

Cómo citar este texto:

Rojas-Andrés, R. y Álvarez-Peralta, M. (2022). Narrativas de la cobertura periodística sobre la inversión y regulación de la Publicidad Institucional en España (2020-2022): agenda temática, perspectivas dominantes y sesgos deontológicos. *Derecom*, 33, 19-45, <http://www.derecom.com/derecom/>

**NARRATIVAS DE LA COBERTURA PERIODÍSTICA SOBRE
LA INVERSIÓN Y REGULACIÓN DE LA
PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN ESPAÑA (2020-2022):
AGENDA TEMÁTICA,
PERSPECTIVAS DOMINANTES Y
SESGOS DEONTOLÓGICOS**

**NARRATIVES OF THE JOURNALISTIC COVERAGE ON
THE INVESTMENT AND REGULATION OF
INSTITUTIONAL ADVERTISING IN SPAIN (2020-2022):
THEMATIC AGENDA,
DOMINANT PERSPECTIVES AND
ETHICAL BIASES**

©Raúl Rojas-Andrés
Universidad de Castilla-La Mancha (España)
joserroj@uclm.es

©Miguel Álvarez-Peralta
Universidad de Castilla-La Mancha (España)
Miguel.Alvarez@uclm.es

Este trabajo se enmarca en el proyecto "Impacto de la financiación pública en la economía de las empresas mediáticas privadas. Subvenciones y publicidad institucional. Análisis del caso español (2008-2020)". Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Plan Nacional de I D i, Programa Estatal de Generación del Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico. Referencia PGC2018-093887-B-I00.

Resumen

Este artículo indaga la estructura y alcance de la cobertura periodística sobre el uso de fondos públicos destinados a publicidad institucional. Para ello, se realiza un análisis cuantitativo y cualitativo de contenido y de *agenda setting* sobre las noticias producidas por 19 medios de información a lo largo de los dos últimos años, formando un corpus de 567 noticias. Posteriormente se aplica un análisis de *framing* (Entman, 1993) a una submuestra aleatoria de ocho semanas construidas (Krippendorff, 1990).

Recibido: 03/08/2022 Revisado: 04/09/2022
Aceptado: 27/09/22 Publicado:15/10/2022

Entre los principales resultados, se registra un déficit de atención cada vez menor en la literatura científica, se resalta la atención permanente específica a esta cuestión en 3 medios de referencia en su sector (*El País*, *20 minutos* y *eldiario.es*) a través de etiquetas temáticas específicas, se identifican y analizan 11 períodos álgidos de la cobertura, en cuya agenda se registran un total de 12 subtemas y 12 enmarcados informativos habituales que caracterizan la agenda y enfoques dominantes de la cobertura periodística sobre esta cuestión. Se proponen sendas taxonomías exhaustivas y consistentes de temas y marcos para futuros análisis comparativos de *framing* y *agenda setting*, y se da cuenta de las principales tendencias en la evolución reciente de la cobertura.

Además, contrastamos los hallazgos con las características que presenta la cobertura en medios de menor alcance, incluyendo regionales, digitales y de enfoque "alternativo", abarcando de este modo una visión más amplia y un mapa más completo y dinámico de la cobertura y su controversia asociada en el espacio mediático nacional. Entre las principales conclusiones, destacamos: el déficit de atención sistemática en la prensa española a la cuestión (sólo tres medios habilitan un *tag* específico); la dominancia de la distribución inadecuada de costes y el "autobombo" como temas centrales de esta agenda informativa; y la correlación existente entre los sectores de prensa más receptores de estos fondos con los que menos llaman la cuestión sobre la polémica asociada, así como entre la tendencia ideológica de los medios y la selección de gobiernos de signo opuesto sobre cuya mala gestión de fondos se informa con mayor frecuencia.

Summary

In this paper we investigate the structure and scope of journalistic coverage on the use of public funds for institutional advertising. In order to accomplish this, a quantitative and qualitative analysis of content and agenda setting analysis are carried out on the news produced by 19 Spanish media outlets over the last two years. This way, we form a corpus of 567 pieces of news. Subsequently, a framing analysis (Entman, 1993) is applied to a random subsample of eight constructed weeks (Krippendorff, 1990).

Among the main results, a decreasing attention deficit is detected within the academic literature; the permanent specific attention to this issue in 3 reference media in its sector (*El País*, *20 minutes* and *eldiario.es*) through specific topic labels is highlighted, 11 peak periods of coverage are identified and analyzed, in whose agenda a total of 12 subtopics and 12 usual news-frames are recorded, that characterize the agenda and dominant approaches of journalistic coverage on this issue. Comprehensive and consistent taxonomies of topics and frameworks are proposed for future comparative analysis of framing and agenda setting, and the main trends in the recent evolution of coverage are reported.

In addition, we contrast the findings with the characteristics of the coverage in smaller media, including regional, digital and "alternative" approaches, thus encompassing a broader vision and a more complete and dynamic map of coverage and its controversy associated in the national media space. Among the main conclusions, we highlight: the lack of systematic attention to the issue in the Spanish press (only three media outlets have a specific tag); the dominance of the inadequate distribution of costs and "self-promotion" as central issues on the news agenda; and the correlation between the sectors of the press that receive the most funds and those that least call attention to the associated controversy, as well as between the

ideological tendency of the media and the selection of governments of the opposite sign whose mismanagement of funds is most frequently reported on.

Palabras clave: Publicidad institucional. Transparencia. Gasto público. Cobertura periodística.

Keywords: Institutional advertising. Transparency. Public spending. Journalistic coverage.

1.Introducción: objeto de estudio y su relevancia

El presupuesto público, en España, es gestionado principalmente por las autoridades regionales. De los Presupuestos Generales del Estado de 2022, tan sólo el 23% es administrado por el gobierno central mientras que los autonómicos y locales gestionan el 43% del mismo (Gobierno de España, 2022, p. 387). Una porción no desdeñable de esos presupuestos va dirigida a Publicidad Institucional (en adelante PI); de hecho, en España y al igual que en la mayoría de países occidentales, el Estado es el principal anunciante (Álvarez-Peralta & Franco, 2018, p. 287) especialmente a través de gobiernos autonómicos y sus diversas instituciones asociadas: Juntas, Consejerías, Diputaciones, empresas públicas, etc. La PI constituye así una parte importante de la vida pública, en tanto que herramienta de dinamización e integración democrática (Bermejo-Berros, 2011) ya que, a través de los medios de comunicación, la administración pública se relaciona de forma directa con la ciudadanía, transmitiendo sus mensajes y objetivos (E. Martínez Pastor, 2015).

Sin embargo, la PI no deja de constituir un flujo de fondos públicos a medios de comunicación privados que, en la medida en que su principal anunciante es el Estado, pueden llegar a depender de ese gasto público para su supervivencia (Pérez Gómez, 2002). Así las cosas, estos medios pueden perder su independencia financiera y, por tanto, editorial (De Waal, 2014). Dicho de otro modo: puede acabar siendo invertido por los gobiernos estatales, municipales y autonómicos hacia medios políticamente afines, con objetivos partidistas o propagandísticos, siendo esta, junto con los contenidos inapropiados de algunas de sus campañas, las principales causas de cuestionamiento de esta partida de gasto público (Álvarez-Peralta & Franco, 2018; E. Martínez Pastor, 2015). El mecanismo es cada vez más señalado como potencial disruptor de la libre competencia en el mercado mediático (Oxford University & Reuters Institute, 2022). El principal (pero no único) modo de evitarlo es la legislación en transparencia de la publicidad institucional. Sin embargo, tal legislación es reciente, y no siempre consolidada en su aplicación, ya que la práctica institucional suele ir por detrás de la norma. La ausencia o ineffectividad de las leyes desemboca en que los asuntos públicos queden regulados por mecanismos informales tendentes al clientelismo (Fernández Alonso & Badía Masoni, 2021). De tal manera, en lugar de distribuirse la inversión en PI siguiendo un criterio de proporcionalidad (destinando cantidades mayores a los medios que, con mayor tirada y número de lectores, asegurarán un mayor impacto a la campaña publicitaria en cuestión), de especificidad (priorizando a los medios cuya audiencia mejor se ajuste al *target* de cada campaña), o criterios de responsabilidad deontológica (criterios pluralistas, o de fomento del cooperativismo, o la independencia, o empresas de reciente creación, que apliquen altos estándares deontológicos, etc.), en cambio se destina a medios de menor envergadura e impacto pero demostrable afinidad política, garantizándoles una estabilidad financiera a cambio de una cobertura favorable al gobierno en cuestión.

Las primeras iniciativas legislativas sobre PI a nivel estatal tuvieron lugar en la década de 1990, si bien fueron rechazadas (E. M. Martínez Pastor & Vizcaíno-Laorga, 2008). En esa misma década sí pudieron ver la luz las primeras leyes autonómicas: primero en Andalucía (Ley 5/1995, de 6 de noviembre, Reguladora de la publicidad institucional, ya derogada y sustituida por la Ley 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía) y luego en Extremadura (Ley 6/1996, de 26 de septiembre, Reguladora de la publicidad institucional, ya derogada y sustituida por la Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de Comunicación y publicidad institucional). Tras estas leyes pioneras, creció la controversia pública sobre el tema hasta que, en 2005, se aprueba la ley estatal, Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y comunicación institucional. Del posterior crecimiento de esa preocupación y controversia pública habla la aprobación de un número creciente de normas autonómicas sobre la materia, hasta llegar a la cifra actual de trece leyes específicas, que operan en coordinación con la legislación específica sobre transparencia y gestión de fondos públicos. A nivel estatal, por ejemplo, la ley se ve complementada principalmente por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público y por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Esta controversia ha sido objeto de atención periodística desde perspectivas y a través de enmarcados muy diferentes desde unos y otros medios de información. Como posibles receptores de fondos, beneficiarios efectivos o perjudicados por no recibir esta inversión, todos los medios están involucrados en este conflicto de intereses. Surge, por tanto, la duda de qué medios han tratado más el tema y cuáles lo han invisibilizado más, a través de qué perspectivas, asociado a qué subtemas, de qué manera ha sido enmarcado, etc.

2.Estado de la cuestión

Si bien la legislación sobre PI en nuestro país arranca, como hemos visto, a finales del siglo pasado, el estudio de su controversia enraíza en fuentes muy anteriores. Ya en 1982, Yarwood y Enis publicaron un artículo en el que alertaban no sólo del uso propagandístico que el gobierno de los Estados Unidos hacía de la PI, usándola *tanto como comunicación como manipulación* (Yarwood & Enis, 1982, p. 44), sino también de la dependencia que los medios de comunicación acababan teniendo respecto de su gasto público y de sus favores políticos, ganando así la capacidad de influir en la imagen pública que proyectaba sobre la ciudadanía (por ejemplo, durante el conflicto de Vietnam) e influyendo, por tanto, en el mercado de medios supuestamente libres.

Si buscamos referencias en nuestro país, encontraremos que la mayoría estudia el fenómeno antes de la caída del bipartidismo y la irrupción de los nuevos partidos tras las movilizaciones de mayo de 2011, lo cual implica también que lo estudian antes de la emergencia de la esfera digital y las redes sociales a gran escala (Canel & Sanders, 2010; Cortés González, 2011; Feliu Albaladejo, 2008; Feliu-Albaladejo, 2011; Fernández Poyatos & Feliu García, 2012; Gálvez Muñoz, 2011; García Llorente, 2015; Martínez Pastor, 2015; Urbina Fonturbel, 2012). Por tales motivos, son investigaciones que resultan desactualizadas para comprender el fenómeno tal y como este se da en la esfera pública.

Martínez Pastor (2012) realizó un mapeo jurídico de la legislación hasta ese momento y de las controversias causadas en torno al llamado *autobombo*, es decir, el uso de fondos en publicidad institucional no para publicar información sobre cuestiones de interés público (como campañas de vacunación o de la declaración de la renta) sino con intención de hacer propaganda

favorable a la gestión del partido en gobierno. Aquél fue el primer centro de interés de la controversia pública, y uno de los principales objetivos iniciales de la legislación estatal. Un mapeo similar de la legislación, más actualizado, ha sido publicado recientemente por Galletero-Campos y Álvarez-Peralta (2021). Por su parte, García Llorente (2015) realizó un seguimiento de la aplicación de la ley estatal desde su aprobación en 2005, objetivo que también ha perseguido Magallón Rosa en fechas más recientes (2021). A nivel autonómico también se han realizado estudios de caso sobre este tipo de gasto. Feliu García y Quintas Froufe (2010) siguieron el gasto en publicidad de la Xunta de Galicia, prestando especial interés a los tres períodos electorales que su rango temporal abarcó, dato interesante para analizar el uso partidista de estas inversiones. Otros estudios se han centrado en la Comunidad Valenciana (Feliu Albaladejo & Feliu García, 2012), Cataluña (Fernández Alonso & Badia Masoni, 2021), Andalucía (Fernández Poyatos & Feliu García, 2012) y Castilla-La Mancha (De la Cruz de Julián et al., 2019). También encontramos en la literatura científica numerosos análisis de contenido aplicados a campañas concretas de publicidad institucional, como los de las campañas de la DGT (Segura García, 2017; Segura-García, 2015) o sobre temas especialmente importantes como la violencia machista y la igualdad de género (Papí-Gálvez & Orbea Mira, 2015; Rodríguez López & Robles Álvarez, 2016). Un buen ejemplo, si bien desde una perspectiva centrada en el contenido y no en el impacto mediático del presupuesto destinado, es el número monográfico de la revista *Questiones Publicitarias* del año 2009 (Rey et al., 2009).

Siguiendo esa línea, en particular, de la crítica al *autobombo* o a la persuasión ideológica, se han elaborado trabajos muy críticos (e.g. García López, 2001; Rey et al., 2009), pero que tampoco entran a cuestionar el reparto de cantidades a medios con sesgo de afinidad. Sí que se ha estudiado, en cambio, cómo se producen cambios en el volumen y tipo de publicidad institucional según qué partido esté en el gobierno (Feliu García & Feliu Albaladejo, 2016). Otros estudios más recientes, en este caso de ámbito estatal, sí han analizado específicamente la transparencia y los procesos de rendición de cuentas dentro del actual escenario mediático marcado por el auge de medios digitales y redes sociales (Magallón Rosa, 2020). Igualmente, dentro de una línea crítica que se aleja del foco sobre el *autobombo* o la persuasión ideológica para estudiar sesgos de tipo económico, se han publicado investigaciones que tratan de comprender el fenómeno vinculándolo a patrones estructurales como las subvenciones autonómicas a prensa y el impacto de la crisis de 2008 (Díaz-Nosty, 2011; Fernández Alonso et al., 2016; Fernández Alonso & Blasco Gil, 2014), o sobre cómo se puede hacer un gasto partidista de manera sutil: haciendo campañas cuyo contenido es imparcial y de innegable relevancia pública, pero adjudicando la campaña a medios afines, tanto a nivel estatal (Álvarez-Peralta & Franco, 2018, p. 286) como a nivel autonómico, arrojando resultados sobre cómo, por ejemplo, la Generalitat de Catalunya ha sido ejemplar en la transparencia de sus datos desde 2016, pero *“planificando las campañas con criterios claramente arbitrarios, beneficiando de forma muy llamativa a medios afines (...) [y penalizando a] aquellas empresas cuyos medios tienen una línea editorial liberal o conservadora y son especialmente críticos con el separatismo, siendo esto efecto de la inexistencia de mecanismos de control eficaces ni de los contenidos ni de la planificación de las campañas* (Fernández Alonso & Badia Masoni, 2021, p. 344).

Sin embargo, estudios específicos como el que aquí abordamos, sobre la repercusión mediática de la controversia asociada a dicho reparto, prácticamente no existen en la literatura científica reciente en español, a excepción de alguna referencia en estudios de caso más amplios, y referidos a períodos muy anteriores (e.g. Álvarez-Peralta & Franco, 2018). De este modo, tratamos aquí de abrir una línea de investigación necesaria, que habrá de ser ampliada y

desarrollada en el futuro, para completar el repertorio de perspectivas de investigación posibles que afrontan esta relevante problemática y su controversia asociada.

3. Marco teórico-metodológico

Este trabajo se apoya en algunas de las teorías y metodologías analíticas asociadas más asentadas en el campo del estudio de la comunicación de masas, como son la Teoría del *Agenda Setting* (McCombs & Shaw, 1972), del *Framing* (Entman, 1993), del Análisis de Contenido sobre *semana construida* (Krippendorff, 1990).

La metodología de análisis noticioso que se deriva de la Teoría del Encuadre (*Framing Theory*) propuesta por Robert Entman (1993), permite detectar y clasificar los diferentes modos en que se enmarca la información, a partir de una definición pragmática y específica de marco noticioso. Según el autor, enmarcar implica *seleccionar algunos aspectos de una realidad percibida y hacerlos más prominentes... promoviendo una particular definición de los problemas: una interpretación causal, una evaluación moral y un tratamiento recomendado.* (Entman, 1993: 52) De acuerdo con esta perspectiva, siempre que hay noticiabilidad, intervienen dos factores: *conflicto* (en el sentido de ruptura de la normalidad) y *novedad* (dicha ruptura no puede o no debe ser constante, de lo contrario habría devenido nueva normalidad y por tanto ya no sería noticia). Así, ante una misma información, diferentes marcos diagnostican distintas causas, evalúan distintas responsabilidades y/o prescriben distintas reacciones ante la novedad conflictiva, contestando a los siguientes interrogantes:

- Definición: ¿qué ha ocurrido?
- Causa: ¿qué lo ha producido?
- Evaluación moral: ¿Cómo posicionarse ante ello? ¿Quién es culpable y quién víctima?
- Respuesta o prescripción: ¿Qué debemos hacer?, ¿cómo debemos reaccionar a esto?

El propósito general de esta investigación es mapear y caracterizar la actual cobertura periodística sobre publicidad institucional en España, así como proponer técnicas y métodos para abrir una línea de investigación poco explorada y que requiere de estándares taxonómicos para la realización de estudios comparativos fiables en los próximos años. Entre los objetivos específicos, señalamos:

- O1: Aportar un estado de la cuestión sucinto y actualizado.
- O2: Detectar aquellos medios informativos que hayan destinado un espacio permanente y específico para la cuestión, manteniendo un foco estable de interés para seguir el tema. Identificar factores de noticiabilidad asociados a la cuestión.
- O4: Evaluar las taxonomías de la agenda temática o enmarcados informativos relacionados con la PI disponibles en la literatura científica. Proponer nuevas taxonomías al respecto, si fuera necesario.
- O6: Producir una nube lexemática para la elaboración muestral a partir de la técnica de la bola de nieve, que permita realizar estudios comparativos estandarizados en el futuro.
- O7: Calcular el volumen de información producida diariamente y los momentos álgidos o picos de interés de la cobertura en los que el promedio se haya al menos cuadruplicado. Identificar la agenda temática y enmarcados dominantes asociados a dichos momentos álgidos de la cobertura, para permitir evaluar su evolución en futuros estudios comparativos.

- O9: Comparar el interés dedicado por cada medio a la cuestión. Averiguar si hay diferencias en el interés o el enfoque entre medios de ámbito estatal y medios autonómicos. Averiguar si hay diferencias en el interés o el enfoque entre medios impresos que proceden de la era pre-digital y medios nativos digitales. Determinar también las diferencias entre la cobertura realizada desde medios generalistas y medios económicos. Determinar las especificidades de la cobertura realizada por el principal diario informativo gratuito en papel (vs. la prensa de pago, impresa o digital).

En correspondencia con dichos objetivos, algunos de los interrogantes de partida (RQ, por *research questions*), que actúan como guía de la investigación y permitirán la aparición de nuevos interrogantes de investigación en el transcurso de la misma, incluyen los siguientes:

- RQ1: ¿Cuáles han sido los principales objetos de estudio y perspectivas adoptadas por la investigación reciente sobre Publicidad Institucional en España?
- RQ2: ¿Qué medios han habilitado secciones permanentes específicas para informar sobre PI?
- RQ3: ¿Qué volumen de información diaria se produce en promedio sobre PI? ¿En qué momentos se altera significativamente y por qué? A partir de lo anterior, ¿Cuáles actúan como principales factores de noticiabilidad en la cobertura sobre PI?
- RQ5: ¿Qué clasificaciones temáticas existen en la literatura académica sobre la agenda pública asociada a PI en los medios de información españoles? ¿Cuál es su validez actual? ¿Necesitan de actualización? ¿Pueden mejorarse?
- RQ6: Una vez respondida esa cuestión, ¿qué temas dominan la agenda informativa relacionada con la PI en la esfera pública actual en España? ¿Cuáles son las principales controversias asociadas?
- RQ7: ¿Qué taxonomías de marcos informativos o *frames* existen en la literatura académica para la información sobre PI en los medios de información españoles? ¿Cuál es su validez actual? ¿Necesitan actualización? ¿Pueden mejorarse? Una vez respondida esa cuestión, ¿a través de qué enmarcados informativos (Entman) dominantes se informa sobre PI actualmente en España?
- RQ9: A partir de un estudio de “bola de nieve” en cuatro ciclos, ¿qué nube léxica permite recuperar noticias relacionadas con la cuestión de la PI? (i.e. ¿Qué expresiones realmente se emplean a nivel periodístico para aludir a esta cuestión?).

Finalmente, reseñamos aquí las hipótesis de partida que este estudio trata de validar o refutar:

- H1: Apenas existen en la literatura científica estudios que evalúen la cobertura informativa sobre la publicidad institucional, por ejemplo, caracterizando su agenda temática y enmarcados dominantes, y ofreciendo categorías orientadas a futuras mediciones de su evolución en el tiempo.
- H2: Los principales picos de actividad responderán a escándalos sobre usos ilegítimos de la PI.
- H3: Los principales enmarcados desde los que se trata la cuestión serán de denuncia de usos ilegítimos de la misma, esto es, marcos que permitan a los medios atacar a las formaciones políticas de signo ideológico contrario.
- H4: Los medios de derecha tienden a tratar escándalos de formaciones de izquierda y los medios de izquierda, escándalos de formaciones de derecha.

- H5: Los medios de reciente creación serán más propensos que los tradicionales a denunciar este tipo de usos ilegítimos, probablemente más beneficiados económicamente por la PI.

4. Estructura y alcance de la cobertura periodística

En primer lugar, analizamos los medios de alcance nacional que dedican atención sistemática al fenómeno analizado. Esto se plasma, por ejemplo, en una alta frecuencia de publicación sobre el tópico detectada a través de palabras clave en sus buscadores, o en la utilización de etiquetas o *tags* periodísticos más o menos específicamente relacionados con el objeto de estudio.

Tras la transición al digital, las habituales secciones periodísticas del modelo clásico (tales como *Nacional*, *Internacional*, *Economía*, *Deportes*, *Sociedad*, etc.), de las que solía haber una veintena a disposición de los jefes de redacción para clasificar cada pieza, pasaron a solaparse con otro modelo de navegación transversal, más propio del ciberespacio: el de las miles de etiquetas temáticas, de las que cada pieza periodística suele llevar asociadas más de una (a diferencia de las tradicionales secciones en papel), a modo de metadatos que informan de los temas tratados en el cuerpo de cada artículo. Medios como *El País* o *eldiario.es*, por ejemplo, utilizan varios miles de estas *tags* o etiquetas temáticas (cfr. elpais.com/tag/listado/a.html), dedicadas a temas específicos que aparecen repetidamente en sus páginas, como las leyes discutidas en cada legislatura, las controversias públicas concretas de especial relevancia en cada momento, etc. A menudo estas etiquetas son generadas de forma semiautomática por el propio *software* gestor de un medio digital, si bien es finalmente el criterio editorial el que decidirá usarlas o no, y cuáles mostrar en la zona de gestión interna o en la versión pública del medio. El hecho de que un diario adopte o no un *tag* relacionado con la *publicidad institucional* da cuenta de su interés en visibilizar o invisibilizar esta cuestión, y sus controversias asociadas, lo que puede correlacionar con su condición de privilegiado o perjudicado por el reparto de esta partida de fondos públicos, en cada diferente ámbito autonómico o estatal.

5. Medios que dedican atención permanente a la cuestión

Para rastrear el seguimiento mediático de la cuestión, hemos seleccionado un conjunto de 19 medios, que corresponden a los principales medios estatales y a algunos de los más importantes medios autonómicos. En la selección de medios autonómicos, se han primado los de País Vasco, Navarra y Cataluña por tratarse de comunidades autónomas que ofrecen alto nivel de desglose de información en sus portales de transparencia, lo que nos permitirá un mejor contraste de informaciones a lo largo de ulteriores fases de la presente investigación. Hemos clasificado la muestra en tres categorías: si son nativos digitales o no, si son de pago o gratuitos y si son de ámbito estatal o autonómico. Quedan clasificados de la siguiente manera:

Medio	Papel o digital	De pago o gratuito	Estatal o autonómico
<i>20min</i>	Papel	Gratuito	Estatal
<i>ABC</i>	Papel	De pago	Estatal
<i>ARA</i>	Papel	De pago	Autonómico
<i>Cinco días</i>	Papel	De pago	Estatal
<i>Cuartopoder</i>	Nativo digital	De pago	Estatal
<i>Diario de Navarra</i>	Papel	De pago	Autonómico
<i>Diario de Noticias</i>	Papel	De pago	Autonómico
<i>El Correo</i>	Papel	De pago	Autonómico
<i>El Mundo</i>	Papel	De pago	Estatal
<i>El País</i>	Papel	De pago	Estatal
<i>El Periódico</i>	Papel	De pago	Autonómico
<i>El Confidencial</i>	Nativo digital	De pago	Estatal
<i>elDiario.es</i>	Nativo digital	De pago	Estatal
<i>El Español</i>	Nativo digital	De pago	Autonómico
<i>Expansión</i>	Papel	De pago	Estatal
<i>Infolibre</i>	Nativo digital	De pago	Estatal
<i>La Razón</i>	Papel	De pago	Estatal
<i>La Vanguardia</i>	Papel	De pago	Estatal
<i>Público.es</i>	Nativo digital	De pago	Estatal

Tabla 1. Listado de medios seleccionados para su análisis.

Muy pocos de estos medios han destinado un *tag* específico a nuestra cuestión. Tan sólo tres, *El País*, *20minutos* y *eldiario.es*, que son ciertamente algunos de los medios de referencia en prensa impresa tradicional, gratuita y nativa digital, respectivamente. De los demás, ninguno pone el foco de manera específica en la cuestión del mismo modo, si bien otros dos diarios

nativos digitales como son *Infolibre* y *El Español* mantienen sendos *tags* dedicados a *Campañas Publicitarias* e *Inversión Publicitaria*, respectivamente, en los que prestan atención de forma regular a las controversias sobre PI, pero en combinación con la cobertura sobre publicidad empresarial privada, y de manera indiferenciada. Cabe destacar que, con la única excepción de *El País*, los otros cuatro medios mencionados tienen en común haber denunciado públicamente el hecho de ser excluidos en algún momento de los repartos de publicidad institucional, y la forma sesgada en que esta se ha repartido en ocasiones beneficiando principalmente a la prensa impresa tradicional, lo que sería coherente con la decisión editorial de otorgar una etiqueta temática propia a la cuestión, y con el hecho de que ninguno de ellos pertenece a esa categoría (prensa impresa pre-digital). En este sentido, la atención estructuralmente dedicada a la cuestión se correlaciona con el interés por visibilizar el tema en tanto que se ocupa una posible posición damnificada en el reparto de la inversión en campañas de PI respecto de algún ámbito y periodo concretos.

En la literatura científica sobre la cuestión, se había detectado ya una evolución decreciente del interés por el tema tanto en los principales medios de prensa tradicional (Álvarez-Peralta & Franco, 2018, pp. 292-293) como a nivel general en la esfera digital, según las tendencias de búsqueda registradas por Google Trends (*ibid.*, p.290-291). El mencionado estudio concluye que los principales focos de interés en la cobertura periodística massmediática coincidían con el debate de las nuevas leyes sobre PI, tanto las de nivel nacional (marzo a julio 2005) como la de la Junta de Andalucía (marzo y abril de 2007), de lo que se deduce que el factor novedad y la vertiente parlamentaria de la controversia asociada serían elementos decisivos para explicar la configuración de esta cobertura, por encima del interés por las controversias sobre el posible impacto que el destino final de los fondos dedicados a este concepto puedan tener como disruptores de la competencia en el mercado mediático, que estaría prácticamente ausente (*ibid.*). Al menos así fue en aquella fase inicial en que se renovaba la legislación existente y se aprobaban nuevas normas, entre ellas, la de carácter estatal. Pero queda pendiente saber si continúa siendo así en la actual fase de aplicación creciente de un conjunto de regulaciones más extenso y asentado, en el espacio parlamentario post-bipartidista y en una esfera pública hoy ya plenamente digitalizada, con la alteración estructural de flujos de información que esto ha conllevado.

Para ello, la manera habitual para detectar el interés de una línea editorial en cualquier tema es cuantificar, a partir de una nube léxica relacionada con el objeto de seguimiento, la evolución del volumen de publicación en los últimos tiempos. Dicha nube se genera aquí mediante la técnica de la *bola de nieve*, en la que cada elemento incorporado a una muestra “arrastra” o conlleva el alcance de nuevos elementos asociados (Van Meter, 1990; Voicu & Babonea, 2011), en este caso por relación de sinonimia parcial o pertenencia a un eje sémico común, que pasan a incorporarse a la misma. A partir de un estudio preliminar sobre la expresión inicial *publicidad institucional*, en torno a la cual se van detectando sinónimos parciales y expresiones equivalentes empleadas por los principales diarios para referirse a esta cuestión (tales como *campañas públicas*, *gasto público en comunicación*, *propaganda gubernamental* o *autobombo*, por ejemplo), tras hacer cuatro *pasadas* o ciclos de búsqueda incorporando las expresiones equivalentes que se van encontrando, y cribando los resultados mediante análisis detallado caso a caso de forma contextualizada, se refinan los resultados hasta formar la siguiente nube léxica compuesta por 17 términos clave (se muestran aquí ya lematizados) que se emplean en las búsquedas avanzadas para rastrear el tópico (seguidas del análisis contextualizado de tipo KWIC para el cribado *fino* caso a caso que permite descartar los falsos positivos) en los medios informativos analizados:

*publici-, instituc-, campaña-, públic-, gast-, comunicac-, propag-, gubern-,
autobomb-, difus-, difund-, divulg-, anunc-, inform-, comunic-, administr-, anunc-*

Esta nube léxica de 17 lexemas se emplea sobre una muestra de 19 medios informativos mencionados, para el periodo de los últimos dos años (del 1 de junio de 2020 al 31 de mayo de 2022), lo que nos permite, tras el cribado contextualizado de falsos positivos, recuperar un total de 567 noticias (0,78 al día, en promedio) relacionadas con nuestro objeto de estudio. Con el procedimiento descrito, se registran los picos de interés para el periodo y los medios ya mencionados:

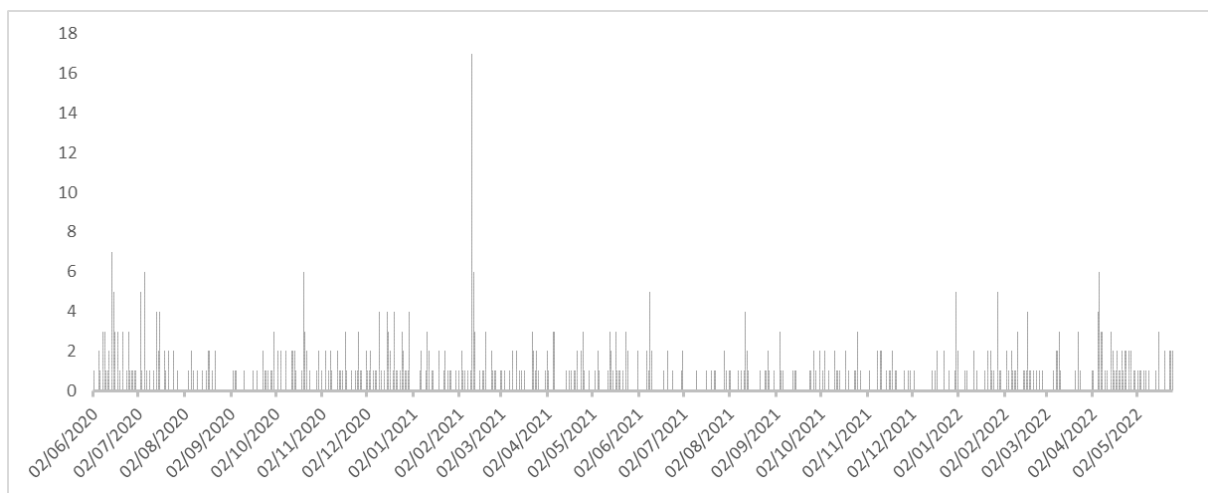


Gráfico 1. Número de noticias publicadas al día en la muestra de 20 medios seleccionada (de junio 2020 a mayo de 2022).
Fuente: elaboración propia.

A partir del gráfico 1, constan identificados los siguientes *picos de interés* o *momentos álgidos*, aquellos días o semanas próximos entre sí, en los que se produce un mayor número de noticias relacionadas con el tema (hemos considerado todos aquellos que recojan 4 o más noticias/día), cuyo análisis nos dará una primera idea de los principales subtemas, perspectivas y enmarcados más frecuentes o de mayor impacto en la muestra de medios seleccionada:

1. Días 14/06/2020 y 15/06/2020. 12 noticias. Controversia por la anulación en el TSJ de un Decreto de la Generalitat de Valencia que priorizaba el valenciano y el catalán en la comunicación administrativa, incluyendo la PI.
2. Del 03/07/2020 a 06/07/2020. 11 noticias. Caso de posible *autobombo* en la PI de la Xunta, y otras denuncias de mal uso de la PI en Castilla y León y Comunidad Valenciana.
3. Días 14/07/2020 y 16/07/2020. 8 noticias. Publicación del desglose de gasto en PI ejecutado por el gobierno de Navarra y nuevo modelo de externalización de la PI en CyL.
4. Día 20/10/2020. 6 noticias. Misma polémica que el caso 1 (TSJ tumba otro intento de la Generalitat sobre el uso del catalán/valenciano).
5. Días 10/12/2020, 15/12/2020 y 20/12/2020. 12 noticias. Falso positivo (temas diversos sin reiteración ni conexión entre sí).
6. Día 30/12/2020. 4 noticias. Nuevo acuerdo para gestión de PI con pluralidad y transparencia en CyL.

7. Días 10/02/2021 y 11/02/2021. 23 noticias. Escándalo en Albacete, el alcalde Casañ (C's) contrata PI con su ex-empresa.
8. Día 09/06/2021. 5 noticias. Navarra elabora y refrenda un manual para la PI en sus redes sociales + Escándalo por el reparto de la PI en Cataluña a medios independentistas.
9. Día 12/08/2021. 4 noticias. Falso positivo por error del software.
10. Día 31/12/2021. 5 noticias. Falso positivo. Noticias reiteradas y/o no relacionadas entre sí.
11. Día 28/01/2022. 5 noticias. Propuesta de UP para reformar la ley de PI.
12. Día 17/02/2022. 4 noticias. Falso positivo por error del software.
13. Días 05/04/2022 y 06/04/2022. 10 noticias. Falso positivo, no hay tema reiterado.

De este modo, descartados cinco falsos positivos, quedan ocho momentos de auge informativo que dan una idea de la estructura temática o de agenda y la distribución cronológica del corpus. El análisis de esta primera muestra de titulares nos permitirá un acercamiento a la estructura de la cobertura informativa del fenómeno.

6. Subtemas principales

El análisis de los *momentos álgidos* o *picos de interés* periodístico de la cobertura sobre PI de los últimos dos años en los 20 medios informativos elegidos revela ya un desplazamiento temático respecto a anteriores estudios. Si bien se mantiene el foco de interés en los contenidos y en la dimensión legislativa de la PI, se registra un incremento de interés en lo relacionado con sus costes en general, y con su distribución en el mercado mediático en particular, respecto a lo detectado en estudios anteriores en el estado de la cuestión.

A la hora de diseccionar la controversia periodística en torno a la PI en subtemas, otros autores habían propuesto ya una distribución del *corpus* noticioso en un total de 6 subáreas temáticas, a partir de un análisis estructural y de contenido sobre la cobertura realizada por el diario *El País* a lo largo de 16 años, entre 2002 y 2018 (Álvarez-Peralta & Franco, 2018, p. 293). Los subtemas propuestos serían: 1. *Internacional* (cuando hace referencia a otros países); 2. *Autonómico* (cuando habla del gasto en PI, pero no a nivel estatal o municipal); 3. *Contenido* (cuando la polémica se refiere al contenido de campañas concretas, no a su reparto); 4. *Costes* (cuando la información analiza las cantidades invertidas, su reparto o su evolución); 5. *Judicial* (cuando se centra en las denuncias y sentencias relacionadas con la PI); y 6. *Legislativo* (cuando la controversia se centra en la regulación de la PI).

En este estudio hemos decidido partir sometiendo a evaluación dicha propuesta, para comprobar su aplicabilidad más allá de las necesidades del estudio concreto para el que fue diseñada, y si es eficaz a la hora de clasificar muestras más amplias y actuales o si no es suficientemente discriminativa o exhaustiva, como debe exigirse a una taxonomía de este tipo.

En primer lugar, resultaría imprescindible añadir al menos tres subtemas correspondientes al ámbito geográfico de la PI (municipal, provincial y estatal, no únicamente autonómico), o bien, para evitar solapamientos, establecer una doble categorización que distinga entre ámbito geográfico por un lado (municipal, provincial, autonómico, estatal e internacional) y los cuatro subtópicos principales por otro (contenido, costes, causas judiciales y legislación de la PI). Con esta doble taxonomía de nueve categorías, la división temática mostraría exhaustividad suficiente para acoger también la muestra de nuestro estudio y evaluar así los desplazamientos de foco en el tiempo, o entre medios, si bien existe cierto solapamiento

entre las dos últimas categorías temáticas y deja mucho margen para una subdivisión temática mucho más rica, como la que propondremos a continuación.

Dado que ello requerirá un estudio caso a caso de cada noticia (que utilizaremos también posteriormente para los análisis de enmarcado noticioso y discursivo), hemos optado por aplicar el método de la semana construida (Krippendorff, 1990) para seleccionar aleatoriamente una submuestra manejable. Hemos elaborado un total de 8 semanas construidas a lo largo de todo el periodo.¹ Así, del universo de 568 noticias hemos sometido a un análisis cualitativo más detallado una submuestra total de 53 noticias.

El análisis cualitativo muestra ahora que la tipología basada en cinco ámbitos geográficos y cuatro grandes subtemas es correcta pero insuficiente, ya que abundan referencias a otros temas relacionados con la PI que no son subsumibles bajo ella. Nuestra nueva propuesta elaborada por método inductivo, partiendo del contenido periodístico realmente publicado en los últimos dos años en 19 medios diferentes, se amplía a los siguientes 10 subtemas:

- Contenido: La polémica trata sobre el contenido de campañas concretas, no sobre su reparto.
 - a. Contenido inapropiado (estereotipado, machista, manipulatorio, etc.)
 - b. Autobombo (publicita éxitos del gobierno a modo de pre-campaña electoral, o influye de algún otro modo en las elecciones para beneficio de un partido).
 - c. Descripción del contenido de una campaña; no hay perspectiva crítica.
- Costes: La información analiza las cantidades invertidas
 - a. Monto total excesivo.
 - b. Recortes o ampliaciones sensibles del presupuesto en PI.
 - c. Distribución inadecuada del presupuesto en PI.
 - d. Dependencia mediática: los medios no son independientes porque dependen financieramente de la PI.
 - e. Desglose de gastos: se describen los gastos efectuados por un ejecutivo en PI.
- Determinación de culpabilidad o inocencia: La información se centra en si las acusaciones contra un uso ilegítimo de la PI son ciertas o no. Por ejemplo, puede tratar sobre las denuncias y sentencias judiciales, sobre la defensa que, de un político implicado, hace su partido o sobre las explicaciones exculpatorias que tal político ofrece.
- Regulación: La información se centra en la regulación de la publicidad institucional.

Ninguna taxonomía puede serlo por completo, pero sí sería deseable, para que sea lo más consistente posible, que sea *comprehensiva* (no deje ejemplares sin categorizar), *relevante* (no deje categorías sin ejemplares), suficientemente *exhaustiva* (resuelva toda ambigüedad) y *discriminatoria* (evite solapamientos). En nuestro caso, por ejemplo, la noticia de que el TSJ declara ilegal una legislación aprobada por la Generalitat de Valencia debería ser categorizada a la vez en los temas 3 y 4, entre los que se produce este solapamiento, por lo que la propuesta asume ciertos costes en cuanto a poder discriminatorio a cambio de una mayor riqueza categórica y diversidad.

Con base en el nuevo sistema propuesto, la incidencia detectada para cada ámbito y subtema fue la siguiente:

Ámbito geográfico de la información	Porcentaje de noticias registradas	Número de noticias registradas
Internacional (otros países/regiones)	3,77%	2 noticias
Estatad	7,55% 4 noticias	4 noticias
Autonómico (o Foral)	49,6%	26 noticias
Provincial (Diputaciones)	0%	0 noticias
Municipal (Ayuntamientos)	39,62%	21 noticias

Tabla 2. Volumen de noticias sobre PI según ámbito geográfico del medio. Fuente: elaboración propia.

Subtema	Porcentaje de noticias registradas	Número de noticias registradas
Contenido: Inapropiado	7,55%,	4 noticias
Contenido: Denuncia de Autobombo	20,75%	11 noticias
Contenido: Descripción de una campaña	3,77%	2 noticias
Costes: Monto total excesivo	3,77%	2 noticias
Costes: Recortes o ampliaciones	1,89%	1 noticia
Costes: Distribución inadecuada	43,4%	23 noticias
Costes: Dependencia mediática	9,43%	5 noticias
Costes: Desglose de gastos	11,32%	6 noticias
Judicial y pre-judicial	13,21%	7 noticias
Regulación	11,32%	6 noticias

Tabla 3. Incidencia de cada subtema en la muestra de noticias. Fuente: elaboración propia.

Si observamos el número de piezas publicadas por cada medio, de la muestra total de 567, obtenemos la siguiente distribución:

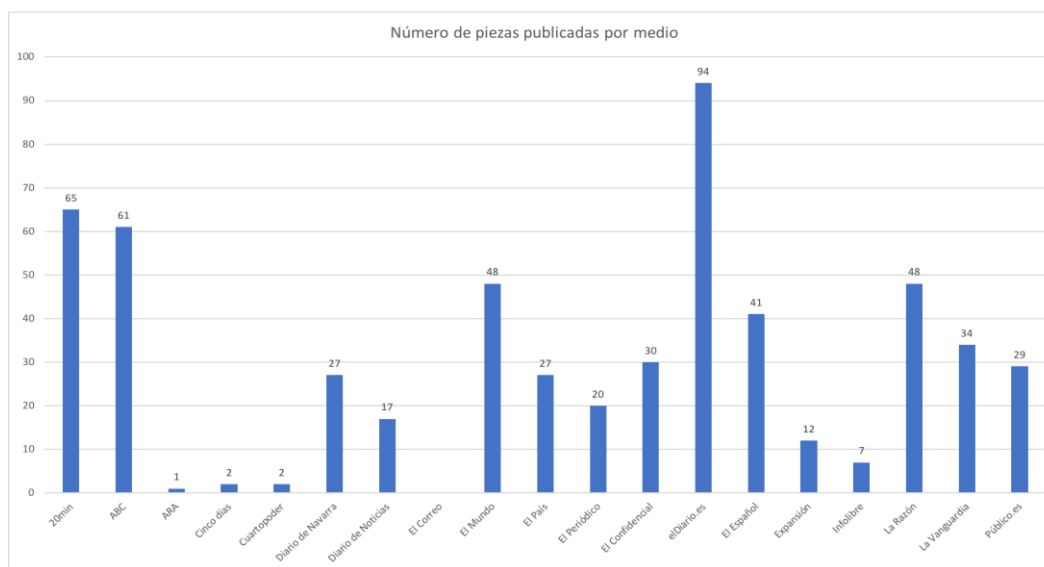


Gráfico 2. Volumen de noticias sobre PI en cada medio.

Sorprenden los casos máximos de *eldiario.es* (94 piezas), *20Minutos* (65) y *ABC* (61), seguidos a distancia considerable por *La Razón* (48), *El Mundo* (48) y *El Español* (41). Igualmente, reclaman interpretación los casos mínimos de *El Correo* (0), *Ara* (1), *Cinco Días* (2), y *Cuarto Poder* (2).

En lo alto del podio tenemos dos medios de corte progresista dirigidos durante mucho tiempo por padre e hijo: Arsenio Escolar (*20Minutos*) y Nacho Escolar (*eldiario.es*). Ambos han hecho batalla personal del reparto sesgado de la PI y su impacto en el sistema mediático (cfr. por ejemplo, A. Escolar, 2014; I. Escolar, 2017) llegando a fundar una nueva asociación de editores de prensa (AEPP) para confrontar precisamente por este tema, entre los principales, con la patronal tradicional (AEDE, reconvertida recientemente en AMI) a la que acusaron de beneficiarse económicamente y silenciar toda controversia sobre el asunto cuando les implicaba. Incluso llegaron a fundar el Observatorio de la Publicidad Institucional (cfr. www.PubliObservatorio.com).

En el caso de los tres siguientes medios, todos ellos de línea editorial conservadora y ubicada en la derecha o centro-derecha en el espectro ideológico (*ABC*, *La Razón*, y *El Mundo*), el auge de noticias se correlaciona con su permanente denuncia del uso de la PI en ciertas Comunidades Autónomas para favorecer intereses partidistas. Si tomamos los titulares encuadrables en la categoría *Denuncia de malgasto de fondos públicos* encontrados para las ocho semanas construidas para el caso del *ABC*, por ejemplo, hallamos cuatro titulares de este tipo de denuncia, todos ellos contra gobiernos progresistas de coalición: 2, contra el gobierno de coalición en Valencia (PSOE-UP-Compromís), 1, contra el gobierno municipal de Murcia (PSOE-UP-C's) y 1, contra los vicios de CiU heredados por el PSC en Cataluña. Si en cambio tomamos el caso de *El Mundo* (misma muestra, categoría y periodo), encontramos un total de 5 titulares en esta categoría: 1, contra el gobierno central de coalición (PSOE-UP); 1, contra el

gobierno de coalición PSOE-IU en Gijón; 2, contra el gobierno independentista de Cataluña y 1, contra el alcalde de Albacete (C's). Por su parte, en *La Razón*, encontramos tres titulares: 2, contra el uso de PI por el gobierno de Cataluña y 1, por el de la coalición PSOE-IU en Valencia.

Si ampliamos a la muestra completa de 567 noticias (no las 8 semanas construidas) y nos preguntamos ahora qué medios han denunciado el mal uso de la PI por parte de gobiernos independentistas, el número de titulares resultantes sería: 6, de *ABC* (y 3 más contra el uso prioritario del valenciano en la admon. pública valenciana), 11, de *El Mundo* (y 4 más contra el uso prioritario del valenciano en la admon. pública valenciana) y 2, de *La Razón* (3 más contra el uso prioritario del valenciano en la admon. pública valenciana).

Confirmamos así un fenómeno recurrente: los medios socialmente ubicados en el lado derecho del espectro ideológico, cuando tratan esta cuestión, se centran en la denuncia del mal uso de la PI por parte de gobiernos independentistas y progresistas de coalición. Rara vez lo denuncian para gobiernos de la derecha.

Si en cambio observamos los medios percibidos en el lado izquierdo del espectro, como son *eldiario.es*, *El País* o *Público.es*, por ejemplo, nos encontramos, en el caso del primero, con los siguientes 7 titulares: 3, contra el gobierno de coalición de Castilla y León (PP-Vox); 3, contra el alcalde de Albacete (C's); 1, contra la Xunta de Galicia (PP); 1, contra el gobierno autonómico de Murcia (PP-C's-Vox); y 1, contra la Junta de Andalucía (PP con apoyo pasivo de Vox). En el caso del diario *Público* tenemos tan sólo 1 titular que encaje en la categoría analizada para las ocho semanas construidas, dirigido contra *Ecoembes* (gestora de reciclaje de residuos en España) y los gobiernos municipales en general. En el caso de *El País*, todavía menos: ningún titular en esta categoría (Denuncia de malgasto de fondos para PI) en las ocho semanas analizadas. Otro tanto ocurre con *Cuarto Poder*. Para compensar la escasez muestral de estos tres últimos medios considerables como progresistas o de izquierda y centro-izquierda,, añadimos un quinto ejemplar a la muestra del hemisferio izquierdo: *20minutos*, que presenta 5 titulares: 4, contra el gobierno municipal de Albacete (C's) y 1, contra el de Murcia (PSOE-UP-C's), siendo así el perfil menos sesgado y más centrado en lo local de todos.

En conclusión y cumpliendo la predicción más plausible a partir del modelo mediático mediterráneo descrito por Hallin y Mancini (2004), conocido como modelo del *Pluralismo Polarizado*, encontramos que, de manera casi exclusiva y sorprendentemente sesgada, los medios caracterizables como de izquierdas denuncian el uso irregular de la PI que hacen gobiernos autonómicos, estatales y locales de derechas, mientras que los de derechas operan a la inversa denunciando a gobiernos independentistas y de izquierda (especialmente si son de coalición, de acuerdo con la muestra analizada). Este sesgo es coherente y converge con otras observaciones extraíbles de esta misma muestra, como veremos a continuación.

Si, por ejemplo, comparamos la periodicidad media en medios de ámbito estatal vs. medios de carácter autonómico (aunque en algunos casos la diferencia no es tan clara, como *La Vanguardia*, editado en Barcelona, pero con claras aspiraciones de ser medio estatal más allá de Cataluña) encontramos también una fuerte correlación. Los medios de ámbito nítidamente regional (en nuestra muestra *ARA*, *Diario de Navarra*, *Diario de Noticias*, *El Correo* y *El Periódico*) frecuentemente acusados de ser privilegiados por la adjudicación de publicidad institucional del gobierno de su Comunidad Autónoma, muestran un volumen de publicación menor de la mitad que el de los nacionales: 13,4 noticias en 2 años (mediana 17), frente al promedio de 44 noticias (mediana 41) entre medios generalistas de ámbito estatal (sin contar los llamados *alternativos*

ni *temáticos*) que, a menudo, ejercen como denunciantes de esta supuesta discriminación positiva de los autonómicos.

Algo parecido, pero más inesperado y sorprendente, ocurre con otras comparaciones. Por ejemplo entre medios económicos (*Expansión* y *Cinco Días*) y generalistas (todos los demás), o entre medios que podemos considerar *alternativos*, *no convencionales*, de *contrainformación* o *periodismo crítico*, porque así se autodefinen (en nuestro caso, *Cuarto Poder*, *Público.es*, *Ara* e *Infolibre*). En el primero de los contrastes, Generalistas vs. Económicos, la diferencia es de 34,3 vs. 14 noticias en promedio para estos 2 años, mientras que para la segunda comparación, Convencionales vs. Alternativos, la diferencia es aún mayor: 37,6 vs. 9,7, respectivamente. Contrariamente a lo que habría podido preverse desde un planteamiento teórico apriorístico, los medios económicos no prestan más atención a un asunto económico relevante como es el uso de estos fondos públicos, y los medios que se describen como críticos, alternativos o *independientes* tampoco dedican un espacio sensiblemente mayor que los considerados *mainstream* o de masas a la denuncia de este problema estructural de corrupción y adulteración de la libre competencia en la comunicación de masas.

7. Análisis de *framing* o encuadres noticiosos

Como decíamos anteriormente, un enmarcado o *framing* nos dice qué ocurre, cómo evaluarlo y cómo reaccionar. Del análisis cualitativo aplicado a esas 55 noticias hemos identificado los siguientes 12 marcos, seis de ellos principales, de los cuales tres contienen así mismo submarcos que conviene diferenciar:

1. **Marco de la objetividad periodística:** La perspectiva se identifica con el ideal periodístico de objetividad y presenta la información limitándose a describir lo ocurrido. Por ejemplo, *tal gobierno ha gastado tanto* o *el parlamento ha aprobado una ley*.
 - a. **Submarco del gasto apropiado:** La ausencia de crítica presupone correcto un gasto en PI.
 - b. **Submarco de la transparencia:** El gobierno ejecutante aparece en la noticia como transparente y facilitador de los desgloses de gasto.
2. **Marco del gasto excesivo:** El gasto se plantea como excesivo, como derroche o mala inversión de fondos públicos que, por tanto, habría que recortar.
3. **Marco del gasto sesgado:** El gasto se presenta como inapropiado por haberse efectuado con arbitrariedad y falta de imparcialidad, por lo que debe denunciarse y corregirse. Es el marco que más interesa a este estudio, y en el que reconocemos una doble subdivisión:
 - a. **Submarco de la corrupción mediática:** El sesgo consiste en favorecer a un medio políticamente afín, discriminando a los más críticos con la administración en cuestión.
 - b. **Submarco del favoritismo lingüístico:** El sesgo consiste en que ciertas Comunidades Autónomas utilicen la partida de PI para favorecer a los medios que publican en la lengua nacional, lo que puede plantearse como injusto para los castellanoparlantes o para medios en lengua castellana que, teniendo mayor tirada, reciben menor presupuesto.
4. **Marco del contenido inapropiado:** El conflicto se origina porque la publicidad es partidista, ofensiva, ineficaz, da mala imagen, etc. por lo que deben retirarse y evitarse ese tipo de campañas.
 - a. **Submarco de la manipulación ideológica o partidista:** El sesgo persigue manipular la opinión pública a favor de un partido o gobierno.

- b. **Submarco del contenido ofensivo:** El contenido constituye agravio a algún colectivo, por lo que deben denunciarse, resarcirse el daño y evitarse ese tipo de campañas.
5. **Marco de la reforma procedimental:** Se propone nueva normativa para el gasto en PI, lo que puede presentarse como correcto o incorrecto, loable o impugnabile.
6. **Marco del restablecimiento del honor:** Tras acusar a alguien de un gasto ilegítimo, se defiende o demuestra que era inocente, por lo que conviene resarcir su honor.

De la muestra analizada, el marco más común, con diferencia, es el del gasto sesgado (30), con una incidencia de más del doble que los otros dos marcos más repetidos: la objetividad periodística (14) y el contenido inapropiado (13). El submarco de la corrupción mediática (19) es, también, el que destaca claramente, seguido de la manipulación ideológica o partidista (8). Los menos comunes: el marco del restablecimiento del honor (4) y la reforma procedimental (3).

Marco	Submarco	Número de artículos	Porcentaje de incidencia
	Objetividad periodística	14 noticias	26,42%
	<i>Gasto apropiado</i>	7 noticias	13,21%
	<i>Transparencia</i>	5 noticias	9,43%
	Gasto excesivo	7 noticias	13,21%
	Gasto sesgado	30 noticias	56,6%
	Corrupción mediática	19 noticias	35,85%
	Favoritismo lingüístico	3 noticias	5,66%
	Contenido inapropiado	13 noticias	24,53%
	Manipulación ideológica o partidista	8 noticias	15,09%
	Ofensa o agravio	4 noticias	7,55%
	Reforma procedimental	3 noticias	5,66%
	Restablecimiento del honor	4 noticias	7,55%

Tabla 4. Incidencia de cada marco y submarco en la muestra analizada. Fuente: elaboración propia.

Si observamos cómo se produce esa incidencia según el tipo de medio, encontramos que los medios predigitales (lo cual incluye a sus versiones web, como *elmundo.es*), emplearon todos los marcos, mientras que los nativos digitales usaron sólo cinco marcos y dos submarcos. En particular, se centraron en el marco de gasto sesgado y en su submarco de corrupción mediática,

en los que superaron sensiblemente a los predigitales aunque son, también, los más usados por ella. En general, los marcos más usados son los mismos para las dos categorías. Téngase en cuenta que las cifras que ofrecemos son la media del número total de artículos de un marco y una categoría (predigital o digital) entre el número de medios de esa categoría. Por eso son cifras tan bajas, pero que permiten comparar, de tal modo, cuánto trata cada tipo de medio uno u otro marco ya que, siendo los medios de papel más numerosos que los digitales, o los estatales más que los autonómicos, las cifras absolutas serían engañosas.

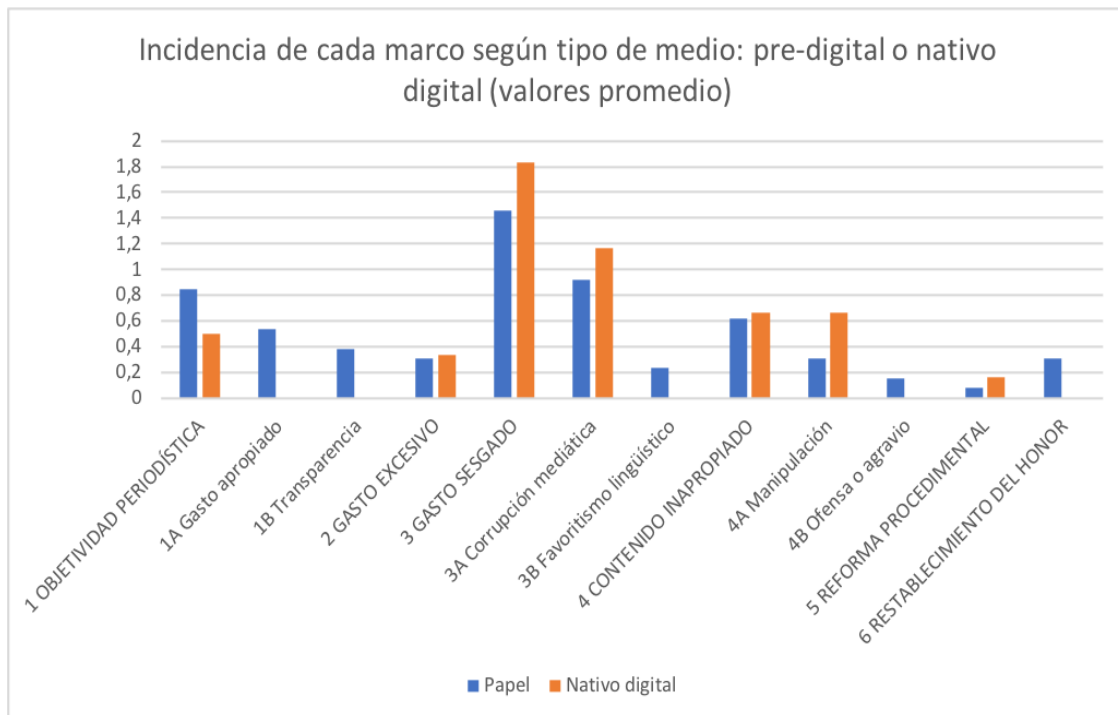


Gráfico 3. Incidencia de cada marco en los medios predigitales y en los nativos digitales. Fuente: elaboración propia

Si diferenciamos entre medios estatales o autonómicos, la diferencia es más pronunciada. Los autonómicos, que usan casi todos los marcos, no destacan en ninguno en particular, mientras que los estatales se concentran claramente en el tratamiento desde el gasto sesgado, desde su submarco de la corrupción mediática. Como dijimos anteriormente, los medios autonómicos suelen ser los principales acusados de ser beneficiarios de gastos injustificados en PI, por lo que es verosímil pensar que a esto responde que tal marco sea muy empleado por los medios estatales, denunciando de ese agravio comparativo, y muy poco empleado por los autonómicos.

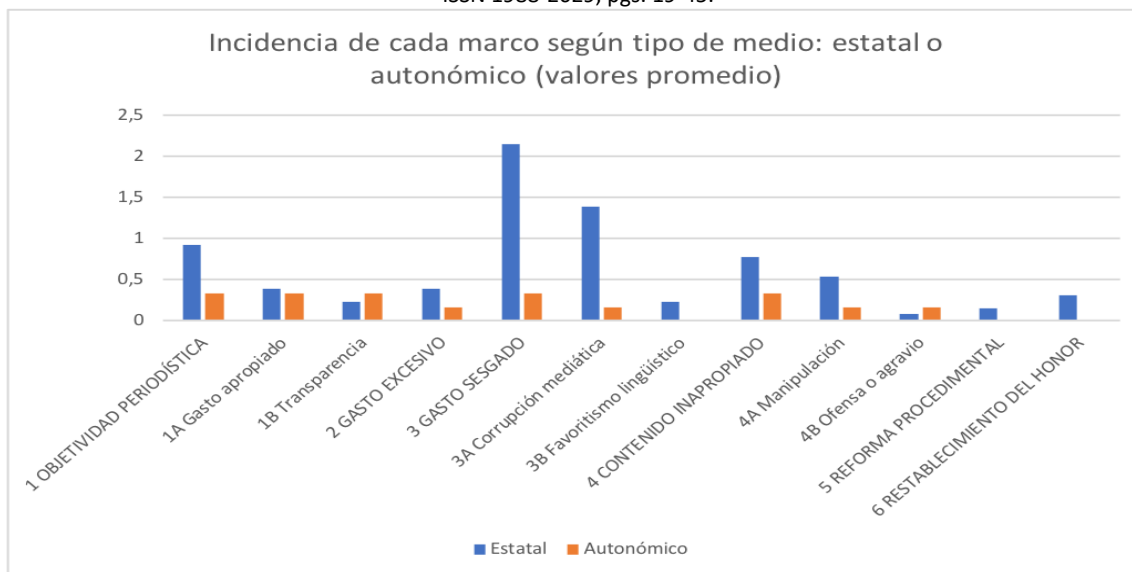


Gráfico 4. Incidencia de cada marco en los medios estatales y en los autonómicos. Fuente: elaboración propia.

Si lo que comparamos son los medios de pago con los gratuitos, debemos recordar que nuestra muestra recoge sólo un medio gratuito, ya que no hay medios gratuitos importantes aparte de *20minutos*. Esto hace que la comparación sea poco representativa de los medios de pago frente a los gratuitos y lo sea más de los medios de pago frente a *20minutos*. Como hemos visto, *20minutos* es un medio que, como *elDiario.es*, ha liderado el tratamiento de esta cuestión, y esto puede tener relación con su carácter gratuito o no tenerla. Teniendo esto en cuenta, vemos que la comparativa indica que este medio gratuito trata con mucha mayor asiduidad el tema que la media de los de papel; que, a diferencia de estos, su marco más empleado es el de la objetividad periodística, haciendo uso de ambos submarcos, si bien emplea el de gasto apropiado el doble de veces que el de la transparencia. También llama la atención lo a menudo que trata el marco del restablecimiento del honor. Coincide con los de pago en tratar asiduamente el marco del gasto sesgado por corrupción mediática.

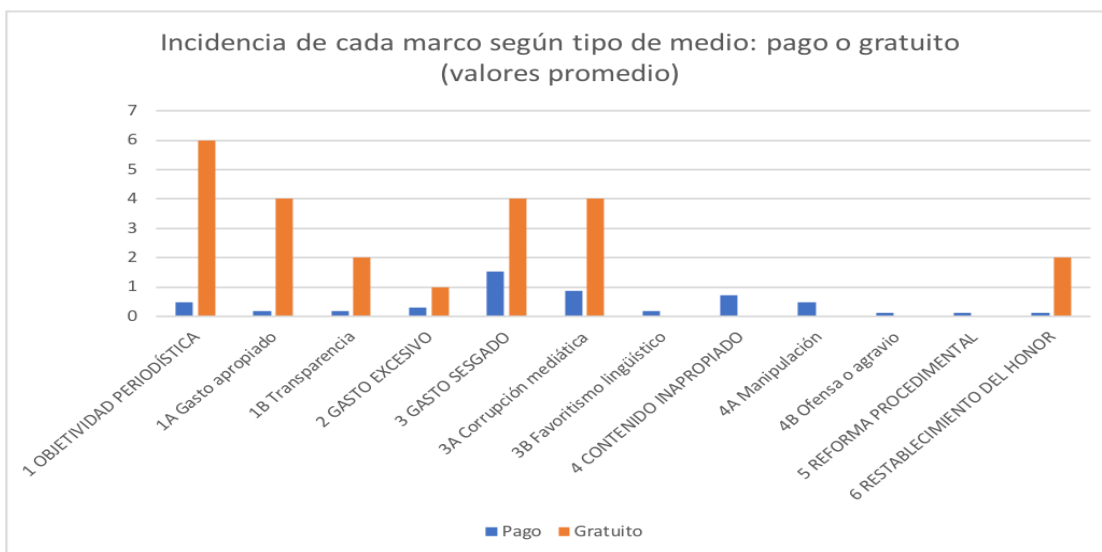


Gráfico 5. Incidencia de cada marco en los medios de pago y en los gratuitos. Fuente: elaboración propia.

Si volvemos a seleccionar a *ABC*, *La Razón* y *El Mundo* como los medios representativos de derechas, y a *El País*, *elDiario.es* y *Público* como los representativos de izquierdas

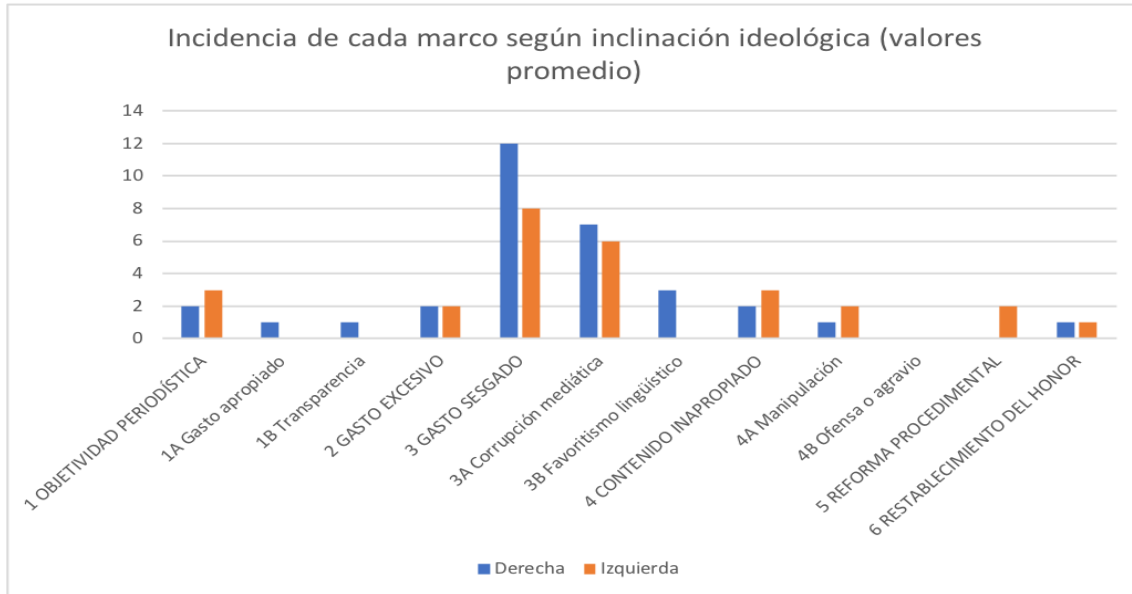


Gráfico 6. Incidencia de cada marco en los medios de derecha y en los de izquierda. Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Tras responder a las interrogantes de investigación planteadas inicialmente, y en relación con los objetivos específicos que nos habíamos dado, pasamos a resumir las principales conclusiones alcanzadas.

Tan sólo tres medios han habilitado secciones específicas para informar sobre PI: *El País*, *20minutos* y *elDiario.es*. Otros dos, *Infolibre* y *El Español*, tienen secciones similares (Campañas publicitarias e Inversión publicitaria, respectivamente), donde informan al respecto. Esto coincide con que, excepto *El País*, son medios de reciente creación, a menudo nativos digitales, que han denunciado ser excluidos de los repartos de PI en un reparto desigual beneficioso para los medios tradicionales. Los 19 diarios que forman la muestra analizada publican una media de 0,78 noticias sobre PI al día. Los picos de mayor actividad se deben a ciertos factores que provocan la noticiabilidad de la PI: escándalos por malos usos de la PI, sentencias judiciales, cambios legislativos y publicación de desgloses de gastos en PI.

Los medios que más informan sobre la cuestión son *elDiario.es*, *20minutos* y *ABC*. En cuanto a los temas que dominan la agenda informativa relacionada con la PI en la esfera pública actual en España son, claramente, la distribución inadecuada de costes y las denuncias de autobombo.

En la literatura científica previa se había propuesto una taxonomía para clasificar las noticias de PI (Álvarez-Peralta & Franco, 2018) consistente en los siguientes seis subtemas: internacional, autonómico, contenido, costes, judicial y legislativo. Tal categorización se ha revelado correcta pero insuficiente, ya que abundan referencias a otros temas relacionados con la PI que no son subsumibles bajo ella. Proponemos otra más comprehensiva:

1. Contenido:
 - a. Contenido inapropiado.
 - b. Autobombo.
 - c. Descripción del contenido de una campaña.
2. Costes:
 - a. Monto total excesivo.
 - b. Recortes o ampliaciones sensibles del presupuesto en PI.
 - c. Distribución inadecuada del presupuesto en PI.
 - d. Dependencia mediática.
 - e. Desglose de gastos.
3. Judicial (y pre-judicial).
4. Regulación.

Los medios estatales ofrecen una cobertura informativa mucho más amplia que los autonómicos. Estos últimos suelen ser denunciados como beneficiarios de repartos injustos de la PI, razón que podría explicar su menor disposición a informar sobre la cuestión.

Así mismo, los medios de derechas tienden a informar sobre polémicas que involucran a partidos de izquierda, y los medios de izquierdas sobre polémicas de partidos de derechas. Esto señala la existencia de un sesgo ideológico y partidista en la información sobre PI. Se cumple así con las predicciones formulables con base en el modelo mediático mediterráneo de *Pluralismo Polarizado* descrito por Hallin y Mancini (2004).

Contra lo que podría pensarse inicialmente, los medios económicos no prestan mayor atención que los generalistas a esta cuestión, de índole económica, ni tampoco lo hacen los alternativos, críticos o independientes en mayor medida que los tradicionales.

Tras el estudio de enmarcado o *framing* informativo, hemos propuesto una tipología de 6 marcos y 6 submarcos informativos que actúan como constructores de la perspectiva informativa sobre publicidad institucional en España, y que permitirán sistematizar estudios de contraste en futuras investigaciones sobre la evolución de la misma.

De acuerdo con esta tipología, hemos concluido que los marcos informativos más habituales actualmente para la muestra analizada son los que hemos llamado *de gasto sesgado*, seguido por el de *objetividad periodística* y de *contenido inapropiado*. Los submarcos más comunes son el de *corrupción mediática*, el de la *manipulación ideológica o partidista* y el de *gasto apropiado*.

¹ Las semanas construidas corresponden a los siguientes días:

- Semana 1: 6/6/2020, 14/6/2020, 22/6/2020, 30/6/2020, 7/7/2020,15/7/2020, 23/7/2020.
- Semana 2: 5/10/2020, 13/10/2020, 21/10/2020, 29/10/2020, 6/11/2020, 14/11/2020.

- Semana 3: 25/1/2021, 2/2/2021, 10/2/2021, 18/2/2021, 26/2/2021, 3/3/2021, 14/3/2021.
- Semana 4: 4/5/2021, 12/5/2021, 20/5/2021, 28/5/2021, 5/6/2021, 13/6/2021, 21/6/2021.
- Semana 5: 3/8/2021, 11/8/2021, 19/8/2021, 27/8/2021, 4/9/2021, 12/9/2021, 20/9/2021.
- Semana 6: 9/11/2021, 17/11/2021, 25/11/2021, 3/12/2021, 11/12/2021, 19/12/2021.
- Semana 7: 1/02/2022, 9/2/2022, 17/2/2022, 25/2/2022, 6/3/2022, 13/3/2022, 21/3/2022.
- Semana 8: 5/4/2022, 13/4/2022, 21/4/2022, 29/4/2022, 7/5/2022, 15/5/2022, 23/5/2022.

Bibliografía

ÁLVAREZ-PERALTA, M. & FRANCO, Y. G. (2018). Independencia periodística y fondos públicos: La publicidad institucional como distorsión de la competencia en el mercado informativo. *Historia y Comunicación Social*, 23(2), 285-305. <https://doi.org/10.5209/HICS.62258> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

CANEL, M. J. & SANDERS, K. (2010). Para estudiar la comunicación de los gobiernos: Un análisis del estado de la cuestión. *Comunicación y sociedad*, 23(1), 7-48.

CORTÉS GONZÁLEZ, A. C. (2011). La publicidad institucional en España. Una década en perspectiva. *Razón y palabra*, 75, 52.

DE LA CRUZ DE JULIÁN, J., LÓPEZ-CEPEDA, A. M. & GALLETERO-CAMPOS, B. (2019). Sistemas regulatorios de la publicidad institucional y su eficacia: La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como anunciante. *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, 24, 135-153. <https://doi.org/10.5209/ciyc.64638> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

DE WAAL, M. (2014). Business and ownership of the media in digital times. En DRAGOMIR, M. & THOMPSON, M. (Eds.), *Digital Journalism: Making News, Breaking News* (pp. 191-210). Open Society Foundations.

DÍAZ-NOSTY, B. (2011). *Libro negro del periodismo en España*. Asociación de la Prensa de Madrid.

ENTMAN, R. M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

ESCOLAR, A. (2014). Publicidad institucional: Aún pesebre y trabuco. *Cuadernos de Periodistas*, 28, 14-19.

ESCOLAR, I. (2017, junio 5). Comprar medios y periodistas con el dinero público. *ElDiario.es*. https://www.eldiario.es/escolar/comprar-medios-periodistas-dinero-publico_132_3355100.html (consultado el 25 de septiembre de 2022).

FELIU ALBALADEJO, Á. F. (2008). Los ámbitos de la Publicidad Institucional. En FELIU GARCÍA, E. (Ed.), *Comunicación: Memoria, historia y modelos* (pp. 428-436). Edipo. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3230279> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

FELIU ALBALADEJO, Á. & FELIU GARCÍA, E. (2012). Publicidad institucional en la Comunidad Valenciana: La Generalitat como anunciante. En PEÑA JIMÉNEZ, P., PACHECO RUEDA, M. & MARTÍNEZ PASTOR, E. (Eds.), *Comunicación institucional y política*. Fragua. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/24041> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

FELIU GARCÍA, E. & FELIU ALBALADEJO, Á. (2016). Publicidad institucional y cambio de gobierno. En MANCINAS-CHÁVEZ, R. (Ed.), *Actas del I Congreso Comunicación y Pensamiento. Comunicar y desarrollo social* (pp. 602-621). Egregius.

FELIU GARCÍA, E. & QUINTAS FROUFE, N. (2010, noviembre). *La Xunta de Galicia como anunciante*. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/25061> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

FELIU-ALBALADEJO, Á. (2011). La publicidad institucional en la arena parlamentaria española. *Revista Latina de Comunicación Social*, 66, 454-481. <https://doi.org/10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

FERNÁNDEZ ALONSO, I. & BADIA MASONI, Q. (2021). Políticas de medios y clientelismo: Beneficiarios de las campañas de publicidad institucional de la Generalitat de Cataluña (2007-2018). *Revista de Estudios Políticos*, 191, 325-346. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.11> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

FERNÁNDEZ ALONSO, I. & BLASCO GIL, J. J. (2014). Press subsidy policies in Spain in the context of financial crisis (2008–2012): An analysis of the Catalan case. *European Journal of Communication*, 29(2), 171-187. <https://doi.org/10.1177/0267323113518288> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

FERNÁNDEZ ALONSO, I., GUIMERA, J. A. & FERNÁNDEZ VISO, A. (2016). Impacto de la crisis económica en las políticas de comunicación de la Generalitat de Cataluña (2011). *Derecom*, 18 (diciembre 2011-febrero 2012). [https://www.academia.edu/1291005/Impacto de la crisis econ%C3%B3mica en las pol%C3%ADticas de comunicaci%C3%B3n de la Generalitat de Catalu%C3%B1a 2011](https://www.academia.edu/1291005/Impacto_de_la_crisis_econ%C3%B3mica_en_las_pol%C3%ADticas_de_comunicaci%C3%B3n_de_la_Generalitat_de_Catalu%C3%B1a_2011) (consultado el 25 de septiembre de 2022).

FERNÁNDEZ POYATOS, M. D., & FELIU GARCÍA, E. (2012). La Publicidad Institucional de la Junta de Andalucía. *Pensar la Publicidad. Revista Internacional de Investigaciones Publicitarias*, 6(1), 115-138. https://doi.org/10.5209/rev_PEP.2012.v6.n1.38659 (consultado el 25 de septiembre de 2022).

GALLETERO-CAMPOS, B., & ÁLVAREZ-PERALTA, M. (2021). Mapa de la publicidad institucional en España: Marco jurídico y mecanismos para la rendición de cuentas. *Revista Española de la Transparencia*, 13, 107-128. <https://doi.org/10.51915/ret.183> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). La Ley de Publicidad y Comunicación Institucional y su aplicación en período electoral. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 92, 171-193.

GARCÍA LLORENTE, J. (2015). El Gobierno de España como anunciante publicitario: La publicidad institucional y comercial de la Administración General del Estado (2006-2013). *Razón y Palabra*, 19(1_89), 389-411.

GARCÍA LÓPEZ, M. (2001). *Publicidad institucional: El estado anunciante*. Universidad de Málaga (UMA). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=119324> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

GOBIERNO DE ESPAÑA. (2022). *Informe Económico oficial de los Presupuestos 2022*. Gobierno de España.

https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2022Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_22_A_A1.PDF (consultado el 25 de septiembre de 2022).

HALLIN, D., & MANCINI, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge University Press.

KRIPPENDORFF, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: Teoría y práctica* (1a. ed.). Paidós.

MAGALLÓN ROSA, R. (2020). La publicidad institucional en España. Evolución legislativa, tecnológica y social. *Área Abierta*, 20(3), 385-400. <https://doi.org/10.5209/arab.67255> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

MAGALLÓN ROSA, R. (2021). Publicidad institucional y pluralismo informativo: Un análisis de las campañas de la Administración General del Estado en España (2006-2018). *Revista española de la transparencia*, 12(Primer semestre. Enero-Junio 2021), 65-86.

MARTÍNEZ PASTOR, E. (2012). Publicidad Institucional de las Administraciones Públicas: Marco jurídico y controversias. *Comunicación y hombre: Revista interdisciplinar de ciencias de la comunicación y humanidades*, 8, 51-64.

MARTÍNEZ PASTOR, E. (2015). Estado de la cuestión de la Publicidad Institucional en España (2006-2012). *Poliantea*, 11(21), 105-128.

MARTÍNEZ PASTOR, E. M. & VIZCAÍNO-LAORGA, R. (2008). Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: Régimen jurídico. *Revista Latina de Comunicación Social*, 63, 90-98.

MCCOMBS, M. & SHAW, D. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187. <https://doi.org/10.1086/267990> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

METER, K. M. van (1990). Methodological and design issues: Techniques for assessing the representatives of snowball samples. *NIDA Research Monograph*, 98, 31-43.

OXFORD UNIVERSITY, & REUTERS INSTITUTE. (2022). *Digital News Report 2021 (10th edition)*. Reuters Institute for the Study of Journalism. www.digitalnewsreport.org/2021 (consultado el 25 de septiembre de 2022).

PAPÍ-GÁLVEZ, N, & ORBEA MIRA, J. (2015). La comunicación institucional con fines políticos: El caso de las campañas de igualdad de género. *Anàlisi : quaderns de comunicació i cultura*, 52, 47-62. <https://doi.org/10.7238/a.v0i52.2393> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

PÉREZ GÓMEZ, A. (2002). *El control de las concentraciones de medios de comunicación*. Derecho español y comparado Pérez Gómez, Alberto. Dykinson. <http://www.dykinson.com/libros/el-control-de-las-concentraciones-de-medios-de-comunicacion-derecho-espanol-y->

[comparado/9788481559538/](#) (consultado el 25 de septiembre de 2022).

REY, J., COLLANTES, F. X., PINEDA CACHECO, A. & PÉREZ, Ó. (2009). Introducción monográfico sobre Publicidad Institucional. *Questiones publicitarias*, 1, 1. <https://doi.org/10.5565/rev/qp.111> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

RODRÍGUEZ LÓPEZ, M. & ROBLES ÁLVAREZ, D. (2016). La publicidad institucional en España: Análisis de las campañas contra la violencia de género del gobierno (2006-2015). *Vivat Academia. Revista de Comunicación*, 134, 83-104. <https://doi.org/10.15178/va.2016.134.83-104> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

SEGURA GARCÍA, R. (2017). *Retórica de las emociones en la publicidad. Audiovisual de la DGT: Análisis de los spots de 1962 a 2013* [Universidad de Granada]. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/47664> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

SEGURA-GARCÍA, R. (2015). Evolución y efectividad de los spots de la DGT. *Opción*, 31(3), 1180-1200.

URBINA FONTURBEL, R. (2012). Publicidad institucional y retórica de las emociones. *Retórica y política: los discursos de la construcción de la sociedad*, 657-670. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4099878> (consultado el 25 de septiembre de 2022).

VOICU, M.-C., & BABONEA, A.-M. (2011). Using the snowball method in marketing on hidden populations. *Challenges of the Knowledge Society*, 1, 1341-1351.

YARWOOD, D. L. & ENIS, B. J. (1982). Advertising and Publicity Programs in the Executive Branch of the National Government: Hustling or Helping the People? *Public Administration Review*, 42(1), 37-46. <https://doi.org/10.2307/976090> (consultado el 25 de septiembre de 2022).