas de bien común y no enfocadas a una determinada política partidaria.

En resumen, no existe un derecho a la publicidad oficial. Es cierto que se utiliza mucho la publicidad oficial y, lamentablemente, también es cierto que muchos medios de comunicación en países de Latinoamérica viven de la publicidad oficial, pero el riesgo de su uso de una manera discriminatoria es alto en función de que se transforme en un medio indirecto de ataque a la libertad de expresión; por lo tanto, es necesaria la regulación, la cual debe hacerse con parámetros sin perder de vista el objetivo principal, que es justamente el de la publicidad. Esto no obsta a que, paralelamente, se implementen también políticas de subsidio y de promoción de la pluralidad.

Consultado respecto de si se había realizado alguna investigación sobre la situación en Chile, señala que no existía ninguna específica, pero en un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2003, respecto de los 34 países miembros de la OEA, se observó que Chile seguía el mismo patrón que el resto de los países, es decir, que carece de una regulación concreta.

El tema de la publicidad oficial también puede llevar a confusión, porque la forma en que se administran los recursos públicos es pública, de política pública, y debe ser transparente y racional. Puede haber responsabilidad por mala administración de los recursos. Si una cartera ministerial hace una serie de publicaciones absolutamente irracionales en cuanto a su presupuesto, habrá responsabilidad política o, inclusive, jurídica por mal uso de los recursos, pero no tiene que ver con la libertad de expresión. La publicidad oficial puede tener una vinculación con la libertad de expresión y su ejercicio cuando se transforma en un medio sutil de censura.

Por último, aclaró que el criterio no puede ser el de mayor tiraje o mayor *rating* de un medio de comunicación. Éste es un problema complicado, porque los propios medios de comunicación inflan su tiraje. Hay que ser cuidadosos con los criterios de tiraje o de *rating*, que pueden ser muy objetivos, pero muchas veces no son claros. No es un tema sencillo, pero, la falta de reglas lo complica mucho más.

18. Asociación de Derechos Civiles de Argentina.

El señor Roberto **Saba**, Director Ejecutivo, señaló que el foco de su organización, en lo que por fortuna han tenido éxito en la mayoría de los países de América Latina, es que no se den situaciones extremas de censura frontal de prohibición de voces de autores. Pero, empieza a haber un tipo de censura blanda, sutil, que se da a través de

diferentes mecanismos que intentan disuadir voces críticas. Ésa es, en la actualidad, la preocupación principal.

En Argentina la utilización de la publicidad oficial ha sido funcional a esta presión a los medios y a algunos periodistas o a personas que sólo se quieren expresar, a través de la presión financiera. La utilización de estos fondos, que a veces son vitales para la supervivencia de un medio, se da como mecanismo de sanción a las voces críticas o premio a las voces no críticas.

En el nivel nacional, los medios de comunicación, por lo menos los grandes medios nacionales, no tienen necesidad de la publicidad oficial. Allí se notan algunos casos excepcionales de discriminación en la distribución, la que termina favoreciendo a un medio más chico, pero más afín al gobierno. Pero, no es un mecanismo de censura para los medios grandes como El Clarín, La Nación y los grandes diarios nacionales que no necesitan de la publicidad oficial para sobrevivir. En el nivel provincial, la publicidad oficial se torna vital para los medios. En Tierra del Fuego, la publicidad oficial representa el 75% del financiamiento de los medios.

La combinación de una alta dependencia de la publicidad oficial para la subsistencia del medio, con la ausencia prácticamente absoluta de criterios para exhibir la publicidad, más la concentración de la decisión discrecional en manos de un funcionario, más la falta de transparencia acerca de cómo toma la decisión y la falta de un control institucional, resulta una mezcla explosiva. Básicamente, se trata de un funcionario sentado sobre un montón de dinero, vital para que la gente se exprese, lo que una regulación de la distribución de la publicidad oficial puede contrarrestar.

El principio es pensar en el objetivo de la publicidad oficial, cual es formar parte de una obligación del Estado. Éste tiene la obligación de comunicarse con la sociedad. A veces, lo hace a través de la publicidad, como campañas informativas, educativas, de salud, de impuestos, entre otras.

El Estado tiene una obligación, la cual tiene un objetivo muy concreto: que el mensaje que quiere comunicar llegue a quienes quieren que llegue. Ello es muy importante y se vincula con la distinción que debe haber entre la publicidad oficial y los subsidios, cuyos objetivos son diferentes.

En Argentina, a veces se produce una confusión entre ambos niveles, porque algunos creen que la publicidad puede ser utilizada como un subsidio. Hay distintas formas de estimular formas de expresión a través de un subsidio, como ocurre con el fondo de las artes y del cine, pero, la publicidad tiene un fin específico, sobre la base del cual se deben diseñar criterios y controles.

En cuanto al tema objeto de análisis de esta Comisión, se debe tener en cuenta que la publicidad oficial no funciona como un subsidio -su finalidad es que el mensaje llegue al receptor objetivo- y que no debe ser distribuida exclusivamente en función del nivel de audiencia.

Cabe la posibilidad de que el primer objetivo no se cumpla si la publicidad se coloca en los grandes medios nacionales, que son los de mayor audiencia. Si el *target* que se desea alcanzar es muy específico, tal vez la mejor forma de impactarlo sea, por ejemplo, a través de una radio comunitaria o de un diario pequeño. Por lo tanto, para lograr el objetivo de que el mensaje llegue al receptor objetivo no siempre resulta funcional distribuir la publicidad oficial en los medios con mayor audiencia.

Si bien la publicidad no es un subsidio, tampoco debe colocarse sólo en los medios con mayor audiencia. La audiencia es un factor importante, pero el objetivo de la publicidad es llegar al grupo objetivo.

Las dos motivaciones para trabajar el tema de la publicidad oficial en América Latina dicen relación con su distribución sin criterios y de manera discrecional, sin control, lo que ha generado situaciones de corrupción.

Como organización de derechos humanos dicha motivación no es la que más les interesa, pero es bueno saber que el tema está sobre la mesa, porque la carencia de controles y la discrecionalidad dejan oportunidad para la corrupción.

Por último, existe cierta vinculación entre la publicidad oficial y la censura, porque se utiliza la discrecionalidad para acallar voces críticas. Sin embargo, mediante la regulación con el establecimiento de criterios claros, transparentes y controlados se evita que se utilice la discrecionalidad como una forma de presionar a los medios para que los críticos no hablen.

En Chile se está empezando a trabajar el tema de la publicidad oficial. Es un problema estructural, que afecta a varios países de la región, aunque se torna más crítico en países de Centroamérica, donde las economías son más pequeñas y la publicidad oficial se transforma en el mecanismo de financiamiento de las presiones.

Respecto del subsidio y el pluralismo, recalco que el principal objetivo de la publicidad es llegar con el mensaje, la audiencia es importante, pero no lo único importante, porque depende del objetivo de la difusión de un mensaje, como, por ejemplo, la vacunación de una parte de la población en una provincia no debe publicarse en El Clarín, porque la gente que necesita esa información no lee diarios, necesitan un póster en el quiosco de la esquina. En consecuencia, se debe identificar con claridad qué se quiere decir y a quién se quiere llegar.

No se puede diseñar esto anticipadamente, no es posible hacerlo en forma genérica y se acomoda a las campañas, que se tornan muy relevantes. La publicidad oficial está atada a una campaña que permite, por una parte, ser eficaz y, por otra, controlar. Es mucho más fácil controlar si se publicitó bien, si hay una campaña en que se puede controlar el objetivo y si se gastó bien o no la plata.

La audiencia no es el criterio más importante, pero también es importante. Es decir, si se quiere llegar a una cierta audiencia y el medio en cuestión tiene la mayor audiencia dentro de ese sector, obviamente la audiencia se convierte en "el" criterio más importante. Pero, no es el criterio que desplaza a todos los demás. Lo mismo sucede respecto del precio, resulta carísimo llegar a 200 ciudadanos, pero si sale más barato publicar en un diario que no llegue a los 200, no tiene sentido publicar.

Desde el punto de vista de la libertad de expresión, para él la publicidad oficial no parece ser un problema. Pero la Comisión Investigadora está abocada a analizar lo que sucede con la publicidad oficial y tal vez le corresponda investigar eso también.

El análisis de las situaciones y la regulación debe apuntar a evitar que la publicidad oficial se convierta en un mecanismo de presión y de censura. No es posible que algunos medios dependan de ciertas empresas públicas para subsistir, se está en el problema de la censura. Ahora, si se están gastando mal los recursos, si se hace corruptamente, ello es igual que cualquier otro tipo de contratación ilegal.

De todas maneras hace falta regulación acerca de los criterios y conceptos, ya que si bien el Estado podría tener sus propias agencias, de todas maneras se pueden producir problemas de discrecionalidad. El problema de los contratos con agencias privadas radica en que el Gobierno puede imponer criterios.

19. Consejo de la Prensa Peruana.

La señora Kela **León**, Directora Ejecutiva, explicó que el Consejo de la Prensa Peruana, cuyo homólogo en Chile es la Asociación Nacional de la Prensa, es una organización que agrupa a prácticamente los treinta medios de prensa escrita más representativos.

La coyuntura política del Perú quizás los hace estar más avanzados en el análisis y en el debate público acerca del avisaje estatal en medios de publicidad. Al respecto, recordó que durante el gobierno de Fujimori el avisaje estatal no solamente fue fuente de corrupción, sino también de manipulación y de discriminación.

Se llevó a cabo un estudio en profundidad para determinar las acciones a seguir y para identificar los puntos medios del problema. Sus objetivos eran satisfacer la necesidad de contar con alguna forma de regulación y que se tomara en consideración y que se escuchara, de manera pluralista, a todos los medios de comunicación, pero sin caer en el subsidio y tomando en cuenta la necesidad de que el mensaje estatal llegue hasta donde tenga que llegar.

En el Perú existe una ley de transparencia y de acceso a la información pública. El Consejo de la Prensa Peruana también la impulsó, porque le parecía indispensable que el Estado publicitara sus actos. Esa ley de transparencia establece que el Estado, cada tres meses, debe dar cuenta no solamente de cuáles son los criterios utilizados para colocar el avisaje, sino también de los medios de comunicación utilizados y de los montos asignados. Al respecto, debe informarse a través del sistema nacional de control.

Cualquier legislación referida al avisaje estatal tendría que tener elementos de transparencia, porque los propios medios de comunicación, a pesar de ser fuentes interesadas en recibir avisaje estatal, de todas maneras apreciarán el hecho de que haya transparencia.

La Sociedad Interamericana de Prensa, en su última asamblea general, en octubre de este año, ha concluido que en muchos países se está utilizando el avisaje estatal como una práctica discriminatoria que perjudica la libertad de expresión y, en Chile, el tema comienza a preocupar al Parlamento. Recomienda dicho organismo que cualquier norma que tenga que ver con publicidad estatal llegue al público con la mayor transparencia.

De manera que, desde el lado de la prensa, más que del lado de la legislación, en este tema tan susceptible y delicado, el mensaje apunta a que las organizaciones de prensa velen por la libertad de expresión.

En cuanto a la libertad de prensa, en diferentes países existe absoluta conciencia de que es necesario regular el avisaje, a pesar de que, como medios de prensa, se pretenda que no haya reglamentaciones al respecto. Pero, en ese sentido, es indispensable la transparencia.

El elemento que está totalmente ligado a la equidad y que puede dar respuesta, en parte, al debate sobre pluralismo, se relaciona con el aspecto descentralizador de la legislación. Cuando se habla de pluralismo, generalmente se refiere a la expresión de voces que no son plasmadas en los medios de comunicación más grandes o del ámbito nacional. Entonces, si hay un criterio descentralista en las decisiones que se relacionan con el avisaje estatal, se podrá favorecer este tipo de pluralismo.

Pero, lo más importante en las campañas publicitarias es la creatividad, porque es lo que marca la diferencia entre una buena y una mala campaña.

20. Open Society Institute.

El señor Darian **Pavli**, Director, señaló que se trata de una organización no gubernamental internacional que trabaja con alrededor de sesenta países del mundo, principalmente del Este de Europa y también en Latinoamérica.

Su organización habla del avisaje del Estado como un sentido de censura. Es decir, es la manera que el gobierno utiliza alguna de las formas no tradicionales de presión e interferencia para influenciar el contenido de los medios de comunicación. Puede ser presión financiera o censura telefónica, pero, básicamente, es un aspecto más sofisticado e indirecto y una forma más invisible de presión para interferir con el contenido de los medios de comunicación.

Si el sistema de avisaje de un gobierno no es transparente y justo, y no está basado en criterios básicos que limitan la discreción de las personas, existen problemas simplemente por malos hábitos, malas prácticas en la forma de hacer las cosas. Se termina con un sistema que puede favorecer a ciertos medios de comunicación y ser poco favorable con otros, lo que tiene efectos negativos.

Uno de los problemas principales es la falta de transparencia. Por ejemplo, se dice que no está claro el presupuesto total que el Gobierno gasta en agencias y no existe claridad del lugar donde el dinero está invertido. La inversión va a medios nacionales, provinciales, locales o a medios más globales o de menor tamaño.

El segundo problema es el criterio. Mientras más discrecionalidad exista en esta área, es mucho menor la variedad y mayor la claridad en el criterio que el Estado utiliza, para tratarse de un problema de arbitrariedad.

Chile tiene un sistema de licitaciones a través de ChileCompra mediante el cual el gobierno negocia. Existen criterios, pero cabe preguntarse si estos criterios son suficientemente objetivos y justos. Además, debe haber un espacio en que exista una mejora en el modo en que las licitaciones funcionan.

El tercer aspecto, que está relacionado con el segundo, es si el sistema brinda un acceso igualitario para todos los medios de comunicación, tanto a los más pequeños como a los más grandes. El problema principal respecto de los convenios marcos, que se utilizan en todo el mundo, a través de diferentes mecanismos, es que son poco eficientes para grandes marcos publicitarios, para publicidades complejas, debido a que se exige un convenio marco sin saber qué es lo que se está concursando.

Esto no es un problema que se relacione sólo con lo que es justo, sino también con el dinero de los contribuyentes. Si una familia no puede participar en un concurso, en una campaña de concurso, el convenio marco no necesariamente es el modo más eficiente para gastar el dinero de los contribuyentes. No es el modo más justo y equitativo de conducir esta licitación.

Por otra parte, el avisaje tiende a ser una especie de subsidio. El propósito del avisaje tiene como finalidad avisar al público diferentes puntos importantes. Se puede utilizar un criterio pluralístico en el avisaje; no tan solo como un medio de subsidiar a los medios de comunicación, sino también en la construcción de un método más justo, en el sentido de brindar una oportunidad justa a todos los medios de comunicación. Estos criterios pueden ser comparados con el avisaje que debe llegar al público.

Se debe tener una buena planificación a comienzos de año, ya que se tiene una mejor idea de cuál es la audiencia *target*, cuál es el objetivo, aclarando que el objetivo de los criterios marco es la cantidad de lectores y el precio, no incluye a una audiencia *target*, que se refiere a un objetivo sin importar si es una gran empresa o una empresa

gubernamental o una pequeña empresa. El fin último de la publicidad es llegar a una audiencia.

En cuanto a qué audiencia se quiere llegar, ese es el criterio primordial de definir cuál es la audiencia objetiva. Con los convenios marco es muy difícil afinar la selección de una audiencia objetiva.

Respecto de las buenas prácticas, es decir, un sistema tan eficiente que permita igualdad de oportunidades, se puede observar que hay una discriminación positiva que trata de privilegiar a los medios de comunicación en lugares donde se producen crisis en forma permanente y donde existen meros recursos como la tradición.

Respecto de la forma de cuantificar la audiencia, quizá el Gobierno chileno no tiene acceso a una información confiable con respecto a la circulación, pues los medios inflan la información. El sector privado solventa este problema, pero existen *pooling* estadísticos que miden no sólo lo que se imprime, sino que lo que se vende.

En cuanto a las agencias publicitarias, existe un problema, porque se puede tener la mejor ley del mundo, dejando fijos los criterios y condiciones para el Gobierno, pero si el Ministerio trabaja con agencias publicitarias y no aplica la ley, no se ha solucionado nada. Estas agencias trabajan para un Ministerio, que es su cliente, y tienen sus propios métodos de operación que son un poco diferentes en el sector privado; sin embargo, el criterio es el mismo: obtener el mejor valor por su dinero.

Lo mismo sucede con el Ministerio cuando define los términos de referencia para un contrato, se tiene que cumplir con los criterios que el cliente provee, pueden hacerse obligatorios por ley para las entidades estatales, que incluyen los términos de referencia que se le dan a la agencia con respecto a las necesidades del cliente y éstas corresponden a métodos para solucionar esto.

Es muy común que los gobiernos contraten agencias particulares para que los ayuden en el diseño de una campaña específica. Pero una cosa es el diseño y otra el posicionamiento. Es para éste que se necesitan las agencias de publicidad privadas, no necesariamente para el diseño. No obstante, hay muchos gobiernos que tienen agencias especializadas para que los ayuden en el diseño de las campañas.

Un segundo aspecto importante es que las agencias privadas pueden tener sus propios procedimientos y modos de operación, pero en el mundo democrático está generalmente aceptado que una agencia privada que realiza un negocio con el Estado, -que usualmente es un muy buen negocio, con buenos márgenes de utilidad- éste puede imponer ciertas condiciones para cuidar el gasto del dinero de los contribuyentes. En definitiva, está completamente aceptado que el Estado ponga ciertas condiciones y límites en beneficio de la integridad del gasto público.

21. Diario Electrónico GranValparaíso.

El señor Raúl **Gutiérrez**, Editor, explicó que GranValparaíso se constituyó como diario electrónico en agosto de 2004. A diferencia de los diarios tradicionales, no contiene noticias, sino que es un diario de columnas y opiniones. Además, tiene otra virtud espectacular, que está escrito por la gente. Es decir, GranValparaíso no tiene línea editorial, y pueden aparecer artículos variados y diversos.

A diario, se reciben decenas de *e-mails* con reacciones frente a algunos comentarios publicados o a algún material que, por sí solo, es muy valioso, al cual se le pone título, bajada, subtítulos y se mejora su redacción y su ortografía. Lo único que les interesa es provocar discusión y debate en un país en el que el destape se ha confundido,

básicamente, con la exhibición de ciertas partes femeninas y con la coprolalia en el lenguaje, pero que no va dirigido a los temas profundos.

Es un diario de columnas y opiniones bastante abierto, que se precia de su pluralismo. De hecho, difícilmente en otro medio se publican insultos en contra del editor y en el que las reacciones de la gente ante un determinado artículo se colocan inmediatamente después, en una sección aparte.

Tienen alrededor de 350 mil visitas por portada al mes, lo que se ha logrado sin el apoyo de nadie, de ningún sector ideológico, y sin publicidad, es decir, absolutamente a pulso, en un esfuerzo de periodistas jóvenes, exceptuando el editor. La gente entra a ver artículos de opinión, lo que es muy impresionante, porque se reacciona frente a ellos.

Es un medio que surge en una región que no tiene opinión sobre temas locales. Así, se rompe el centralismo agobiante. Si bien existe una gran cercanía con Santiago, se piensa desde una óptica distinta al estar en una región.

Entonces, es uno de los pocos medios que, desde afuera de Santiago, encara los temas nacionales. Cuando se habla de la pobreza o de los problemas de locomoción colectiva, se habla de la realidad local, sin perjuicio de que el grueso de los lectores -la temática es nacional- son de Santiago.

Con este producto se comenzó a operar hace varios años, primero, como periódico, pero, luego de que comenzó a operar Chilecompra, fue necesario formalizarse. Sin embargo, hay vaguedades en la ley de Prensa en torno a qué es un diario electrónico: un medio que está en internet y que periódicamente renueva su material.

En el caso de medios electrónicos, se han asimilado a las definiciones de diario. Junto con hacer su declaración de inicio de actividades como diario ante la gobernación, depositaron en la Biblioteca Nacional los CDs que daban cuenta de su trabajo.

Con este producto, pensaron que podrían conseguir algún tipo de avisaje legal, porque no es un diario. La Contraloría y la Corte Suprema, gracias, básicamente, a los esfuerzos del diario El Mostrador, han dictaminado directa o indirectamente que los medios electrónicos son asimilables a los medios de papel, pero les ha ido bastante mal, porque la mayoría de los jefes de servicios y organismos gubernamentales, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, no se han dado por aludidos.

La Cámara de Diputados publica a menudo avisos que no son licitados a través de Chilecompra, y simplemente va a los grandes medios de comunicación, ignorando que existe un público conformado básicamente por gente joven, porque internet es de acceso expedito y fácil para ese segmento, que lee artículos de fondo de gran interés político, económico, social, religioso, ético, societal, farandulero, pero con ello hacen un análisis de lo que está pasando y efectúan un debate sobre eso y pueden opinar.

Entonces, al ingresar a Chilecompra, pensaron que tendrían una gran posibilidad de recibir avisaje a precios altamente competitivos para llegar a un segmento determinado. La experiencia no ha sido buena. Sólo el Registro Civil empezó a publicar las posesiones efectivas cada quince días, lo cual les ha permitido vivir durante estos años.

El diario GranValparaíso, www.granvalparaíso.cl, requiere para vivir de alrededor de 3 millones de pesos mensuales. Tuvieron que dar una larga batalla para convencer a las personas que era factible publicar esos avisos en la web. Así, durante dos años ganaron sistemáticamente las licitaciones, en competencia con El Mercurio de Valparaíso.

Recientemente, en agosto, Chilecompra llamó a licitación para el Convenio Marco de Avisaje. Chilecompra, como entidad que concentra el poder comprador del aparato

estatal, llama a licitaciones en distintos rubros a objeto de exigirles a los competidores, potenciales interesados, reglas del juego comunes y precios que compitan. Tras examinarlos rigurosamente, desde el punto de vista laboral, financiero y tributario, dejaron seleccionados a algunos pocos privilegiados.

Ellos quedaron muy contentos cuando definieron tres categorías: diarios nacionales, diarios regionales y diarios electrónicos. En esta última categoría quedaron tres medios: El Mostrador, que ha hecho una gran labor por revelar las potencialidades del avisaje en Internet; La Nación.cl, y con el mejor puntaje de los tres, GranValparaíso.cl. Eso ocurrió a fines de agosto, principios de septiembre, pero hasta ahora no ha pasado absolutamente nada.

Sucede, en primer lugar, que muchas entidades ignoran el Convenio Marco que las obliga a analizar los medios que están ahí, elegir entre ellos y emitir la orden de compra. Esos medios han sido seleccionados, investigados, y más encima, para un medio pequeño, les han pedido una garantía de un millón de pesos, para asegurar el cabal cumplimiento de los precios, de las condiciones, de la rapidez de publicación, de la seguridad del sitio ante ataques informáticos, etcétera.

La situación del diario ha desmejorado brutalmente desde que se ganaron el Convenio Marco. En la prensa tradicional, a diario, se publican numerosos avisos de los tribunales: resoluciones, extractos, etcétera. Apenas se constituyeron como diario, fueron a conversar con algunos jueces de la zona., quienes los enviaron a la Corte de Apelaciones. Después de todo un ritual muy solemne los llamaron para notificarles la resolución que dice que el tema no les compete y que se traslade toda la argumentación y propuesta a la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Presentaron un enjundioso estudio, artículo, una ponencia a esta Corporación, en Santiago, y al cabo de dos meses recibieron la respuesta en que les dicen que todo lo planteado es cierto, pero que es resorte de la Corte de Apelaciones de Valparaíso. Entonces, nadie sabe por que razón no existe la posibilidad de que los medios electrónicos publiquen este tipo de avisaje.

El Mostrador está publicando avisaje en el caso de los cheques extraviados, pero no de resoluciones judiciales. Los listados de los vocales de mesa, antes de las elecciones, no se pueden publicar en un diario electrónico, sino sólo en diarios de papel. Nadie sabe por qué. Del Servicio de Registro Electoral los mandaron a la Junta Electoral, de ahí al Tribunal Calificador de Elecciones. Al final, nadie sabe quien toma estas decisiones y al cabo de dos años como diario electrónico siguen sin respuesta.

Preguntaron a la ministra de Salud por qué en la campaña del sida fue excluido GranValparaíso.cl y, en cambio, El Mercurio de Valparaíso, que llega a muy pocos jóvenes, sí fue considerado, pero no obtuvieron respuesta. Se opta por no responder, que es lo más sencillo de todo.

El Fondo de Desarrollo de Medios Regionales no sirve para nada. Presentaron un proyecto este año por 1 millón 800 mil pesos. Si se gana un año, no se puede volver a postular el próximo, porque simplemente no lo van a financiar. Además, el grueso de las personas que toman las decisiones son personeros de la Asociación Nacional de la Prensa, Archi, que son las estructuras tradicionales. Por tanto, tienen muy pocas posibilidades de conseguir algún éxito.

Por último, en el caso de ChileCompra, pese a estar en convenio marco, a tener un producto aprobado específicamente que se llama "extractos de posesiones efectivas", el director del Servicio de Registro Civil llamó a una licitación. No podía llamar a licitación porque tenía que entrar al convenio marco y dar la orden. Durante cincuenta

oportunidades anteriores, durante más de dos años, había publicado las licitaciones, ganando la licitación, antes de la entrada en vigencia del convenio marco. Sin embargo, se llamó a licitación y se presentaron dos oponentes: GranValparaíso.cl, en convenio marco, con confiabilidad y trayectoria, y la empresa El Mercurio de Valparaíso. Ganó GranValparaíso, porque cobra precios mucho más baratos.

Pero, hay casos de licitaciones absurdas, que dicen, por ejemplo, llamase a licitación para publicar un aviso de dos columnas en un diario de Valparaíso que sea impreso y que circule los domingos. En ese caso no hay que hacer licitación, ya que el único es el diario El Mercurio, no hay más.

Si bien se han ceñido a la legalidad, no han conseguido absolutamente nada, por lo que van a renunciar al convenio marco y a solicitar la devolución de la garantía. Le han advertido a ChileCompra que si no denuncian estas situaciones anómalas, terminará desprestigiándose atrozmente, porque ellos sólo proveen el soporte tecnológico, pero de alguna manera se hacen cómplices de este tipo de situaciones.

Entonces, van a renunciar al convenio marco, porque no sirve para nada. El Estado, incluido el Poder Legislativo, no se ciñe a estas normas, no tiene ningún interés por el tema del pluralismo. Se supone que al Estado le interesa la mantención y promover la pequeña y mediana empresa, ello es mucho más importante en el caso de los medios de comunicación, ya que está de por medio el pluralismo.

En la auténtica regionalización debiera haber un mecanismo que asegure la continuidad de los medios emergentes. Es un periodista veterano, comprometido con su profesión y no hay mejor aporte de un periodista a la sociedad que fomentar el pluralismo, abrir el debate, ser siempre crítico de lo que está ocurriendo, porque ese es el mejor servicio que pueden prestar.

Las acusaciones a ChileCompra han sido planteadas directamente a los ejecutivos, en este caso, a don Tomás Campero y al jefe del convenio marco. Más allá de lo que la ley señala, han recriminado a ChileCompra porque no denuncia situaciones irregulares. Solamente se limita a observarlas y a condolerse de que no tiene herramientas en la ley. No hay una actitud de ejercer una cierta fiscalización, aunque no sea más que simbólica.

Si hay un llamado a licitación que no corresponde hacer, que es absurdo, como aquel que se publicó hoy en la municipalidad de Limache, que dice: "publíquese un aviso en un periódico, que aparezca dos veces a la semana, que tenga 3.500 ejemplares en circulación y que sea de tal color". No tiene sentido licitar si se sabe muy bien a quienes se está refiriendo. De ello hay numerosos ejemplos y ChileCompra debiera tener un mecanismo para objetarlos.

Ahora, si existe el convenio marco, no es posible que en estos momentos el servicio de Registro Civil de la Octava Región esté convocando a una licitación para la publicación de una posesión efectiva durante el primer semestre del 2007, haciendo una especie de convenio marco paralelo, en circunstancias de que hay varios diarios en la zona que están en convenio marco. Es un absurdo y, sin embargo, ChileCompra dice que no tenía idea y que van a investigar.

Luego, el Seremi de Vivienda y Urbanismo de la Quinta Región pregunta en un mail cómo opera el convenio marco. Si ChileCompra no capacita a los encargados de adquisición y no entrega información, bueno, es responsabilidad de ellos. Han estado, supletoriamente, tratando de enfrentar esa responsabilidad.

Operan por vía electrónica y han despachado numerosos *spam*, un mensaje a todo el aparato público que dice: "usted, que es un funcionario consciente y honrado y quiere ahorrar recursos, esta opción existe". Mucha gente está viendo los medios

electrónicos y están en el convenio marco. Más aún, han enviado un instructivo respecto de la forma de operar en dicho convenio, porque muchos lo ignoran. Allí se detallan los pasos que hay que seguir para mandar la orden de compra.

En cuanto a la competencia entre los diarios electrónicos, explicó que, en el caso del GranValparaíso.cl, como salen desde Valparaíso y tienen su domicilio regional, sin perjuicio de tenerlo también en Santiago, tienen algo de competencia con La Nación. El Mostrador ha sabido posicionarse muy bien. Ellos han sido los pioneros en esta tarea, pero en comparación con Gran Valparaíso, no son una pequeña empresa, sino una mediana empresa periodística.

No existe ningún ente aglutinador de los diarios electrónicos. Hay algunos medios electrónicos que son una mera extensión del diario de papel principal, como por ejemplo, El Mercurio y La Tercera, donde se tiene acceso a algunos materiales en la página del diario; El Mostrador, que aunque es un diario electrónico, buena parte de su material está vedado para quien no paga la suscripción. La competencia entre los medios electrónicos no se percibe todavía. La empresa privada está avisando fuertemente en El Mostrador, por ejemplo, LAN y algunos bancos. En los medios electrónicos que son extensiones de los diarios de papel hay bastante avisaje. El Mercurio tiene una gran cantidad de avisos en www.emol.com.

Se han concentrado en el sector público, porque pensaban que ahí tenían más posibilidad de tocar ciertas sensibilidades por el tema de pluralismo, pero les ha ido pésimo. En el caso del GranValparaíso, más o menos, el 66% del avisaje es fiscal y un tercio es privado.

El Mostrador tiene harto avisaje fiscal, por ejemplo, de la Corfo. Tiene publicidad, que es más allá que el avisaje; pone las licitaciones o los listados de vocales de la elección. Pero cuando pone un *banner* publicitario que dice “Corfo apoya a la pequeña y mediana empresa”, y tiene una animación, es publicidad propiamente tal. El Mostrador tiene bastante publicidad del sector privado y también del sector público.

22. Diario Financiero.

El señor Francisco **Covarrubias**, Director, señaló, en primer lugar, que el Diario Financiero tiene dieciocho años de existencia, por lo tanto, es un medio joven respecto de la mayoría de la prensa mundial. El diario fue fundado en 1988 por un grupo de periodistas especializados en el área económica y financiera, con el ingreso de distintos propietarios a lo largo del tiempo.

El ámbito de contenido está orientado principalmente a los temas económicos, financieros, empresariales, políticos, etcétera, buscando entregar a los lectores una información plural, objetiva y útil, de manera que puedan informarse y tomar las mejores decisiones.

Circula de lunes a viernes y el medio, como, en general, los medios relevantes del mundo, tiene absolutamente separados los ámbitos periodísticos de los temas comerciales, respondiendo en cada caso a criterios estrictamente profesionales. Por esa razón, la relación medio cliente en el ámbito comercial no condiciona de modo alguno los contenidos y los criterios periodísticos.

Consultado, señaló que, para su medio, la inversión publicitaria del Estado es irrelevante. Este medio de comunicación es muy útil y eficiente para que los avisadores lleguen al porcentaje de lectores que tienen. Están convencidos de ello y así lo demuestran estudios de las agencias de publicidad, lo que es válido para todos los agentes económicos, incluido, por cierto, el Estado.

Asimismo, como Diario Financiero valoran la preocupación de los diputados en torno a avanzar en los grados de transparencia y modernización de los criterios sobre la publicidad estatal. Sin embargo, no tienen una presión mayor en torno al tema ni una fórmula que comentar a este respecto.

Como medio siempre van a defender la libertad de expresión en todas sus formas y, dado que están convencidos de la importancia de la competencia, valoran el ingreso de nuevos actores a la industria, pero en la medida en que ellos tengan una sustentabilidad comercial.

El área comercial busca todos los posibles clientes. Sin embargo, respecto del tema del Estado no tienen ninguna postura específica. Tienen competencia directa con Estrategia y algunos sustitutos imperfectos, como los diarios La Tercera, El Mercurio y La Segunda.

El ámbito de lectura siempre han sido las grandes empresas, los ejecutivos. Ése ha sido el ámbito natural de lectura del medio y, en el intento de abarcar público adicional, uno de los ámbitos de interés son las pymes. Por eso, se han hecho esfuerzos en este sentido, tanto en contenido como en el área comercial para llegar a ese mundo. Sin embargo, el núcleo de los "enduro" de los suscriptores no son las pymes.

El señor Eduardo **Pooley**, Gerente General, expresó respecto de la publicidad estatal, que cualquier medio toma bastantes años en alcanzar el conjunto de equilibrio en su funcionamiento, pues siempre están moviéndose al son de la economía. De hecho, sólo en seis, de los dieciocho años de funcionamiento, han tenido utilidades, pero la historia hacia atrás ha sido la de un diario que ha tenido que luchar por llegar a tener un punto de equilibrio de funcionamiento como empresa.

Respecto de la distribución de ingresos durante el 2005, el 80% de éstos estuvieron dados por publicidad; el 15% por suscriptores, o sea, lo que la gente paga por suscribirse, y el 5% por la venta en quioscos más ciertos productos que se venden con el diario.

La inversión publicitaria estatal fue del 0,4% el 2005. Para ellos, como Diario Financiero, todo lo que sea inversión estatal es un avisador pequeño dentro de una serie de avisadores que no son ni siquiera el 1% del avisaje total y de los ingresos totales de la empresa.

Son un medio más de nicho, de segmento. Tienen ciertos segmentos comerciales, que son sus principales clientes, con los cuales han logrado tener un cierto equilibrio. Los sectores de *retail*, bancos, financieras y automotrices son los clientes en base a los cuales se mueven. Para ellos, todo el avisaje estatal representa un cliente bastante menor. Por lo tanto, no tienen mayor relación ni conocimiento sobre cómo funciona esto.

Si bien hace menos de un año que está en el diario, estuvo conversando con la gente del área comercial y le dijeron que en algún momento habían participado en algunas licitaciones y que la tasa de respuesta había sido bastante baja. Por lo tanto, se habían centrado en otro tipo de clientes mucho más efectivos; pero sin ningún juicio de por qué sí o no.

El Diario Estrategia es su competencia. También compiten contra el presupuesto de las agencias.

Lo que más hay, aunque se trata de montos bastante menores, son temas de la Corfo orientados a las pymes. Comunicaciones y llamados a pequeñas y medianas empresas, las cuales son sus suscriptores y lectores. Ése es el ámbito propio de lectura

del diario. Por ejemplo, a septiembre de 2006 sólo tienen \$ 1.500.000 invertidos por la Corfo.

Consultado respecto del número de suscriptores, señaló que terminaron el año pasado con 20 mil suscriptores. Las pymes deben ser, aproximadamente, un tercio. Es difícil decir algo confiable, porque muchos se suscriben como persona, por lo tanto, al tener el rut de una persona se podría deducir que es un empresario o un empleado.

23. Diario Estrategia.

El señor Víctor Manuel **Ojeda**, Director, señaló que, en su caso, el Estado como asignador de los recursos de inversión publicitaria, desde siempre ha sido muy discrecional. Esta discrecionalidad que se vive en el Gobierno de la Presidenta Bachelet, también la vivieron en los gobiernos de los Presidentes Lagos, Frei, Aylwin y durante toda su existencia en el gobierno militar. La empresa tiene 31 años y esta discriminación ha sido desde siempre.

Una de las ventajas es que han podido tocar el tema económico, financiero, de negocios, con una mirada muy independiente. Tal vez, esta situación de discriminación puede ocurrir porque a la autoridad económica no le gusta la crítica, la opinión independiente. Su mirada es crítica de la sociedad, en el sentido de destacar y apoyar lo positivo desde su perspectiva y, obviamente, criticar con fuerza lo que les parece malo en los temas que son su especialidad: economía e información.

Por su parte, el mercado los ha premiado. Según cifras, que son independientes, de Megatime, sobre la publicidad de los distintos medios de comunicación escritos, aparecen con un 7% de participación en la publicidad del sector privado. En el caso de las empresas estatales, su emisión es cero. Lidera la empresa El Mercurio y después está la empresa Copesa. En el resto, tienen cero para el 2002, 2003, 2004, 2006 y 2007, siempre, en estos últimos treinta años. Excepcionalmente, parece que dan mucha validez al informe preparado por la Comisión Investigadora, por cuanto reconoce que sí hay dos empresas del Estado que tienen alguna orientación más objetiva y profesional, cuales son el BancoEstado y la Polla.

En el caso del BancoEstado, han captado algo de publicidad en los últimos años; tímidamente, pero, por lo menos, hay una cierta orientación de esta entidad. En el resto de las empresas del Estado es cero, y eso respecto de todas las dependencias, Hacienda, Economía, Obras Públicas, etcétera. La emisión publicitaria de avisaje del Estado es cero.

En su caso, es un tema no menor, por cuanto les toca competir con tres grandes grupos económicos, como el Edwards -Empresa El Mercurio-; Saieh, Copesa -con los diarios La Tercera, La Cuarta y la revista Qué Pasa- y, el grupo Claro, con El Diario, revista Capital y el canal Megavisión.

Entonces, competir en estas circunstancias, para ellos que son una empresa de corte familiar, absolutamente orientada a la información económica, es un trabajo fuerte, duro, arduo y, por qué no decirlo, titánico. A esto se suma que el propio Estado es quien apoya a estos grupos económicos, a estos grupos de poder, que presionan fuertemente, con lo cual se produce una inequidad y arbitrariedad muy odiosas. Se sienten en la más absoluta indefensión cuando el Estado los presiona por todos lados.

Ésa es la realidad desde que existe la empresa, la cual le tocó formar a fines de 1975, primero con la revista Gestión. Pero ésta ha sido una constante desde siempre. Ocurrió durante todo el gobierno militar y en todos los gobiernos de la Concertación.

Dado esta invitación, revisó los diarios del fin de semana y todos los pertenecientes a grandes empresas estaban llenos de publicidad, avisos e inserciones de empresas e instituciones del Estado. El sábado y el domingo los Cuerpos A, B y C y todos los cuerpos de El Mercurio estaban llenos de publicidad y un porcentaje altísimo, tal vez no todos, de esos avisos están orientados exactamente en la misma dirección de ellos. Pero ellos son discriminados; se quedó esa costumbre, ese hábito.

Desde siempre han tenido una visión bastante crítica. Su periodismo está especializado en la economía y los negocios. Tienen una visión crítica de cómo la autoridad hace las cosas.

Ahora bien, ellos no generan las políticas públicas, no hacen la política económica y, por lo tanto, están en una posición cómoda, pero eso no significa, para nada, que tengan la verdad. Sin embargo, están en la mirada del espectador. Como espectador, al tener un tiempo tan largo recorrido y dado que han conocido a tantos ministros de Hacienda, de Economía y a tantos presidentes y consejeros del Banco Central, se hace más fácil, más expedito, más espontáneo, poder opinar libremente. Eso no le gusta a la autoridad. No le gusta al ministro Velasco; no le gustó para nada la opinión crítica al ministro Eyzaguirre; no le gustó en su época al ministro Aninat, no le gustó al ministro Foxley, no le gustó al, entonces, ministro Büchi.

Parece ser que es un problema del ser humano que cuando llega al poder no quiere, no acepta y no le gusta que alguien tenga una opinión distinta a la suya, así de simple. Y como ellos tienen una opinión distinta, tienen su forma de mirar las cosas, el día que no lo puedan seguir haciendo, se dedicarán a otra cosa.

A ellos les toca competir con tres grandes grupos económicos respecto de la cobertura diaria de prensa nacional. Son un diario especializado y cubren el país desde Arica a Punta Arenas. En el mercado en el cual trabajan, compiten con los grupos Edwards, Saieh y Claro. Son el único diario independiente, de una familia, que le toca competir contra estos grandes conglomerados económicos. Sus recursos sólo provienen de sus negocios; no tienen más recursos que los provenientes de sus actividades.

Ninguna otra empresa sostiene su negocio. No tienen a la Sudamericana de Vapores, ni a Cristalerías Chile, ni bancos, ni corredoras de bolsa ni instituciones financieras detrás de ellos. Por lo tanto, están en una situación de inequidad muy grande. Además, el Estado es un gran sostenedor de esos tres grandes grupos económicos que poseen medios de prensa. Su competidor más directo es el diario El Mercurio, porque compiten más fuertemente por el avisaje y los lectores.

Si bien la discrecionalidad la han vivido desde hace treinta años, una vez llegada la democracia, tuvo el sueño de que esta situación se revertiría y que todo sería más justo, equilibrado y correcto; sin embargo, ello no ha ocurrido.

En el sector privado tienen el 7% de participación de la inversión publicitaria, pero del Estado tenemos cero. Es la constante de distintas empresas. En su caso no ha habido ni un cambio. Pensó que la relación comercial con las empresas del Estado iba a cambiar, pero no ha variado un ápice.

Explicó que es oficial de la reserva naval y participó en un curso hace algunos años. Se pueden encontrar avisos de la Armada en el diario Estrategia, pero esos avisos son gratuitos. Se trata de una contribución a la Armada por su generosidad al invitarlo a ese curso.

De las únicas empresas del Estado que han captado algo de avisaje, han sido el Banco Estado y de la Polla. El Banco Estado ha tenido una conducta más profesional. Pero además revela otra cosa: que, de una u otra manera, el Estado se subordina a los

grandes intereses. Ésa es la tendencia. Parece que la gente que llega al poder se obnubila y subordina a los grandes intereses.

Reconoció que esta ausencia de inversión publicitaria del Estado en Estrategia, también tiene una cierta ventaja, pues les ha permitido mantener siempre una postura independiente, objetiva, clara, categórica y con mucho carácter. Eso ocurrió durante el gobierno militar. Fue así y ha seguido siendo así durante todos los gobiernos de la Concertación. Ésa ha sido su postura y se han sentido más libres para opinar con carácter sobre las cosas que consideran que están mal y apoyar aquellas que en su opinión están bien. Ha sido un privilegio vivir esta especie de independencia.

24. Ex Diario Siete.

El Director del ex Diario Siete, don Genaro **Arriagada**, señaló que la prensa nacional trae bastante información respecto de la reunión que celebró la Sociedad Interamericana de Prensa, en la que se sostuvo que la libertad de prensa enfrenta grandes amenazas, como los amedrentamientos y los asesinatos de que son víctimas periodistas y propietarios de los medios de comunicación y la intervención que ejerce el Estado en algunos países para cancelar y caducar concesiones. Por ejemplo, en Venezuela se han aplicado multas expropiatorias al diario Tal Cual, de propiedad del distinguido miembro de la izquierda mundial Teodoro Petkoff.

También, se ha señalado que una de las amenazas a la libertad de prensa es la discrecionalidad en los avisos del Estado, lo cual es cierto, de manera que sería muy negativo no analizar esa situación.

La mayor amenaza que hoy enfrenta la libertad de prensa en América Latina, sin considerar a Venezuela ni a Cuba -país en el que no hay libertad de prensa-, es que se trata de un mercado que actúa sin regulación alguna, lo cual está reduciendo de manera dramática el pluralismo.

A su juicio, la libertad sin restricciones puede conducir a la expropiación de la libertad de los más débiles, y eso es lo que se está produciendo en el plano de la libertad de prensa, en el cual, de una manera creciente, grandes conglomerados se están tragando a todos los medios chicos y regionales, así como a los medios vinculados a orientaciones políticas distintas a las del mercado, tendencia que se ha tornado universal.

En general, la libertad de prensa se reduce a una o a dos voces, o a tres en los países más grandes. Los países más grandes se salvan porque sus economías son más fuertes. En los casos de Argentina y de Brasil, existe una mayor pluralidad; en México, hay mayor pluralidad en diarios, pero no en televisión.

Uno de los temas que más preocupan es la libertad de prensa, pero hay que analizar el fenómeno en su globalidad. La amenaza no viene sólo del Estado, sino también por el ejercicio de un poder sin restricción por parte de la empresa privada. Por ejemplo, en Estados Unidos, William Safire, un comentarista conservador, republicano, dijo que, en 1996, las dos más grandes cadenas de radio en Estados Unidos eran propietarias de 115 estaciones; seis años después, esas dos cadenas poseen más de 1.400 estaciones de radio.

En Chile, el número de diarios existente en 1973 era abrumadoramente mayor al de hoy. Incluso, el número de diarios en el último año del régimen militar y en el primer año de la administración Aylwin fue mayor que el actual. En consecuencia, se debe explicar ese fenómeno. Los diarios de orientación nacional, en un 90%, pertenecen a dos conglomerados: El Mercurio y Copesa.

Actualmente, prácticamente todos los diarios regionales están en manos de una sola cadena. Son pocas las excepciones. Por lo tanto, se produce un fenómeno muy complicado: una mezcla entre propietarios y avisadores, y, por otro lado, una relación tortuosa con el mundo político. Los propietarios ven reforzado su poder por la vía de recibir una gran cantidad de avisos y, muchas veces, una discriminación del sector privado, que permite que tengan una situación más fuerte en el mercado.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a partir de 1997, creó, en la Segunda Cumbre de Las Américas, un *reporter* para la libertad de expresión. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos partió poniendo el acento en las amenazas tradicionales -es decir, en los asesinatos, en el acoso a periodistas y en los abusos de la propaganda fiscal-, pero ha terminado poniendo, de manera creciente, la atención en lo que llaman la concentración del poder en la prensa -esto es, la concentración económica en pocas unidades-; en segundo lugar, en la discriminación en el avisaje del privado y, finalmente, en ciertas prácticas monopólicas que conducen a una reducción del número de actores.

El capítulo V del informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la relatoría a la libertad de expresión, termina en una afirmación que dice lo siguiente: "Conclusiones. La relatoría reitera que la existencia de prácticas monopólicas y oligopólicas en la propiedad de los medios de comunicación social, afecta seriamente la libertad de expresión y el derecho de información de los ciudadanos de los Estados miembros, y no son compatibles -la concentración y las prácticas monopólicas- con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática."

Es cierto que el mundo contemporáneo se encamina a que haya dos cadenas de farmacias, dos cadenas de supermercados. Quizás eso se debe a un problema de precio. Pero, la existencia de sólo dos cadenas de televisión o de dos cadenas de medios de comunicación no es un problema de precios, sino de la libertad, de la pluralidad, de la democracia y de la cultura. En consecuencia, una sociedad debe preocuparse de ello.

En la Sociedad Interamericana de Prensa predominan los grandes consorcios periodísticos. Ahora, eso no es algo que se deba criticar. El problema es por qué la gente que no participa en la SIP no plantea que aquí hay algo incorrecto y que existe algo que está dañando a la sociedad.

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA es, tal vez, la institución más respetada, debido fundamentalmente a que nunca ha tenido un doble estándar. Ellos pueden ilustrar un gran número de casos que evidencian este tipo de preocupación y, además, no abandonan la preocupación por los temas tradicionales ya mencionados.

Por ejemplo, en México algunos periodistas son asesinados; en Guatemala, acaban de asesinar a tres parlamentarios y existen amenazas sobre periodistas que han criticado a un grupo que se asocia al más grande conglomerado medial en Guatemala. Incluso existe una denuncia, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de un periodista de un diario menor que dice que estos grandes empresarios se han coludido para efectos de negarle el avisaje y, por esa vía, sacarlo del mercado.

Consideró necesario recabar información de gobiernos que tienen regulaciones. Por ejemplo, el gobierno alemán tiene regulaciones bastante estrictas respecto de la concentración de la propiedad y el gobierno holandés también aplica regulaciones sobre esa concentración.

Si alguien quiere regular la línea editorial de los diarios, está en contra, porque eso es liberticida. Sin embargo, si alguien desea impedir que la única estación de televisión y el único diario pertenezcan al mismo propietario, eso es un derecho ciudadano.

Si bien Estados Unidos disfruta de una amplia libertad en esta materia, también tiene regulaciones que impiden, por ejemplo, que un propietario de canales de televisión tenga propiedad en periódicos. Es decir, hay límites. Se pueden encontrar en países europeos y en la OEA casos ilustrativos de cómo se enfrenta este problema desde una perspectiva libertaria, pero no para pretender manejar a los diarios, cualquiera sean, sino para evitar la concentración.

En Estados Unidos ha habido una larga discusión respecto de este tema, particularmente en relación con las radios. En ese país se avanza hacia un cuadro de monopolio en la propiedad de las radios, que puede terminar en una sola gran cadena de emisoras.

Fue presidente de Radio Cooperativa durante 14 años. En 1978, era la mayor cadena de radio del país y sólo tenía 11 emisoras. Hoy existe una cantidad de redes que tienen treinta y cuarenta emisoras y algunas son extranjeras. Si bien no es un especialista en la legislación relacionada con las radios, acaba de haber una decisión de la Comisión Antimonopolio respecto de la compra de ocho radios por parte del grupo Prisa. Hay un informe del fiscal nacional económico.

El Estado tiene dos empresas de *retail*: el Banco Estado, que tiene publicidad, porque si no la tuviera habría que cerrarlo. Es uno de los bancos que tiene niveles de eficiencia bastante altos. La cartera vencida del Banco del Estado es la más baja del mercado, incluso más baja que la del Banco de Chile. En consecuencia, si se compara el Banco del Estado, habría que hacerlo con una empresa bancaria de similar tamaño, que represente alrededor del 12% de las colocaciones.

La otra empresa de *retail* que tiene el Estado es la Polla Chilena de Beneficencia, porque vende al público. TVN debe ser sólo canje y, en el caso del Metro, no es propiamente un *retail*. En el caso de Enap, el avisador es Copec. Esto no quiere decir que una gran empresa estatal no pueda hacer publicidad.

En cuanto a avisos, es posible distinguir entre lo que es abuso y lo que es algo razonable. En todo caso, en general, el avisaje del Estado es muy pequeño y además hay que restarle todo lo que es avisaje institucional, como los llamados a propuestas, por ejemplo, corresponde a un 5 ó 7 %, a lo más. En ese porcentaje, a su juicio, hay muy poca discriminación política.

No se manifestó partidario de que haya una superintendencia que determine la forma en que se debe avisar. Bastaría la más simple de las regulaciones: la transparencia. Por ejemplo, una empresa bancaria puede haber invertido 10 millones de dólares en los últimos cuatro años. Sin embargo, es legítimo preguntarse por qué esa empresa ha puesto 10% en un periódico que no tiene circulación y no ha puesto un peso en otros. Al final, esa empresa queda como discriminadora.

En la actualidad, en los gobiernos corporativos, varias de esas empresas son extranjeras, que tienen códigos de ética muchísimo más estrictos, donde el gerente no puede manipular el avisaje, pues en algún momento pueden decirle que la plata es de los accionistas y con ella no puede influir políticamente sobre tal medio.

En realidad, bastaría con que hubiese transparencia. Toda empresa que tenga más de 100 mil o de 200 mil dólares anuales por concepto de publicidad debe explicar dónde avisó. Así de simple.

Explicó que el Diario Siete cerró, fundamentalmente, por falta de avisos, y se hizo oportunamente, porque la lógica que predominó en esa decisión fue no quedar debiendo imposiciones ni sueldos. En consecuencia, su salida del mercado fue ejemplar. Nadie puede decir algo malo al respecto, ni ningún banco puede decir que se le adeuda algo. No tenían deudas bancarias y, por lo tanto, salieron en forma honorable de toda esa situación.

Le hubiese gustado que el Diario Siete hubiera tenido un porcentaje pequeño del avisaje fiscal, pero no tan pequeño como el que tuvo. Eso habla bien de ese medio de comunicación y del gobierno, porque no hay ningún cuadro de corrupción de ese diario pequeño, en que se diga que se llevó una tajada importante del presupuesto de la Polla Chilena de Beneficencia o del Banco del Estado, por ejemplo.

Las burocracias tienen lógicas que no son políticas; son temerosas del poder y lo adulan. Para las burocracias, muchas veces el poder no es el Presidente de la República ni los ministros, sino la prensa, ya que ésta los califica y los pone en *ranking*.

Por ejemplo, en un informe, en que se cita un trabajo de la Unión Europea, se dice lo siguiente: "La concentración de los medios de comunicación no es un fenómeno nuevo dentro de las sociedades contemporáneas. Como ha sido señalado en un reciente estudio en el ámbito europeo, lo nuevo es más bien la incestuosa relación que se ha desarrollado entre la política y los medios de comunicación social. Los políticos usan y abusan de los medios de comunicación para promocionar sus intereses políticos. Hoy es virtualmente imposible conseguir el poder sin la ayuda de los medios de comunicación. Los propietarios de los medios de comunicación, por otro lado, utilizan su posición para promover y defender sus propios intereses políticos, tomando ventaja de los políticos de turno para hacer realidad sus propios intereses empresariales."

Por lo tanto, existe una relación entre política y medios de comunicación que ha sido estudiada. Por ejemplo, en Honduras se han hecho análisis sobre la relación entre el poder político y los medios de comunicación, no por la vía de conseguir el avisaje, sino por la de conseguir contratos.

Un estudio señala: "En el gobierno de Rafael Leonardo Callejas (1990-1994), la censura sutil se caracterizó por tres aspectos. Los dueños de medios descubrieron que podían hacer otros negocios, no necesariamente periodísticos, con el gobierno. Podían licitar y cobrar márgenes de ganancias de sus productos una vez vendidos al Estado. Se les abrieron formas más democráticas de participación en el marco de lo lícito, no así de lo ético ni de lo moral."

Es cierto que en Honduras existe un nivel de corrupción que afortunadamente Chile no tiene. Pero, hay que tener cuidado, porque la relación entre política y medios de comunicación es complicada. Gran parte de la burocracia dice: "Prefiero mantener mis buenas relaciones con los poderosos."

En Chile, si ha habido alguna discriminación, no ha sido en favor de los medios de Gobierno. De hecho, insistió hasta la saciedad en que ChileCompra estableciera un contrato marco, porque no quería aparecer ante gente de la Concertación, con la cual está vinculado estrechamente, pidiéndoles avisaje. La idea es que hubiera un precio público fijado. Eso le da respetabilidad al Gobierno y al diario. En el caso de ChileCompra puede haber mejoras, aunque ya ha habido un avance muy grande en el sentido de que se ha dado transparencia al mercado.

Finalmente, sostuvo que si la Comisión se concentra sólo en el tema del avisaje público, se va a encontrar con que, en un momento, no habrá discriminación política, por la sencilla razón de que no hay pluralismo. Si no hay pluralismo, no habrá discriminación

política. El gran drama de Chile no es la discriminación en el avisaje público, sino el hecho de que cada día hay menos voces plurales, de sociedades, de seres humanos que tienen una visión del mundo, que adhieren a ciertos principios y rechazan otros y que tienen vinculaciones estrechas.

Ahora, también hay discriminaciones en el avisaje privado. Por ejemplo, en el caso de la revista "Siete + 7", en una oportunidad se publicó una noticia mundial que había sido destacada por una de las periodistas más respetada en el mundo, doña Barbara Walters, durante 20 minutos en su programa, y que había estado en el tapete de la prensa mexicana: el acoso homosexual que hacía el fundador de los Legionarios de Cristo sobre miembros de su congregación. El resultado fue una activa discriminación, tanto en México como acá, a quienes habían publicado eso. Sin embargo, dos años después, el Papa reconoció estas acusaciones respecto del señor Maciel.

25. Colegio de Periodistas.

El señor Luis **Conejeros**, Presidente, señaló que la materia objeto de la investigación es extraordinariamente relevante y tiene que ver con una serie de otros temas que están en el mundo del ejercicio del periodismo en los medios de comunicación en general, ya que, en la actualidad, el ciudadano valora más la libertad de expresión, la transparencia y la probidad.

El Colegio de Periodistas, desde la década de los 90 y desde que se tramitó la actual ley de Prensa, ha alertado sobre la preocupante concentración de los medios. A su juicio, el temor que existía en ese entonces se ha ido haciendo realidad en el siglo XXI.

Esta concentración, que va más allá de lo ideológico, se expresa en los tipos de contenido, en la escasa información local y regional que se observa en los medios de comunicación, en el surgimiento de cadenas radiales de capitales extranjeros, cuestión que a todas luces es preocupante por el problema de influencia cultural nacional y, también, en las enormes oportunidades que entregan las nuevas tecnologías, que implican una tendencia a la concentración vertical de los medios.

Parte de la discusión ha estado cruzada por una especie de combate sin sentido respecto de los medios que existen. Esos medios hacen un trabajo honesto, porque también son empresas que privilegian la información al público, pero también favorecen la concentración.

Por lo tanto, el esfuerzo no está en destruir lo que hay si no que en construir cosas nuevas. Dicho de otra manera, el esfuerzo por hacer buen periodismo y buenos medios no está en la gran o pequeña empresa periodística con exclusividad. El mal periodismo, o la falta a la ética, no se encuentran tampoco en la gran o pequeña empresa periodística con exclusividad.

Por ende, aspiran a una tener una discusión sobre el pluralismo, que fomente las nuevas expresiones y no la restricción o el retroceso en el ámbito de las libertades públicas.

Respecto del pluralismo, hay una serie de iniciativas de la máxima importancia, que se relacionan con la valoración que el ciudadano hace de la libertad de prensa. Se trata de un proyecto que, entre otras materias, establece el delito de agresión u obstrucción a la actividad informativa de la prensa y algunas regulaciones laborales, que son de gran interés.

Otros proyectos importantes dicen relación con el acceso a la información pública. Dentro de las normas que existen, a los periodistas todavía les es difícil acceder a la

información del Estado. Se supone que basta con pedir copia de una resolución a un servicio público, pero éste no las entrega.

También hay otros asuntos importantes, como el proyecto de ley que regula el *lobby*, esta Comisión Investigado sobre el avisaje, el proyecto de tribunales especiales de ética, que estaría preparando la Segpres, la definición de la norma técnica y del marco normativo de la televisión digital, y la Comisión recientemente creada sobre la libertad de pensamiento y expresión.

Estimó que el pluralismo es un debate y una necesidad nacional. Al mismo tiempo, es evidente que a la sociedad le hacen falta medios de comunicación, expresiones periodísticas y culturales que den cuenta de la veracidad que hoy tienen y que el sistema no lo está entregando.

Sobre el avisaje estatal hizo una distinción muy clara: el Estado tiene prohibido hacer publicidad. El Estado, a su juicio, tiene dos tipos de avisaje: el de difusión y el obligatorio o legal. Es importante hacer esa distinción porque son dos tipos de avisaje que funcionan con lógicas distintas, que los gestionan funcionarios distintos y que tienen fuentes presupuestarias distintas.

En el caso de la difusión, se nota una alta concentración de fuentes de avisaje estatal que tienen por finalidad difundir los servicios que el Estado entrega a la ciudadanía: programas de enmiendas, programas de educación, subsidio habitacional, campañas de invierno del ministerio de Salud, entre otros. En el fondo, difundir servicios que el Estado entrega a la ciudadanía y que, en general, lo hacen comunicadores del Estado. A su juicio, se puede solamente cuestionar la calidad técnica de esas decisiones, pues lo que se busca es llegar con recursos limitados a la mayor cantidad de gente.

Un segundo tipo de avisaje estatal es el que se denomina legal u obligatorio. Se trata de las licitaciones que fuera del Chilecompra están obligadas a publicarse. Por ejemplo, los cambios de calle en el caso de los municipios, llamados a concursos públicos, subsidios habitacionales y la entrega del listado de gente que gana esos concursos o esos subsidios. A su juicio, esas publicaciones tienen varios problemas. En primer lugar, lo hace gente que no es técnica en el mundo de las comunicaciones, sino que personal administrativo.

En segundo lugar, el que contrata no tiene verdadero interés en que eso se publique, sino que está cumplimiento con una obligación que la ley le impone: hay que publicar el llamado a concurso de tal programa.

En tercer lugar, existe un acostumbramiento respecto de la calidad del servicio que otorga la gran empresa periodística. Existe un funcionario de carrera, administrativo, que debe hacer esta publicación y hay un medio grande que le brinda un buen servicio, le hace un buen diseño, le corrige las faltas de ortografía, le publica y le manda las facturas. Por lo tanto, frente a esa calidad del servicio, el medio pequeño no tiene cómo competir. Si a ello se le agrega que el mandante, el directivo de esa institución pública no tiene mayor interés en la publicación, se da efectivamente una concentración alta en ese tipo de publicidad.

Por otro lado, generalmente, la autoridad pública cree que las estructuras de comunicaciones de los servicios están al servicio de la autoridad y no de los usuarios de ese servicio. Por lo tanto, ocurre muchas veces que sobre definiciones técnicas la autoridad quiere ver a su servicio en tal o cual medio, independientemente de que los usuarios de esos servicios no vean tal o cual medio. Entonces, así se entienden las razones por las cuales se concentra este avisaje estatal.

Hay tres consideraciones que le parecen relevantes sobre el avisaje estatal. Evidentemente, se trata de recursos menores respecto de la amplitud de recursos que tienen relación con el periodismo informativo. Sin embargo, pese a que son pocos recursos, son muy relevantes para el medio periodístico, ya que 200, 300 ó 500 mil pesos mensuales para un medio pequeño, son de gran importancia.

Son un aporte al pluralismo, pero es necesario no trastocar el sentido final del avisaje estatal, el cual no tiene el objetivo central de financiar medios. Puede ser mejor distribuido, más transparente y, a partir de ello, favorecer el pluralismo informativo, pero cuando el Estado ocupa los recursos que tiene centrado en cosas que no deben ser, normalmente, se mete en problemas.

Algunas medidas que van en la línea correcta del pluralismo informativo son, en primer lugar, transparentar los recursos que el Estado invierte en publicaciones. Es indispensable establecer explícitamente en la ley de Presupuestos un ítem específico de comunicación y de difusión para los ministerios y los servicios públicos.

Se teme que eso sirva para hacer publicidad al gobierno de turno, pero lo que ocurre en la práctica es que, de los recursos de soporte de programas públicos, los servicios terminan reservando un porcentaje para hacer comunicaciones institucionales. En consecuencia, esa publicidad no sólo se produce, sino que, además, se hace de manera oscura.

Ese sería un resultado importante de la Comisión, en el sentido de que la ley de Presupuestos del sector público fije ítems explícitos y transparentes de comunicaciones a los servicios públicos, que tengan glosas que especifiquen en qué se puede gastar la plata y se establezca que no se reserven gastos de soporte de los programas públicos para comunicaciones, por cuanto va en directo perjuicio del ciudadano.

Un segundo tema importante es el cambio de la naturaleza de la función de la unidad de comunicación en las reparticiones públicas. El funcionario de comunicaciones sigue siendo una persona de confianza política, por cuanto se estima que quien administra las comunicaciones tiene que estar a disposición de la autoridad de turno, y cuando no está en mente, visualiza la función del comunicador como el encargado de prensa.

En consecuencia, la mayoría de los cargos de comunicación en el mercado son a honorarios, con todo lo que ello implica, esto es, que cambien junto con la autoridad de turno, que no cuenten con programas de difusión al usuario, que no tengan visión de largo plazo, que no tengan medición y un montón de otros elementos que hoy son relevantes para las comunicaciones.

Además, muchos comunicadores no pueden acceder a becas del Estado por estar a honorarios, por lo cual no pueden perfeccionarse ni dominar materias de marketing, audiovisuales, etcétera. Para decirlo de manera coloquial, el sistema de comunicaciones del Estado se quedó en el siglo XVIII y no tiene a la mejor gente ni a la más preparada. Por ejemplo, en la administración del Estado no hay ningún cargo de jefe de comunicaciones que esté en el sistema de alta dirección pública, porque se estima que son cargos de confianza política y no de línea técnica.

Un tercer tema relevante, en ese mismo sentido, es avanzar en el desarrollo de las comunicaciones del Estado como herramienta de gestión. El Estado gasta mucha plata en comunicaciones, pero no tiene Programa de Mejoramiento de la Gestión -PMG-, no tiene incentivos colectivos ni medición alguna de lo que hace en comunicaciones; no ocupa las comunicaciones para gestionar al Estado.

Un cuarto y último tema se refiere a que esta Comisión debiera avanzar en sistemas de fomento a la micro, pequeña y mediana empresa periodística. El camino para generar un sistema de medios de comunicación social más amplio y más diverso, no está en combatir lo que hay, sino en fomentar lo que no hay.

Al respecto, todo el fomento se dirige hacia lo productivo. Es decir, se invierte más plata en hacer cierres y botones, que en hacer comunicación pública, difusión en las comunas, en las regiones. Por eso, faltan instrumentos Corfo o Sercotec, de fomento a la pequeña empresa periodística, a la microempresa periodística, a la empresa local. Por ejemplo, podrían estudiarse temas como el incentivo tributario a los avisadores que avisen en esa prensa de pequeña escala, subsidios al papel, etcétera.

Si se discute sobre el IVA a la cultura, por qué se no se exime del IVA a los medios de comunicación. Hay proyectos o programas de innovación, como el Chile Innova, de la Corfo. Hay cualquier cantidad de plata para innovación, pero no la hay para los medios de comunicación tecnológica, porque está orientada a lo productivo. Sin embargo, se aproxima la discusión sobre la televisión digital y no se gana nada con tener 25 ó 30 canales nacionales y, repartir la misma torta publicitaria, si no existen instrumentos de fomento para las pequeñas empresas de televisión.

En el fondo, el perfeccionamiento se logra con la profesionalización de la gestión del Estado. Por ejemplo, si se reúnen todos los avisos que se hacen por obligación, que nadie lee, y se hace un portal web, se ahorra ese dinero, que puede servir para fomentar pequeñas empresas periodísticas. Así, probablemente, se van a generar recursos suficientes para invertir en un sistema de medios de comunicación más completo.

Por ejemplo, la radio Portales tiene la más alta sintonía de Chile en el segmento C2, C3 y D, es decir, la gente más pobre. Sin embargo, los ministerios, los servicios públicos que ofrecen prestaciones a ese segmento están en la radio Cooperativa o radio Bío-Bío, o sea, en las grandes cadenas.

A su juicio, eso no representa un sesgo de carácter ideológico, representa una incompetencia de los comunicadores del Estado, no tienen idea de marketing y creen que con eso van a lograr que su jefe sea invitado al programa de la mañana en la radio Cooperativa.

La medición debe referirse a profesionalizar las comunicaciones del Estado y a transparentar los recursos. Es necesario medir a los periodistas y a los comunicadores del sector público con el estándar que se mide a los jefes de administración. El Estado gasta dinero en comunicaciones y no tiene idea en qué lo gasta, a los jefes de servicio no les interesa y no saben cómo se hace. Asimismo, creen que esos recursos son para sus propios intereses comunicacionales y no para entregarle un mejor servicio al ciudadano.

En relación con el subsidio al pluralismo, es un asunto complejo. Primero sería necesario fomentar la pequeña y mediana empresa periodística y, fundamentalmente, en aquellas áreas donde los empresarios o microempresarios de la comunicación tienen déficit, problemas de gestión comercial, de marketing, de publicidad.

Se trata de algunos subsidios estatales para la comunicación en general, pero no tienen que ser diferenciados ideológicamente, técnicamente o por tamaño. En algunos países el subsidio es para el papel, en otros casos en el IVA, en otros será descuento tributario para aquellas empresas que se comprometan con alguna actividad comunicacional relevante, etcétera.

Todo subsidio que permita facilitar que el ciudadano de Quillota esté más informado de lo que pasa en su comuna que de lo que pasa con la Lady D o con el Transantiago, o que el ciudadano de La Unión sepa lo que pasa con Colún más que del

problema de los paraderos que se llueven en Santiago, es necesario. De lo contrario, ocurrirá que personas como el Presidente Chávez se comprarán las radios y la gente estará muy informados acerca de esa persona.

Por último, señaló que si este debate estuviera ocurriendo en 1990, se enfrentaría un colegio de periodistas que tendría que pelear por la exclusividad de la profesión, tendría que pelear con El Mercurio y La Tercera. Además, vendrían los empresarios de medios pequeños a decir que el Estado no debe publicar en los medios grandes, que debe publicar solamente en los medios chicos, fundamentalmente en los medios ligados a la Concertación o a la Izquierda Extraparlamentaria.

Hoy se enfrenta a un gremio periodístico y empresarial de la prensa pequeña que piensa distinto. Requieren apoyo tanto para emprender como para generar mejores servicios, quieren apoyo para ser un mejor sistema de comunicaciones. Se ha vivido una modernización importante en ese aspecto y que, a veces, en la contraparte les gustaría ver una modernización similar. No están en una pelea política sino en una pelea por generar un mejor servicio.

El señor Francisco **Martorell**, Director de la Revista El Periodista y Vicepresidente del Colegio de Periodistas, señaló que la revista El Periodista nació en noviembre de 2001, es decir, lleva cinco años y medio de circulación. Han pasado por muchas situaciones, por lo que su visión ha variado completamente en estos años.

Un medio de comunicación independiente en Chile enfrenta diversos problemas cuando recién aparece. En primer lugar, no cuenta con avisaje privado ni estatal, a lo que hay que sumar las escasas posibilidades de acceder a otros medios de comunicación para realizar una campaña de difusión. Toda empresa periodística para sostenerse necesita de tres elementos: suscriptores, venta en quioscos y venta de publicidad. Esos son los únicos ingresos de un medio de comunicación o una empresa periodística independiente. Por eso, en los dos primeros años se requiere de apoyo.

Hay fundaciones que quieren tener su propio medio de comunicación, partidos políticos que pueden respaldarlo, empresarios que se interesan en ingresar al mundo de las comunicaciones, o en algunos casos, grupos de periodistas que, desde 2001, han hecho varios intentos por crear medios de comunicación, por ejemplo, Marcelo Patroni es un caso con la revista Región 14, de Valdivia. También, está el caso de la revista El Periodista, de Santiago, que se distribuye en todo el país, a diferencia de Región 14.

El problema es que quedan a merced de un mercado que no los considera durante los dos o tres primeros años de vida. Por ello, generalmente, todos los proyectos periodísticos mueren dentro de los dos o tres primeros años de publicación. De hecho, desde 1995, han desaparecido medios de comunicación escritos como Plan B, Siete +7, La Firme, entre otros, y sólo quedan The Clinic, que apareció en 1998, El Periodista, de 2001, y Región 14 que lleva un año. A ellos, se deben agregar los nuevos proyectos que llevan menos de un año y que, por lo tanto, se desconoce qué sucederá con ellos.

Después de un tiempo de publicación, el avisaje estatal y privado llega, pero primero hay que generar la confianza y credibilidad en el avisador: No resulta razonable firmar un contrato con un medio de comunicación, si la lógica señala que éste puede morir a los seis meses. Nadie garantiza que si se paga un año de suscripción, ese medio de comunicación no va a desaparecer antes.

En las agencias de publicidad pasa exactamente lo mismo, y el que decide el avisaje en las empresas tiene el mismo pensamiento. Hay un problema de credibilidad muy grande. También, hay un problema de recursos, pues hay que pagar la imprenta y la venta no alcanza, ya que el sistema de distribución de un medio de comunicación se lleva

prácticamente 70% de los ingresos. Por ejemplo, el suplementero, que es el socio principal, al que se le entrega el producto a consignación, cobra el 30% del precio de tapa, descontado el IVA.

Posteriormente, el agenciero, que es la persona que recibe el medio de prensa, se lleva aproximadamente el 5%; el sindicato de suplementeros, el 1%; el sistema de distribución, es decir, la persona que lo lleva a la agencia, aproximadamente el 10%, y el IVA, el 19% restante. Si se suma, da aproximadamente un 65%. Es decir, lo que se recupera por venta es única y exclusivamente para pagar la imprenta.

Por lo tanto, la publicidad juega un rol fundamental. Es la que permite pagar los sueldos, tener mejores reportajes, tener tiempo para investigar, de hacer mejor las cosas, editar bien. Entonces, un buen periodismo requiere que tenga publicidad. Sin publicidad ese buen periodismo va a hacer sacerdocio, un tiempo van a salir las cosas bien, otras veces no tanto y va a afectar a la sociedad. Entonces, este sistema de distribución hay que ponerlo en práctica y ver de qué manera se puede ayudar.

La publicidad llega tarde, más o menos al tercer año. En el caso de El Periodista, tuvieron de 5 a 10 millones en 2002 y aumenta el 100% de año a año, lo que demuestra que a medida que se vaya consolidando un periódico genera interés en los avisadores, no sólo hay una consolidación de los lectores, porque muchas veces los lectores pueden haber sido los mismos de 2002; es decir, el punto de contacto no subió, pero sí hubo una consolidación de la credibilidad.

La gente que está vinculada a este negocio no cree en las empresas pequeñas. Entonces, cuando empieza a moverse el piso es cuando la prensa empieza a buscar otros derroteros y el peligro es que los periodistas terminen muy asociados a la empresa, a los sectores políticos o al Estado. Es decir, lo que no se quiere es un Estado como el argentino, que dispone de 50 millones de dólares anuales, pero que lo hace de acuerdo con intenciones políticas. Por ejemplo, la revista Noticias, que es una de las más vendidas de Buenos Aires, no recibe avisos del gobierno de Kirchner.

La Comisión tiene un gran trabajo, ya que hay que buscar fórmulas creativas. Para empezar, hay que fortalecer la empresa periodística. Si esta empresa nace sin apoyo, y sólo con el apoyo de algunas personas que a la larga se les va acabar el dinero, la empresa va a morir a los dos años, o tres, a lo sumo. No podrá hacer periodismo independiente, libre y de calidad. Va a estar sometida a alguna presión.

Si logra soportar cinco años, va a depender de los típicos problemas que tienen las Pymes en Chile, el no pago de las imposiciones, sueldos atrasados, que no paga lo que corresponde, que debe a la imprenta y tiene deudas, y eso a la larga también afecta el buen periodismo. Entonces, para lograr mantener un medio de comunicación es necesario bajar los costos al máximo, lo que perjudica el buen desarrollo profesional.

Pero, también hay ejemplos exitosos. En ese marco, hay que analizar los ejemplos exitosos, y casi todo se debe a que en algún momento lograron concentrar en los primeros dos o tres años el capital suficiente para conseguir la credibilidad.

Entonces, aquí está la responsabilidad, así como se fomentó en algún momento a otras industrias, que hoy son industrias potentes. Los medios de comunicación también son un buen negocio, no sólo desde el punto de vista económico, sino también cultural. Ahí hay una responsabilidad del Estado; es decir, cómo ayuda para aumentar la lectura de los medios de comunicación.

El Estado no debe hacer publicidad de su parte, pero sí hay una posibilidad de generar información a través de los medios de comunicación, para que se lea más, y no sólo libros, sino también lectura de periódicos. Hay un aumento sostenido de la lectura de

los medios gratuitos, que se basan única y exclusivamente en la publicidad. Eso demuestra que hay ciudadanos ávidos de leer.

Entonces, la experiencia es que hay que generar empresas. El apoyo no debe ser gratis, sino que a través de publicidad, no en contra lo que hoy está. Esto hay que dejarlo muy en claro, porque si existe una concentración de medios de comunicación en Chile es una realidad, y sobre esta realidad hay que trabajar. Se quiere ampliar la cantidad de medios de comunicación que existen y la única forma de hacerlo es generando empresas de comunicación.

Bernardo O'Higgins dijo que en la libertad de prensa estaba el veneno y estaba el antídoto. Si un medio envenena, el otro será el antídoto, eso es pluralismo absoluto. Hoy se puede garantizar el pluralismo generando empresas fuertes, de esas que nacen y que van a compartir el mercado con otras. Otros países, como Italia, a determinados medios de prensa que cumplen ciertos requisitos, les devuelve el 50% de sus gastos el 31 de diciembre de cada año.

En otros países hay subsidio al papel, en otros no se paga el IVA o existe un IVA especial. Es decir, hay una serie de mecanismos que permiten un ahorro de 10, 15 ó 20 millones, que para una pequeña empresa periodística, anualmente, no significa simplemente no ganar dinero. Curiosamente, en la actual generación de medios no se aspira a ganar plata, simplemente se quiere que las cifras sean azules. Pero, a su vez, es necesario tener más periodistas, estar en la web y, si es posible, tener TV canal digital. Hoy han crecido y tienen muchos más lectores de lo que la gente se imagina.

La página www.elperiodista.cl recibe 150 mil a 180 mil visitas por mes, lo que equivale a 4 puntos de rating. Hoy, entre otras cosas, están proyectando un canal de televisión con un formato audiovisual nuevo. El problema es generar los recursos para desarrollarlo. Definitivamente no se puede hacer a través de los aportes del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Postuló a un proyecto del mencionado Ministerio; recibió un millón y medio de pesos para hacer una serie de reportajes. Un buen reportaje tiene un costo de entre dos o tres millones de pesos. Por consiguiente, para hacerlos bien, se está perdiendo un millón y medio de pesos, por lo tanto, no sirven; equivalen a dos páginas de su revista. Es decir, es necesario buscar fórmulas de fondo, creativas. Ellos aportan con su trabajo, pero también requerieren de apoyo en este asunto.

26. Asociación Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas periodísticas -ANEPYME-.

El señor Marcelo **Patroni**, Presidente, señaló que la Asociación en la actualidad cuenta con 20 asociados y pretenden que, al cierre de este primer semestre, lleguen a reunir 50 medios. Solamente la ANP tiene 25. O sea, quieren ser un ente que represente a todos aquellos medios que están haciendo un trabajo emergente, que han tratado de ser diferentes, que están apuntando a un mercado específico y están trabajando por mantener una voz distinta.

Su eslogan es "La otra mirada" y discutieron mucho en Valdivia cómo se iban a llamar, además si iban a ser una asociación alternativa, emergente, independiente, pero, finalmente, llegaron a la conclusión de que bajo el nombre de Anepyme, que en realidad debe haber sido Pequeña, Mediana y Microempresa Periodística -porque hay muchísimas microempresas en este rubro-, se validaban como institución sin necesidad de decir que no son lo otro. Es decir, si eran independientes tenían que decir que ello correspondía al duopolio que controla la prensa o de las cadenas transnacionales que están prácticamente manejando todo el día las radioemisoras.

Por lo tanto, están con una apuesta de trabajar la asociatividad y colocar el tema de la concentración de medios a nivel nacional. Porque una de las estrategias que tienen es diseñar una campaña nacional con todos los medios asociados, que son desde Arica hasta Chiloé, para estimular el consumo de medios diferentes. El país debe tener la capacidad de mantener diversas opciones al momento de acceder a mensajes periodísticos, al momento de ofrecer vitrinas a las marcas para poder mostrar sus productos.

También su presencia obedece, como lo dice su declaración de principios, a exigir al Estado transparentar su inversión estatal en publicidad. Lo anterior no quiere decir que estén en contra de El Mercurio ni de Copesa, pero no pueden aceptar esta suerte de subvención que existe, por ejemplo, de El Mercurio, que se lleva prácticamente el 50% del total que el Estado invierte en publicidad.

No están conformes con que el ministerio de Vivienda, que es la cartera que más invierte en publicidad como lo dice el informe Fucatel, deje más del 50% de sus dineros en La Nación, un medio que no tiene la administración de un mercado adecuado. No hay ninguna justificación para ello.

Hay varios estudios, entre ellos uno de la Universidad de Chile, que demuestra que la concentración de medios en este momento es la peor que ha existido en el país. El país está *ad portas* de celebrar los 200 años de vida republicana, y a nivel de Estado y de Gobierno se ha hecho toda una parafernalia con aquello; pero, lo que puede mostrar en cuanto al pluralismo, a diversidad y respeto de la libertad de expresión es una vergüenza. En ese sentido, el gobierno de la Concertación tiene una gran deuda con la sociedad y con la civilidad, porque no ha hecho absolutamente nada por evitar esta situación.

Un director de comunicaciones del Gobierno del Presidente Aylwin señaló que la mejor política de medios del Gobierno es no tener política de medios, cita que cobra vigencia en la actualidad, porque el Gobierno y el Estado no tienen política de medios. Las cosas se hacen de esa manera porque así se han hecho siempre, con la complicación que eso sólo beneficia a unos pocos, en detrimento de la mayoría.

Los pequeños medios regionales de comunicación, prácticamente nacen, muertos. Los nuevos medios de comunicación no cuentan con la confianza de los propietarios de las marcas conocidas para hacer publicidad, las que exigen rendimiento de penetración de mercado, colocación de números en quioscos y avisos de suscriptores, de manera que prácticamente no pueden hacer nada.

Se creó un diario regional para Valdivia con el convencimiento de que su comunidad debía y merecía tener acceso a otra tribuna en el mercado de la prensa. Sin embargo, en regiones ese mercado está controlado por un duopolio -situación que no se da a nivel central, porque existen alternativas-, de modo que resulta imposible el surgimiento de nuevos diarios, porque no pueden competir con los diarios regionales de El Mercurio.

Esa situación ha llevado a la creación de revistas como Región 14 -medio que dirige-, en Valdivia; Enfoque, en Puerto Montt; Nos, en Concepción, y El Heraldo, en Puerto Varas. En la Quinta Región se han efectuado grandes esfuerzos para la creación de nuevos medios locales, pero todos tienen el formato de periódicos, revistas o medios *on-line*. No hay empresa periodística nueva alguna que haya surgido con el formato de diario en regiones, porque es imposible hacerlo, lo cual, a su juicio, constituye una vergüenza y habla pésimo de la sociedad chilena.

En la medida en que la sociedad chilena tenga mayor diversidad habrá más oportunidades para que la gente acceda a productos distintos, así como para que

entienda que no existe una voz oficial en prensa, radio y televisión y que tiene derecho a exigir al Estado una preocupación real y efectiva por fomentar la existencia de otros tipos de medios. Mientras eso no ocurra, no se estará haciendo bien la tarea construir la sociedad que se quiere.

Se ha planteado la necesidad de buscar mecanismos de fomento, porque el Ministerio Secretaría General de Gobierno cuenta con un fondo vergonzoso para apoyar a los medios regionales y a los medios pequeños. Se necesita un fondo similar al Fondo de Fomento Audiovisual, con participación de la Corfo, con el objeto de crear instrumentos de fomento de gestión que permitan el surgimiento de medios nuevos.

Como profesor de castellano y egresado de periodismo le consta que la malla curricular de ninguna de esas carreras incluye ramos de marketing, publicidad, administración de empresas ni finanzas, de manera que son prácticamente autodidactas en la utilización de esos conocimientos en el trabajo a nivel de medios pequeños. Por lo tanto, se requiere apoyo de Sercotec o de otro instrumento de Gobierno en ese sentido.

Es absolutamente anormal que las empresas de prensa emergentes dejen de existir al año o a los dos años de su creación. Sin embargo, eso no quiere decir que estén haciendo mal el trabajo, sino que refleja las enormes dificultades que existen para poder levantar un medio de comunicación en una realidad tan compleja como la chilena.

Frente al tema, aclaró que si se exige que el Estado transparente la inversión publicitaria, no se hace para acceder a una suerte de limosna estatal, sino para que implemente los instrumentos que permitan a los medios de comunicación regionales subsistir, porque la realidad actual resulta insostenible.

Respecto de lo anterior, recordó que cuando el director de la revista Enfoque, Humberto Merino, preguntó al entonces encargado del equipo asesor en materia de seguridad ciudadana del Ministerio del Interior, actual ministro secretario general de la Presidencia respecto de su opinión acerca del surgimiento de medios alternativos y de transparentar la inversión del Estado en publicidad, éste señaló que en realidad se trataba de empresas medio tráfugas, que lo único que estaban haciendo era pedir limosna al Estado.

Entonces, con ese tipo de discriminación, con ese tipo de miradas tan pequeñas respecto de la gestión de las empresas periodísticas pymes, tampoco se puede esperar un cambio de mentalidad o de paradigma sobre este tema. Por eso, como pyme están convencidos de la necesidad de iniciar una campaña para dar a conocer esta situación a través de todos los medios que tengan como asociados.

Para participar en el portal ChileCompra, tienen que estar en Chileproveedores, empresa que pide el certificado "de la blancura", porque no se pueden tener deudas previsionales, con Tesorerías ni aparecer en el informe comercial.

Todo el mundo sabe la realidad de las pequeñas empresas, que los pequeños empresarios están hasta el cuello con deudas de todo tipo. Si el mismo Estado está regulando la competencia y viendo situaciones de ese tipo, menos van a tener posibilidades de acceder a la publicidad del Estado.

Por lo tanto, la Comisión debe tener conciencia de que las pequeñas empresas periodísticas no son diferentes de cualquier otra micro o pequeña empresa, en cuanto a todas las complicaciones de la gestión comercial y existencia como medios propiamente tales.

Recalcó que no están en contra de los grandes consorcios, ni en contra de Copesa, El Mercurio u otra gran empresa. Lo único que están diciendo es que tienen

derecho a existir como alternativa de opinión. Muchas veces sus opiniones van contra el sistema. Los inhibe aún más el hecho de que alguna institución de Gobierno los pueda apoyar.

En Argentina se habla de publicidad mordaza. Una institución del Estado pone la publicidad, pero ese medio tiene que acallar su línea editorial respecto de alguna crítica o de algún cuestionamiento a la gestión pública.

En su caso, tienen una mirada crítica de la gestión pública y de la gestión privada. Eso, además, complica mucho más la llegada de sus medios al momento de adquirir o generar contratos con el Estado o con las grandes marcas comerciales.

Consultado, señaló que más que un subsidio al pluralismo, el pluralismo es un deber que tienen todos los ciudadanos, por lo tanto, el Estado debe preocuparse de aquello como un deber.

Con respecto a lo que hacen las empresas, donde más necesitan apoyo es en fortalecerse como tales. Buscar tanto el apoyo del Estado como de otras instancias, para generar una campaña nacional para darse a conocer efectivamente y colocar estos temas en la sociedad.

El pluralismo es necesario, pero solamente en la medida que existan las alternativas a lo establecido, van a estar construyendo un mejor país, una mejor sociedad. Hablar de subsidio al pluralismo no habla bien del país, pero sí existen alternativas viables hablar sobre modificación del IVA, subsidio al papel, etcétera.

27. Intendencia de la Región de Coquimbo.

El Intendente de la IV Región, don Ricardo **Cifuentes**, señaló que, concretamente, se le ha pedido información que precise la cantidad de recursos asignados en los años 2004, 2005 y el primer semestre de 2006, considerando el listado de personas, empresas o sociedades a través de las cuales se realizó el avisaje y los criterios legales y técnicos de selección. En este caso, el informe se refiere a los servicios administrativos del gobierno regional de la región de Coquimbo durante estos años. Sin embargo, hay otro tipo de instrumentos en las regiones que generan gastos e inversiones en esta materia.

Por lo tanto, según lo indicado en la citación, se refirió a dos ítems del presupuesto del Gobierno Regional: Programa 01: de Funcionamiento, y Programa 02: Inversión Regional. Esto es, porque no existe otro órgano público regional dependiente del intendente o del Gobierno Regional.

En cuanto a los gastos de avisaje publicitario Programa 01: de Funcionamiento, con cargo a los recursos contemplados en dicho programa, del Presupuesto Regional, se atienden fundamentalmente requerimientos necesarios para la operación del servicio y se concentran, principalmente, en avisos de llamados a concurso, convocatorias a integrar órganos de participación comunitaria o ciudadana como, por ejemplo, el Consejo Consultivo del Deporte; publicación de resoluciones o decretos de interés general; saludos protocolares en fechas nacionales o institucionales relevantes; contratación de servicios de fotografías y de elaboración de videos para difusión; elaboración de gigantografías, de lienzos y de pendones publicitarios; invitaciones a participar en proyectos financiados por el Fondo de Medios de Comunicación Social; edición y publicación de Cuenta Pública del Intendente; diseño e impresión de material de trabajo para difusión, entre otros conceptos.

Estos gastos se imputan al ítem Publicidad y Difusión y/o Servicios de Publicidad del Programa de Funcionamiento, con cargo a los cuales, en los años consultados, se

aplicaron los siguientes montos: en 2004, 3.669.170 pesos; en 2005, 2.443.113 pesos, y durante el primer semestre de 2006, 898.380 pesos.

Respecto del gasto de avisaje publicitario Programa 02: Inversión Regional, conocido también como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, en lo que dice relación con los recursos aprobados en dicho Programa, corresponden, básicamente, a la materialización de acciones diseñadas en Programas de Difusión de la Gestión e Inversión del Gobierno Regional, concretamente a través del Programa “Difusión de la Gestión del Gobierno Regional de los años 2004 y 2005”, identificado con el Código BIP 20196469 y del Programa “Difusión de la Inversión del Gobierno Regional, año 2006”, identificado con el Código BIP 30057719-0.

Las acciones que se han financiado con cargo a los recursos de estos programas se centran en jornadas de capacitación a dirigentes de organizaciones sociales y a funcionarios, con el objeto de mejorar las redes de comunicación; la contratación de espacios informativos en radio, prensa y televisión; inserciones en diarios y periódicos regionales; elaboración de material de difusión de la gestión e inversión del Gobierno Regional, entre otros rubros.

Los montos involucrados en dichos programas fueron los siguientes: en 2004, 12.203.762 pesos; en 2005, 34.761.982 pesos, y durante el primer semestre de 2006, 9.629.050 pesos. En síntesis, en los años que comprende el presente informe, el Gobierno Regional de la Región de Coquimbo ha invertido en avisaje publicitario la suma de 63.605.457 pesos, con cargo a los recursos administrados en sus dos Programas Presupuestarios.

El avisaje publicitario por medio escrito se distribuye entre empresas regionales, como la empresa Antonio Puga y Cía Ltda., propietaria del diario El Día, de La Serena, con cobertura regional y su empresa aliada Sociedad Editorial del Norte Ltda.; Prensa del Limarí Ltda., propietaria del diario El Ovallino, con cobertura principalmente en la provincia del Limarí; el proveedor Miguel Rebolledo González, propietario de un medio escrito con cobertura en la provincia del Choapa, denominado La Provincia del Choapa; la Sociedad Periodística Tiempo y Cía. Ltda., propietaria de Semanario Tiempo, con cobertura regional; Carlos Oros Rojas, propietario del semanario Opinión Regional, que tiene cobertura principalmente en la provincia de Elqui; sucesión de don Humberto Villarroel, propietaria de un medio escrito denominado La Voz del Choapa, con cobertura en la provincia de Choapa.

Completan esta nómina de proveedores por medio escrito, los de cobertura nacional, como la Empresa El Mercurio S.A.P.; y la Empresa Periodística la Nación S.A., que edita el Diario Oficial de la República.

El avisaje publicitario por medio radial se distribuye entre un número importante de proveedores regionales, como la Sociedad Jaime Díaz Torres y Cía. Ltda., propietaria de Radio Carnaval; Radiodifusora El Faro Ltda., Radiodifusora San Rafael Ltda.; Sociedad Francisco Morales y Cía. Ltda., propietaria de Radio Norte, de Ovalle, con cobertura sobre toda la provincia de Limarí; Sociedad de Comunicaciones Sociales San Bartolomé S.A., propietaria de Radio San Bartolomé; Sociedad Radio Riquelme y Cía., propietaria de Radio Riquelme, de Coquimbo, una de las radioemisoras más antiguas y prestigiadas del país; Sociedad Periodística Guayacán Cía. Ltda.; Sociedad Radiodifusora El Choapa Ltda.; con cobertura en la provincia de Choapa; Agencia Publicitaria Montecarlo Ltda., propietaria de Radio Montecarlo, entre otros medios; junto a Radio Corporación S.A., propietaria de Radio Portales de la IV Región; y otros proveedores de menor concurrencia.

El avisaje por medio televisivo incluye sólo a la Empresa Comercial y de Servicios Thenoux y Manquez Ltda., administradora de un medio televisivo de cobertura regional, conocido como Canal 3: Thema, ahora denominado Cuarta Visión.

Finalmente, respecto de los criterios legales, técnicos y de selección considerados para incurrir en el gasto, en cuanto al antecedente legal, se respalda el gasto incurrido en avisaje publicitario. Se debe citar primeramente la ley N° 19.175 y sus modificaciones. Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional; la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; el decreto ley N° 1.263, sobre Administración Financiera del Estado y sus modificaciones, además de los decretos supremos del Ministerio de Hacienda y las respectivas Leyes de Presupuestos de cada año.

En especial, las normas que regulan el Clasificador de Gastos, que determina y decide el tipo de acciones que pueden ser financiados con cada uno de los ítems y asignaciones que conforman los presupuestos de los servicios y órganos de la Administración del Estado, todo ello en concordancia con la jurisprudencia administrativa que emana de la Contraloría General de la República en la materia.

En lo que respecta al criterio técnico utilizado para adoptar la decisión del gasto se define en cada caso, considerando la naturaleza y características del evento que se trata de apoyar o difundir, sus objetivos, alcances y población objetivo a la cual se pretende llegar, sea nacional, regional, provincial o local, todo ello compatibilizándolo con los criterios que se determinan cada año en la Ley de Presupuestos, particularmente en el compendio de normas complementarias para su aplicación y conforme, además, con aquellos criterios específicos contenidos en las fichas de los programas que con cargo al presupuesto regional han sido aprobados. Han sido dos: los de funcionamiento y los de inversión.

En relación con los criterios de selección es preciso señalar que, a partir de la entrada en vigencia de la ley N° 19.886 y de su reglamento aprobado por decreto supremo N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, instrumentos que cumplen con regular las Compras y Contrataciones Públicas, se ha aplicado plenamente esta normativa a todas las operaciones de servicios de contratación de avisajes publicitarios, cuando el monto estimado supera las tres unidades tributarias mensuales, publicándose el llamado correspondiente en el portal de Internet de ChileCompra, observando los procedimientos, plazos, modalidades de selección y de contratación de dichos cuerpos de disposiciones establecen, siendo fundamental que cada uno de los proveedores interesados estén reconocidos como proveedores del Estado, incorporándose al registro correspondiente, requisito sin lo cual no pueden participar en ninguna licitación.

Para decidir la oferta se han considerado, principalmente, factores de cobertura -nacional, regional, provincial o comunal-, conveniencia económica, relación calidad-precio, plazos, experiencia y cumplimientos de otros contratos anteriores.

El trato directo sólo se ha aplicado a situaciones muy excepcionales, de extrema urgencia, lo cual ha permitido que todas las personas y empresas que prestan servicios de publicidad, estando reconocidas como proveedores del Estado, puedan participar en los procesos de contratación, con la seguridad de que sus ofertas serán consideradas y evaluadas con criterios objetivos y en igualdad de condiciones con los demás oferentes.

El Secretario Regional Ministerial de Gobierno de la Región de Coquimbo, don Patricio **Reyes**, señaló, en primer lugar, que la Seremía no posee recursos propios para la difusión, por lo tanto, no contrata avisaje, sino que cumple una función de asesoría al gobierno regional de Coquimbo en la contratación de publicidad. De alguna manera, hacen una suerte de asesoría, proponiendo ciertas contrataciones.

A fines de 2004, durante la gestión del Intendente señor Felipe del Río, el gobierno regional de Coquimbo contaba con recursos a través del FNDR “Programa de Difusión de la Gestión del Gobierno Regional”. De alguna manera, mediante ese programa se contrataba el avisaje, pues contenía un componente de difusión.

El Intendente de la época, Felipe del Río, estableció, en septiembre de 2004, que fuera la Seremi de Gobierno, quien asesorara al Gobierno Regional, en las contrataciones de avisaje que éste realizaba imputables a dicha línea de difusión de este programa.

Posteriormente, el gobierno regional de Coquimbo presentó un nuevo FNDR para el período 2006-2007, denominado “Programa de Difusión de la Inversión del Gobierno Regional”, que está actualmente en ejecución. Los objetivos del programa son: Finalidad: amplio conocimiento de la gestión del gobierno regional en el proceso de inversión. Propósito: adecuada difusión del proceso de inversión pública. Componentes: creación de instancias de participación de la ciudadanía en el proceso de inversión pública y la implementación de la estrategia comunicacional para la difusión del proceso de inversión regional.

Por otro lado, está la difusión del Consejo Regional que es ejecutado directamente por la Secretaría Ejecutiva de éste.

Finalmente, está la parte que les compete, cual es la gestión y publicación de avisos en medios de comunicación locales sobre áreas y temas prioritarios del gobierno en la región. La Seremi asesora al Gobierno Regional de Coquimbo en el tercer componente, es decir, la contratación de publicaciones en medios de comunicación locales sobre los temas del gobierno en la región.

El Intendente Felipe del Río, de alguna manera, establecía, entre otras cosas, que se utilizara este fondo para los aniversarios de las comunas o para ciertas fiestas nacionales, pero cuando llegó el Intendente Ricardo Cifuentes fue cambiando ese criterio, pues determinó que estos recursos se destinarían principalmente a publicaciones temáticas.

Por lo tanto, se estableció un plan de medios 2006-2007 para difundir ciertos hitos de importancia para el gobierno, tales como las 36 medidas comprometidas por la Presidenta de la República en sus primeros cien días de mandato; el plan regional de gobierno con metas en los ámbitos sociales, productivos, culturales y de infraestructura, constituyéndose en la carta de navegación del gobierno regional entre los años 2006-2010, y el plan cuadrante de seguridad preventiva que comenzó a funcionar el 2006 en las comunas de La Serena, Coquimbo y Ovalle.

La forma de contratación es mediante oficio con propuesta de contratación de publicidad al Gobierno Regional. La Seremi no contrata ningún tipo de publicidad. Si hay algún recurso de este tipo debe estar concentrado en el nivel central del ministerio.

El Gobierno Regional contrata de acuerdo con las reglas generales de la adquisición de bienes y servicios de la Administración Pública, es decir, a través de licitaciones en el portal ChileCompra.

También se ha establecido un criterio de equidad territorial para dar una adecuada cobertura a las tres provincias, de manera de llegar a la mayor cantidad de público. En las publicaciones se intenta convocar a la mayor cantidad de medios, de las distintas provincias, porque de esa manera se da mayor cobertura y se cumple con el requisito de equidad territorial en cuanto al acceso a la información de los ciudadanos de las tres provincias de la región.

De esta manera, también se convierte en una suerte de apoyo a los medios de comunicación local, con lo cual se salva su precaria situación económica. Como esto no se hace de manera discrecional, sino a través de ChileCompra, abarcando la mayor cantidad de medios pequeños, se busca lograr el pluralismo y la transparencia informativa.

En ningún caso se debe mezclar la línea comercial con la editorial; siempre debe prevalecer la libertad de información. Por eso, sólo se contrata avisaje, sin ningún tipo de entrevista asociada a este, lo cual no compromete la libertad editorial del medio para criticarlos o, eventualmente, para hacer sus propios planteamientos. Siempre se ha mantenido una política muy clara en este sentido.

Con los recursos de que disponen, han tratado de cubrir al máximo el territorio de la región y, además, llegar a los medios que muchas veces no tienen posibilidad de acceder al avisaje, al menos, del gobierno, a nivel nacional, como al diario El Día, al canal 2, de Choapa, al Elqui semanario del Valle del Elqui, y a distintas radios del interior de la región. La idea es abarcar la mayor cantidad de medios, sobre todo los más pequeños, que son los más precarios y les cuesta competir en igualdad de condiciones con los medios nacionales.

La cantidad de recursos sólo dice relación con el componente avisaje, no con la totalidad del Programa de Difusión de la Gestión del Gobierno Regional, el cual es mucho más amplio y cuenta con otros instrumentos, como el programa Infobús Ciudadano, que capacita a dirigentes sociales para ir a terreno y en el que trabajan profesionales que asesoran al Consejo Regional en materia periodística. Por lo tanto, se trata de un programa muy amplio, de manera que el avisaje constituye un componente bastante menor.

La administración de la difusión se efectúa por intermedio de la secretaría ejecutiva del Consejo Regional y el Gobierno Regional, sobre la base de las proposiciones de la seremía de Gobierno. El monto total proyectado en avisaje para los dos próximos años asciende a aproximadamente 40 millones de pesos, porque el resto de los recursos serán destinados a otros fines, que corresponden a materias distintas a las que está analizando la Comisión.

Consultado respecto de algunos avisos de saludos aparecidos en medios de la zona, expresó que se trata de prácticas que se vienen realizando desde hace muchos años en la región. Tanto las autoridades como los servicios que contaban con recursos propios para difusión efectuaban saludos en forma reiterada.

En ese sentido, los cambios efectuados por el intendente de la Cuarta Región, señor Ricardo Cifuentes, a las políticas del programa que venía del anterior Gobierno se han notado claramente en el segundo semestre, puesto que, entre otras cosas, el avisaje se ha enfocado fundamentalmente a inserciones temáticas, no a saludos.

Al revisar la prensa de la IV Región de los últimos seis meses se puede corroborar que cada vez son menos los avisos con saludos en los que aparecen autoridades. A su juicio, el criterio aplicado por el intendente de la Cuarta Región debiera ser considerado dentro de los lineamientos generales que proponga la Comisión para regular el avisaje estatal, porque eso ayudaría a evitar la discrecionalidad en la materia.

En cuanto a los criterios técnicos que deben considerar las autoridades regionales, explicó que en la región, con una población muy dispersa, con un nivel de ingresos bastante bajo y con medios muy precarios, hay ausencia total de instrumentos que permitan medir la audiencia de una radio y de un canal de televisión o el tiraje de un medio de prensa escrita, es necesario guiarse, fundamentalmente, por el olfato.

Con el objeto de evitar discrecionalidades, se trata de publicar en la mayor cantidad de medios el mismo aviso, para que no se concentren en un medio por sobre otro y tratar de lograr mayor cobertura territorial, porque no cuentan con instrumentos que permitan medir a cabalidad, de manera científica, la lectoría o la audiencia de las radios y la televisión en regiones.

Se debería regular el incentivo de instrumentos que permitan contar con elementos científicos para contratar, pero la discrecionalidad ya se encuentra reducida al mínimo, porque las contrataciones se efectúan principalmente a través de ChileCompra. Por lo tanto, se establecen los criterios de igualdad de oportunidades para todos los medios, de acuerdo con los términos de referencia que se establecen en el llamado a licitación. Ello para que puedan competir en igualdad de oportunidades.

En tal sentido, los casos de trato directo son realmente excepcionales e incluso inexistentes. Cada vez más se han ido reduciendo al mínimo, sobre todo porque ha habido una mayor aplicación del sistema ChileCompra. Su aplicación ha sido gradual y, a partir de 2005, prácticamente se ha aplicado en el ciento por ciento de las compras sobre 3 UTM.

El Intendente señor **Cifuentes**, añadió que, efectivamente, hay cierta arbitrariedad en esta materia, ya que no existe ningún criterio técnico específico ni hay instrucciones claras ni tampoco un cuerpo legal que lo especifique. Entonces, se trata de un campo de absoluta subjetividad.

Respecto de la imagen de la autoridad en avisos, expresó que ha sido uso y costumbre del Estado durante muchos años. Personalmente, ha tratado de eliminar ese tipo de imágenes. A partir de 2007, recibieron una instrucción de que no debe hacerse, al menos con fondos del Gobierno Regional. Pero hay servicios públicos que siguen utilizando la misma práctica a nivel nacional y regional.

En cuanto a los efectos del avisaje estatal en la orientación editorial del medio, estuvo de acuerdo en que hay serio riesgo de que se termine afectando o influenciando la línea editorial. Pero, al menos en la IV Región, los medios son bastante críticos del Gobierno. Así como hay comentarios interesantes y de reconocimiento de la obra del Gobierno, en algunas materias, también son bastante duros en otros aspectos. En ese sentido, hay bastante equilibrio en los medios, porque se tiende a cuidar mucho la independencia.

Respecto de los criterios técnicos, sostuvo que no hay instrucciones del Estado ni existen manuales que regulen esta materia. Por lo tanto, es un campo abierto y arbitral. Los criterios técnicos referidos tienen que ver básicamente con los contenidos de las materias a comunicar, no respecto de la selección de los medios.

Hace un par de semanas sostuvieron una reunión con la Archi en el seno del Consejo Regional. El presidente nacional mostró un estudio de la audiencia de las radios, que es muy interesante y se está utilizando, porque por primera vez se hizo una encuesta de carácter nacional, en donde están reflejadas todas las radios, incluso las pequeñas de provincia. Es un estudio que los va a orientar mucho respecto del gasto en los futuros meses.

La base técnica de los criterios de cobertura tampoco existe. Sólo conocen el informe de la Archi que los va a guiar en lo sucesivo, pero lo que han tratado de hacer es privilegiar a todos los medios de comunicación por pequeños que sean. Además, hoy tenemos una campaña de promoción y difusión turística.

28. Asociación Nacional de la Prensa.

El señor Juan Luis **Sommers**, Presidente, señaló, en primer lugar, que la asociación no recibe avisaje estatal ni distribuye avisaje. Sus funciones no son comerciales, sino más bien a nivel de relaciones con los asociados. Se preocupa de la relación con los poderes del Estado: todo lo que tenga que ver con leyes, proyectos y otros temas que puedan afectar la libertad de prensa. Además, le interesa crear un ambiente de buena relación con sus socios y, finalmente, promover y difundir la actividad periodística.

La asociación existe desde hace 57 años y asocia a las empresas periodísticas más representativas de Chile: diarios y revistas, de carácter nacional y regional. Si bien es cierto hoy existen muchas publicaciones que podrían pertenecer a esta asociación, ello no ocurre producto de un estatuto bastante antiguo, que no ha sido modificado, que exige a los asociados dos años de existencia en el medio, lo que es un período bastante largo para una publicación, y si lo supera, se debe a que ha sido aceptada por el público. Muchas veces el avisaje y la plata no son condiciones determinantes para que una publicación exista. Por nombrar algunos casos particulares, El Metropolitano y El Diario Siete contaban con importantes recursos, pero no llegaron a puerto.

Generalmente, se piensa que el avisaje va a garantizar que los medios existan, pero no es así. Hay algo en este negocio editorial que hace que los medios sobrevivan. En el sector ocurre lo mismo que en los restaurantes: no porque sea bonito y esté bien ubicado tiene garantizado el éxito. Muchas veces locales con menor calidad o menos sofisticados tienen mejor vinculación con sus clientes.

Sus asociados representan alrededor del 95 ó 98% de la inversión publicitaria, tanto en prensa como en revistas. Esto se hace principalmente a través de agencias de medios, que le entregan a los asociados la publicidad tradicional de las empresas comerciales.

Existe una parte de avisaje estatal que es canalizado a través de los medios regionales. Algunas veces es muy mal canalizado, porque la ley establece que los avisos deben ser publicados en un diario de circulación nacional, aunque ese diario tenga una circulación muy pequeña en esa zona de influencia.

Seguramente los diputados de regiones saben que el diario local tiene mucho más influencia que el de circulación nacional. Es una realidad. Incluso, se ha visto en la televisión en este último tiempo con los problemas del sistema de transporte. No puede ser que toda la información nacional se centre en Santiago.

En los pequeños diarios del país, que hacen que, efectivamente, exista la diversidad de opinión, la capacidad para que la comunidad se informe de lo que pasa en su localidad, es en donde tiene una mayor incidencia el avisaje estatal. En los diarios grandes, pertenecientes a las cadenas de El Mercurio o Copesa, el avisaje estatal es muy menor respecto de sus ingresos, pero no así en los diarios pequeños.

La Asociación Nacional de la Prensa tiene una vinculación directa con el gremio de suplementeros. La ley N° 17.393, estableció un convenio prensa-suplementeros, que tiene poco más de 30 años, mediante el cual se exige a la Asociación Nacional de la Prensa una cantidad de prestaciones para los suplementeros. Por ejemplo, tienen consultorios que le ofrecen prestaciones de salud, se maneja un sistema de porcentaje de las ventas de ejemplares, que se le paga a la confederación.

Esa normativa los obliga a mantener una vinculación muy fuerte con ese canal, que tiene una cantidad de puntos de distribución en las calles, pero, muchos alcaldes ponen restricciones a la exhibición de ejemplares e, incluso, a la permanencia de los

quioscos. Es un círculo vicioso, porque la prensa regional necesita venderse, necesita exposición y, para ello, necesita puntos de venta.

Por otra parte, el avisaje de las empresas comerciales, de *retail* y supermercados es un ítem importantísimo que pasa por decisiones centrales en Santiago y, al final, las regiones reciben muy poco. Es muy pequeña la cantidad del avisaje comercial que llega a los diarios de regiones.

La Asociación Nacional de Prensa tiene, además, una fundación de la prensa, que se dedica al bien.

La función de la ANP es relacionarse con los poderes del Estado. Normalmente, se tratan temas difíciles, conflictivos, como el estudio de proyectos de ley, como el Estatuto del Periodista, el tema de la protección y de la privacidad, la ley de prensa, que demoró diez años en ser aprobada, etcétera. Tienen una relación bastante cercana con el Ministerio Secretaría General de Gobierno.

La fundación se preocupa de temas importantes, porque, junto con la libertad de prensa, también es importante la responsabilidad. La fundación tiene un estudio, llamado "Barómetro de acceso a la información", donde se mide la capacidad que tienen los periodistas de acceder a información pública en las organizaciones públicas y privadas. En ese sentido, hay organismos que mejoran y otros que empeoran dicho acceso.

Hace poco tiempo se publicó un "manual del periodista", en el que se abordan temas como el derecho y la ética, de manera muy sencilla, y cualquier periodista puede encontrar la respuesta a preguntas relacionadas con el secreto profesional, con lo que se debe hacer si le incautan el computador, con la difamación, con la censura, etcétera. Además, se hizo una relación práctica entre las leyes y los fallos de la Corte Suprema.

Más que la labor comercial de cada medio de comunicación, les interesa la labor periodística. A su juicio, la perduración de un medio de comunicación no está relacionada necesariamente con la cantidad de recursos de que disponga para funcionar, sino con la calidad de la información que entrega y con que al público que lo lee, que lo consume, le guste el producto. Por lo tanto, tienen una responsabilidad frente a la calidad del contenido.

Ahora están trabajando con la información económica. Los mercados bursátiles han evolucionado fuertemente. Hoy, la prensa puede tener un efecto importante en la variación del precio de las acciones, por ejemplo, de las sociedades anónimas deportivas. Así, si la prensa publica que Claudio Borghi, entrenador de Colo Colo, se va a otro equipo, ello puede hacer cambiar el valor bursátil del club.

Por lo tanto, tienen una nueva inquietud y, por eso, están trabajando en un manual sobre información económica y periodística. La principal labor de la asociación es mejorar los contenidos, a fin de tener un mejor periodismo, un periodismo más responsable y más ético.

Asimismo, como asociación han desarrollado vínculos con sus pares de los países vecinos. Hace un año y medio comenzaron reuniones bilaterales con los colegas peruanos, donde también participaron la Cancillería y las embajadas locales. Las reuniones de trabajo abordan temas como la responsabilidad de la prensa frente a las relaciones bilaterales entre ambos países. El objetivo de estas reuniones es, simplemente, corroborar información. Por ejemplo, sobre el tema del límite con Perú se está llegando a un acuerdo para que los editoriales de El Mercurio se publiquen en el diario El Comercio, de Lima, y viceversa. Así se sabrá qué se dice en cada país sobre el tema en particular.

Ya sostuvieron reuniones con representantes de Bolivia y, el próximo jueves, lo harán con Argentina. Viajará una delegación de doce directores de diarios -El Mercurio, La Tercera, Diario Financiero, El Rancagüino, El Sur de Concepción, entre otros- a reunirse con los pares trasandinos, y durante uno o dos días conversarán con ellos sobre ética, se establecerán vínculos y se compararán los procesos de acceso a la información.

También tienen un consejo ético de los medios de comunicación, conformado por gente buena que se dedica a velar por la ética.

En términos prácticos, son los diarios regionales los que hacen ver su inquietud. Se han enviado documentos, sobre todo a las intendencias, respecto de la publicación de avisos legales. Más que considerar la calidad de la publicación, muchas veces la ley obliga a que se publique en un medio de circulación nacional cuando hay una licitación, por ejemplo, en Talca. Seguramente, en muchas oportunidades, los interesados de la zona no tienen ninguna posibilidad de ver esa publicación de licitación.

El aviso estatal es un porcentaje bastante menor dentro de la torta publicitaria, pero en ciertos diarios es un porcentaje muy pequeño y, mientras más regional, es más reducido. Por ejemplo, para el diario El Ovallino, lógicamente, puede ser mucho más determinante que para El Sur, de Concepción.

Efectivamente, hay mucha preocupación por parte de las autoridades respecto de la concentración de los medios, tema que es súper recurrente. En términos prácticos, la concentración de los medios es un tema muy recurrente. Muchas veces es la única forma de que los medios regionales subsistan.

Hace algunos días habló con el presidente de la Asociación de Radiodifusores y comentaban que algunas radios de Ovalle se están cerrando por falta de financiamiento. El camino que le queda a esa radio es vender su frecuencia. Aquí entra el tema del fondo de financiamiento de medios de comunicación, en el cual la radio se lleva el 60% y la prensa un 40%. El año pasado, ese fondo ascendía a 180 millones de pesos; ahora es de 517 millones de pesos para el 2007.

Hata el año pasado, con 180 millones, y 1.500 radios regionales, muchos medios ni siquiera hacían el intento de hacer la presentación, por los costos involucrados. Ahora, con 570 millones de pesos, al menos hay una motivación mayor, ya que se podrían llevar 1 millón 200 mil pesos, en vez de los 400 mil pesos del año pasado, pero aún es poco.

Definitivamente, más que la libertad de expresión, lo importante es la capacidad que tenga la gente de informarse de acuerdo con lo que ellos quieran consumir. Existe la preocupación de que puedan desaparecer muchos medios regionales. Pero, concentrarse no es desaparecer. Concentrarse tiene que ver directamente con la propiedad del medio, y es un camino natural, y no solamente en Chile, sino en el mundo entero. Cuando vienen cadenas internacionales, claramente hay un riesgo.

El aviso legal se rige por ciertas normas y la ley obliga a que se haga en un medio de circulación nacional. Entonces, muchas veces, las intendencias u organismos públicos responsables de publicar ciertos avisos, lo hacen en diarios nacionales, en circunstancias de que la zona de incidencia, de influencia del aviso es la zona local. Hay muchos casos en los cuales el tipo de licitación obliga a publicar en un medio nacional. Pero, la zona de influencia de la licitación no tiene nada que ver con el medio de circulación nacional.

En la ANP no están representados los medios electrónicos que están en Internet. Ellos están representados en una asociación que se llama Asociación de Medios en Internet. Los estatutos de la ANP establecen que sólo se pueden asociar las publicaciones de venta al público en calle. Generalmente, se trata de papel impreso que

está en la calle. Más aun: una revista de un centro comercial que no se venda en la calle, que no tiene precio de tapa, no puede asociarse con ellos, debido a sus estatutos.

Si tuviera la posibilidad de administrar recursos, dispondría fondos a una empresa que hiciera las verificaciones de lectoría y circulación regionales para contar con esa información. Por ejemplo, Procter & Gamble, que es una empresa gigantesca, tiene una agencia de medios que, a su vez, tiene un programa que evalúa cuál es el mejor medio para publicar sus avisos, de acuerdo con el *target* o grupo objetivo que se desea impactar.

Hoy, como los medios regionales no tienen ninguna información que se pueda introducir en un sistema automatizado, que utilizan las empresas para evaluar, entonces no existen, razón por la que no aparecen en el listado que utilizan las grandes empresas a la hora de analizar en qué medios publicarán sus avisos. Los medios pequeños, como El Observador, de Quillota, no tienen la posibilidad de hacer un estudio, porque no pueden invertir quince o veinte millones de pesos en un estudio que nada les garantiza. Pero si hacen lo que han hecho ellos, efectivamente esa prensa regional puede salir adelante.

29. Ministerio Secretaría General de Gobierno.

El Ministro, don Ricardo **Lagos** Weber, señaló, en primer lugar, que el objetivo del avisaje estatal dice relación con dos temas. Primero, con campañas de interés público, de advertencia a la ciudadanía sobre determinadas políticas públicas, campañas relacionadas con temas de salud, de anuncios para postular a algunos beneficios estatales, etcétera; segundo, que cae más de lleno en el tema de avisaje estatal y que es objeto de mucho estudio, lo que dice relación con los llamados a licitación, de compras públicas o el avisaje de clasificados propiamente tal, que realizan diversos servicios.

En segundo lugar, aseveró que las cifras varían de servicio en servicio y de ministerio en ministerio. En lo que dice relación con el ministerio Secretaría General de Gobierno, el ítem presupuestario que da cuenta de esto está bajo el ítem de Bienes y Servicios de Consumo, es un presupuesto relativamente modesto, pero no insignificante, alrededor de 10 a 12 millones de pesos al año.

Dentro de esto existen llamados a concursos para los Fondos de Medios Regionales y el Fondo de Desarrollo para la Sociedad Civil y, junto con anunciar, se publicitan los resultados de los mismos. No hay un ítem muy significativo con llamados de otra naturaleza.

Observó que no hay un criterio único a nivel del aparato del Estado, un cuerpo legal o cuerpo regulatorio que especifique los criterios sobre los que se basa el avisaje. Sin perjuicio de ello, lo que resalta de los oficios que se han remitido, junto con los números y guarismos que ahí se incluyen, es que en el tema de los criterios se tiende a privilegiar audiencias, lectorías.

Eso dice relación con que hay un nivel de concentración en el tema de la prensa que hace que, en una campaña de interés público, se tienda a privilegiar a aquellos medios que se supone van a tener mayor lectoría. Tal vez eso explique por qué algunos medios de prensa tienden a concentrar más que otros. También se privilegia no sólo en el número de lectoría, sino en el público objetivo. Hay algunos medios que tienen un determinado *target* o público objetivo.

En tercer lugar, no habiendo este criterio, al parecer de los mismos estudios, se observa una concentración en determinado tipo de medios, pero esto varía si es que se trata de medios escritos, de televisión o de radio.

A nivel de Gobierno no existe información centralizada de todo lo que dice relación con los *rating* en los diversos medios. Hay empresas que se dedican a eso. Existe

información relativa a canales de televisión, pero no una información generalizada. Además, ChileCompra ha sido un elemento nuevo que ha ayudado a morigerar las inquietudes que había respecto a la forma en que tiene lugar el avisaje estatal.

Se le ha planteado que, tal vez, ChileCompra debía tener una injerencia mayor, pero hoy hace lo que le está permitido hacer. Otra cosa es si se le podrían exigir otras tareas adicionales, para salvaguardar el uso de los recursos públicos en el tema del avisaje.

Desde ese punto de vista, ChileCompra procede a hacer pública licitaciones del aparato del Estado, pero, a partir de lo que ley le permite, no está facultado para hacer otro tipo de análisis, estudios o recomendaciones.

Al respecto, esta discusión es pertinente, por cuanto el tema del avisaje puede tener un impacto indirecto pero no un caos en el financiamiento de determinado tipo de medios de publicación. Para decir las cosas francamente, eso es lo que se detecta por opiniones de especialistas en la prensa.

Sin embargo, entendiendo la necesidad de financiamiento que puedan tener diversos medios nacionales, locales o regionales, de cualquier tendencia, el avisaje estatal no está pensado para financiar medios, sino que está establecido para licitar y llegar al público que se requiere para que los recursos del Estado se usen de mejor manera o para hacer campañas de utilidad pública, y no necesariamente para financiar un medio en particular o determinado tipo de medio.

Entonces, pretender esto, a través del avisaje estatal, claramente amerita una discusión de otra naturaleza, porque no es lo que se entiende como objetivo del avisaje estatal.

En todo caso, es evidente que no es posible sustraerse de los efectos que genera este avisaje. En esta materia hay que analizar la experiencia de otros países, para saber cómo han resuelto este problema. Una fórmula es establecer ciertos criterios y umbrales con respecto a qué tipo de publicaciones tienden a tener subconjuntos de publicaciones que tienen que ser, tal vez, para pequeños medios o medios regionales en algunos lugares. Esto no está regulado en Chile, en el entendido de que puede haber un efecto indirecto como consecuencia de avisaje estatal. Pero, la política del avisaje estatal no está pensada para financiar determinado tipo de medios.

Estimó que no tendría ningún sentido, por ejemplo, publicitar en un medio muy reducido o en uno de circulación muy menor o de un público muy agotado, avisaje de obras públicas para arrendar máquinas Caterpillar. Podría tener el efecto de ayudar a ese medio para su financiamiento, pero no se conseguiría el objetivo de resguardar el uso correcto de los recursos públicos.

También hay otros mecanismos como el del fondo de medios regionales, que es un programa de 180 millones, que, a partir de 2007 se ha aumentado a casi 1 millón de dólares. A este sistema tienen acceso los medios mediante concursos para hacer frente a sus necesidades de financiamiento y, al mismo tiempo, dar respuesta a lo que es la necesidad de información a nivel local, provincial, etcétera.

El tema del avisaje persigue dos objetivos fundamentales: servicio de utilidad pública y avisaje a través de licitación de compra. También está pensado para maximizar los recursos públicos, y no buscar otros fines, lo cual sí puede tener efectos indirectos y hay que velar por ellos.

Además, no hay un sistema de regulación única a nivel del aparato público que establezca de manera clara o definitiva cuáles son los criterios a nivel central. Cada

servicio tiene sus propios criterios, como ha quedado de manifiesto en los oficios que se les han enviado, pero no hay una autoridad central.

Consultado, señaló que está claro que la Comisión está abocada a ver la transparencia, la forma y los criterios, si los hubiere, para asignar el avisaje del Estado a determinados medios y que no se está preguntando sobre el financiamiento de tales o cuales medios.

Uno de los grandes temas que rodea el tema del avisaje estatal es la transparencia, que de suyo debería estudiarse. En general, están estrechamente relacionados el avisaje estatal con el favoritismo a determinados medios, en perjuicio de otros.

El avisaje estatal persigue objetivos propios y no el financiamiento de medios. Quien quiera financiar medios debe buscar otras fórmulas para conseguir ese objetivo, pero no se puede hacer a través del avisaje estatal, a menos que se cambie su objetivo.

Explicó que el Ministerio Secretaría General de Gobierno carece de atribuciones legales para prescribir normas para el resto del sector público, lo cual no obsta que, eventualmente, pudiera tratar de aunar criterios.. Así como en el ministerio se puede tener un criterio, éste puede ser compartido con otros servicios del Estado.

Respecto del tema de los medios regionales, de los pocos independientes que van quedando, que se deben financiar solos, porque los que pertenecen a cadenas siempre tienen alguna forma para apoyarse en las espaldas del medio principal, efectivamente, hay políticas de fomento de estos medios, pero la vía que se utiliza no es la del avisaje sino la de los fondos directos concursables que cumplen el objetivo de ser transparentes y abiertos.

El Fondo de Medios Regionales, que se establece en 2001-2002, con una modesta suma de 180 millones de pesos, que llegó a alcanzar los 200 millones en 2005, para que fueran distribuidos en todas las regiones, a su juicio, es una cifra ridícula, por lo baja. Así y todo, los medios regionales aseguran que ese fondo es importante. Ahora, ese fondo se ha aumentado de 200 millones a 500 millones de pesos, lo cual, ciertamente, tendrá un impacto.

Sostuvo que esa la vía adecuada, ir fortaleciendo el fondo y hacerlo más amplio, para permitir mayor concursabilidad y distinguir entre medios pequeños y grandes. Se habla de diversidad de medios, pero en regiones hay medios, los que están ubicados en las capitales regiojnales, que, a veces, tienen más posibilidades de ganar esos concursos que los de ciudades más pequeñas o pueblos.

Hay temas que se pueden revisar, como el de la transparencia o cómo se desglosan los gastos, etcétera. Además, resulta razonable plantearse sobre la definición de periódico, pues hay medios escritos, que salen cada 15 días, que tienen más tiraje que varios diarios juntos de regiones, pero que no reciben avisaje estatal. Por lo tanto, es necesario preguntarse qué se quiere privilegiar.

La normativa que establece que el aviso tiene que salir tres días consecutivos, es equivalente a decir que un periódico tiene que salir tres días consecutivos, pues se deja fuera a medios que fijan líneas editoriales claras, que tienen una gran lectoría y una gran circulación, pero que están impedidos de recibir avisaje estatal.

Chilecompra apareció el 2003 y ha mejorado sustantivamente el sistema de transparencia de las adquisiciones. Sigue habiendo irregularidades, pero mucho menos que antes, que se pueden detectar y denunciar. Si se quiere dar más atribuciones a

Chilecompra, se puede conversar el tema, pero no puede atribuirse a una falencia, ya que Chilecompra actúa dentro de los márgenes que le permite la ley.

Chilecompra es una herramienta muy importante cuando se habla acerca de los medios regionales. El tema de los fondos de medios regionales es importante. Si 200 millones eran importantes, entonces 500 millones hacen una diferencia. Si esos 500 millones se pudieran aumentar 10 veces, entonces, se podría hacer una mayor diferencia.

En cuanto al sentido que tiene publicitar en un medio escrito que, en general, tiene menos circulación que otros medios, sostuvo que sería más fácil recurrir, quizás, a Internet y a Chilecompra, que andar buscando en los diarios, todos los días, algún aviso.

Además, se ahorra mucho dinero, porque en Internet la publicidad es prácticamente gratis. En consecuencia, se pueden ahorrar muchos recursos al evitar publicar avisaje escrito, que llega a poca gente y que genera suspicacias de cierta naturaleza, y se publica en Chilecompra vía Internet.

Los recursos que se dejan de gastar en avisaje escrito, tal vez, podrían destinarse a los fondos de medios regionales o parte, o se puede establecer el criterio de publicar un porcentaje en medios impresos y otro porcentaje se podría destinar a Chilecompra vía Internet, por lo cual se liberan recursos que irán directamente en apoyo de los medios regionales.

Finalmente, aseveró que, si se sustraen recursos para medios escritos, tal vez se puedan usar para fines de propaganda radial, pues ésta llega a muchos más ciudadanos y a lugares donde sólo llega un ejemplar de El Mercurio, como a Cabildo. Sin embargo, en esa ciudad hay, al menos, dos radios que se escuchan mucho, por lo que los recursos estatales rendirían mucho más.

El Director de Comunicaciones, don Juan **Carvajal** señaló algunos criterios que es necesario tener en consideración. En primer lugar, es necesario decir que los medios de comunicación sobreviven con el avisaje publicitario. Éste es el mecanismo mediante el cual consiguen sus ingresos.

En Chile, el avisaje publicitario es 5,3 veces mayor a la inversión en Salud de un año. Y si se compara esto con la inversión que el Estado hace en publicidad, la cifra es infinitamente menor. En consecuencia, se está hablando de una cantidad que, vista desde la perspectiva de los intereses del Estado, es importante, pero que, desde el punto de vista del financiamiento de los medios, no es sustantivo.

Las únicas excepciones, en cuanto a mantención o subsistencia de medios, son, probablemente, el diario La Nación, que tiene el Diario Oficial y una imprenta, que le da un sistema de subsistencia distinto al de los otros medios, y el diario El Mercurio, que también tiene imprenta.

En segundo lugar, se han ido creando mecanismos de transparencia que son importantes para los efectos de decidir dónde publicar y con qué criterios. Al respecto, el sistema de rating que existe para la televisión entrega señales importantes en cuanto a focalización-segmento. De la misma forma, el sistema de audiencia en las radios también da una serie de pistas importantes.

Sin embargo, falta claridad y transparencia en los diarios, por cuanto existen datos de circulación, pero de lo más importante, que es la venta, no hay. De manera que, cuando se quiere avisar, no se cuenta con un dato exacto. No es lo mismo decir: hay cien mil publicaciones del diario El Mercurio, que decir que tiene cuarenta mil ejemplares de venta, con lo cual logramos saber dónde se focaliza esa venta.

En tercer lugar, la ley limita bastante las posibilidades de avisaje del Gobierno. Es decir, tienen posibilidades de avisar sobre concursos o sobre políticas ya aprobadas. Para ellos también se ha ido limitando cada vez más el decidir dónde, cómo y con qué avisar.

En cuarto lugar, como Gobierno, cuando se quiere hacer alguna publicidad o poner algún aviso, indudablemente, va en su propio detrimento si se elige un medio y una focalización equivocados. Esta elección es conveniente, por cuanto si se tiene que difundir, por ejemplo, que se ha cumplido la meta de la ficha de protección social, destinada principalmente a los sectores más pobres, tal aviso saldrá en un medio que tenga correspondencia con la gente a la cual está destinado el mensaje. Por ejemplo, ayer, en el diario La Cuarta, apareció un mensaje sobre esta ficha de protección social. Si se hubiera publicado en El Mercurio, el destinatario habría sido el equivocado.

En quinto lugar, aclaró que, por ley, tienen la tarea de ser el nexo entre el Gobierno y la sociedad. Por eso, sus funciones son nutrir informativamente de análisis de prensa y de previsiones a todas las autoridades gubernamentales. No ocurre lo mismo en el ámbito del control del avisaje.

Sin perjuicio de ello, estiman que el tema es importante, por cuanto influye decisivamente sobre qué se informa, a qué tipo de público y qué mecanismos se ponen disposición de esta tarea.

El Ministerio, particularmente, la Secretaría de Comunicación, acaba de publicar un libro sobre la función política de la televisión e incluye un DVD con información registrada desde hace cinco años sobre seguimiento de actores y temas.

Por lo tanto, tienen la contratación del sistema de *rating* de televisión, el cual es, sin duda, un aporte muy sustantivo para efectos de dar alguna luz, cierta claridad, acerca de qué y dónde avisar. Eso lo tienen a disposición de los ministerios, cuando lo solicitan.

Además, coordinan la política comunicacional. Si bien los ministerios no tienen obligación de acudir a ellos, algunos sí lo hacen, especialmente para que elaboren los contenidos de los *spot* publicitarios que quieren hacer en televisión. Eso les permite ayudar mucho más.

Respecto de la gran cantidad de avisaje que tiene TVN, es evidente que dicho canal no se financia con el avisaje estatal, porque ese aporte es infinitamente menor. No obstante, el *rating* de Televisión Nacional permite, como Gobierno, llegar de mejor manera a los sectores más modestos. Canal 13 casi no tiene llegada, en su programación diaria, al grupo D, dejando fuera a los sectores a los cuales se dirigen muchas de las políticas de vivienda, de salud o de educación.

Hay otra situación particular que también hace que disminuya la cantidad de espacio que se contrata en dicho canal de televisión. Por ejemplo, respecto de las campañas que se han hecho en relación al sida, el Canal 13, por razones valóricas, se ha puesto al margen; por tanto, eso hace que vaya creciendo la publicidad en TVN.

Sin embargo, en materia de prensa escrita, probablemente El Mercurio es el medio que concentra mayor información del Estado. Hace poco, se realizó un seminario de medios regionales, los que en su totalidad reclamaban porque el Estado no avisa en ellos. En materia de avisaje general en medios regionales, sin duda alguna, hay mucho que avanzar, ya que la realidad nacional es muy distinta a la regional.

Existe mucha información precisa acerca de los destinatarios de ciertos medios de comunicación, como un diario o una radio. Por ejemplo, a determinada hora, la radio

Pudahuel llega mucho más a las familias de estratos C3, D y E. Pero eso no existe respecto de las regiones.

En resumen, pueden prestar más colaboración en cuanto a la entrega de indicadores o elementos que permitan decidir mejor sobre la materia. También en cuanto al avisaje regional, no cabe duda que se puede avanzar mucho más.

Existe una legislación que de una u otra forma va limitando y estableciendo con mayor claridad los ámbitos en los que pueden actuar. Sin duda, hay que seguir desarrollando el tema del avisaje del Estado. Ello, porque hay medios de comunicación que, a través de la historia, han podido sobrevivir gracias a él.

El avisaje publicitario también es un medio de limitación de la independencia y de la autonomía. Por ejemplo, un canal de televisión que tenga como gran avisador a una multitienda en la cual se produzca un escándalo muy grande, probablemente no informará con la libertad y la extensión con que lo haría en otras condiciones.

Sin duda, el avisaje publicitario es un tema importante, pero es bueno ponerlo en el contexto general de cuánto corresponde a lo privado, cuánto a lo público y qué limitaciones de pueden establecer.

Por último, en cualquier caso, a ellos les corresponde optimizar al máximo los recursos que tienen, porque los únicos perjudicados son ellos mismos si ponen un aviso publicitario que no llegue al destinatario al que está pensado y que no tenga el efecto que se quiere. En definitiva, si eso ocurre, son las políticas del gobierno las que no se difunden adecuadamente.

30. Ejército de Chile.

El General de Brigada Andrés **Avendaño**, Secretario General, señaló, respecto del avisaje y la publicidad que realiza el Ejército que, en términos generales, apunta a tres áreas: informar a la ciudadanía acerca de los procesos de reclutamiento y captación de personal que realizan las escuelas matrices, la Escuela Militar y la Escuela de Suboficiales, y los que lleva adelante la Dirección del Personal cuando se trata de concursos públicos para seleccionar personal para la institución.

Una segunda área está vinculada con uno de los ejes de la acción del Ejército: la contribución a la unidad nacional. En este caso, el avisaje se relaciona con el desarrollo y estímulo de los valores nacionales, a través de la conmemoración de hechos históricos y de los aniversarios patrios. La tercera área se relaciona con la difusión de actividades que tienen por objeto aportar al desarrollo nacional, como las que realizan el Hospital Militar o el Cuerpo Militar del Trabajo, las cuales se ponen en conocimiento de la opinión pública a través de avisos en los diarios. En términos generales, éstas son las áreas en que el Ejército invierte en avisaje y publicidad.

Los montos más significativos son los que están relacionados con los procesos de ingreso a la Escuela Militar, producto de que para ello se trabaja con una empresa de publicidad que se encarga de la difusión, de la campaña publicitaria, etcétera.

Para el resto, como, por ejemplo, la captación de personal que realiza la Dirección del Personal, se utilizan montos bastante menores, ya que sólo consiste en la publicación de avisos en los diarios cada vez que se llama a concurso público para proveer uno o más cargos. A veces, el Departamento de Comunicaciones también gasta recursos en avisaje. Lo hace para difundir, a través de distintos medios, algunas actividades que se desarrollan en forma interna dentro del Ejército.

En cuanto a los montos que se destinan al conjunto de esos objetivos, el promedio anual es del orden de los 130 millones de pesos. Algunos años es un poco más; otros, un

poco menos. Pero siempre en un monto cercano a esa cifra. Los montos globales de los últimos cuatro años van de los 130 a los 140 millones de pesos.

El Ejército trabaja y ha trabajado con agencias de publicidad, que son las que han llevado adelante las campañas de difusión de la Escuela Militar. La actual empresa ganó la licitación por dos años. Terminado ese período y a través de concurso público, se licita nuevamente. Puede ganar la misma u otra empresa distinta. Hace dos años se trabajó con otra y se cambió el diseño de la campaña. El resto del aviso se hace en forma directa con los medios, fundamentalmente con los escritos.

Ahora bien, se utilizan tres criterios para seleccionar el medio: primero, el nicho que cubre el medio para pasar el mensaje. Por ejemplo, en todo lo relacionado con los soldados conscriptos y estímulos para el servicio militar, campaña que no lleva el Ejército, sino la Dirección de Movilización con montos bastantes significativos, se utiliza el diario La Cuarta.

El otro criterio es la circulación del medio. La mayor parte del objetivo de los mensajes tiene un interés nacional, por lo tanto, son los principales diarios nacionales a los que se recurre.

Por último, los niveles de lectoría que también van asociados al nivel de circulación. Esos son los tres grandes criterios. El 80% se concentra en forma equilibrada entre El Mercurio, La Tercera y La Segunda.

En televisión, prácticamente no se avisa nada, puesto que los mismos hechos son eventos noticiosos y, por lo tanto, son gratis. Por ejemplo, Megavisión ofrece gratuidad para pasar algún tipo de mensaje sobre todo a los procesos de admisión de la Escuela Militar.

La Dirección General de Movilización depende del Ministerio de Defensa y tiene dos grandes áreas. En primer lugar, tiene el poder de los recursos humanos con que funcionan las instituciones, cuyo peso más importante lo lleva el Ejército -este año se acuartelaron 11 mil soldados- y en menor medida las otras instituciones. En segundo lugar, tiene todo el control de la ley de Armas y Explosivos.

Señaló desconocer el monto de publicidad que se utiliza, pero, aseveró que gran parte de la campaña de los soldados conscriptos es gratuita, debido fundamentalmente a convenios con la Archi. Seguramente, la televisión no ha de ser gratuita y se debe pagar precios bastante más altos que en un medio escrito.

El aviso aumenta en los aniversarios institucionales y efemérides. Por ejemplo, en pocos días más se realizará el juramento a la bandera y se espera un proceso de difusión de las causas que hacen que año a año se realice este juramento: la difusión del combate de la Concepción y de los mensajes a las familias de los conscriptos, etcétera. Luego, el 20 de agosto se celebra el natalicio de Bernardo O'Higgins y el 9 de septiembre el aniversario del Ejército.

Los grandes gastos están cercanos a estas efemérides o a hechos de la historia. Por ejemplo, un inserto de la Batalla de Maipú, etcétera, con el objeto de mantenerla presente y contribuir a mantenerla viva.

En general, no hay gratuidad de parte de los medios, excepto la campaña de la Escuela Militar que fue difundida por Megavisión, no en horario *prime*, pero los mensajes de los *spots* de televisión fueron gratis. El resto es todo pagado.

En el Ejército hay una estructura comunicacional centralizada en la concepción y descentralizada en la ejecución. A nivel de la Comandancia en Jefe, dependiendo de la

Secretaría General, está el departamento comunicacional del Ejército, que es el encargado de regular todos los aspectos comunicacionales, pero en lo global.

Cada organismo del Ejército o unidad es autónoma en el manejo de sus comunicaciones, pero no autónoma del presupuesto. El 80% del presupuesto está concentrado en el departamento comunicacional y algunos organismos, que son muy específicos, como la Escuela Militar, la Dirección de Personal, la Dirección de Logística, que tienen fondos presupuestados para los llamados a licitación, los llamados a ventas y los concursos públicos, que son presupuestos bastante menores y hasta insignificantes.

En el plano conceptual, el Ejército tiene una política comunicacional que norma todos los procedimientos, las formas de actuar, pero en un plano teórico. Establece quién puede hablar, cuándo no hablar, qué materias puede, por ejemplo, difundir el comandante de un regimiento en Porvenir y cuáles están fuera de su ámbito. Ése es el marco teórico.

Dependiendo de los períodos de mando, el comandante en jefe, en función de los objetivos institucionales que se ha fijado para su período, elabora una estrategia comunicacional que pone énfasis sobre qué puntos se van a discutir, qué interesa transmitir a la opinión pública o a qué quiere bajarle el perfil.

En las unidades, guiadas permanentemente, establece, incluso, procedimientos cuando hay crisis. Por ejemplo, si muere un soldado en un regimiento, dictamina cómo debe ser el trato con la prensa, cómo se debe actuar, etcétera. Eso está normado en la política. Ahora, la estrategia le señala que destacar tales o cuales actividades previstas para el año, difundirlas, pero sin recursos. Por lo tanto, cuando llega el momento de hacerlo, se entregan centralizadamente desde el departamento comunicacional en la comandancia en jefe o por la vía de los medios locales. En provincia es bastante más fácil, porque prácticamente se hace en forma gratuita.

31. Armada de Chile.

El Contralmirante señor Eduardo **Troncoso**, Contralor de la Armada, señaló que asistía a esta Comisión en representación del Comandante en Jefe de la Armada, pero que, también, concurre a esta sesión el subdirector de Asmar, Artilleros y Maestranza de la Armada, señor Félix Ruiz.

En alguna instancia del intercambio epistolar entre esta Comisión y la Institución, se pidió que se entregara el detalle de todo el avisaje que realiza la Armada, pero resulta que Asmar es una empresa autónoma del Estado respecto de cuya gestión no responde ante el comandante en jefe, sino ante el Ministerio de Defensa. Por esa razón, su intervención se referirá al avisaje que realiza la Armada, excluyendo lo que hace Asmar.

La Armada no hace publicidad de las actividades que realiza, pues no vende nada; presta un servicio a la Patria. Por esta razón, sólo se difunde aquello que la ley exige divulgar. En ese contexto, al igual que el Ejército, realizan actividades publicitarias para captar personal, que es indispensable, ya que sin personal no existiría la Institución.

Resulta muy importante captar jóvenes. La institución compite con todas las universidades y con los institutos superiores y técnicos. Es una tarea enorme. Incluso, compiten con el Ejército y la Fuerza Aérea, por lo que tienen que hacer un gran esfuerzo por captar la mejor gente posible. Por eso, su principal gasto es en publicidad. Eso lo hace la Dirección General de Personal, a través de la oficina de Reclutamiento.

También tienen áreas de servicio público, siendo lo más relevante la campaña del 137 para preservar la vida humana en el mar durante el período de verano. Esto lo hace la Dirección General del Territorio Marítimo a través de sus organismos técnicos.

Además, hay una serie de actividades que coordina el servicio de Relaciones Públicas, dirigido por un director de comunicaciones, cargo recientemente creado, cuyo principal ejecutor es también la Directemar, orientado al fomento de la conciencia marítima, que es su misión, y la forma de conseguirlo es publicitando ciertas actividades, en ciertos casos, subsidiar folletos o suplementos que vienen en ciertos diarios, cuando no son financiados por los propios avisadores. En términos de magnitud, eso sería lo más importante.

Sus gastos han sido informados en documentos trimestrales a la Comisión. Hizo entrega de un resumen correspondiente al período 2006. El total en publicidad suma un poco más de 300 millones de pesos, siendo ocupados casi 200, por la Dirección de Personal para efectuar campañas de captación de postulantes a la Escuela Naval, a la Escuela de Grumetes y a otras escuelas matrices.

En lo que respecta sólo a prensa escrita la suma alcanza a los 38 millones de pesos y fracción, de lo cual un porcentaje bastante alto va a las empresas El Mercurio y Copesa. Se usa un criterio eminentemente técnico. La persona responsable de cada una de las campañas, realiza un estudio, en algunos casos se contratan empresas de publicidad para que los asesoren, todo ello a través de concursos públicos, como ChileCompra, o se utilizan, si es conveniente, los convenios establecidos.

Hay ciertos medios que tienen convenios marco y otros no. Por ejemplo, a nivel nacional, El Mercurio de Santiago, La Cuarta, La Nación, La Segunda, La Tercera y Las Últimas Noticias. A nivel regional, El Mercurio de Valparaíso, La Hora, El Líder de Melipilla y El Líder de San Antonio.

Por lo tanto, dentro de lo que la ley manda, usan las licitaciones públicas, los concursos públicos y el portal de ChileCompra para publicar con criterios exclusivamente de eficiencia técnica y llegar a la mayor cantidad de gente, con la cobertura adecuada y, por supuesto, cuidando el presupuesto.

Contrataron a la empresa Prolam Young y Rubicam, por la vía de licitación pública en 2004, para una campaña bastante grande de dos años. Este año corresponde llamar nuevamente a licitación. La empresa lo ha hecho muy bien, están muy contentos y esperan que en el próximo proceso de licitación tengan una empresa, la misma u otra, igualmente eficiente.

Los montos que manejan son grandes y son ellos quienes contratan los medios, por lo tanto, no tienen un control directo de si se contrata el medio A, B o C. En el resto de los gastos hay criterios de eficiencia económica, cuánto cuesta publicar; de cobertura, porque la ley manda que sean de cobertura nacional; y también hay un criterio de público.

Por ejemplo, El Mercurio, La Cuarta, La Tercera y Las Últimas Noticias tienen cobertura por sobre los cien mil ejemplares diarios, en cambio, hay otros que no superan los cinco o siete mil. Se deben buscar los medios con mayor circulación y, también, dependiendo del tema, analizarlo para ver si es para un medio u otro.

No hacen ni podrían hacer discriminaciones de carácter político o social. Tampoco corresponde a la función de la Armada ni a las Fuerzas Armadas subsidiar o apoyar a algún medio en particular.

Recordó que hace sólo algunos años hubo una discusión muy seria con el diario La Tercera, por una foto trucada que salió en primera plana y que terminó con una sanción del comité de ética periodística. Por lo tanto, podrían tener buenas razones para no usar ese medio, sin embargo, a la hora de decidir igual se deben tomar decisiones. Estas son descentralizadas y las toma cada uno de los responsables, basados fundamentalmente en criterios técnicos.

En el caso de La Armada, la edición especial que salió publicada con motivo del 21 de mayo no es gratis. Es decir, la pagan los avisadores; en el fondo, a ellos no les significa un costo. Sin embargo, la Revista "Nuestro mar", que se publica en El Mercurio de Valparaíso y en La Segunda, es pagada, porque es de permanencia anual. Esta edición especial se publica como todas las ediciones especiales. Evidentemente, como todas las publicaciones periodísticas, es parte del negocio y como la ocasión tiene su atractivo se coordinan algunos contenidos, que La Armada aporta, pero lo que no hace es aportar dinero para ese tipo de actividades.

No existe otro tipo de presencia en los medios, en el cual se le regale a La Armada minutos de televisión, radio o espacios. Simplemente, tienen el apoyo de la prensa para que lo que hacen sea noticia cuando tenga que serlo o algún reportaje al que se tenga que dar cobertura. Pero, como espacio de libre disposición, al menos, en su experiencia, no existe.

Sólo en el caso del spot de la campaña 137 para proteger la vida humana en el mar en el período de verano, los canales de televisión acceden a pasarlo de manera gratuita por gestión directa del departamento comunicacional, por cuanto se trata de una campaña de servicio público.

La Armada tiene cinco programas dentro de los que se incluye el bienestar marítimo, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico y Sanidad, a parte de la Armada propiamente tal. Han informado los más significativos, como la Directemar, pero en el informe que enviarán a la Comisión, se contendrá el detalle completo.

Consultado, sostuvo que, efectivamente, hay una política comunicacional en la Armada, un plan estratégico. Por ejemplo, la directiva Océano, que tiene una vigencia de doce años y del cual se desprende una directiva de cuatro años para el período del comandante en jefe y su plan de actividades que incluye el presupuesto, efectivamente, es un plan comunicacional, porque tiene una visión y ésta no tiene otro efecto que comunicar.

Esa visión es la que habla de la marina de todos los chilenos, que es muy parecida a la que tienen todas las instituciones de la Defensa. Por lo tanto, de esta directiva se desprende un plan comunicacional que establece los contenidos y las ideas fuerza. Su ejecución es absolutamente descentralizada. Cada integrante de la Institución es un comunicador en su ámbito. Incluso, aquél que circula por la calle con uniforme está comunicando.

La forma de presentarse ante la sociedad para darse a conocer se basa fuertemente en el contacto persona a persona, mucho más que con el uso de medios de comunicación. Por eso, las visitas abordo, el hecho de abrir las unidades al público, asistir a los colegios, ir a los desfiles, en fin, estar en contacto personal con todos los grupos de interés es la forma principal que tienen para comunicarse. Esto se refuerza con los medios de comunicación señalados.

Dentro de los medios, las noticias y los reportajes dan mucha más presencia de lo que se puede poner con la comunicación pagada. Respecto de ésta, el fuerte es la que se relaciona con la selección y el resto es, básicamente, cumplir con la ley en lo que respecta a publicitar concursos públicos y campañas de servicio. Es decir, hay una política, con una dirección centralizada en cuanto a los contenidos y una ejecución descentralizada en cuanto a quién llega con el mensaje, a qué medios y de qué forma.

Respecto de la selección de medios, efectivamente, no hay una política; no podría haberla. La compra de un bien o de un servicio se rige por la ley de compras del Estado y por la ley específica de compras de las Fuerzas Armadas.

También hay una preocupación por el nivel regional. Cuando hay una noticia de nivel regional se requiere de mucho contacto con la prensa regional. A todas sus actividades en las zonas navales se invita a los periodistas de los medios de prensa regionales. En consecuencia, en cuanto a nivel de cobertura, los medios regionales son muy importantes, salvo que no se vean. Algunos tienen poca circulación y, a veces, no los ven. Es importante mencionar que muchos de los medios regionales pertenecen a grupos que no son regionales.

Respecto del rol del Estado en las comunicaciones, señaló que advierte una buena coordinación entre el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, por ejemplo, en las compras de buques y submarinos. Todo el trabajo comunicacional y la información se hizo coordinadamente, arrojando muy buenos resultados.

En cuanto a la forma de usar mejor los recursos, explicó que tienen un presupuesto limitado y, según eso, se decide qué va a tal o cual cosa. O sea, si se quisiera aumentar el gasto en comunicación sería en desmedro de otros gastos. Actualmente, se está logrando el objetivo. Sin embargo, les preocupa el tema de la selección. Lograr suficientes postulantes para las escuelas matrices es complejo, así es que no sería extraño que en el futuro se gastara más en ese ítem en particular.

Por último, respecto del éxito de la política comunicacional, sostuvo que el contenido, lo que está detrás, el producto, es tan importante como la actividad comunicacional. A las instituciones que tienen historia y tradición no les resulta difícil plantear ese producto ante la comunidad, pero sería complicado que se generara algún hecho o circunstancia que pudiera empañar ese prestigio.

Por lo tanto, la preocupación es tener la mejor comunicación posible con los medios, mantener una actitud no solamente en la Institución, sino también en la vida diaria, que les permita garantizar y preservar dicha tradición.

El Capitán de Navío Félix **Ruiz**, Subdirector de Astilleros y Maestranzas de la Armada -ASMAR-, señaló que la situación de la empresa es un poco diferente a lo expuesto por el Ejército y por la Armada. La publicidad se realiza en dos tipos de medios: revistas y diarios. En revistas es promoción de productos y actividades del área de construcción naval, reparaciones de naves y cosas por el estilo. Se refiere a Chile Pesquero, Aqua, Metalindustria, Marítimo Portuario, Ecuador Pesquero, Fairplay, Pesquero Catpes, etcétera. Básicamente, apunta a promocionar los botes Pumar, fabricados por Asmar, o bien las reparaciones de naves o la construcción de buques.

En cuanto a diarios, casi en forma exclusiva, son avisos o saludos a clientes, ya sea en las páginas interiores o en algún suplemento. Por ejemplo, siempre para el 21 de mayo se publican suplementos por las Glorias Navales o en septiembre por las Glorias del Ejército, con un aviso de saludos de Asmar.

Otro tema son las licitaciones y los remates, que son por licitación pública. Y, por último, la contratación de personal. Pero en lo que respecta netamente a publicidad, no la hacen porque la misión de Asmar es reparar los buques de la Armada. Por lo tanto, no les corresponde buscar clientes externos, salvo que quede algo de mano de obra remanente. Eso se hace a través de revistas internacionales, porque son buques extranjeros los que pueden entregar esa mano de obra para poder ocuparla.

Ahora bien, lo que se gastó el año pasado en publicidad escrita es del orden de 38 a 39 millones de pesos, distribuidos en las tres plantas, más la Dirección. La Dirección y una planta que está en Valparaíso; otra en Talcahuano, que es la más grande de todas, y la última en Punta Arenas. Si se suman las tres más la Dirección de Asmar son casi 40 millones de pesos.

32. Fuerza Aérea de Chile.

El Coronel Duncan **Silva**, Jefe del Departamento de Comunicaciones, señaló que, básicamente, se distribuyen los recursos en la parte personal, educacional y principalmente logística, sobre todo cuando se trata de propuestas y contratos, sin dejar de señalar la parte comunicacional.

Desde su punto de vista, con los pocos medios que se les asignan, pueden lograr los objetivos comunicacionales principales para dar a conocer las actividades que realiza la Institución. Dentro del ámbito institucional tienen la idea de posesionar a la Institución, de tal forma que los chilenos se den cuenta que, independiente de estar preparándose para la guerra o un conflicto o bien para ayudar en operaciones internacionales, pueden ayudar y ser partícipes de la problemática nacional. Eso también es parte de su responsabilidad, y del Estado.

El presupuesto durante el 2006 fue de 81 millones de pesos, considerando las tres áreas. A través de las noticias o reportajes, en las cuales hacen contacto con la prensa, logran recurrir a otras instancias para captar el interés de los medios de comunicación a fin de que den a conocer lo que ellos hacen. Durante el 2006, lograron, aproximadamente, 1.800 millones de pesos con este sistema. Esto significa que han logrado ahorrar, también al Estado, lo que es parte del sistema que tienen para apoyar a esta actividad.

Como no cuentan con empresas asesoras externas, ellos definen con quienes trabajar. Los criterios son, básicamente los mismos, idealmente de cobertura nacional, de tal forma que llegue a todos los chilenos.

Desde el punto de vista técnico, no tienen problema para trabajar con quien sea, de hecho, en más de alguna oportunidad han trabajado con medios que no les han dado toda la cobertura. A diferencia del Ejército, tienen un número bajo de soldados conscriptos, un promedio de 600, por lo tanto, cuando les interesa dar a conocer información, por ejemplo, al ámbito familiar de los soldados, utilizan algún medio como La Cuarta.

En su caso, hace algunos años trabajaron con El Mercurio y, desde hace un par de años, redujeron la cantidad de páginas publicitadas y distribuyeron en otros medios. Consideraron que sacar un solo inserto en un día era apostar mucho a que la gente lo iba a leer. Por lo tanto, bajaron la cantidad de páginas, redujeron los costos con ese medio y acordaron con La Tercera y La Segunda para poder tener algunos insertos durante el año. Ello, desde el punto de vista de la Fuerza Aérea, para que tuvieran la alternativa, en el caso de que la prensa no publicara alguna noticia de interés, como visitas del comandante en Jefe, actividades en el extranjero, etcétera, de tener la opción que se diera a conocer a la opinión pública.

Respecto de los medios de comunicación, las cosas que se hacen son muy puntuales. En alguna oportunidad, tuvieron la ocasión de colocar algo de la Escuela de Aviación, pero lógicamente no en horario *prime*.

La estructura comunicacional es centralizada y muy parecida a la de la Armada. El departamento comunicacional se ubica en Santiago y tienen departamentos en cada Brigada, principalmente en las cuatro de regiones. Se asignan los recursos a cada departamento, específicamente porque, en el fondo, es necesario saber en qué los van a invertir. Pero, los recursos están centralizados en Santiago, los departamentos sólo tienen el manejo a nivel regional.

También tienen una política comunicacional y una visión a largo plazo. La única diferencia es que el comandante en Jefe es quien orienta hacia los puntos donde

considera conveniente que aparezca la Institución o respecto de los temas donde quiere que ella resalte un poco más: apoyo a la comunidad, tecnología, etcétera.

Respecto de las actividades propias de la Institución, a diferencia de la Armada y del Ejército, tienen mayores problemas en darse a conocer, porque, lógicamente, Arturo Merino Benítez no es tan conocido a nivel nacional, lo que les ha implicado una serie de esfuerzos.

En el mismo concepto que se señaló respecto de que se hace más por gestión que por gasto, por lo menos, lograron colocar el tema de Arturo Merino Benítez en dos libros de editoriales conocidas. Eso ya es un paso hacia adelante, pero generado a través de gestión. Es decir, aquí no se han comprometido recursos, sino simplemente se trata de realizar gestiones a través de contactos para lograr el reconocimiento de la Institución.

Con respecto a políticas públicas, la transparencia es la mejor fórmula. Todo lo que se está haciendo con los portales, entregando información respecto de la gente que trabaja con ellos, de los presupuestos, etcétera, es una de las mejores formas de hacer esta comunicación pública, o sea, poder demostrar lo que son, lo que tienen y en qué se gasta.

33. Carabineros de Chile.

El Coronel de Carabineros, don Jorge **Vidal**, señaló que, al igual que las otras tres instituciones de las Fuerzas Armadas, Carabineros ha segmentado su avisaje en casi los mismos rubros. Sin embargo, hay que hacer la salvedad de que su Institución tiene una muy buena llegada y una fuerte colaboración, respecto de la función que se cumple, prácticamente por todos los medios de comunicación. Por lo tanto, muchos de los mensajes y avisos salen en forma gratuita.

Básicamente, está la selección de personal, que es un fuerte componente, tanto para el personal de nombramiento institucional, como de los oficiales; el área de la salud cuando se deben captar médicos y enfermeras con fines de ese tipo, etcétera. Un segundo segmento dice relación con el bien fiscal, y un tercer elemento se refiere a adquisiciones.

Respecto del período 2006-2007 su avisaje no alcanza mayores montos, sólo alrededor de los 23 millones de pesos. Se usan diferentes medios de comunicación. Por ejemplo, los diarios La Cuarta, La Tercera y El Rastro. Para la adquisición de helicópteros se utiliza a El Mercurio. De acuerdo con la necesidad se define el avisaje. Para el avisaje en los diarios se discrimina el tipo de mensaje, según el segmento al que va dirigido, luego se selecciona y se utiliza el medio elegido.

Carabineros tiene una buena acogida en los medios de comunicación, sobre todo en televisión, pues los avisajes de servicio público no tienen ningún costo. Históricamente, se recordarán algunas campañas de tránsito que se hicieron muy conocidas, que se han publicitado en forma gratuita.

Respecto de la planificación estratégica, Carabineros de Chile cuenta con el Plan Estratégico Bicentenario 2006-2009, el cual se implementó una vez que asumió el general señor Bernal. Dicho plan contiene la visión estratégica de toda la Institución, incluye el aspecto comunicacional, el cual se deriva posteriormente en objetivo estratégico y sus programas. Las ideas matrices del Plan Estratégico se refieren a la transparencia y a la no discriminación respecto de los medios de comunicación.

Ahora, hay que entender que por el tipo de función que desarrollan, lo fundamental para ellos es la comunicación. Todos sus cursos de acción, todas las políticas, están

orientadas a tener una buena comunicación con la comunidad. Esa comunicación la hace y desarrolla cada carabinero, todos los días, las veinticuatro horas del día.

En ese orden de ideas, para ellos es fundamental el grado de acercamiento que tenga cada carabinero con la comunidad, porque ésta es la esencia del servicio público. No pueden darse el lujo de que la gente no les denuncie los delitos o no les pida ayuda porque, si no, la Institución estaría de más. Por lo tanto, en esta materia ponen el acento fundamentalmente en el acercamiento a la comunidad.

Respecto de los medios de comunicación, sobre todo en provincias, existen muy buenos nexos de comunicación, toda vez que generalmente las mismas radioemisoras y diarios los invitan a sus programas para usar cualquier escenario de seguridad y de prevención. Eso es lo que ha sucedido históricamente. De manera que están bastante bien mancomunados con los medios de comunicación desde el punto de vista de la política comunicacional.

IV.- CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN.

Atendidos los antecedentes, declaraciones, oficios y testimonios que recibió la Comisión, ésta ha llegado a las siguientes conclusiones que dicen relación con el diagnóstico de la situación actual y propuestas para solucionar los vacíos y deficiencias detectadas:

1.- Definición del avisaje.

La publicidad oficial debiera ser un mecanismo que tiene por objeto comunicar las políticas públicas que el Estado impulsa a través de sus órganos. Su finalidad es que los beneficiados o afectados por algún programa tomen conocimiento de aquel y tengan la opción de ejercer los derechos u obligaciones que éste le impone. Es por ello que es esencial que la publicidad oficial acceda al público objetivo al cual se dirige y, en consecuencia, cualquier uso distinto que se le dé, se aparta de sus fines y contradice su naturaleza. De esta forma, la publicidad oficial no puede ni debe operar como un subsidio para los medios de comunicación social, por el contrario, los medios que le sirven de soporte deben ser los más idóneos para llegar al público objetivo al cual la política pública está dirigida.

2.- Situación legal del avisaje.

En Chile, la publicidad oficial no tiene una regulación legal específica, ni en cuanto a su definición, objeto, finalidad, control y mecanismos técnicos y jurídicos que determinen la forma en que los órganos de la administración del Estado deben realizar su inversión en esta materia.

Formalmente, los gastos en publicidad oficial se dividen en: publicidad propiamente tal, que consiste, básicamente, en campañas para dar a conocer las políticas públicas del Estado; avisaje legal obligatorio, que consiste en publicar en aquellos medios que cumplen con los requisitos que la ley señala (normalmente, diarios de circulación nacional), todas aquellas publicaciones de carácter obligatorio (como cambios de sentido de calles o los llamados a licitación) y los avisos para la contratación de personal.

A pesar de ello y, basados en la experiencia concreta de cómo ha funcionado el Estado en lo que respecta a difusión y publicidad, lo cierto es que no hay claridad conceptual respecto a lo que se debe entender por publicidad oficial, la finalidad que persigue, por cierto, sin definir lo anterior, resulta imposible que existan órganos técnicos

encargados de evaluar y auditar sus resultados. Del mismo modo, el Estado carece de un sistema de contratación apropiado, considerando la importancia, especificidad y la complejidad de la materia.

La ausencia de los criterios legales orientadores indicados en el párrafo precedente, ha permitido que Ministerios, Fuerzas Armadas, directores de servicios y cualquier otro funcionario público con decisión en estas materias, pueda utilizar indebidamente fondos destinados a difusión y publicidad de políticas públicas en acciones promocionales propias o con cualquier otro fin distinto de aquel para el cual esos recursos han sido concebidos. Por otra parte, no queda claro que los gastos en publicidad oficial puedan utilizarse para el diseño e implementación de logotipos que identifiquen al gobierno de turno. Se refleja así una costumbre arraigada en la administración pública, cual es utilizar el presupuesto para difusión de políticas y beneficios del servicio en publicitar al organismo o, incluso, a las personas que lo dirigen.

Esta misma falta de regulación ha permitido que el gasto en avisaje en un año electoral como el 2005 sea sustantivamente superior al de años anteriores, de acuerdo a cifras que fueron proporcionadas restrictivamente a esta Comisión.

3.- Modus operandi del avisaje estatal en Chile.

El procedimiento utilizado por los órganos de la Administración del Estado para la contratación de publicidad y difusión de sus políticas en medios de comunicación social está regulado en la ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, más conocida como la ley de Compras Públicas y su Reglamento respectivo.

Al amparo de la referida ley, la contratación de publicidad oficial de los órganos de la Administración del Estado en medios de comunicación escritos, radiales y digitales se realiza mediante el sistema de "convenio marco", en virtud del cual se selecciona a uno de los medios de comunicación social que figuran en dicho convenio para la ejecución de una campaña o difusión de una política pública o de algún otro hecho específico que los órganos de la Administración del Estado decidan comunicar.

Para que un medio sea parte de un convenio marco, debe participar previamente en una licitación pública efectuada por la Dirección de Chile Compra, repartición que selecciona a los medios de acuerdo a criterios de circulación y precio, principal, aunque no exclusivamente. Esta licitación se realiza en intervalos de 6 meses.

La discrecionalidad en la selección de medios es una consecuencia inmediata de la utilización del convenio marco como mecanismo único de contratación en materia de publicidad oficial. En efecto, mediante el convenio marco, el ente comprador, sólo decide el medio a contratar sin necesidad de justificar los criterios que tomó en consideración para la selección, favoreciendo, de este modo, la arbitrariedad. Mediante este tipo de convenio, la institución contratante elige de un grupo de proveedores, aquél que considera más apropiado, sin necesidad de justificar los criterios que sirven de base para tal decisión, la compra se perfecciona mediante una orden de compra que emite el adquirente, la que opera automáticamente. La licitación pública, regulada en la misma ley de Chile Compra, a diferencia del convenio marco, obliga a la autoridad a señalar con claridad y precisión cuáles fueron las razones económicas y técnicas que determinaron la adjudicación. El convenio marco es un mecanismo de contratación adecuado para la adquisición de bienes equivalentes unos de otros, como los lápices o las gomas de borrar, pero, tratándose de servicios tan complejos como la publicidad y promoción de políticas públicas, el convenio marco, por su simplicidad, propicia la discrecionalidad y eventuales arbitrariedades.

De acuerdo al trabajo realizado por la Comisión, los documentos analizados, los informes presentados por diversos organismos públicos y los testimonios recogidos en estos meses, es posible afirmar que no hay reglas claras que determinen cuáles son los criterios básicos que se deben tomar en consideración para la selección de los medios con los que se contratará la publicidad o difusión de las políticas públicas, no existe la obligación de ampararse en estudios de lectoría que determinen el público objetivo al que llega cada medio, tampoco están previstos controles adecuados sobre los efectos que las campañas publicitarias desarrolladas por los órganos de la Administración del Estado.

Por todo lo anterior, debemos concluir que no se está resguardando la debida transparencia en la inversión de los recursos públicos en esta materia ni hay herramientas que permitan realizar el gasto en difusión con eficiencia.

Un elemento esencial en la comunicación de una política pública es que ésta llegue en la mayor cantidad y calidad al público que se verá beneficiado o afectado por ella. Si los órganos de la Administración del Estado no tienen la obligación de justificar sus contrataciones en materia de publicidad oficial, basándose en criterios de lectoría, circulación y público objetivo; hay altas posibilidades de que esta finalidad no se cumpla. Al incorporar estos elementos y no solo la circulación y el precio, se evitaría el riesgo de la concentración de la publicidad en ciertos medios, que están en condiciones de cumplir con estos criterios.

La falta de regulación de la publicidad oficial deja abierta la posibilidad para que ésta se utilice como un mecanismo para presionar o interferir la libertad de expresión, utilizando la asignación o retiro de pauta publicitaria para beneficiar a medios y periodistas afines o castigar a los críticos, condicionando el contenido de sus expresiones. Además, no favorece, más bien impide que exista claridad, transparencia y acceso a la información sobre el gasto que el Estado realiza en avisaje. Constatamos que Chile Compras sólo garantiza acceso a la información de las licitaciones públicas mediante el mecanismo de transparencia activa, pero no tiene control sobre la eficiencia y la idoneidad del gasto.

De acuerdo a los antecedentes aportados por expertos internacionales en materia de libertad de expresión y publicidad oficial, a lo que han señalado los invitados en esta Comisión; la falta de una regulación específica de la publicidad oficial favorece la discrecionalidad de la autoridad en la decisión de los medios con los cuales se contrata el avisaje del Estado. Ello produce un deterioro en la transparencia y probidad que debe guiar el ejercicio de la función pública, puede atentar contra el pluralismo de los medios de comunicación social y, eventualmente, genera en forma indirecta la concentración en su propiedad.

4.- Acerca de la información sobre el avisaje estatal.

Las dificultades de la Comisión para obtener información sistematizada del gasto del Estado en publicidad es un síntoma de la falta de publicidad y transparencia en el manejo de información que debiera estar permanentemente a disposición de cualquier persona, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 8° de la Constitución.

En este mismo sentido, es esencial que los Municipios que también forman parte de la Administración del Estado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, manejen de manera transparente y sistematizada la información de inversión en difusión de sus políticas locales. Por ello, y pese a no tener facultades fiscalizadoras respecto de ello, se debe consignar que no participaron a pesar de múltiples invitaciones a la Comisión, ninguna de las autoridades de la Asociación de Municipalidades de Chile.

No existe información sistematizada del gasto que el Estado realiza anualmente en publicidad oficial. De hecho, la propia Dirección de Presupuesto señaló ante la Comisión, las dificultades para desagregar esta inversión del presupuesto debido a que el gasto en publicidad y difusión total se construye a través de la transferencia de recursos entre los distintos servicios y programas de un organismo público.

Del mismo modo, la ley de Compras Públicas, su reglamento y Chilecompra como organismo encargado de administrar las adquisiciones de bienes y servicios del Estado, carecen de atribuciones fiscalizadoras, orientadoras y evaluadoras respecto de la inversión publicitaria estatal.

5.- Acerca del Avisaje y las Empresas Públicas.

Las empresas públicas merecen un análisis aparte, no solo porque no se rigen obligatoriamente por la ley de compras públicas, sino porque dentro de éstas, hay una enorme diversidad de marcos legales y tipos de vínculo con el Estado.

Así, se distinguen tres tipos de empresas públicas: aquellas que dependen de CORFO, las que tienen relación con el fisco a través de ministerios sectoriales y las autónomas, como Codelco, TVN o Banco Estado, por mencionar algunas.

La diversidad normativa que las rige dificulta, por lo tanto, buscar y exigir información sobre la inversión publicitaria de estos organismos. De hecho, en general son reacias a entregar información sobre los gastos en publicidad en que incurren. A modo de ejemplo, el Banco Estado que, debidamente representado, concurrió a esta Comisión, se negó a entregar la información requerida basados en la supuesta protección que su ley orgánica les otorgaría.

Tanto la jurisprudencia administrativa, a través de dictámenes de la Contraloría General de la República como la jurisprudencia judicial emanada de los Tribunales de Justicia han señalado que las empresas públicas creadas por ley son órganos de la Administración del Estado y como tales están sujetas a los controles de fiscalización de la Cámara de Diputados. Cabe consignar que Contraloría ha cursado multas a Banco Estado por negarse a entregar la información solicitada por esta Comisión.

Sin perjuicio de lo anterior, parece importante señalar que las empresas del Estado que integran el Consejo del Sistema de Empresas Públicas, deciden libremente y sin mayor control los gastos y los métodos que utilizan para su publicidad, según lo informado por la Directora Ejecutiva del SEP. Ni siquiera están obligadas a realizar sus adquisiciones mediante los mecanismos que establece la ley de Compras Públicas y que, al menos, aseguran los mínimos de transparencia y eficacia en la adquisición de bienes y servicios.

6.- Propuesta acerca de soportes mediáticos para el avisaje estatal.

Ante la importancia que ha adquirido Internet y las páginas web institucionales como medios de información, el Estado debe abrirse a utilizar estos soportes para insertar avisos legales obligatorios. Para ello, deberá adecuar su normativa legal, que resulta anacrónica e ineficiente. Incorporar los avances tecnológicos puede significar un ahorro sustancial al Estado y, de paso, ampliar los medios y soportes de que el Estado dispone para difundir sus políticas públicas. Una medida como la propuesta es coherente, además, con las reformas legales en curso en materia de acceso a información y con los instructivos presidenciales e iniciativas administrativas tendientes a fomentar políticas de transparencia activa.

7.- Acerca del impacto del avisaje en regiones.

La Comisión está consciente de la importancia que tienen algunos medios regionales para la adecuada difusión de las políticas públicas. En efecto, muchos de ellos tendrían niveles de lectoría superiores a los diarios regionales que pertenecen a grandes consorcios, además de llegar a localidades a las que los últimos no llegan. Sin embargo, eso no se refleja proporcionalmente en la inversión que el Estado hace en ellos en publicidad oficial. Nuevamente surge entonces, la necesidad de estudios objetivos y de inclusión universal en los que deba basarse el Estado para la selección de los medios en los cuales realiza su publicidad.

8.- Acerca del avisaje estatal y la comunicabilidad de las leyes.

Otro de los aspectos abordados en la Comisión fue la necesidad de mejorar la comunicabilidad de las leyes, es decir, la necesidad del Estado de informar a la población de todas aquellas normas jurídicas que periódicamente entran en vigencia en el país. En este sentido, parece esencial asumir como un deber del Estado y, especialmente, de sus poderes colegisladores, la Presidencia de la República y el Congreso Nacional, poner en conocimiento de la población de una manera expedita y didáctica las leyes de la República. El Diario Oficial, por su bajísima circulación y lectoría muestra serias debilidades para el cumplimiento de este propósito, es por ello que se hace necesario explorar nuevos formatos y soportes para comunicar eficientemente el conjunto de leyes promulgadas.

9.- Propuestas y principios orientadores para el avisaje estatal.

Las consideraciones anteriores exigen imperiosamente una normativa legal específica que regule en todos sus aspectos la publicidad oficial, considerando los siguientes principios:

1) Los objetivos que la orienten deben ser claros y precisos y deben limitarse a comunicar las políticas públicas con especial atención del público al que se dirige y prescindiendo de consideraciones e intereses políticos y electorales.

2) Debe sujetarse a mecanismos que impidan la discrecionalidad en la selección de los medios, estableciendo criterios objetivables y auditables para el control de la inversión pública en publicidad oficial.

3) Transparencia en la información relativa al gasto que realiza el Gobierno y cada uno de sus ministerios y servicios en publicidad oficial, dicha información debe ser accesible a todo ciudadano, debe estar debidamente sistematizada y consolidada y debe ser de fácil comprensión.

4) Por todo lo anterior, es urgente una regulación legal de la publicidad oficial con lineamientos claros y concretos que limiten discrecionalidades de asignación, aclarando los criterios y procedimientos para decidirla en base a la existencia de campañas que respondan a necesidades concretas de comunicación; y que conciba la publicidad oficial como un canal de comunicación entre el Estado y la ciudadanía. Su propósito debe ser difundir políticas, programas y servicios públicos, al margen de intereses partidistas, propaganda oficialista o subsidios económicos a determinados medios.

Esta regulación debiera, además, contemplar que la asignación sea efectuada por organismos técnicos y no políticos, y organizar controles externos mediante organismos de auditoría que podrían estar radicados en el propio Congreso o en la Contraloría, con facultades amplias en esta materia.

Atendida la iniciativa exclusiva del poder ejecutivo en materias de administración y gasto público, proponemos que el Gobierno envíe al Congreso un proyecto de ley que regule la publicidad oficial de los órganos de la Administración del Estado, incluidas las empresas públicas y las Municipalidades, el que deberá consignar, a lo menos, las siguientes materias:

1.- Una definición concreta de qué se entiende por publicidad oficial y todo lo que queda excluida de ella, de modo de controlar y sancionar toda aquella publicidad que el Estado realice fuera del ámbito de sus atribuciones.

2.- La necesidad de asumir como un deber del Estado, comunicar eficientemente el conjunto de leyes que entran en vigencia en el país y explorar los formatos y soportes comunicacionales que puedan materializar la presunción de conocimiento de la ley.

3.- La realización de estudios permanentes que indiquen la circulación, lectoría y público de todos los medios de prensa escrita y un análisis similar de las radios, canales de televisión y medios de comunicación digital con el objeto de que los órganos de la Administración del Estado utilicen criterios objetivos y auditables para la selección de los medios en los que realizarán sus campañas publicitarias, la publicación de sus avisos legales y los avisos de contratación de personal. A su vez, las agencias privadas que se vinculen con el Estado para la prestación de estos servicios, deberán respetar estos criterios de selección cuando trabajen con presupuesto público.

4.- La creación de un mecanismo contractual que asegure transparencia, eficacia y eficiencia en la contratación de publicidad oficial y en el uso de los recursos públicos que se destinen para tales efectos. Para ello es primordial definir los criterios que se tomarán en consideración para la selección de los medios y que los órganos de la Administración del Estado indiquen expresamente cómo su decisión se ajusta a los criterios previamente definidos en la ley.

5.- El público objetivo al cual se pretende acceder debe ser uno de los criterios centrales para la contratación de publicidad oficial.

6.- Establecer con precisión los mecanismos de apoyo que el Estado otorgue a los medios locales, regionales o de menor tamaño y que no pertenezcan a los grandes consorcios nacionales.

En tal sentido, y no siendo recomendable el uso discriminatorio del avisaje fiscal, sería recomendable definir las ayudas siguientes:

i. Utilizar mecanismos de subsidio a los costos de las encuestas y mecanismos de medición general de lectoría, circulación, rating, audición y público objetivo, de tal modo que puedan competir con las cadenas nacionales en igualdad de condiciones.

ii. Evaluar y, posteriormente, ampliar y redefinir los fondos concursables actuales de modo tal que los medios regionales o de menor tamaño relativo y que no pertenezcan a los grandes consorcios nacionales, puedan desarrollar proyectos que fortalezcan la identidad sociológica, cultural y productiva local.

iii. Reformular las normas que hacen obligatorias las publicaciones en periódicos nacionales y/o de circulación diaria, permitiendo el acceso a las licitaciones a medios que no cumplen con ese requisito, especialmente en campañas regionales o locales.

7.- La necesidad de que los órganos de la Administración del Estado realicen, al menos anualmente, un plan de medios que comprenda todas las campañas que realizarán para la promoción de sus políticas públicas, indicando el objetivo de la política pública que se quiere alcanzar, su público objetivo, su duración y finalidad.

8.- Acceso público a toda la información relativa a las campañas públicas, contratación y gastos asociados a la publicidad oficial de todos los órganos de la Administración del Estado. Además, dicha información debe ser homogénea en cuanto a su clasificación.

9.- Creación de un órgano, derivación de atribuciones a uno ya existente, externalización, o algún otro mecanismo para la ejecución de servicios relativos a la contratación de estudios de lectoría, rating y audición de medios de comunicación; aprobación o rechazo de los planes de medios de los órganos de la Administración del Estado en atención a la pertinencia de los medios seleccionados para cumplir con el fin de la política pública que se quiera comunicar; verificación de que la inversión publicitaria haya sido efectivamente realizada y; constatar el impacto público de las campañas realizadas.

10.- Modificación de medios y soportes en los que se realice el avisaje legal de los órganos de la Administración del Estado y adecuación de todo el ordenamiento jurídico en tal sentido. Por ejemplo, evaluar la sustitución de medios escritos por soportes de internet.

Después de un arduo trabajo hemos podido concluir que la inversión y/o gasto del Estado de Chile en avisaje, es marginal en relación a la empresa privada, según los datos proporcionados por la Dirección de Presupuesto, en el ítem de Publicidad y Difusión, el año 2004 se gastaron 13.570 millones de pesos; en el año 2005, 21.000 millones de pesos; y al mes de agosto de 2006, 10.000 millones de pesos.

Pese a que dicho gasto representa un monto menor en la torta publicitaria total, del orden de 700 millones de dólares, es una suma que puede ser significativa para los medios pequeños y regionales. Por las condiciones de contratación vigentes en Chile y atendido a que los criterios que se utilizan para la selección de medios son los datos de circulación y precio, que actualmente no miden a dichos medios. Estos medios pueden verse severamente desfavorecidos en relación a los grandes consorcios de circulación masiva, lo que puede atentar contra el pluralismo y favorecer la concentración.

Dentro de este monto no se incluye el gasto de publicación de informativos, memorias y documentos propios, que se estima cuantioso, y del cual no existen datos referidos a su producción, ello por no haber sido objeto preciso del mandato entregado por la Sala de la Corporación. Se sugiere que los criterios que orienten la producción de impresos, sean los mismos descritos en los párrafos anteriores respecto de la publicidad estatal en general.

Esta Comisión, en virtud de su mandato, ha tenido un debate respecto de las consecuencias que la falta de regulación ha tenido en aquellos medios, que por su tamaño o locación, se han visto excluidos de la publicidad oficial. Si bien, el avisaje del Estado no debe ser un mecanismo de subsidio para los medios de comunicación social, sino una herramienta técnica y jurídica que favorece la transparencia, la eficacia y la eficiencia en la difusión de las políticas públicas, concluyendo que, tal como se señaló en un apartado anterior, su falta de regulación favorece la concentración en la propiedad de estos.

El Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 N° 12 de la Constitución Política de la República, debe garantizar la libertad de opinión y la de información, debe asegurar además el derecho a toda persona natural a fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley.

Asimismo, el artículo 3° de la ley N° 19.733 dispone que: "El pluralismo en el sistema informativo favorecerá la expresión de la diversidad social, cultural, política y

regional del país. Con este propósito se asegurará la libertad de fundar, editar, establecer, operar y mantener medios de comunicación social”.

La concentración del avisaje estatal en pocos medios de comunicación social y la excesiva arbitrariedad en su gasto es un obstáculo para hacer efectivas las garantías antes enumeradas. Así como el Estado debe asumir que la regulación de la publicidad oficial es una tarea esencial para asegurar la transparencia en la contratación de la difusión de las políticas públicas, también debe asumir que su falta de regulación favorece la concentración en la propiedad de los medios.

Es nuestra opinión que una ley regulatoria de publicidad oficial, que promueva la transparencia y la eficiencia en la contratación y selección de medios, debiera producir un aumento de la inversión del Estado en avisaje en medios pequeños y regionales, por la vía de ponerlos en capacidad de competir por adjudicarse el mismo, lo que debiera repercutir en el pluralismo y favorecer la libertad de expresión. Por otro lado, recomendamos ampliar y perfeccionar los fondos concursables para medios regionales.

En virtud de la relevancia que tienen los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales antes indicadas, como lo son la libertad de expresión y la de información y el pluralismo informativo, esta Comisión recomienda estudiar normas que fortalezcan la libre competencia y eviten la concentración en todas las áreas de la economía y, entre ellas, los medios de comunicación social., para resguardar bienes jurídicos superiores, como el derecho a la información y a la libertad de expresión.

-Sometidas a votación las consideraciones, conclusiones y proposiciones, fueron **aprobadas por unanimidad**, con el voto favorable de la Diputada señora María Angélica Cristi Marfil, y de los Diputados señores Marco Enríquez-Ominami Gumucio (Presidente), Alberto Cardemil Herrera, Marcelo Díaz Díaz, Julio Dittborn Cordua, Andrés Egaña Respaldiza, Marcelo Forni Lobos, Tucapel Jiménez Fuente y Alejandro Sule Fernández.

Además, la Comisión acordó:

-Remitir este informe a S. E. la Presidenta de la República y a los Ministros del Interior, de Hacienda, Secretaría General de Gobierno y Secretaría General de la Presidencia, para su conocimiento y fines pertinentes.



Se designó Diputado informante al señor MARCO ENRÍQUEZ-OMINAMI GUMUCIO.

SALA DE LA COMISIÓN, a 19 de julio de 2007.

Tratado y acordado en sesiones de fecha 8, 10, 17 de agosto, 7 de septiembre, 5, 12 y 19 de octubre, 2, 9 16 y 23 de noviembre, 14 y 21 de diciembre de 2006, 4 y 18 de enero, 8 y 22 de marzo, 19 de abril, 10 y 17 mayo, 7 y 14 de junio y 5 y 19 de julio de 2007, con asistencia de la Diputada señora Cristi Marfil, doña María Angélica, y de los Diputados señores Enríquez-Ominami Gumucio, don Marco (Presidente); Cardemil Herrera, don Alberto; Díaz Díaz, don Marcelo; Dittborn Cordua, don Julio; Egaña Respaldiza, don Andrés; Forni Lobos, don Marcelo; Jiménez Fuentes, don Tucapel; Latorre Carmona, don Juan Carlos; Núñez Lozano, don Marco Antonio; Silber Romo, don Gabriel, y Sule Fernández, don Alejandro.

Por la vía del reemplazo asistieron la Diputada señora Karla Rubilar y los Diputados señores Claudio Alvarado, Renán Fuentealba y Alberto Robles.

Asisten, además, los Diputados señores Pablo Galilea y Gonzalo Duarte.

MIGUEL CASTILLO JEREZ,
Secretario de la Comisión.

ÍNDICE

I. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN.....	1
II. TRABAJO EFECTUADO POR LA COMISIÓN.....	3
A. SESIONES REALIZADAS.....	3
B. PERSONAS ESCUCHADAS.....	3
C. PERSONAS INVITADAS.....	5
D. DOCUMENTOS RECIBIDOS.....	5
III. PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN.....	8
1. CHILECOMPRA.....	8
2. EMPRESA MEGATIME.....	13
3. CONSEJO DEL SISTEMA DE EMPRESAS PÚBLICAS -SEP-.....	15
4. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS.....	16
5. OBSERVATORIO DE MEDIOS -FUCATEL-.....	20
6. FUNDACIÓN PROACCESO.....	23
7. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	36
8. SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA.....	40
9. ASOCIACIÓN DE RADIODIFUSORAS DE CHILE -ARCHI-.....	43
10. BANCO DEL ESTADO DE CHILE.....	48
11. CONSORCIO PERIODÍSTICO DE CHILE S.A. -COPESA-.....	51
12. ASOCIACIÓN NACIONAL DE AVISADORES -ANDA-.....	53
13. EL MERCURIO DE SANTIAGO.....	61
14. DIARIO EL OBSERVADOR.....	66
15. RADIO RANCAGUA.....	72
16. DIARIO LA NACIÓN.....	75
17. RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA OEA.....	80
18. ASOCIACIÓN DE DERECHOS CIVILES DE ARGENTINA.....	81
19. CONSEJO DE LA PRENSA PERUANA.....	84
20. OPEN SOCIETY INSTITUTE.....	85
21. DIARIO ELECTRÓNICO GRANVALPARAÍSO.....	86
22. DIARIO FINANCIERO.....	90
23. DIARIO ESTRATEGIA.....	92
24. EX DIARIO SIETE.....	94
25. COLEGIO DE PERIODISTAS.....	98
26. ASOCIACIÓN NACIONAL DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS PERIODÍSTICAS -ANEPYME-.....	104
27. INTENDENCIA DE LA REGIÓN DE COQUIMBO.....	107
28. ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA PRENSA.....	113
29. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO.....	116
30. EJÉRCITO DE CHILE.....	121
31. ARMADA DE CHILE.....	123
32. FUERZA AÉREA DE CHILE.....	127
33. CARABINEROS DE CHILE.....	128
IV.- CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN.....	129
1.- DEFINICIÓN DEL AVISAJE.....	129
2.- SITUACIÓN LEGAL DEL AVISAJE.....	129
3.- MODUS OPERANDI DEL AVISAJE ESTATAL EN CHILE.....	130
4.- ACERCA DE LA INFORMACIÓN SOBRE EL AVISAJE ESTATAL.....	131
5.- ACERCA DEL AVISAJE Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS.....	132
6.- PROPUESTA ACERCA DE SOPORTES MEDIÁTICOS PARA EL AVISAJE ESTATAL.....	132
7.- ACERCA DEL IMPACTO DEL AVISAJE EN REGIONES.....	133
8.- ACERCA DEL AVISAJE ESTATAL Y LA COMUNICABILIDAD DE LAS LEYES.....	133
9.- PROPUESTAS Y PRINCIPIOS ORIENTADORES PARA EL AVISAJE ESTATAL.....	133
ÍNDICE	138

