

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**“La gran concentración: El Poder Ejecutivo como anunciante en el
Perú (2006-2018)”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y
Gobierno

AUTOR

Jaime Cordero Cabrera

ASESOR

José Alejandro Godoy Mejía

JURADO

Fernando Tuesta Soldevilla

Arturo Maldonado Nicho

LIMA – PERÚ

Octubre, 2020

Resumen

El presente trabajo de investigación analiza, desde un enfoque primordialmente cuantitativo, la inversión publicitaria del Poder Ejecutivo peruano entre los años 2005 y 2018, un periodo que comprende cuatro gobiernos democráticamente elegidos. La evidencia recogida apunta a que el gasto en publicidad en los medios televisivos y radiales de alcance nacional se asigna de acuerdo a un criterio técnico hasta cierto punto predecible, que premia a los medios con más altos niveles de audiencia. No ocurre de similar manera en los medios impresos, los de baja circulación y los de menor alcance: en ellos persisten patrones que denotan asignación arbitraria de recursos. En general, la tendencia del Poder Ejecutivo apunta a concentrar la mayor parte de su inversión publicitaria en los más grandes conglomerados mediáticos, al margen de otros criterios enunciados en la regulación vigente.

Palabras clave: Poder ejecutivo, medios de comunicación, publicidad estatal, gasto público

ÍNDICE

Carátula	1
Resumen	2
Índice	3
Lista de gráficos	5
Lista de tablas	6
Lista de figuras	6
Introducción	7

CAPÍTULO I

APROXIMACIONES TEÓRICAS SOBRE LA PUBLICIDAD ESTATAL Y LA RELACIÓN GOBIERNO-MEDIOS DE COMUNICACIÓN 12

1.1. Las libertades de prensa y expresión y sus efectos sobre la calidad de las democracias	12
1.2. Enfoques teóricos sobre el vínculo entre Estado y los medios de comunicación	16
1.3. Medios de comunicación y captura	19
1.4. La publicidad como instrumento de captura mediática	22
1.5. Argumentos a favor y en contra de la publicidad estatal	27
1.6. Captura mediática a través de la publicidad estatal	35
1.7. La regulación sobre publicidad estatal en el Perú	37

CAPÍTULO II

EL GASTO EN PUBLICIDAD DEL PODER EJECUTIVO EN EL PERÚ (2005-2018) 40

2.1. Fuentes de información	41
2.2. La inversión publicitaria del Estado según conglomerados mediáticos	48
2.2.1. Grupo El Comercio (diarios, revistas y medios digitales)	49
2.2.2. Epensa / Prensmart	52
2.2.3. Grupo La República	53
2.2.4. Revista Caretas	55
2.2.5. Grupo RPP	57
2.2.6. Corporación Radial del Perú (CRP Medios y Entretenimiento)	58
2.2.7. Corporación Universal	59
2.2.8. Plural TV (América Televisión / Canal N)	61
2.2.9. Latina Televisión	64
2.2.10. Grupo ATV	65
2.2.11. Grupo La Razón	66
2.2.12. Sindesa (diarios Expreso / Extra)	68
2.2.13. Diario La Primera (luego, Diario Uno)	70
2.2.14. Prensa regional	72
2.3. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo por sectores	73

CAPÍTULO III	
LOS EFECTOS DE LA PUBLICIDAD ESTATAL DEL PODER EJECUTIVO EN EL PERÚ	78
3.1. Criterios de asignación de la publicidad del Poder Ejecutivo	79
3.1.1. Las centrales de medios como proveedoras de sustento técnico	81
3.1.2. La medición de audiencias en el Perú	84
3.2. La inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en medios de comunicación de alcance local y regional	88
3.3. ¿Es la publicidad estatal un instrumento de captura mediática en el Perú?	91
3.3.1. Pluralismo mediático en el Perú	92
3.3.2. La «torta» publicitaria en el Perú y la publicidad estatal	94
3.4. Concentración de la inversión publicitaria del Poder Ejecutivo	98
3.5. Publicidad estatal y cambios de gobierno	100
3.6. A modo de cierre: los retos de un entorno mediático cambiante	108
Conclusiones	114
Referencias bibliográficas	116



GRÁFICOS

Gráfico 1: Gasto en publicidad estatal del Poder Ejecutivo en el Perú (2005-2018)	47
Gráfico 2: Gasto del gobierno nacional (2005-2018). Soles corrientes.	48
Gráfico 3. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Grupo El Comercio (no incluye TV abierta ni cable). Soles corrientes.	51
Gráfico 4. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Epena / Prensart	52
Gráfico 5. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Grupo La República (no incluye TV abierta ni cable). Soles corrientes.	55
Gráfico 6. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en la revista Caretas. Soles corrientes	56
Gráfico 7. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en el Grupo RPP. Soles corrientes.	58
Gráfico 8. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en CRP Medios y Entretenimiento.	59
Gráfico 9. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Corporación Universal. Soles corrientes.	61
Gráfico 10. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Plural TV. Soles corrientes.	63
Gráfico 11. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Latina Televisión. Soles corrientes.	65
Gráfico 12. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en ATV. Soles corrientes.	66
Gráfico 13. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Grupo La Razón. Soles corrientes.	68
Gráfico 14. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en diarios Expreso y Extra (2005-2018). Soles corrientes.	70
Gráfico 15. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en diarios La Primera (a partir de 2014, Diario Uno). Soles corrientes.	71
Gráfico 16. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en cinco diarios regionales (2005-2018). Soles corrientes.	73
Gráfico 17. Los sectores que más gastan en publicidad estatal (2005-2018). Soles corrientes.	75
Gráfico 18. Los seis sectores que más invirtieron en publicidad – año 2005. Soles corrientes.	75
Gráfico 19. Los seis sectores que más invirtieron en publicidad – año 2017. Soles corrientes.	76
Gráfico 20: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en CRAC Medios Publicitarios S.A. y Coordinadora Nacional de Radio (2005-2018)	88
Gráfico 21: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en los cuatro principales grupos radiales del Perú (2005-2018)	89
Gráfico 22: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en cinco diarios de alcance regional (2005-2018). Soles corrientes.	90
Gráfico 23: Inversión publicitaria total vs. publicidad estatal del ejecutivo (en millones de soles).	95

Gráfico 24: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en los cuatro principales grupos televisivos (en soles corrientes).	101
Gráfico 25: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en tres grupos editoriales de baja circulación (en soles corrientes).	105
Gráfico 26: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en los tres conglomerados de medios impresos de mayor circulación (en millones de soles).	107
Gráfico 27: Evolución de las inversiones publicitarias en los medios en el Perú. Estimado a costo real – Tarifa neta 2015-2019 (millones de soles).	111

TABLAS

Tabla 1. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en cinco diarios regionales (2005-2018). Soles corrientes.	72
Tabla 2: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo, por sectores (2005-2018). Soles corrientes.	74
Tabla 3. evolución del gasto del Poder Ejecutivo en pagos a centrales y su relación con los montos totales de inversión publicitaria (2005-2017). Soles corrientes.	83
Tabla 4: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo, por sectores (año 2016, soles corrientes).	97
Tabla 5: Concentración de la inversión en publicidad del Poder Ejecutivo en los principales conglomerados mediáticos (2005-2018).	99
Tabla 6: Inversión publicitaria de la PCM, Mincetur y MEF, como proporción de la inversión publicitaria total (2005-2018)	100
Tabla 7: Evolución de las inversiones publicitarias en los medios en el Perú	111

FIGURAS

Figura 1: Ejemplo de informe de gastos de publicidad estatal del Poder Ejecutivo (cuarto trimestre de 2016)	43
Figura 2: Portal de Transparencia Económica de MEF – módulo consulta de proveedores	45
Figura 3. Ejemplo de orden de servicio por S/ 0.01. Captura de pantalla de la búsqueda en el Registro Nacional Proveedores.	83

INTRODUCCIÓN

En una democracia, las relaciones entre el poder político y los medios de comunicación son tensas casi por definición. Sin prensa independiente no hay democracia; y la independencia de la prensa se afianza y consolida en el ejercicio constante de la crítica y la vigilancia de los actos de gobierno. La ausencia de un ecosistema de medios de comunicación que ejerza estas funciones es síntoma de una democracia cuando menos defectuosa (Dahl 1989). En el extremo opuesto, una característica de los regímenes autoritarios es su constante vocación por presionar a los medios usando diversos mecanismos, con el afán de controlar sus discursos y suprimir, en todo lo que sea posible, los mensajes de disidencia.

Los gobiernos democráticos también ejercen presión sobre los medios. No cuentan, sin embargo, con toda la amplia gama de herramientas de las que dispone un régimen totalitario o autoritario. Recursos como la persecución judicial, la censura institucionalizada, la violencia o el soborno directo están mayormente fuera de la discusión, aunque ocasionalmente pueden darse. Sin embargo, existen otros mecanismos que se pueden considerar tolerables dentro de las reglas de juego de la democracia. Reporteros sin fronteras, una de las ONG de mayor reputación en

temas de defensa de la libertad de expresión, menciona como un ejemplo de esto las legislaciones que contemplan la pena de cárcel para los llamados delitos de prensa (calumnia, difamación, injuria), que están vigentes en muchos países, entre ellos el Perú. En los últimos años, asimismo, hemos visto con redoblada virulencia la retórica agresiva de algunos gobernantes contra la prensa que los cuestiona (Levitsky y Ziblatt 1989: 34-35). Políticos de países democráticos, como Donald Trump o Jair Bolsonaro, dedican buena parte de sus discursos a tildar a los medios que los critican de mentirosos y sugieren que estos deben ser castigados. También, ocasionalmente, elogian las medidas represivas contra los medios que adoptan gobiernos abiertamente autoritarios. En paralelo, la proliferación de *fake news* – muchas veces, impulsada o permitida por los gobiernos– también puede interpretarse como una manera de enfrentar a los medios de comunicación tradicionales y minar su credibilidad.

Sin embargo, gran parte de las herramientas de las que disponen los gobiernos democráticos en su tensa gimnasia con los medios de comunicación son económicas y financieras. La publicidad estatal cabe en esta categoría. Este trabajo de investigación se centra en ella, y busca entender mejor bajo qué criterios la ha utilizado el Poder Ejecutivo peruano a lo largo de las últimas dos décadas, tiempo durante el cual el país ha tenido cuatro gobiernos democráticos.

Partimos de una hipótesis principal: que, pese a que existe regulación que establece los parámetros con los cuales el Poder Ejecutivo debe colocar su inversión publicitaria, dichos criterios en la práctica no se cumplen a cabalidad.

Existe, todavía, un amplio margen para la asignación discrecional de recursos, y el reparto de la «torta publicitaria» no siempre responde a criterios objetivos. Por lo demás, el criterio objetivo primordial –casi se diría que el único– que dirige la inversión publicitaria del Ejecutivo es la procura de la máxima audiencia posible. Otros criterios que están enunciados en la legislación y en el discurso público del gobierno son en la práctica casi inexistentes. Para poner a prueba esta hipótesis hemos optado por la metodología cuantitativa, mediante la recolección de los datos de inversión publicitaria que el Estado peruano ha puesto a disposición en diversas fuentes públicas.

Este trabajo está dividido en tres secciones: El capítulo 1 presenta el desarrollo del marco teórico dentro el cual se analizan las relaciones entre medios de comunicación y poder político, especialmente en lo referido al uso de la publicidad como potencial instrumento de captura mediática. Asimismo, y a partir de un debate político reciente, presenta los principales argumentos que defienden la necesidad de que el gobierno gaste en publicidad, así como los puntos principales de la regulación vigente sobre la materia. El capítulo 2 expone la metodología con la que se ha recogida la data y cómo se ha procesado, para luego presentar los principales resultados de dicha recolección. Finalmente, el capítulo 3 desarrolla una serie de ‘hechos estilizados’, conclusiones a las que se ha podido llegar a partir de la interpretación de los datos presentados en la sección anterior. El trabajo finaliza con un breve epílogo en el cual se exponen las limitaciones del análisis y se sugiere líneas de investigación que pueden dar pie a estudios futuros.

Esta también pudo haber sido una investigación cualitativa. Sin embargo, de manera consciente, en este trabajo he querido centrarme en analizar lo que pueden revelar los números. Mi experiencia como periodista a lo largo de dos décadas me ha permitido acumular conocimiento acerca de cómo funciona la industria de los medios de comunicación en el Perú, y una de las premisas de las que parto es que la información fiable con la que se cuenta del lado de los medios es muy poca y secretismo es muy alto –este es un punto que se desarrolla, también, en el capítulo 3–. Además, muy pocas empresas de comunicación hacen pública su información financiera, como tampoco es pública la mayor parte de la información sobre mediciones de audiencias y las tarifas reales que cobran los medios. Además, muchos medios ni siquiera son parte de las mediciones, por lo que resulta difícil evaluar, al menos desde un punto de vista de retorno económico, si «merecen» la inversión que reciben. Por lo demás, se suele afirmar en el mundo de los medios peruanos que hay empresas que «maquillan» o «inflan» sus indicadores de audiencia. A lo largo de los tres años que ha tomado realizar esta investigación, he obtenido información *off the record* de gente de la industria que apunta a confirmar algunas de estas afirmaciones, pero, dado que se trata de afirmaciones anónimas, he optado por no profundizar en ellas. Afortunadamente, los números hablan con claridad sin necesidad de mayores complementos, y permiten sacar interesantes y útiles conclusiones.

No puedo finalizar esta introducción sin antes agradecer a las personas que me han apoyado y alentado a llevar este proyecto a término. Antes que nadie, a Martha, mi madre, que incluso a estas alturas –tengo más de 40 años a cuestas– sigue

empujándome y apoyándome con todo lo que tiene a mano para seguir creciendo profesionalmente. Y a Pamela Acosta, por su paciencia y comprensión sin límites. Asimismo, a Hugo Ñopo, gran investigador y mejor amigo: sus aportes desde el lado de la matemática y la estadística permitieron que la interpretación de los datos se enriquezca de manera considerable. Y también a los profesores Eduardo Dargent y José Alejandro Godoy, quienes supervisaron en distintas fases el desarrollo de este trabajo e hicieron importantes aportes que me permitieron sortear un mundo desconocido para mí: el de la investigación académica. Finalmente, a mis amigos y colegas del mundo de los medios de comunicación, que me ayudaron a comprender algo mejor esta industria y me dieron algunas claves para enfocar mejor este esfuerzo. Espero que sirva de algo, y quizás dé pie a profundizar más en el estudio de las relaciones entre medios y poder en el Perú. He ahí mucho por investigar.

CAPÍTULO I

Aproximaciones teóricas sobre la publicidad estatal y la relación gobierno-medios de comunicación

1.1. Las libertades de prensa y expresión y sus efectos sobre la calidad de las democracias

Aunque están emparentados, los términos ‘libertad de prensa’ y ‘libertad de expresión’ aluden a conceptos diferentes. Mientras la libertad de expresión – entendida como el derecho a expresar libremente pareceres y opiniones– recae sobre todos los ciudadanos, la libertad de prensa alude a la libertad de fundar medios y difundir publicaciones; es un derecho, por tanto, básicamente restringido a los propietarios de los medios de comunicación y –en un sentido más amplio– a los editores y periodistas que laboran en dichos medios (Sapieszynska 2012: 4).

Los medios de comunicación tienen mucha fuerza como actores políticos, y quizás quienes lo tienen más claro sean los gobernantes autoritarios. Como señalan Levitsky y Way (2004), los medios de comunicación pueden llegar a ser “el punto central de contención de los regímenes autoritarios competitivos” (Levitsky y Way 2004: 167). La historia abunda en ejemplos de cómo, a la larga o a la corta, el

autoritarismo y la libertad de expresión no pueden coexistir. El Perú es un ejemplo de ello: un trabajo muy ilustrativo sobre este tema es el realizado por McMillan y Zoido (2006) a partir del análisis de los sobornos a los propietarios de medios de comunicación durante el régimen de Alberto Fujimori (1990-2000). A juzgar por los montos desembolsados –hasta cien veces mayores que los destinados a sobornar jueces y políticos– los autores de este estudio concluyen que los medios ejercen un poder de control sobre los actos de gobierno más fuerte que otros actores, y en consecuencia su captura demanda un mayor esfuerzo (en este caso, económico).

El entorno ‘natural’ para el desenvolvimiento de las libertades de expresión y de prensa es la democracia. Pero ello no quiere decir que en un sistema democrático la relación entre medios de comunicación y agentes gubernamentales esté libre de fricciones. Generalmente es lo contrario: la tensión está a la orden del día, y se considera saludable que así sea.

El consenso que recalca la importancia de la libertad de expresión y de la presencia de un entorno plural de medios de comunicación como condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento de una democracia es amplio –y muy antiguo. Así lo señala, por ejemplo, Robert Dahl, en su clásico tratado sobre la poliarquía, cuando resalta la «diversidad de fuentes de información» como un requisito para la democracia (Dahl 1989: 15). Trabajos más recientes (Djankov y otros 2003, Besley y Prat 2006) también inciden en este carácter esencial, y van más allá de lo meramente declarativo. La libertad de expresión no solamente es derecho humano fundamental; también tiene un impacto directo en la forma en que los gobiernos

ejercen el poder. La posibilidad de los ciudadanos de expresarse libremente –tanto de modo directo como a través de los medios– tiene documentados impactos positivos en indicadores considerados claves para medir la calidad de las democracias, tales como el combate a la corrupción, la eficiencia de las burocracias y la rendición de cuentas por parte de políticos y funcionarios, así como mejoras en la prestación de servicios públicos (Camaj 2011, Djerf-Pierre y otros 2013).

La evidencia disponible actualmente señala una fuerte asociación entre un ejercicio vigoroso de las libertades de expresión y de prensa, el acceso a la información pública y la reducción de los niveles de corrupción. Así, Brunetti y Weder (2003) aportan datos que tienden a confirmar que los países en los que la prensa opera con libertad tienen, *ceteris paribus*, menos corrupción que aquellos donde la prensa es controlada y censurada. En una línea similar, Suphachalasai (2005) desarrolla un modelo en el cual una mayor competencia entre los medios de comunicación – es decir, un mayor pluralismo mediático– incide de manera favorable en una reducción de los índices de corrupción. Por su parte, Lindstedt y Naurin concluyen, a partir de evidencia empírica, que un mayor alcance de los medios de comunicación contribuye a reducir la corrupción a través de una mayor transparencia, aunque este impacto depende del nivel de educación que tenga la sociedad (Lindstedt y Naurin 2010).

Camaj (2011) agrega otros elementos a considerar para evaluar la fuerza de la correlación entre libertad de prensa y corrupción. Su análisis concluye que la presencia de prensa libre efectivamente tiene un impacto positivo en este rubro,

pero esta correlación es más fuerte en presencia de otros factores, en especial la presencia de un sistema fuerte de pesos y contrapesos y de un poder judicial independiente. También señala que la libertad de prensa tiene mayor impacto en la corrupción en los países con sistema de gobierno parlamentario, respecto de los países con sistemas presidencialistas. En comparación con estos, otros factores, tales como el nivel de competencia electoral, la volatilidad de los votantes o la fuerza de las instituciones de la sociedad civil, resultan menos relevantes (Camaj 2011).

La libertad de prensa también tiene impacto en el *accountability* vertical, es decir, en la frecuencia y calidad con la que los políticos rinden cuentas a sus electores. Snyder Jr. y Strömberg (2010) estudiaron el impacto de la información política en los medios de Estados Unidos y encontraron que en las regiones donde la cobertura de los asuntos políticos es baja los ciudadanos tienen más dificultades para nombrar a sus representantes en la cámara baja del congreso y, también, para evaluar sus gestiones. De ello se puede inferir que una cobertura mediática más intensa obliga a los políticos a rendir cuentas de manera más regular y a impulsar más iniciativas que beneficien a sus electores.

Es interesante notar también que el tamaño de las coberturas mediáticas influye directamente en las respuestas de los gobiernos, por lo que un mayor pluralismo mediático y un entorno de medios de comunicación fuertes puede forzar al gobierno a atender problemáticas que de otro modo no serían consideradas prioritarias. Eisensee y Strömberg (2007) analizaron la respuesta del gobierno federal

estadounidense a alrededor de 5.000 desastres naturales registrados entre 1968 y 2002, y concluyeron que la magnitud de la actuación gubernamental en ellos depende de su coincidencia con otros acontecimientos de alto interés mediático – como por ejemplo los Juegos Olímpicos– que atraen la mayor parte de la cobertura mediática. La única explicación plausible que encontraron los autores de este estudio es que las decisiones de intervención gubernamental en los casos analizados se tomaron en función a la cobertura (Eisensee y Strömberg 2007).

1.2. Enfoques teóricos sobre el vínculo entre Estado y los medios de comunicación

Los estudios acerca de la relación entre el Estado y los medios de comunicación se encuadran dentro de dos corrientes teóricas principales:

La primera, denominada *public choice theory*, de inspiración liberal y emparentada con la economía neoclásica, defiende la necesidad de la independencia de los medios de comunicación respecto del Estado, que es considerado como el principal enemigo de la libertad de expresión. Bajo este paradigma, las libertades de expresión y de prensa no se diferencian esencialmente de la libertad de empresa: el funcionamiento del mercado, libre de injerencias y regulaciones estatales, permite el pluralismo mediático y garantiza su ejercicio de la mejor manera posible; mientras que el control estatal tiende a suprimir y restringir el ejercicio de estos derechos (Djankov y otros 2003).

Encajan en esta corriente de pensamiento afirmaciones tales como «la mejor ley de prensa es la que no existe» y los pronunciamientos periódicos de entidades defensoras de la libertad de prensa como la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) o Reporteros sin Fronteras (RSF), cuando se refieren a la calidad del ejercicio de las libertades de prensa y de expresión, incluso elaborando índices para medir estas libertades (Sapieszynska 2012: 5). Así, los reportes de estas entidades hacen énfasis en la censura estatal, la persecución judicial y la violencia estatal contra los periodistas como algunos de los factores más importantes para determinar el grado de libertad de prensa y de expresión en una sociedad.

La teoría del *public choice* es dominante en el discurso de defensa de las libertades de prensa y de expresión en las democracias liberales occidentales. Es, también, el discurso al que más recurren los periodistas para defender sus libertades ante una posible injerencia estatal. Sin embargo, tiene limitaciones: al poner excesivo énfasis en las restricciones políticas y en el papel del Estado, la *public choice theory* tiende a pasar por alto o subestimar la importancia de otros «poderes fácticos», como la influencia del poder económico nacional y transnacional, las iglesias y la sociedad civil. Tampoco toma en cuenta la posibilidad de la autocensura. En ese sentido, es digno de mención el estudio de Burgess (2010) acerca de cómo se elaboran los índices de libertad de prensa más aceptados internacionalmente. Al hacer excesivo hincapié en las interferencias estatales, estos indicadores parecen más adecuados para evaluar la calidad de la libertad de expresión en regímenes dictatoriales o autoritarios, y no tanto en entornos de democracia y libre mercado

(Sapieszynska 2012: 12). En estos últimos, el poder no está concentrado en el Estado, y este no es el único «interesado» en modelar la agenda de los medios.

En contrapartida, la segunda corriente, conocida como «teoría político-económica de los medios de comunicación», le da relevancia a otras características que pueden limitar o afectar el ejercicio de la libertad de expresión, tales como la estructura de la propiedad de los medios o las presiones que pueden ejercer actores privados a través de mecanismos como la publicidad. Esta aproximación teórica reconoce el carácter de los medios como empresas que producen y distribuyen información, pero también como organizaciones que diseminan ideas acerca de las estructuras políticas y económicas de una sociedad, por lo cual tienen una dimensión ideológica y política: no son empresas cualesquiera.

La teoría político-económica resalta que los medios de comunicación de masas están insertos en la economía de la sociedad a la que atienden, y por lo tanto son vulnerables a variables como la situación económica general y los movimientos del mercado publicitario, pero también tienen importantes incentivos para mantener el sistema en el que se desenvuelven –el capitalismo, el libre mercado, la democracia, etc.–. Todo esto debe ser tomado en cuenta, puesto que influye decisivamente en la selección los mensajes que valen la pena ser difundidos y los que deben ser omitidos (Murdock y Golding 1973). Consideramos que esta teoría ofrece una mirada más amplia de la complejidad de la industria de los medios y es más adecuada para estudiar la complejidad de los mismos cuando operan en sistemas democráticos y economías de libre mercado, como es el caso del presente estudio.

El estudio de los efectos del accionar de los medios de comunicación en la política es un campo de estudio que viene concitando creciente interés a lo largo de las últimas dos décadas. Muchas aproximaciones provienen de la ciencia económica, y el uso de la teoría de juegos para modelar las interacciones entre la industria mediática y otros actores relevantes del sistema ha generado muy interesantes aportes. Los trabajos recientes apuntan a la generación de modelos, basados generalmente en la premisa de que la información influye en el voto de las personas y que los medios de comunicación proporcionan a los electores la mayor parte de la información que estos usan en los procesos electorales. Otro punto focal de interés es la medición de los efectos de la acción de los medios en términos de variables que influyen en las preferencias de los ciudadanos (Prat y Strömberg 2013).

1.3. Medios de comunicación y captura

Entre los tópicos más estudiados en el campo de la economía política de los medios de comunicación, destaca el concepto de «captura». Se denomina así a la situación que se produce cuando un medio de comunicación recibe una transferencia económica a cambio de no difundir una información que se considera negativa para quien entrega el dinero. Si se da el caso contrario –es decir, si se publica la información–, se considera que el medio es independiente (Besley y Prat 2006: 724).

La captura de los medios de comunicación es más difícil en un entorno de pluralismo mediático. Besley y Prat (2006) resaltan que la existencia de un amplio número de medios de comunicación y la propiedad independiente de los medios son dos características que encarecen los costos de captura y por lo tanto la hacen menos factible. En el modelo desarrollado por estos autores, la captura se produce cuando el beneficio esperado por el gobernante que busca mantenerse en el poder es superior al costo de silenciar a *todos* los medios de comunicación. Planteado de otra manera: a mayor número de medios presentes, el costo del soborno se incrementa, lo cual desincentiva la captura a menos que la recompensa por mantener a los medios silenciados sea a su vez más grande.

Los hallazgos de McMillan y Zoido (2006) a partir del análisis de lo acontecido en el Perú en la década de 1990-2000, ya mencionados anteriormente, refuerzan las conclusiones de este modelo con evidencia empírica. El monto gastado por el gobierno para silenciar a los medios ciertamente fue enorme –más de US\$300 millones–, pero aún así resulta pequeño comparado con los miles de millones de dólares que los principales operadores del régimen sacaron de las arcas públicas en forma de corrupción (Quiroz 2013: 439-441). Aun así, el régimen fujimorista no logró capturar a todos los medios, y los pocos que quedaron –como Canal N, un pequeño canal de cable– fueron partícipes activos de la caída del gobierno, mediante la difusión, entre otras noticias, de los famosos *Vladivideos*.

Por otro lado, contrariamente a lo que se suele afirmar, la fortaleza económica de las empresas propietarias de los medios puede ser un factor que facilite la captura.

En concreto, los medios que forman parte de grandes conglomerados empresariales con presencia en diversas industrias son susceptibles de ser presionados mediante legislación o implementación de políticas públicas que afecten sus intereses en otros sectores al margen de la industria de las comunicaciones (Besley y Prat 2006).

Las presiones sobre los medios de comunicación se dan en varios niveles y ámbitos. Shoemaker y Reese (1996) plantean una escala de cinco niveles de influencia sobre los contenidos de los medios de comunicación: el nivel individual del periodista, el de las prácticas profesionales, el nivel de organización interna del medio, el nivel institucional y el nivel ideológico o sociocultural. Es en el cuarto nivel, también llamado 'extramediático', donde se producen las interacciones entre los medios de comunicación y otros agentes con interés de influir en la difusión de mensajes, como el Estado, los partidos políticos, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Cabe señalar, asimismo, que la presión financiera no es el único camino que tienen los gobiernos para silenciar a los medios. Otro recurso puede ser la ley. Al respecto, Stanig (2015) estudió la legislación sobre delitos de información en México y encontró que en los estados con leyes anti-difamación más estrictas los medios publican menos noticias sobre corrupción de funcionarios públicos. Corneo (2006) menciona como otro factor a considerar la influencia que pueden ejercer los grupos de interés sobre los periodistas mediante invitaciones y otras acciones de relaciones públicas. Besley y Prat (2006) también señalan que un gobierno puede

intentar capturar a un medio mediante el ofrecimiento de acceso privilegiado a noticias que pueden resultar interesantes para su audiencia (por ejemplo, entrevistas «exclusivas» con el presidente). Tampoco se puede descartar la violencia física. A través del análisis de los resultados de una encuesta realizada a periodistas de Chile, Sapiezynska y otros (2013) realizaron un inventario de 'restricciones indirectas a la libertad de expresión' (termino acuñado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA). Una de las restricciones mencionadas que no tiene que ver directamente con transferencias económicas es la represión violenta por parte de policías y otras fuerzas de seguridad, un camino que suele ser más usado por regímenes autoritarios o dictatoriales, pero que también se aprecia en regímenes considerados democráticos.

1.4. La publicidad como instrumento de captura mediática

Los enfoques teóricos sobre la captura mediática parten generalmente de la premisa fundamental de que la industria de los medios de comunicación tiene dos fuentes potenciales de ingresos financieros: beneficios comerciales basados en la audiencia (circulación, suscripciones, venta de espacios publicitarios, principalmente) y transferencias directas (sobornos) de los políticos en el poder (Besley y Prat 2006). Se asume, también, que estos sobornos se realizan a cambio de suprimir información que pudiera perjudicar al gobierno y que los beneficios comerciales son mejores cuando los medios publican información de mejora calidad y son percibidos como independientes.

El costo de captura de los medios de comunicación se eleva cuando hay más medios de comunicación independientes operando, porque al gobierno interesado en suprimir las noticias que le resultan negativas no le sirve «comprar» solo a algunos medios: para tener éxito, tiene que «comprarlos» a todos, lo cual conlleva a que el gobierno tenga que pagarle a cada medio como si ejerciera un control monopólico de la información (Besley y Prat 2006). Asimismo, cuando el mercado ofrece la posibilidad de obtener beneficios derivados de la audiencia (por ejemplo, cuando existe un elevado número de ciudadanos dispuestos a comprar diarios, y un mercado publicitario privado grande y dinámico), los costos de captura se incrementan, porque los medios serán más reacios a suprimir información que les permitiría obtener parte de esa torta (Petrova 2011; Prat y Strömberg 2013).

La publicidad se considera, por lo general, un ingreso derivado de la audiencia. En principio, los medios de comunicación venden espacios publicitarios a anunciantes privados y estatales a cambio de la posibilidad difundir mensajes a un público objetivo determinado. A cambio de un pago, el anunciante se asegura que su mensaje será difundido sin modificaciones, en un espacio garantizado (por ejemplo, un determinado espacio en determinada página en un diario, una franja horaria específica en una radio o canal de TV) y con una frecuencia previamente pactada. La gran mayoría de medios de comunicación masivos tienen a la venta de publicidad como su principal fuente de ingresos, y en el caso de la radio y la televisión de señal abierta, es prácticamente la única. Como el valor de los espacios publicitarios está en función del público al que pueden impactar, los medios tienen un fuerte incentivo para incrementar lo más posible sus audiencias. A mayor

audiencia, mayor valor de la publicidad y, por lo tanto, mayores beneficios económicos.

Se puede inferir fácilmente que el costo de capturar un medio de comunicación se incrementa cuando los beneficios económicos que este puede obtener a través de la venta de publicidad son cuantiosos. Se trata, de hecho, de una afirmación muy frecuente en el mundo de los medios de comunicación. Joseph Pulitzer la resumió así: «Circulación significa publicidad, publicidad significa dinero, y dinero significa independencia». Los modelos teóricos (Besley y Prat 2006; Gentzkow, Glaeser y Goldin 2006) apuntan a confirmar este aforismo. En busca de una confirmación empírica, Maria Petrova revisó la prensa estadounidense de varias ciudades entre los años 1880 y 1885, una época en la que los periódicos estaban altamente politizados. Lo que encontró es que en las zonas donde los beneficios por publicidad eran más altos la probabilidad de que existan periódicos independientes de los partidos políticos también era más alta. Asimismo, en estas zonas era más probable que los nuevos diarios que ingresaran al mercado lo hagan en condición de independientes (Petrova 2011).

Sin embargo, la publicidad también puede ser un instrumento de captura. Este supuesto se puede dar en el caso de que un anunciante compre espacios publicitarios con el interés de influir en la agenda informativa del medio. Es decir: no con la finalidad de difundir un mensaje a una audiencia, sino de incentivar al medio de comunicación a informar en un sentido (que beneficie al anunciante) y no en otro (que lo perjudique). En este caso, podríamos estar hablando de una suerte

de «soborno encubierto». Otra posibilidad es el clientelismo: el uso de recursos económicos para pagar favores (un ejemplo de «favor» podría ser publicar de manera sistemática información que perjudique a un competidor). Finalmente, es posible también usar la inversión publicitaria bajo una lógica de recompensa y castigo. A saber: dirigir la inversión hacia los medios de comunicación que informan de manera favorable, y retirarla (o amenazar con hacerlo) de los medios que difunden noticias desfavorables.

En todos estos supuestos hay un común denominador: el anunciante no le asigna mayor importancia al mensaje de su publicidad, pues esta es únicamente un pretexto para realizar una transferencia económica. Tampoco está realmente interesado en impactar con ella a alguna población o mercado. Así, pueden darse casos de inversión publicitaria en medios de escasa audiencia, o que atienden a un público objetivo diferente al que en teoría podría beneficiarse con el mensaje. También pueden darse situaciones en las que se prefiere un medio con una tarifa publicitaria mayor que otro que podría brindar un servicio similar, o incluso mejor en términos de costo-beneficio. O se puede destinar inversión publicitaria a medios cuya audiencia es incierta. En todos estos casos, es posible afirmar que la inversión publicitaria se realiza al margen de criterios técnicos u objetivos.

Diversos estudios han investigado la relación entre la contratación de avisos publicitarios y posibles virajes en la orientación informativa de los medios de comunicación. La mayoría se centran en la información económica y la inversión publicitaria privada, que tiene una dinámica distinta a la que realizan los actores

estatales. Es importante hacer notar que, a diferencia del Estado, el sector privado no tiene capacidad de aprobar legislación, implementar políticas públicas (al menos, no directamente) o ejercer violencia sobre la prensa, por lo que la inversión publicitaria es uno de las pocas herramientas efectivas que tiene a su disposición para ejercer presión sobre los medios.

Los hallazgos de diversos estudios ponen en evidencia que el impacto del gasto en publicidad sobre las líneas editoriales de los medios es mayor cuando estos son más pequeños y tienen menor alcance. Así, Reuter y Zitzewitz (2006) encontraron una fuerte correlación positiva entre la publicación de avisos de empresas gestoras de fondos mutuos y las recomendaciones favorables de inversión sobre esos fondos que realizaron tres revistas especializadas en finanzas personales en Estados Unidos. Dicho estudio también señala que, en contraste, no se aprecia correlación en el caso de diarios de circulación nacional, como el *New York Times* y el *Wall Street Journal*. En este caso, la hipótesis que sostiene que los medios de mayor envergadura financiera y mayor alcance en término de audiencia son más resistentes a la captura parece sostenerse.

Otras investigaciones también apuntan en esta dirección. Boykoff y Boykoff (2004) analizaron la cobertura sobre el cambio climático en cuatro importantes diarios de Estados Unidos y concluyeron que el discurso de estos medios sobre el tema difunden difiere significativamente del consenso científico. Una de las posibles razones de esta diferencia –sugieren los autores– es la presión de las industrias automotriz y energética, que invierten grandes montos en publicidad. En una línea

similar, Gambaro y Puglisi (2010) encontraron en la prensa italiana una correlación positiva entre las informaciones favorables a las empresas listadas en la bolsa de valores y la cantidad de avisos publicitarios que compraban esas mismas empresas.

Otro trabajo que aporta conclusiones interesantes es el realizado por Ellman y Germano (2009). Ellos encontraron que –paradójicamente– un incremento en la inversión publicitaria generalizado impulsa a los medios de comunicación a ser más precisos y ofrecer más información al público, pues los incentiva a ser más competitivos en busca de mayores audiencias. No obstante, en un escenario de este tipo, los anunciantes pueden forzar a los medios a retirar las informaciones que les resulten incómodas ya no mediante inversión, sino amenazando con retirar sus avisos si los medios siguen publicando noticias que contravengan sus intereses.

1.5. Argumentos a favor y en contra de la publicidad estatal

En principio, las agencias estatales tienen la potestad de contratar avisos publicitarios en medios de comunicación privados con la finalidad de comunicarse directamente con el público, sin la intermediación de la prensa, y de este modo «maximizar el impacto persuasivo de la organización sobre sus clientes y otros públicos» (Yarwood y Ennis 1982: 39).

Con todo, cabe preguntarse en primera instancia si es necesario que los gobiernos recurran a la compra de publicidad para difundir sus mensajes. El debate político

peruano reciente permite rastrear los principales argumentos en favor y en contra de esta práctica.

En 2018, el Congreso peruano aprobó una ley que prohibía al Estado adquirir espacio publicitario en los medios de comunicación privados. La llamada «Ley Mulder» –llamada así por el parlamentario que la propuso, Mauricio Mulder– entró en vigencia el 18 de junio de 2018 y apenas cuatro meses después fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional (TC). Tuvo corta vida, pero el debate que generó fue sumamente intenso y permitió conocer los argumentos a favor y en contra del gobierno y otros sectores interesados en torno de la publicidad estatal.

Los impulsores de la idea de prohibir la publicidad estatal en medios privados enfatizan dos puntos centrales: 1) Por un lado, se considera que para el Estado comprar publicidad en medios privados representa un gasto innecesario, dado que el Estado tiene sus propios medios (incluye en esta categoría los sitios web y los perfiles institucionales creados en las diferentes plataformas de redes sociales); y 2) La publicidad estatal se puede usar como instrumento de captura o herramienta de proselitismo político. Como mencionó el congresista que presentó el proyecto de ley: «Debe establecerse mecanismos severos de restricciones para que las autoridades con manejo de recursos públicos no caigan en hacerse propaganda y publicidad con el dinero de todos» (Andina 2018).

En la orilla opuesta, muchos argumentos en favor de la publicidad estatal se pueden encontrar en la sentencia que declaró inconstitucional la ley en cuestión, emitida

por el TC con fecha 11 de octubre de 2018. Así, cuando reseña la demanda de inconstitucionalidad presentada por un grupo de congresistas, el TC señala lo siguiente:

Señalan [los demandantes] que la información que genera el Estado no se limita a publicitar las obras públicas de sus órganos políticos, sino que permite atender mejor las necesidades de las personas y cumplir con la promoción y garantía de los derechos, que es una obligación constitucional. Asimismo, permite evitar la corrupción y optimizar los niveles de control y participación de la ciudadanía (TC 2018: 7).

Asimismo, cuando reseña la demanda presentada por el Poder Ejecutivo, el TC menciona que, en opinión del demandante, la ley en cuestión «contraviene el derecho de toda persona a recibir información». Y, más adelante, indica que «la libertad de expresión se ve afectada cuando por medio de vías indirectas se impide la circulación de información». (TC 2018: 9-10).

En el marco del mismo proceso, la Defensoría del Pueblo presentó un informe *amicuscuriae*. En referencia a este documento, el Tribunal Constitucional señala:

El Defensor del Pueblo afirma que las democracias modernas requieren que el Estado se comunique con los ciudadanos para que estos conozcan las políticas públicas diseñadas a su favor, las aprovechen y las evalúen. Sin embargo, también es necesario evitar que la contratación de servicios de publicidad estatal constituya un subsidio o mecanismo de presión para influir en las líneas editoriales de los medios (TC 2018: 19).

Finalmente, el Tribunal Constitucional, en su análisis, resalta la importancia de la publicidad estatal como un mecanismo de transparencia y estímulo a la rendición de cuentas por parte de los funcionarios estatales. Al respecto, señala:

La especial conexión entre la libertad de información y el principio democrático se evidencia a través de la posibilidad de que la opinión pública pueda cuestionar y criticar las actividades realizadas por el Estado. En efecto, la publicidad que realiza el Estado, por poner ejemplo, respecto de la realización de una obra gubernamental en una zona determinada no solo permite que la población conozca respecto de los avances y las responsabilidades de los funcionarios públicos, sino que además permite que el colectivo pueda criticar si es que se ha priorizado erradamente una obra social el desmedro de otra, o simplemente considerar como innecesario el proyecto emprendido por el Estado. Incluso permite conocer si es que ha existido un excesivo gasto en la realización de alguna actividad que, probablemente sin la información brindada, jamás se hubiese conocido (TC 2018: 34).

El tribunal también consideró importante la publicidad estatal en tanto permite la difusión de información que de otra manera no sería difundida por no resultar de interés de los medios de comunicación privados. Al respecto, la sentencia dice:

No deberían ser cuestionadas aquellas actividades en las que el Estado busca mantener informada a la colectividad sobre aspectos vinculados con la historia

o cultura nacional, o, en general, sobre aquella información que es desatendida por el sector privado por no ser rentable y que, sin embargo, resulta de importante divulgación para la sociedad. Esto ocurre porque los medios de comunicación privados, al momento de informar, actúan también como empresarios, y no necesariamente direccionan su accionar con el propósito exclusivo de brindar distintos puntos de vista sobre los asuntos públicos a la ciudadanía, lo cual, es importante decirlo, se ampara también en distintos derechos reconocidos por la Constitución (TC 2018: 35).

Los medios de comunicación peruanos también expresaron su oposición a la «Ley Mulder». En un comunicado difundido meses antes de que entrara en vigencia, el Consejo de la Prensa Peruana (CPP) la calificó como un mecanismo de «censura indirecta» y agregó: «Esta medida, lejos de comprometer la línea editorial de los medios de comunicación independientes, afectará a los ciudadanos, que verán menoscabado su derecho a acceder a información relevante sobre los programas, campañas y servicios que brinda el Estado» (CPP 2018).

La defensa de la necesidad de la publicidad estatal también se llevó a cabo mediante declaraciones públicas de altos funcionarios del gobierno. Así, por ejemplo, el presidente de la República, Martín Vizcarra, dijo lo siguiente:

Nosotros creemos que, precisamente, para dar a conocer el programa de atención cuando se dan las heladas, [comunicar] cómo combatimos la anemia, cómo coordinamos con las familias para que nos apoyen y atiendan en los centros de salud, cuando vayamos a hacer una carretera

de suma importancia y haya un programa de desvíos, todos eso se hace conocer a través de los medios de comunicación. Por eso, es que nosotros debemos tener la posibilidad de acceder a todos los medios para poder dar a conocer las acciones (Canal N 2018).

En una línea similar, el Defensor del Pueblo, Walter Gutiérrez, también comentó: «¿No es acaso importante que el Estado informe cuándo van a empezar las clases, o las campañas de valores cívicos y de integridad en los colegios, sobre todo en el contexto en que vivimos?» (Lamula.pe 2018).

Finalmente –pero no menos importante– es posible encontrar otra línea argumental que sostiene que la publicidad estatal es importante como forma de financiamiento para los medios de comunicación, sobre todo de los menos solventes en términos económicos. Al respecto, un informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) señala que:

La publicidad estatal con frecuencia ofrece medios a voces que, sin la ayuda financiera del Estado, no podrían sobrevivir. La creciente consolidación de la propiedad y la propiedad cruzada de medios de comunicación significa que los periódicos y las estaciones de radio y televisión más pequeños enfrentan una competencia cada vez más fuerte por los ingresos de la publicidad disponibles. Los otros proveedores importantes de ingresos, las grandes empresas, con frecuencia sólo

colocan anuncios en medios favorables a sus intereses comerciales, evitando aquellos que denuncian los escándalos financieros, los daños ambientales y las disputas laborales. La publicidad estatal puede compensar los vastos recursos de la comunicación controlados por intereses empresariales o por los círculos financieros, pues pueden ampliar la voz de periodistas y medios de comunicación locales, de los medios más pequeños y de los que critican a las empresas (OEA 2003: cap. V núm. 4).

Es relevante señalar como, a diferencia de los argumentaciones anteriores, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA pone un marcado énfasis en la capacidad que tienen «las empresas» de influir en lo que difunden y dejan de difundir los medios. No se trata, como ya hemos visto, de una capacidad exclusiva del Estado.

Vale la pena detenerse un poco más en esta última línea argumentativa, pues implica en la práctica considerar la publicidad estatal como un subsidio. ¿Debe el Estado, a través de su gasto publicitario, sostener económicamente a medios de comunicación privados que de otra forma no existirían? Si se toma en cuenta los modelos teóricos y la evidencia respecto al impacto positivo del pluralismo en una serie de indicadores que miden la calidad de las democracias, la respuesta bien podría ser sí. Sin embargo, es necesario advertir que este «subsidio» fácilmente puede convertirse en corrupción, sobre todo en entornos donde los órganos de control y fiscalización son débiles.

En efecto, en relación con la realidad específica de los medios de comunicación en América Latina, el informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión agrega:

Históricamente, una porción considerable del capital productivo de los medios de comunicación en las Américas se ha originado en la asignación de publicidad oficial por los Estados. Este hecho, sumado a la selectividad discrecional en la colocación de la publicidad, crea el peligro de autocensura para evitar penurias financieras que pudieran enfrentar los medios a los que se niega la publicidad del Estado (OEA 2003: cap. V núm, 6).

En síntesis, los argumentos a favor de la necesidad de que el Estado haga publicidad se pueden agrupar en cuatro categorías, que también se pueden leer como 'objetivos':

- a) Los que la consideran parte esencial del ejercicio de las libertades de expresión e información (es decir, un enfoque de protección de derechos);
- b) Los que la consideran importante como mecanismo para difundir políticas públicas orientadas al bien común, y de esta forma impulsar su aceptación por parte de la sociedad y su consiguiente implementación;
- c) Los que la valoran como mecanismo para estimular el *accountability* o rendición de cuentas por parte de los funcionarios y organismos del Estado, es decir, como una herramienta de transparencia; y

d) Los que las consideran importante como sostén económico de los medios de comunicación (sobre todo los más débiles económicamente), y por lo tanto, como un incentivo para el pluralismo mediático.

En consecuencia, es importante resaltar que para que la publicidad estatal cumpla con sus objetivos resulta clave que esta pueda justificarse en criterios técnicos u objetivos. De lo contrario, se corre un elevado riesgo de que la inversión publicitaria se use para fines de proselitismo político o como instrumento de captura.

1.6. Captura mediática a través de la publicidad estatal

Sobre el uso discrecional de la publicidad estatal como mecanismo de captura existe evidencia documentada. Di Tella y Franceschelli (2010) revisaron las portadas de cuatro importantes diarios de Argentina entre 1998 y 2007, un periodo de tiempo que abarcó cuatro gobiernos plataformas políticas e ideológicas diferentes e incluso antagónicas. Lo que encontraron fue una notoria (y estadísticamente significativa) correlación negativa entre el espacio que brindaron estos medios a los escándalos de corrupción que comprometían a los gobiernos y la inversión publicitaria que recibieron de ellos.

A partir de este análisis, Di Tella y Franceschelli concluyen que la relación entre los periódicos analizados y los gobiernos argentinos del periodo analizado era colusiva: los diarios intercambiaban cobertura sesgada en favor del gobierno a cambio de

transferencias económicas en forma de compra de espacios publicitarios (Di Tella y Franceschelli 2010: 148-149). Es importante asimismo notar, como señalan los autores, que esta situación se daba a pesar de que suprimir de las noticias de corrupción tenía un impacto negativo en la circulación: al parecer –los mismos autores señalan que la evidencia con la que cuentan no es concluyente en este punto–, los medios «compensaron» la caída de los ingresos con el dinero ingresado por la venta de publicidad al Estado.

La historia política reciente del Perú también aporta ejemplos del uso discrecional de la publicidad por parte del Estado. Según los datos contenidos en el informe N°48 de la Defensoría del Pueblo, emitido en octubre de 2000, durante los últimos años del gobierno de Alberto Fujimori, el Estado Peruano incrementó de manera fuerte y sostenida su inversión publicitaria en medios privados: de US\$29,9 millones en 1997 pasó a US\$38,6 millones en 1998 y a US\$68,8 millones de dólares. Y entre enero y setiembre de 2000, el gasto estatal en este rubro fue de US\$34,8 millones. De esta manera, el Estado Peruano pasó a convertirse en el más grande comprador de espacios publicitarios del país (en 1997 era el sexto). «Un uso discrecional y sin control de la colocación de la publicidad, constituye una herramienta de influencia u orientación sobre los medios de comunicación, especialmente sobre los que tienen un problemas económicos en un contexto de recesión», señala el informe (Defensoría del Pueblo 2000: 46).

De hecho, y como constataremos más adelante, las cifras reportadas por la Defensoría durante este periodo son más altas que las registradas en los años

posteriores. Cabe señalar, asimismo, que estas transferencias no incluyen los pagos clandestinos que el régimen realizaba a través del Servicio de Inteligencia Nacional, que también están ampliamente documentados durante ese periodo (McMillan y Zoido 2006). Asimismo, la Defensoría resalta que los periodos de mayor gasto en publicidad se dieron durante los meses más importantes del proceso electoral del 2000 (Defensoría del Pueblo 2000: 43-44).

Finalmente, es importante señalar también que para realizar estos gastos el gobierno peruano de ese entonces se procuró un marco legal de discrecionalidad plena. En marzo de 1999, mediante decreto supremo, el Poder Ejecutivo excluyó la contratación de publicidad de los requisitos de licitación pública y concurso público establecidos en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Defensoría del Pueblo 2000: 48). De esta manera, el gobierno quedó con las manos libres para colocar su gasto publicitario sin necesidad de justificar la pertinencia del mismo o, siquiera, si el precio pactado estaba acorde con las cifras que manejaba el mercado.

1.7. La regulación sobre publicidad estatal en el Perú

El pacto colusivo entre el gobierno fujimorista y la mayoría de medios de comunicación privados fue tan notorio y dejó tanta huella en la historia política peruana que desde entonces la relación entre Estado y prensa en el país se ha vuelto un tema de discusión pública recurrente. En la jerga de la política y la prensa peruana, el término «mermelada» alude a esta transacción: la publicación o difusión de noticias favorables a cambio de regalos, favores o dinero en efectivo. Es habitual

acusar a determinados periodistas o medios de comunicación de «mermeleros» y al gobierno de turno de usar la publicidad para comprar coberturas amables y pagar favores políticos. Así, mientras los detractores de la ley que prohibía la publicidad estatal en medios privados la calificaban como «mordaza», sus defensores la llamaban «ley antimermelada».

El legado de la captura de los medios durante el régimen de Fujimori también generó un consenso público general en torno a la necesidad de regular de alguna forma las relaciones entre la prensa y el Estado, una vez restaurado el orden democrático. Es así que en 2004 se dio en el Perú una nueva Ley de Radio y Televisión (Ley N° 28278). Entre otras medidas, dicha norma dispuso, por primera vez, la obligación del Poder Ejecutivo de informar al Congreso sobre los gastos que incurre por concepto de publicidad estatal. Esta responsabilidad recae en la secretaría de coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y los informes deben tener periodicidad trimestral.

Asimismo, en 2006 se aprobó y entró en vigencia la Ley que Regula la Publicidad Estatal (Ley N° 28874). Esta norma –que quedó sin efecto cuando se promulgó la «Ley Mulder» pero recuperó su vigencia luego de que esta última fuera declarada inconstitucional– establece una serie de disposiciones de carácter general aplicables tanto al gobierno nacional como a los gobiernos subnacionales, entre las cuales cabe destacar:

- a) La exigencia de planes de estrategia publicitaria, con objetivos y prioridades definidas.

- b) La obligación de justificar la necesidad de las campañas publicitarias y de la selección de los medios en los que se difundirán los mensajes.
- c) La prohibición expresa de usar publicidad estatal para beneficiar a algún candidato a cargo de elección de popular o partido político.
- d) La prohibición expresa de que los funcionarios de las entidades que llevan a cabo campañas publicitarias aparezcan en los avisos contratados.
- e) La obligación de hacer públicos los contratos de publicidad y de informar sobre ellos a los órganos de control.

El marco regulatorio de la publicidad estatal en el Perú se completa con la normativa electoral, que establece restricciones aplicables únicamente cuando se han convocado comicios. Así, el Reglamento de Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral, aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones en 2018, prohíbe a todas las entidades y dependencias públicas – excepto las que forman parte del sistema electoral– hacer publicidad durante los periodos de elecciones, salvo en casos de excepcionales, de «impostergable necesidad o utilidad pública». En estos casos, la publicidad deberá ser aprobada por los jurados electorales especiales antes de ser emitida. En la práctica, como veremos más adelante, esta restricción efectivamente se traduce en una marcada caída del gasto publicitario estatal durante los años de elecciones generales.

CAPÍTULO II

El gasto en publicidad del Poder Ejecutivo en el Perú (2005-2018)

Esta sección describe cómo ha asignado el Poder Ejecutivo peruano su inversión publicitaria a lo largo del periodo 2005-2018. Entre otros datos, se puede apreciar la evolución de este gasto en el tiempo, en términos absolutos y en relación con el gasto público total del gobierno de central y con el total de la inversión publicitaria en el Perú (pública y privada). Posteriormente, se analizará la evolución de la inversión publicitaria en los principales conglomerados mediáticos y numerosos medios más pequeños, incluidos varios de alcance regional.

La comparación entre el comportamiento de la inversión total y la inversión en cada grupo de medios permite determinar cierto nivel de predictibilidad en el gasto, que respondería a la aplicación de criterios, cuando no objetivos, al menos constantes. Por el contrario, divergencias significativas entre la tendencia general y el monto asignado a un conglomerado específico sugieren cambios que podrían responder a criterios arbitrarios o una dinámica de castigo/recompensa para ese grupo de medios en particular.

2.1. Fuentes de información

El periodo analizado se inicia en el año posterior a la entrada en vigencia de la Ley de Radio y Televisión –que estableció la obligación del Poder Ejecutivo de reportar trimestralmente al Congreso sus gastos en publicidad, desagregados por sectores– y concluye el año de la entrada en vigencia de la «Ley Mulder», que, aunque tuvo corta vida, distorsionó de manera notoria las tendencias previas al imponer una veda prácticamente absoluta a la publicidad estatal en los medios de comunicación privados. Cabe señalar, además, que aunque la ley en cuestión fue derogada en octubre de 2018, su efecto se sintió a lo largo de los meses siguientes, puesto que la mayoría de agencias gubernamentales ya habían reasignado su presupuesto para publicidad y habían dejado de planificar acciones de comunicación que incluyan poner pauta publicitaria en medios privados.

El periodo de 14 años analizado abarca cuatro gobiernos elegidos democráticamente: la recta final de la presidencia de Alejandro Toledo (2001-2006), el segundo periodo presidencial de Alan García Pérez (2006-2011), la presidencia de Ollanta Humala Tasso (2011-2016) y el inicio del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, quien luego fue reemplazado por su vicepresidente Martín Vizcarra (2016 en adelante). En términos generales, todos estos gobiernos siguieron los mismos lineamientos en materia de política económica. Asimismo, la regulación sobre publicidad estatal se mantuvo constante durante la mayor parte del periodo de análisis (del 2006 en adelante).

Los datos para este tipo de análisis, si bien existen dentro del aparato público, no están organizados de forma tal que permitan un análisis directo de la pregunta de este estudio. Se tuvo que hacer un esfuerzo de construcción de la base de datos, recurriendo a varias fuentes estatales de acceso público. Una fuente primaria fueron los reportes trimestrales que la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros presenta a la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, desde el año 2004. Estos informes están colgados en la página web de la PCM (<http://sc.pcm.gob.pe/2014/04/gastos-publicidad-estatal/>). Se trata de una importante fuente de información, pero como sucede con gran parte de la información pública no procesada, presenta inconsistencias, cambios en los criterios de clasificación de la información, y vacíos.

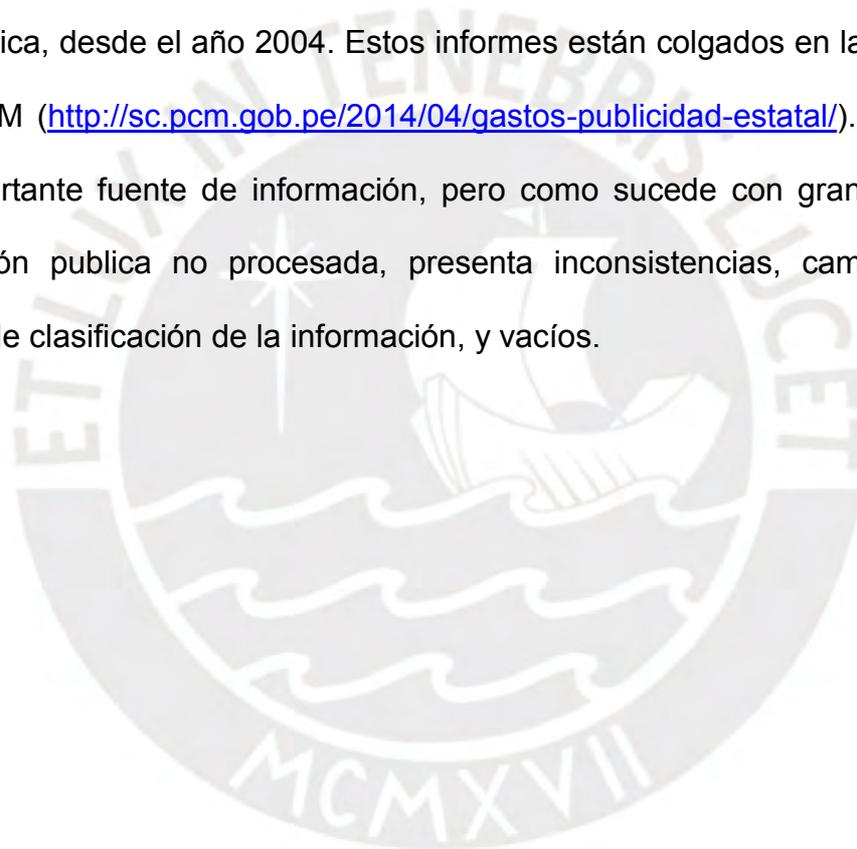
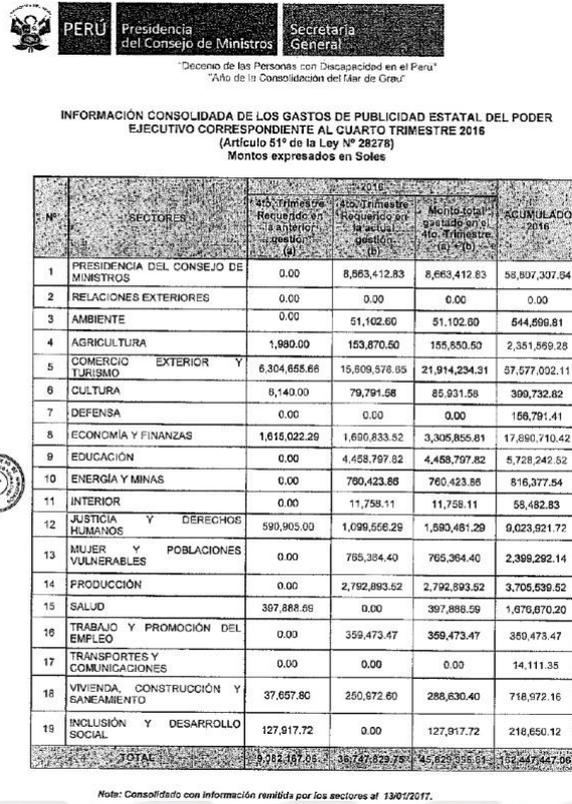


Figura 1: Ejemplo de informe de gastos de publicidad estatal del Poder Ejecutivo (cuarto trimestre de 2016)




PERÚ Presidencia del Consejo de Ministros Secretaría General
 "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
 "Año de la Consolidación del Perú de Grau"

INFORMACIÓN CONSOLIDADA DE LOS GASTOS DE PUBLICIDAD ESTATAL DEL PODER EJECUTIVO CORRESPONDIENTE AL CUARTO TRIMESTRE 2016
 (Artículo 51° de la Ley N° 28278)
 Montos expresados en Soles

N°	SECTORES	2016			ACUMULADO 2016
		4to Trimestre Requerido en el anterior periodo (a)	4to Trimestre Requerido en la actual gestión (b)	Montos totales gastados por el 4to Trimestre (a + b)	
1	PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS	0.00	8,963,412.83	8,963,412.83	58,897,307.84
2	RELACIONES EXTERIORES	0.00	0.00	0.00	0.00
3	AMBIENTE	0.00	51,102.60	51,102.60	644,696.81
4	AGRICULTURA	1,980.00	153,870.50	155,850.50	2,351,569.28
5	COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO	6,304,668.66	15,809,578.95	21,914,234.31	57,577,002.11
6	CULTURA	6,140.00	79,791.58	85,931.58	390,732.82
7	DEFENSA	0.00	0.00	0.00	156,791.41
8	ECONOMÍA Y FINANZAS	1,615,022.29	1,690,833.52	3,305,855.81	17,690,710.42
9	EDUCACIÓN	0.00	4,458,797.82	4,458,797.82	6,729,242.52
10	ENERGÍA Y MINAS	0.00	790,423.86	790,423.86	616,377.54
11	INTERIOR	0.00	11,758.11	11,758.11	55,482.83
12	JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	590,905.00	1,099,556.28	1,690,461.28	9,023,921.72
13	MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES	0.00	765,364.40	765,364.40	2,399,292.14
14	PRODUCCIÓN	0.00	2,792,893.52	2,792,893.52	3,705,539.52
15	SALUD	397,888.89	0.00	397,888.89	1,676,670.20
16	TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO	0.00	359,473.47	359,473.47	359,473.47
17	TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	0.00	0.00	0.00	14,111.35
18	VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO	37,667.80	250,672.60	288,630.40	718,572.16
19	INCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL	127,917.72	0.00	127,917.72	218,650.12
TOTAL		9,982,387.05	36,747,829.78	45,829,336.51	152,447,447.06

Nota: Consolidado con información remitida por los sectores al 13/01/2017.

En estos informes se puede encontrar los montos gastados por cada ministerio, pero no se ofrece detalle sobre quiénes fueron los beneficiados por la inversión. Tampoco se detalla cuánto dinero se gastó específicamente en compra de pauta publicitaria en medios y cuánto en otros servicios, como publicidad estática (vallas, paneles, etc.), agencias creativas, centrales de medios o servicios de monitoreo, entre otros. Cabe resaltar, también, que el formato de los informes trimestrales cambia con frecuencia y estos no incluyen siempre la información de todos los sectores. En otros casos se reconoce que la información consignada es parcial (en algunas ocasiones se han preparado informes complementarios para subsanar

estas falencias). Finalmente, cabe destacar que en los formularios que la PCM solicita a cada ministerio se señala expresamente que no califican como publicidad los avisos de convocatorias sobre contrataciones y adquisiciones del Estado, pese a que estos suelen colocarse en espacios contratados en medios privados.

Otra fuente fundamental de información es el portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Esta base de datos permite individualizar los montos pagados por los todas las dependencias estatales, individualizando el proveedor y el año en el que se realizaron los desembolsos, mas no los conceptos por los cuales se realizaron los pagos. He aquí una limitación de la herramienta, puesto que en los montos agregados pueden estar comprendidos pagos por conceptos diferentes a la publicidad –por ejemplo, suscripciones, servicios de edición de publicaciones, de impresión o inscripciones a eventos organizados por los medios–, aunque en general se asume que el grueso de los montos desembolsados se explica por compra de pauta publicitaria. A diferencia de la información reportada por la PCM, en esta fuente sí están incluidos los pagos por concepto de contratación de avisos de convocatorias sobre contrataciones y adquisiciones del Estado.

Figura 2: Portal de Transparencia Económica de MEF – módulo consulta de proveedores

Sector	Monto Girado
TOTAL	583,744,931,002.64
Proveedor 20547970285: LOBO EDITORES S.A.C. EN LIQUIDACION	1,121,604.07
Tipo de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	727,718.59
01: PRESIDENCIA CONSEJO MINISTROS	2,951.51
04: PODER JUDICIAL	38,173.00
09: ECONOMIA Y FINANZAS	65,768.45
10: EDUCACION	293,519.88
16: ENERGIA Y MINAS	114,488.20
28: CONGRESO DE LA REPUBLICA	10,800.00
31: JURADO NACIONAL DE ELECCIONES	4,528.16
32: OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES	89,301.28
36: TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	39,568.11
37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	68,624.00

* La consulta muestra información de los proveedores que han girado al Estado.
 * Están incluidos los proveedores del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y, a partir del año 2005, de los Gobiernos Locales.
 * Los montos están en Nuevos Soles.
 * La información se actualiza diariamente.

De manera complementaria se consultaron otras fuentes, tales como la consulta de proveedores del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado y el portal del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). Estas herramientas permiten encontrar órdenes de servicio y contratos específicos, con el detalle el concepto por el cual se realizó el pago. Gracias a esto se ha podido aislar de la base de datos general algunos de conceptos que no corresponden propiamente a la categoría de publicidad, tales como el pago de comisiones a centrales de medios por parte de los medios estatales. Asimismo, se ha podido reconstruir con más precisión la inversión publicitaria estatal algunos medios pequeños en los que el gasto publicitario del sector público es sumamente bajo y se mezcla con pagos por otros conceptos como compra de suscripciones e inscripciones a eventos sociales o de empresariales.

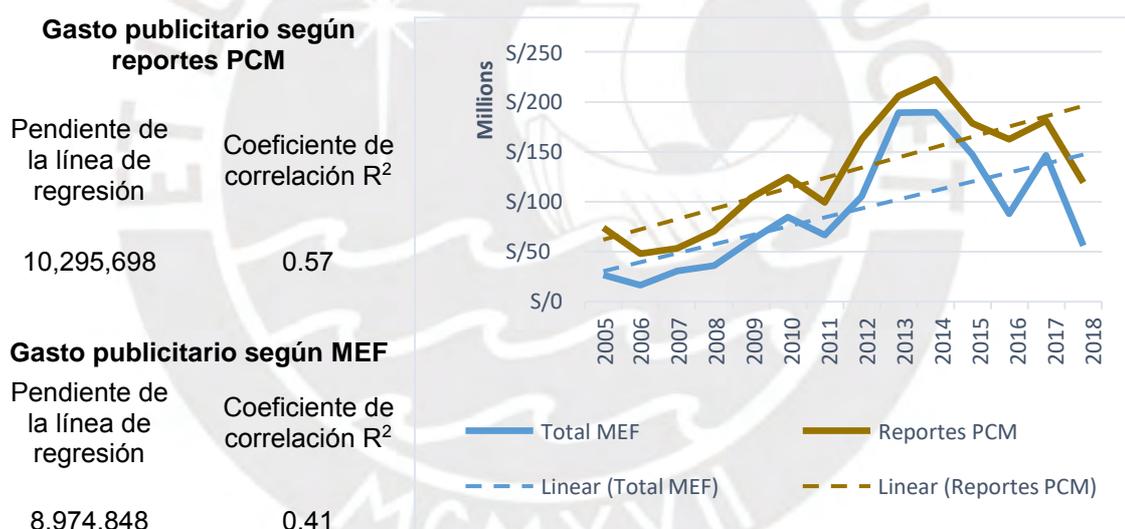
En muchos casos –y por diversas razones, que no viene al caso desarrollar en este estudio– muchos medios usaron varias razones sociales para facturarle al Estado

servicios publicitarios durante el periodo de análisis, por lo que fue necesario identificar todas esas razones sociales y sumar los montos para obtener la inversión real. Por otra parte, para obtener los montos desembolsados únicamente por el Poder Ejecutivo fue necesario restar los gastos reportados por las entidades autónomas que también forman parte del gobierno nacional, tales como los organismos electorales (JNE, ONPE, Reniec), el Poder Judicial, el Congreso de la República, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, entre otras.

El portal de Transparencia Económica también permite identificar los pagos realizados a agencias y centrales de medios, aunque en este caso no se puede saber qué proporción de lo desembolsado se destinó a compra de pauta publicitaria y cuánto al pago de otros servicios, como, por ejemplo, la elaboración de planes de medios. Tampoco hay información sobre en qué medios colocaron la pauta las centrales cuando les correspondió a ellas hacer estas compras. Sin embargo, asumimos que la distorsión que este factor introduce a nuestra base de datos no es muy significativa, pues los montos anuales que destina el Ejecutivo en pagar a centrales de medios son bajos. Esto se explica porque cuando las centrales de medios contratan con el sector público lo más usual es que sea la entidad estatal la que pague directamente al medio. En cambio, cuando el trato se hace con el sector privado lo habitual es que la central de medios administre el dinero del anunciante y sea ella la que compre la pauta. En cualquiera de los dos casos, la central cobra una comisión al medio de comunicación por la colocación del aviso; es en esta práctica que reside buena parte de su ganancia.

Con todo esto en consideración, ha sido posible reconstruir la evolución del gasto del Poder Ejecutivo por concepto de publicidad en el periodo 2005-2018 de dos maneras distintas: una a partir de los reportes de la PCM y la otra a partir de los montos reportados por el MEF. Ambas fuentes de información tienen limitaciones y ventajas, como ya se ha expuesto. Sin embargo, las tendencias de ambas son muy similares, como muestra el Gráfico 1.

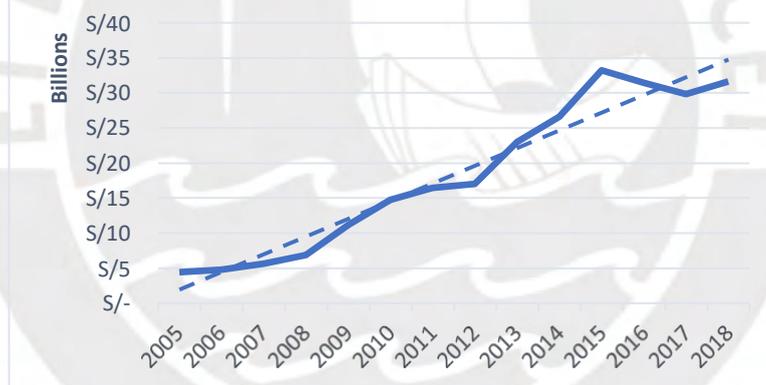
Gráfico 1: Gasto en publicidad estatal del Poder Ejecutivo en el Perú (2005-2018) Soles corrientes.



Fuente: PCM, MEF.

Las dos series de datos coinciden en señalar que los montos desembolsados por el Poder Ejecutivo crecieron de manera muy significativa a partir del año 2007, durante el gobierno aprista, y llegaron a su pico entre los años 2013 y 2014. Tras ello, se aprecia una caída en la inversión, que hasta cierto punto coincide con la desaceleración económica del país y del gasto del gobierno nacional, que llegó a su pico en 2015. Finalmente, en 2018 se aprecia una fuerte reducción en el gasto, que, como se ha explicado anteriormente, es fundamentalmente una consecuencia de la «Ley Mulder».

Gráfico 2: Gasto del gobierno nacional (2005-2018). Soles corrientes.



Pendiente de la línea de regresión: 2,524,224,932
Coefficiente de correlación R²: 0.95

Fuente: MEF

2.2. La inversión publicitaria del Estado según conglomerados mediáticos

El comportamiento de la inversión publicitaria del Estado Peruano se caracteriza por un alto nivel de fluctuaciones. En el periodo 2004-2016, el gobierno nacional ha tendido a reducir su presencia y el gasto en las empresas que operan fundamentalmente medios de comunicación impresos (periódicos y revistas). Al mismo tiempo, ha aumentado el monto invertido en radios y televisión de señal

abierta. Sin embargo, estas tendencias generales no se replican de manera similar en todas las empresas de medios de comunicación que firman contratos con el Estado.

Para analizar las fluctuaciones de la inversión publicitaria en los medios de comunicación peruanos hemos tomado en consideración dos indicadores: por un lado, el monto total de inversión en el nivel de gobierno nacional en cada conglomerado mediático; y por otro, el ratio entre el monto invertido y monto total gastado por el gobierno nacional en un año determinado. Este indicador nos permite determinar si el peso relativo de un medio (o grupo de medios) aumenta o crece, dentro del universo de inversiones del Estado.

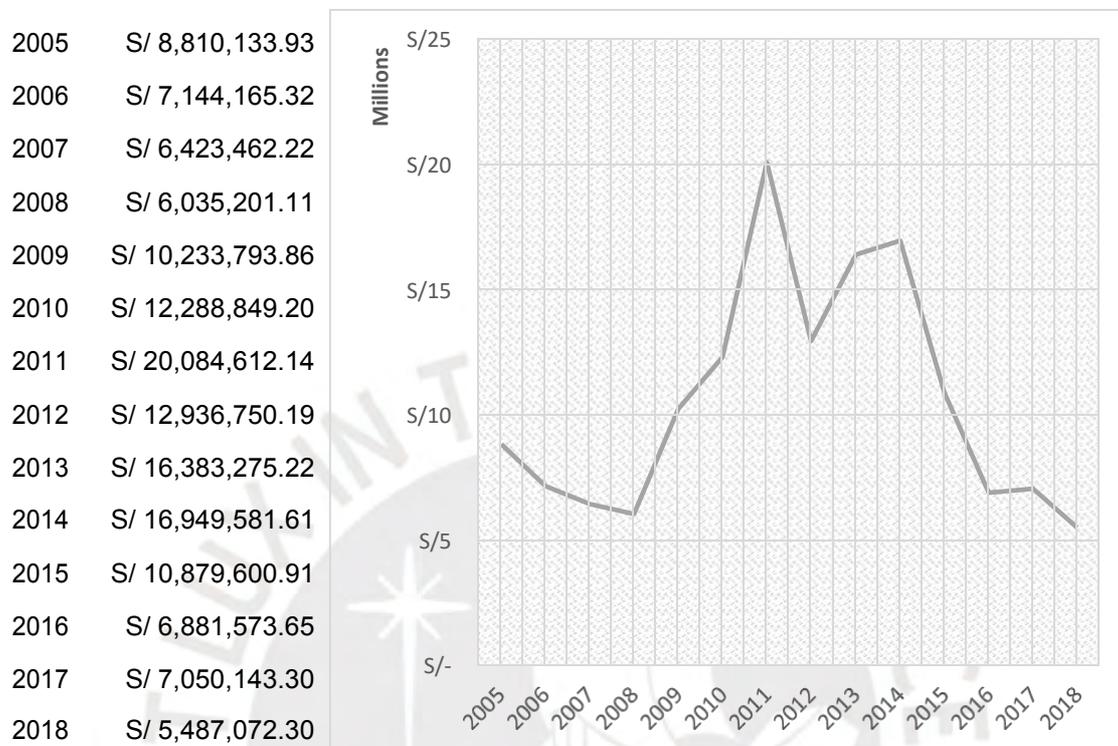
2.2.1. Grupo El Comercio (diarios, revistas y medios digitales)

El Grupo El Comercio (GEC) es el conglomerado mediático más importante del país, y está presente en todos los principales formatos: diarios, revistas, televisión abierta, televisión de cable e internet, a mediante diferentes cabeceras y razones sociales. Su 'buque insignia' es el diario El Comercio, fundado en 1832. A partir de la década del 2000 inició un fuerte proceso de expansión mediante la creación de nuevos diarios (Perú.21, Trome, Depor) y la adquisición de otros, como el diario económico Gestión. En agosto de 2013 compró, también, Empresa Periodística Nacional (Erensa), empresa editora de los periódicos Ojo, Correo y El Bocón. Asimismo, tiene la participación mayoritaria en América Televisión y la señal de cable Canal N, negocios en los que tiene como socio minoritario al Grupo La República.

El GEC que cotiza en la Bolsa de Valores de Lima y tiene inversiones en otros sectores, como el entretenimiento y la educación. Asimismo, sus accionistas también tienen participaciones importantes en otras industrias, como la aviación aerocomercial y la construcción. En sus operaciones de medios impresos y digitales, el GEC opera con diferentes razones sociales; no obstante ello, en sus transacciones con el Estado, prácticamente la totalidad de sus servicios los canaliza a través de Empresa Editora El Comercio S.A. En 2011, dicha razón social le facturó al gobierno nacional servicios por más de 21 millones de soles, su monto más alto registrado hasta el momento.

Para el presente análisis no se tomó en cuenta la razón social social Amauta Impresiones Comerciales S.A., que también es propiedad del GEC, puesto que se trata de una empresa que no brinda servicios publicitarios (principalmente está orientada a la impresión de libros y encartes comerciales por encargo). Asimismo, se ha optado por abordar por separado la inversión publicitaria el negocio de televisión abierta y por cable, debido a que en este participa como socio el Grupo La República.

Gráfico 3. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Grupo El Comercio (no incluye TV abierta ni cable). Soles corrientes.



Fuente: MEF.

La inversión publicitaria del Estado en los productos impresos de Grupo El Comercio creció enormemente durante el gobierno de Alan García Pérez, y en concreto a partir del año 2008, de forma tal que para el 2011 se había más que triplicado. A partir del 2012 (ya con Ollanta Humala en la presidencia), la facturación del GEC al gobierno nacional empezó a caer sensiblemente. El punto de inflexión se da en el año 2013. A partir de ese momento, la caída es tan pronunciada que en 2016 la facturación a gobierno nacional llegó a estar solo ligeramente por encima de lo registrado en 2007.

2.2.2. Epena / Prensmart

Empresa Periodística Nacional S.A. (Epena) gestionó hasta 2013 los diarios Correo, Ojo, El Bocón y Ajá, todos de circulación nacional. En el año ya citado la empresa, propiedad de la familia Agois, fue adquirida por el Grupo El Comercio, que pasó a encargarse de la comercialización y distribución de las cabeceras del grupo. Epena pasó a llamarse Prensmart S.A.C.

Gráfico 4. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Epena / Prensmart



Fuente: MEF.

La inversión publicitaria del gobierno nacional en los diarios y medios digitales gestionados por Epena y Prensmart tendió a crecer de manera importante entre los años 2008 y 2013, es decir, durante los gobiernos de Alan García y los dos primeros años del gobierno de Ollanta Humala, y antes de concretarse su absorción

con el Grupo El Comercio (GEC). A partir de 2014, la tendencia pasa a ser negativa, y para 2016 ya se situaba por debajo de lo registrado en 2009.

En 2018, y como parte de un compromiso asumido por ambas partes en 2013, el GEC completó la adquisición de Prensmart S.A.C., al comprarle a la familia Agois Banchemo un paquete accionario equivalente al 36,4% de la empresa. Asimismo, el GEC adquirió un en las cabeceras que eran de Epena era prácticamente mínimo: la facturación porcentaje similar de las empresa Jorsar S.A.C (propietaria del edificio donde operaba Epena) y Alfa Beta Sistemas S.A.C., que era titular de las marcas de los diarios Correo, El Bocón y Ojo (El Comercio 2018). Para ese año, ya la inversión publicitaria de estos medios se canalizó a través de GEC.

2.2.3. Grupo La República

El Grupo la República (GLR), propiedad de la familia Mohme, tiene como cabecera principal el diario del mismo nombre, que data de la década de 1980. Además, en la actualidad gestiona los diarios Líbero (deportivo) y El Popular y tiene presencia en internet a través de diversos canales y marcas. En sociedad con el Grupo El Comercio, mantiene una participación minoritaria en América Televisión y Canal N. Como ya hemos señalado anteriormente, para efectos de este estudio analizaremos estas líneas de negocio por separado.

El GLR opera varias razones sociales. Entre los años 1999 y 2008 la mayor parte de su facturación al Estado la realizó a través de Grupo La República S.A. En 2008 se creó otra razón social, Grupo La República Publicaciones S.A.C., que es asume

ahora casi la totalidad de la facturación. Asimismo, en los registros del Ministerio de Economía y Finanzas figuran pagos por montos relativamente bajos a Grupo La República Digital S.A., otra razón social creada para gestionar el negocio en internet del GLR.

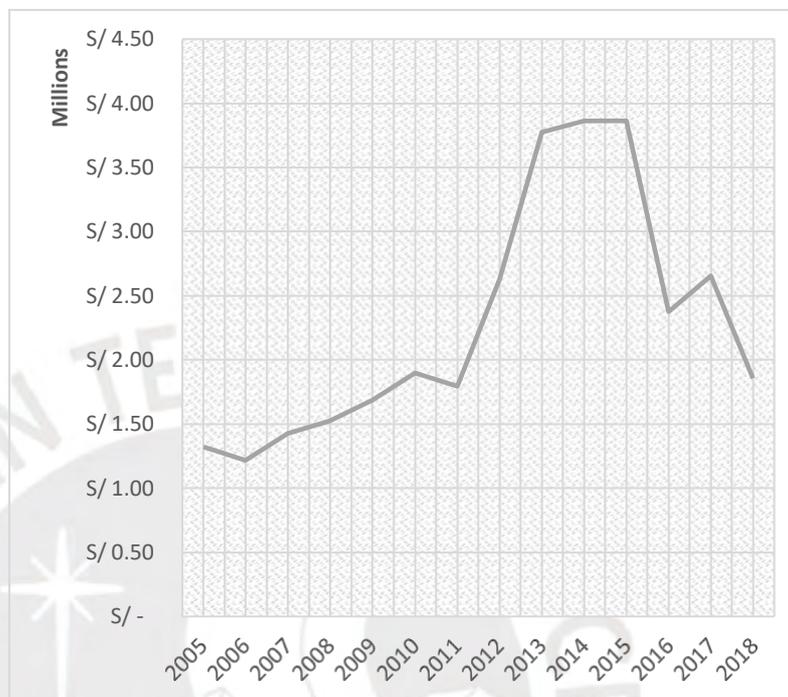
Ideológicamente, los diarios del GLR se ubican en la centroizquierda, y se caracterizan por tener una línea progresista, a diferencia de los diarios del Grupo El Comercio y de Epena, que históricamente han tenido una línea más conservadora. También es conocida su línea de abierta oposición al fujimorismo, que llevó a sus medios a apoyar de manera decidida la candidatura de Ollanta Humala, sobre todo en la segunda vuelta de las elecciones generales del año 2011.

En cuanto a inversión publicitaria del Poder Ejecutivo, los montos facturados por el GLR mantuvieron un comportamiento relativamente estable durante los años 2004 a 2010, y empezaron a subir de manera importante en 2011, año en el que Ollanta Humala asume la presidencia. Esta tendencia se puede notar claramente en el Gráfico 5.

Esta tendencia al alza es especialmente pronunciada entre los años 2011 y 2013, y recién se aprecia un declive a partir del año 2016, cuando termina el gobierno nacionalista y asume la presidencia Pedro Pablo Kuczynski.

Gráfico 5. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Grupo La República (no incluye TV abierta ni cable). Soles corrientes

2005	S/ 1,324,788.18
2006	S/ 1,217,359.99
2007	S/ 1,426,169.76
2008	S/ 1,525,008.15
2009	S/ 1,685,240.54
2010	S/ 1,896,856.18
2011	S/ 1,794,272.25
2012	S/ 2,629,840.29
2013	S/ 3,775,827.11
2014	S/ 3,860,473.79
2015	S/ 3,863,964.36
2016	S/ 2,372,967.88
2017	S/ 2,655,859.46
2018	S/ 1,855,404.51



Fuente: MEF.

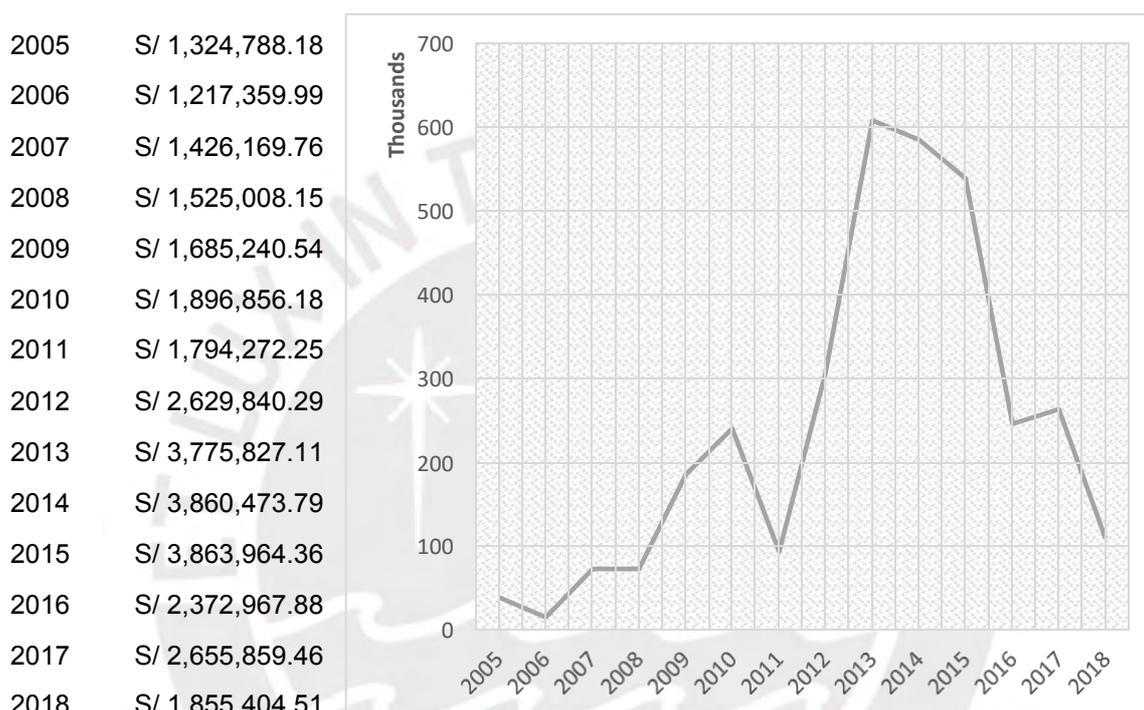
2.2.4. Revista Caretas

La revista Caretas es una publicación de periodicidad semanal que aborda temas políticos y de coyuntura. Es propiedad de la familia Zileri y a lo largo de su historia se ha editado bajo distintas razones sociales. Hasta el 2005, Empresa Editora Multimedia SAC fue la empresa editora de la revista, que también cuenta con un sitio web. A partir del 2006, la cabecera es gestionada por Editora Novolexis, razón social que se mantiene vigente hasta la actualidad.

Caretas es un medio de bajo tiraje y circulación, pero que mantiene cierto prestigio e influencia entre tomadores de decisiones y actores políticos. Luego de la compra de Epena por parte del Grupo El Comercio, Caretas se alineó con La República y

un grupo de periodistas para plantear una demanda judicial que buscaba declarar nula la adquisición.

Gráfico 6. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en la revista Caretas. Soles corrientes



Fuente: MEF

La inversión publicitaria del gobierno nacional en la revista Caretas ha mostrado una tendencia similar a la de los medios del GLR: a partir del 2011 experimentó un fuerte incremento, que llegó a su punto más alto en 2013. En dicho año, la inversión estatal en Caretas llegó a ser 10 veces mayor que la registrada en 2006. A partir del 2014 se registra un declive, también pronunciado. Para el 2016, la inversión publicitaria del gobierno nacional en la revista se encontraba en un nivel muy similar al registrado en 2009. En 2017 se recuperó ligeramente, para volver a caer en 2018

2.2.5. Grupo RPP

El Grupo RPP, propiedad de la familia Delgado Nachtigal, es el conglomerado radial más grande del Perú. Según su *mediakit* 2019, administra siete señales de radio, cada una con sus correspondientes sitios web. Su señal más emblemática es Radio Programas del Perú (RPP), que es la radio de noticias más escuchada en el país y tiene alcance nacional. Asimismo, tiene en su cartera a Radio Capital, también de contenido noticioso pero orientada a un público más joven. El resto de sus señales (Oxígeno, Corazón, Studio 92, Felicidad, La Zona) son musicales.

En los últimos años, el Grupo RPP ha diversificado sus presencia, con miras a convertirse en un conglomerado multiplataforma. En esa línea ha desarrollado varias plataformas web y también una señal de televisión por Cable, RPP TV. Sin embargo, la radio sigue siendo su negocio principal y su mayor fuente de ingresos.

A lo largo del periodo 2005-2018 el Grupo RPP le facturó al Estado a través de dos razones sociales: Gemeni Sociedad Anónima (hasta el año 2012) y Gruporpp S.A.C. (del 2012 en adelante). Los datos obtenidos del Portal de Transparencia Económica del MEF evidencian que inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en este conglomerado mediático creció con fuerza a partir del año 2012 y llegó a su pico más alto en 2015, durante el gobierno de Ollanta Humala. En 2016 se registró una fuerte caída, atribuible –al menos en parte– a que se trató de un año de elecciones generales. Otra caída, aún más severa, se registró en 2018, como consecuencia del cambio en regulación que supuso la «Ley Mulder».

Gráfico 7. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en el Grupo RPP. Soles corrientes

2005	S/ 1,832,660.23
2006	S/ 769,578.31
2007	S/ 2,119,168.18
2008	S/ 1,500,011.03
2009	S/ 5,606,054.54
2010	S/ 10,002,615.09
2011	S/ 7,918,838.50
2012	S/ 11,576,148.18
2013	S/ 22,565,921.66
2014	S/ 26,055,736.16
2015	S/ 28,407,236.89
2016	S/ 16,178,980.86
2017	S/ 26,063,559.31
2018	S/ 6,077,675.31

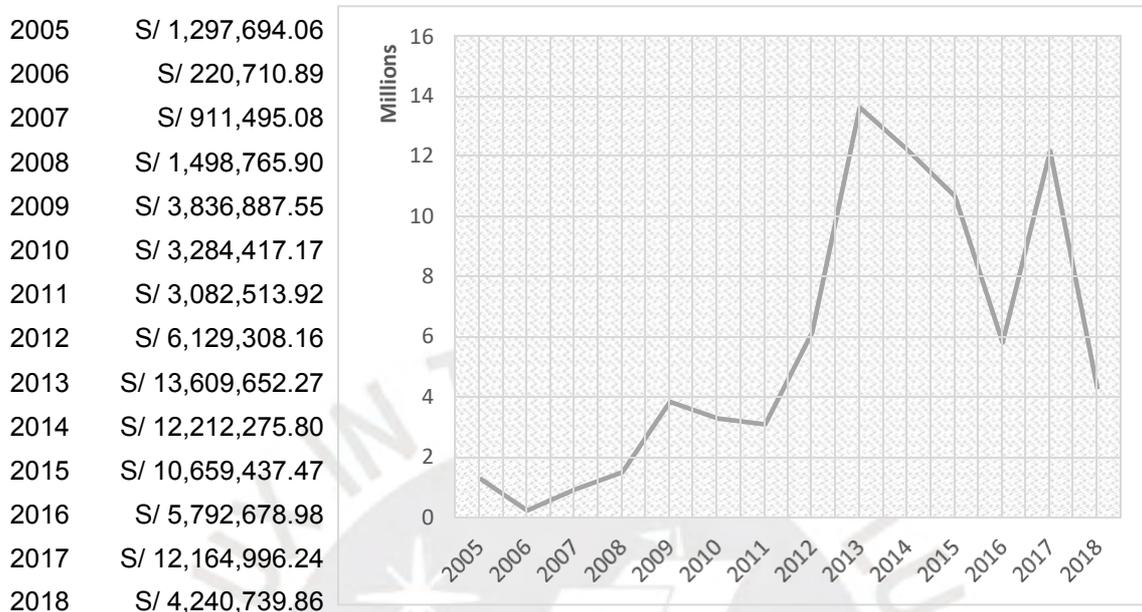


Fuente: MEF

2.2.6. Corporación Radial del Perú (CRP Medios y Entretenimiento)

En su *mediakit* de 2019, CRP Medios y Entretenimiento se define como una «empresa enfocada 100% en radio de entretenimiento». Actualmente maneja nueve frecuencias radiales en AM y FM: Radio Ritmo Romántica, Nueva Q, Moda, La Inolvidable, Oasis, Planeta, Radiomar, Mágica y Radio Inca. Todas son, efectivamente, radios musicales con segmentaciones muy específicas. Salvo menciones muy breves, o comentarios esporádicos de algún conductor, no transmiten ni comentan noticias. CRP Medios y Entretenimiento es propiedad de la familia Zavala, que desde el año 2018 también controla Perú Económico S.A., empresa que edita la revista *Semana Económica*, de corte empresarial.

Gráfico 8. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en CRP Medios y Entretenimiento. Soles corrientes



Fuente: MEF.

Siguiendo un patrón similar al que se aprecia en el Grupo RPP, la inversión publicitaria en CRP Medios y Entretenimiento se disparó a partir del año 2012, es decir, durante el gobierno de Ollanta Humala. Sin embargo, en 2014 empieza a decrecer, de modo que en 2016 regresa a un nivel similar al que tenía en 2012. En 2017, ya durante el gobierno de Kuczynski, registra un nuevo pico.

2.2.7. Corporación Universal

Corporación Universal es un conglomerado de medios con presencia en prensa escrita, radio, televisión y medios digitales. Su origen se remonta a fines de la década de 1980, cuando el empresario radial Higinio Campuñay fundó su primera radio en la localidad de Monsefú (Lambayeque). Paulatinamente se fue aliando con otras radios y adquiriendo señales, y su mayor expansión se dio durante la década de 2000. Actualmente sigue siendo propiedad de Higinio Capuñay y su familia, y su

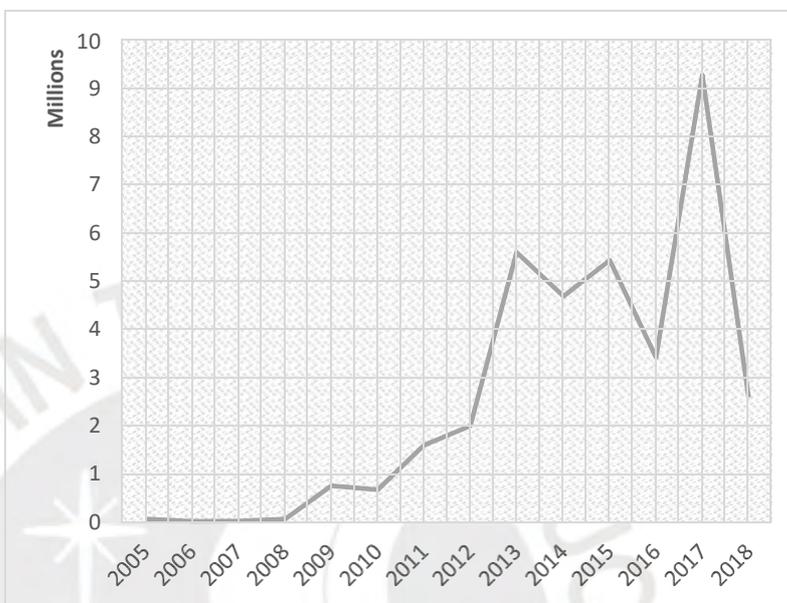
centro de operaciones se encuentra en Lima. Entre sus principales señales radiales destacan las radios Exitosa Noticias, de contenido informativo, y Karibeña y La Kalle (musicales).

Asimismo, Corporación Universal ha incursionado en el negocio de la prensa impresa, con los diarios Exitosa y Karibeña, ambos tabloides, aunque el segundo está más concentrado en temas policiales y de espectáculos que el primero, donde se le da más cabida a temas políticos. Exitosa Noticias también cuenta con una señal de televisión que se emite tanto por cable como por señal abierta.

El conglomerado mediático de la familia Capuñay le factura al Estado a través de dos razones sociales: Corporación Universal S.A.C. y Radio La Karibeña SAC. Como se puede apreciar el Gráfico 8, los montos desembolsados por los organismos que forman el Poder Ejecutivo eran poco significativos hasta el año 2010, cuando empiezan a crecer, en sintonía con el crecimiento del grupo empresarial y su incursión en diferentes formatos. De manera análoga a lo que se aprecia en los otros grupos radiales analizados, el pico de inversión se aprecia en el año 2017.

Gráfico 9. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Corporación Universal.
Soles corrientes.

2005	S/ 54,249.93
2006	S/ 10,047.20
2007	S/ 16,291.85
2008	S/ 55,199.44
2009	S/ 753,339.76
2010	S/ 664,258.79
2011	S/ 1,591,421.84
2012	S/ 1,992,940.69
2013	S/ 5,593,065.53
2014	S/ 4,688,968.88
2015	S/ 5,432,326.38
2016	S/ 3,410,002.49
2017	S/ 9,276,704.95
2018	S/ 2,580,986.62



Fuente: MEF.

2.2.8. Plural TV (América Televisión / Canal N)

Compañía Peruana de Radiofusión es una de las empresas más antiguas de rubro televisivo en el Perú. Opera la señal de América Televisión, que fue el primer canal de televisión privado en el país (inició sus transmisiones en 1958). Actualmente, la empresa es propiedad de Plural TV, que tiene como accionista mayoritario al Grupo El Comercio y como socio minoritario al Grupo La República. Esta conformación societaria fue el resultado de una operación por la cual ambos grupos mediáticos, junto con el grupo colombiano Bavaria, adquirieron en partes iguales las acreencias de la empresa y pasaron a controlar su junta de acreedores, en 2003. Posteriormente, el GEC adquirió la participación de Bavaria en la junta de acreedores y se quedó con el control de la misma. El Grupo La República se

mantiene como socio minoritario, con alrededor de un tercio del accionariado. El 2007, una vez saneada la empresa, se disolvió la junta de acreedores y en canal quedó bajo el control de Plural TV, hasta la actualidad.

Una de las primeras acciones de la junta de acreedores de Compañía Peruana de Radiodifusión fue integrar a América Televisión con Canal N, una señal de televisión por cable dedicada enteramente a los contenidos noticiosos, fundado por el Grupo El Comercio a fines de la década de 1990. Canal N destacó durante sus primeros años como uno de los pocos medios de comunicación que se resistió a los intentos de captura por parte del régimen fujimorista, y se mantiene hasta la actualidad como una de las señales informativas más respetadas e influyentes del país (aun cuando, debido a que solo se emite por una señal de cable, su alcance es limitado).

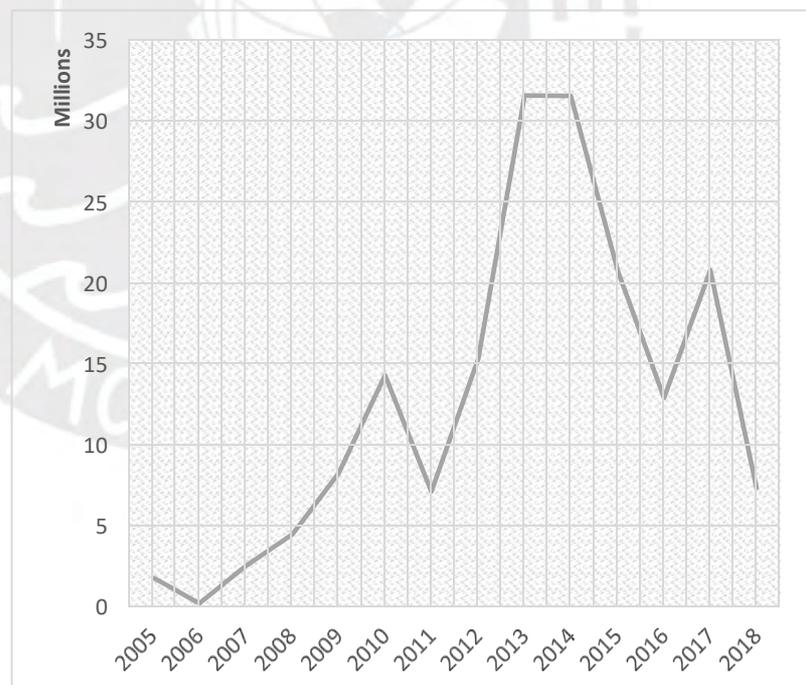
América Televisión tiene alcance nacional, y se mantiene en la actualidad como el canal de TV de mayor audiencia. Aunque la mayor parte de su programación está orientada al entretenimiento, mantiene un servicio de noticias robusto, con tres noticieros diarios y programas de reportajes los fines de semana. Asimismo, ha incursionado en formatos digitales.

Plural TV le factura al Estado a través de dos razones sociales: Compañía Peruana de Radiodifusión S.A. y Productora Peruana de Información S.A.C.. La primera canaliza los servicios brindados por América TV; mientras que la segunda hace lo propio con Canal N. Si se excluye los montos desembolsados por concepto de

publicidad electoral –como se ha hecho en todos los casos anteriormente analizados– se aprecia que la inversión publicitaria del gobierno nacional en estos medios fue muy poco significativa hasta el año 2006, y empezó a despegar en 2007, durante el gobierno de Alan García Pérez. Luego de un declive registrado en 2011 –año de elecciones generales–, la publicidad estatal en América TV y Canal N se disparó nuevamente y alcanzó picos históricos en 2013 y 2014, durante el gobierno de Ollanta Humala. Entre 2015 y 2016 se aprecia un marcado declive (el último también fue año electoral) y en 2017 –ya durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski–, el nivel de inversión regresó al mismo nivel registrado en 2015.

Gráfico 10. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Plural TV. Soles corrientes

2005	S/1,766,739.55
2006	S/166,310.29
2007	S/2,476,170.54
2008	S/4,434,791.48
2009	S/8,223,183.03
2010	S/14,249,230.74
2011	S/7,069,841.94
2012	S/15,284,672.91
2013	S/31,551,442.05
2014	S/31,543,301.96
2015	S/20,723,093.14
2016	S/12,855,683.60
2017	S/20,779,243.09
2018	S/7,199,581.42



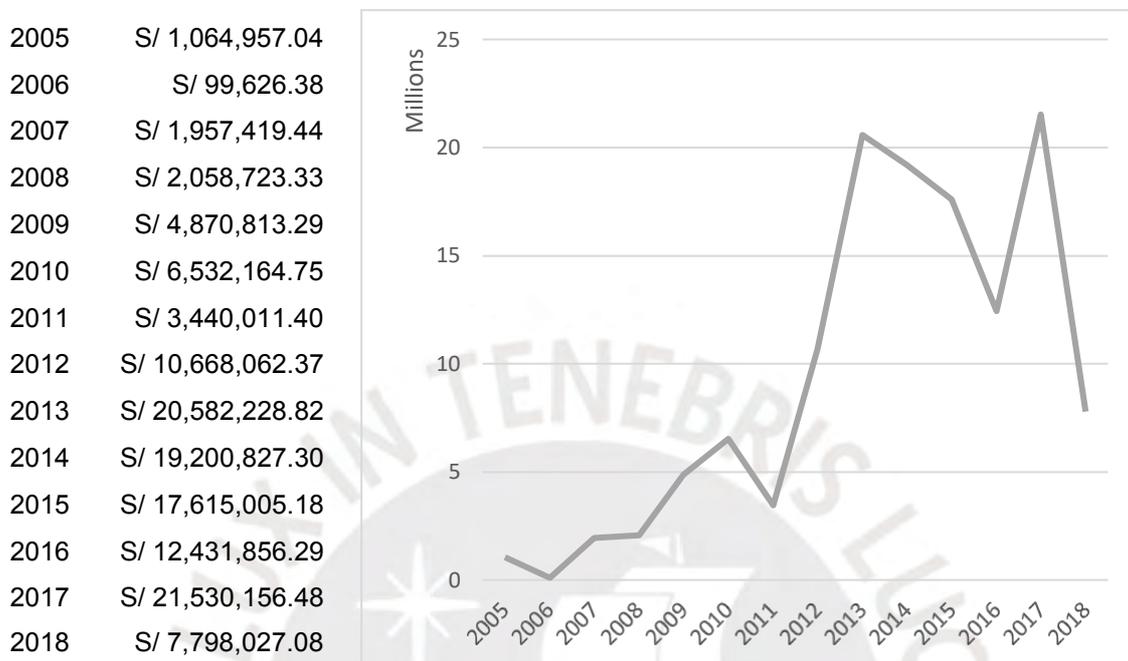
Fuente: MEF.

2.2.9. Latina Televisión

Latina es la actual denominación comercial del canal de televisión que inició sus operaciones a inicios de la década de 1980 con el nombre Latinoamericana de Televisión – Frecuencia 2. Desde 2012, la empresa es propiedad de Enfoca, una sociedad administradora de fondos de inversión. En la actualidad se mantiene como uno de los canales de TV de mayor audiencia del país, por debajo de América Televisión y en niveles similares a los de ATV.

Aunque se trata de un canal orientado principalmente al entretenimiento, Latina también tiene un servicio de noticias que incluye noticieros diarios y programas dominicales de reportajes. Los montos invertidos por concepto de publicidad del Poder Ejecutivo en esta señal crecen de manera significativa a partir del año 2012, durante el gobierno de Ollanta Humala, pero su pico histórico se registra en 2017, ya en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski.

Gráfico 11. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Latina Televisión. Soles corrientes



Fuente: MEF.

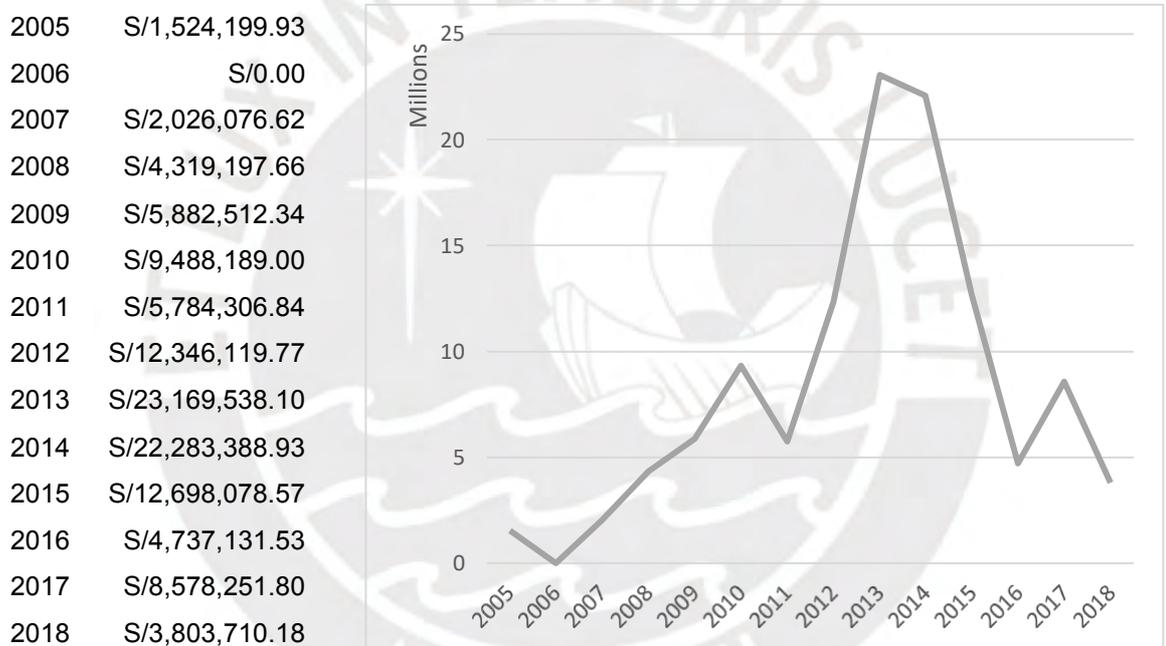
2.2.10. Grupo ATV

El Grupo ATV es un conglomerado de estaciones de televisión peruanas, propiedad de la transnacional de medios Albavisión. Su señal más importante es ATV (siglas de Andina de Televisión, que fue su anterior nombre). Además, el Grupo ATV controla y gestiona las señales de los canales Red TV (antes conocido como Red Global, o simplemente Global), ATV Sur, ATV+ (señal exclusivamente dedicada a noticias) y La Tele.

La mayor parte de la facturación al Estado del Grupo ATV se realiza a través de la razón social Andina de Radiodifusión S.A.C., aunque también se han encontrado montos pequeños facturados por Alliance S.A.C., una razón social vinculada que gestiona el canal La Tele. El comportamiento de la inversión publicitaria en este

grupo de medios se asemeja mucho al que se puede apreciar en Latina Televisión y Plural TV, sus más directos competidores. Así, se aprecia un fuerte incremento en los montos desembolsados a partir del año 2012, y una drástica caída entre 2015 y 2016. También se constata una recuperación en 2017, aunque de menor cuantía en relación a los dos grupos ya mencionados.

Gráfico 12. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en ATV. Soles corrientes



Fuente: MEF

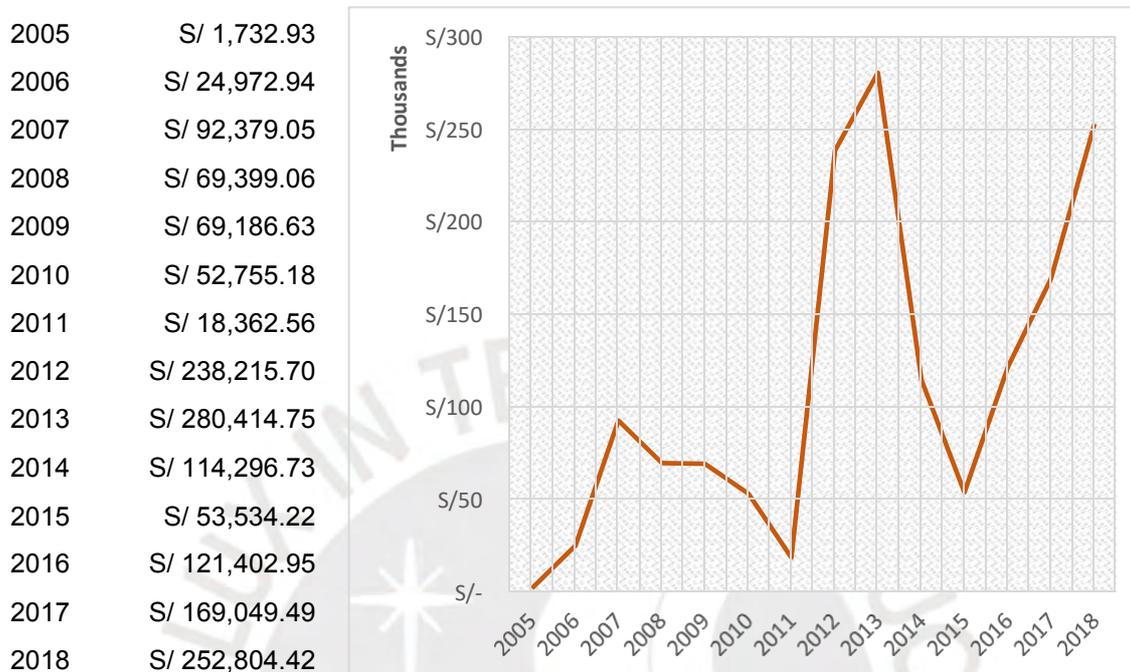
2.2.11. Grupo La Razón

El Grupo La Razón, propiedad de la familia Wolfenson, es una empresa editora que en actualidad maneja cuatro diarios de formato tabloide: La Razón, el Men, El Chino y Todo Sport (deportivo). De los cuatro, La Razón es el que tiene una línea editorial más orientada a la política, con una marcada posición de derecha, cercana al fujimorismo y afín a las Fuerzas Armadas.

La circulación de los diarios del Grupo La Razón es baja. Según el estudio de lectoría de diarios realizado por la empresa de investigación de mercados CPI, en 2016 ningún diario del Grupo se ubicaba entre los 15 más leídos en Lima Metropolitana, y fuera de la capital su presencia es prácticamente nula (CPI 2016). A lo largo del periodo analizado en este estudio (2005-2018), el Grupo La Razón ha utilizado cuatro razones sociales para facturarle sus servicios al Estado: Montecristo Editores (del 2005 al 2013), Lobo Editores (del 2012 al 2015), Eilat S.A.C. (del 2015 al 2018) y Macallan S.A.C. (del 2017 al 2018).

Al analizar el comportamiento de la inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en estos medios se aprecia un fuerte incremento en términos proporcionales en los años 2012 y 2013, y luego una caída fuerte. A partir del 2016, la inversión publicitaria nuevamente empieza a crecer, a contrapelo de lo que se aprecia en otros conglomerados que tienen como su principal apuesta los medios impresos.

Gráfico 13. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en Grupo La Razón. Soles corrientes



Fuente: MEF.

2.2.12. Sindesa (diarios Expreso / Extra)

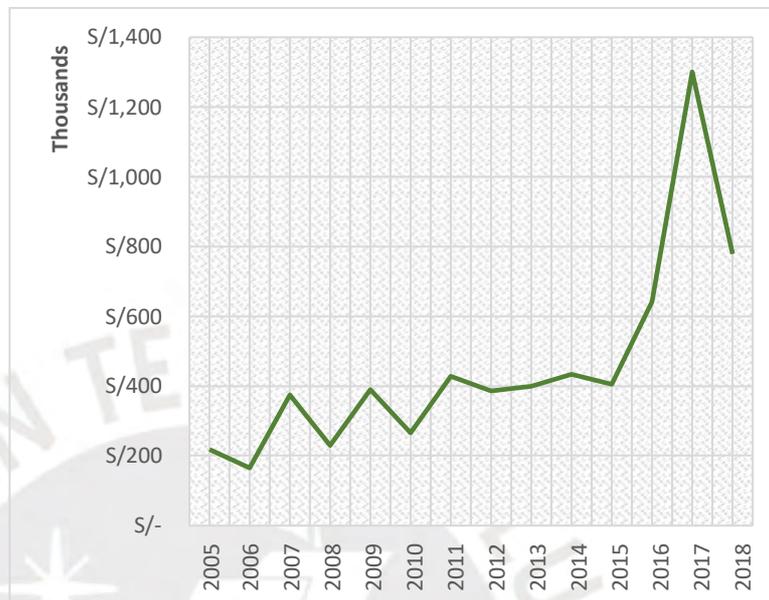
Fundado en 1961, el diario Expreso fue, hasta la década de 1990, uno de los más leídos e influyentes del Perú. Históricamente su línea editorial ha sido liberal, aunque en los últimos años –sobre todo desde el 2002, cuando asume su dirección Luis García Miró Elguera, como parte de una nueva administración– está más cerca a posiciones conservadoras y es afín al fujimorismo. Es, en sentido, muy similar en términos editoriales a La Razón. Actualmente, su lectoría y circulación son ínfimas: en 2016 figuraba en el puesto 20 de lectoría en Lima Metropolitana, con un alcance de 88 mil lectores por semana (CPI 2016: 4). Un poco mejor aparece su diario hermano, el tabloide popular Extra, con un alcance de 113 mil lectores por semana.

A lo largo del periodo analizado (2005-2018) los diarios Expreso y Extra han usado cinco razones sociales diferentes, aunque no todas se han usado para facturarle al Estado. La razón social más utilizada ha sido Sindesa S.A.C., que registra desembolsos a lo largo de todo el periodo 2005-2018. En los últimos años (2015-2018), no obstante, buena parte de la facturación al Estado se ha realizado a través de Editora Expreso Extra S.A.C. Como en todos los casos anteriormente presentados, para realizar el presente análisis se ha sumado los montos facturados por todas las razones sociales detectadas.

El comportamiento de la inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en los diarios Expreso y Extra no registra variaciones importantes hasta el 2015. En 2016 y 2017 sí se registran significativos aumentos, que llevan a un pico histórico. De hecho, el monto facturado en 2017 duplica lo registrado en 2016, y este a su vez es 50% más alto que lo reportado en 2015.

Gráfico 14. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en diarios Expreso y Extra (2005-2018). Soles corrientes.

2005	S/ 218,963.67
2006	S/ 164,923.67
2007	S/ 374,986.12
2008	S/ 228,871.19
2009	S/ 389,375.46
2010	S/ 266,599.96
2011	S/ 427,081.55
2012	S/ 385,059.65
2013	S/ 398,372.27
2014	S/ 433,935.86
2015	S/ 405,001.81
2016	S/ 640,900.47
2017	S/ 1,300,466.59
2018	S/ 778,407.16



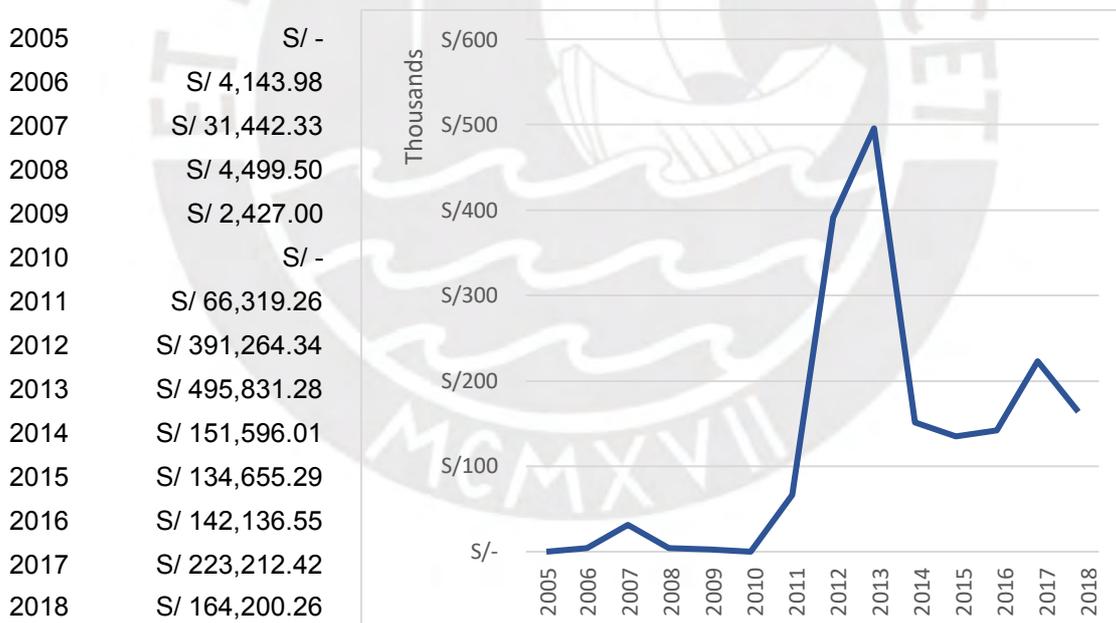
Fuente: MEF.

2.2.13. Diario La Primera (luego, Diario Uno)

El diario La Primera nació en 2004. Su línea editorial fue moviéndose desde el centro hacia la izquierda, un cambio que se consolidó con la llegada al puesto de director del periodista César Lévano, en 2007. En concordancia con este alineamiento ideológico, el diario apoyó decididamente la candidatura de Ollanta Humala Tasso a la presidencia en 2011. En 2014, debido a una disputa entre sus socios fundadores, se produjo una escisión, que dio lugar a que el diario que venía siendo dirigido por Lévano cambie de nombre a Diario Uno. Entre tanto, se creó otro diario que siguió utilizando la marca y el logo de La Primera, y que no está siendo comprendido en este análisis. Ninguno de los dos diarios sigue actualmente en circulación.

El diario La Primera, que luego pasó a llamarse Diario Uno, le ha facturado la Estado usando cuatro razones sociales: Nilai S.A.C., Editora La Primera, Las Rosas Editorial, y Diario Uno S.A.C. Entre los años 2005 y 2010, los montos desembolsados por publicidad estatal eran muy reducidos, sin embargo, a partir de 2011 se registra un fuerte incremento que coincide con el gobierno de Ollata Humala Tasso: en 2012 el monto supera los 400 mil soles y en 2013 llega a casi 500 mil soles, su pico histórico. Luego se aprecia un declive, con un rebote en 2017, año en el que Diario UNO S.A.C. le facturó más de 220 mil soles.

Gráfico 15. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en diarios La Primera (a partir de 2014, Diario Uno). Soles corrientes.



Fuente: MEF.

2.2.14. Prensa regional

Para analizar el comportamiento de la inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en medios regionales se ha tomado una muestra de cinco diarios regionales con largo tiempo de permanencia en sus respectivos mercados: El Tiempo (Piura), La Industria (Chiclayo), La Industria (Trujillo), El Sol (Cusco) y El Pueblo (Arequipa).

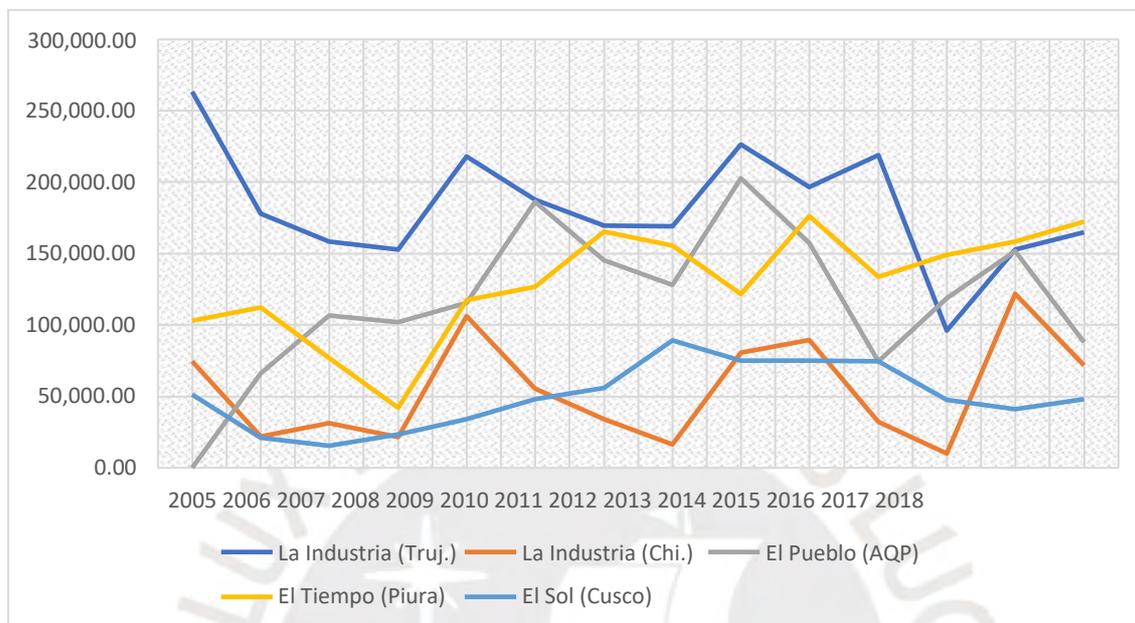
En todos los casos se puede afirmar que los montos de inversión son bajos. En el año de mayor inversión (2013) el gasto total de los cinco medios supera por poco los 700 mil soles. A diferencia de lo que se aprecia en los medios de alcance nacional, la tendencia a lo largo del período es prácticamente plana.

Tabla 1. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en cinco diarios regionales (2005-2018). Soles corrientes.

	La Industria (Truj.)	La Industria (Chi.)	El Pueblo (AQP)	El Tiempo (Piura)	El Sol (Cusco)	Total
2005	263,277.07	74,272.71	0.00	102,791.50	51,164.74	491,506.02
2006	177,830.97	21,761.64	65,940.61	112,380.73	20,890.20	398,804.15
2007	158,127.55	31,299.39	106,533.48	76,680.47	15,357.60	387,998.49
2008	152,897.67	21,501.35	102,036.76	41,965.53	23,119.60	341,520.91
2009	217,699.77	106,136.85	115,661.85	117,452.12	33,983.52	590,934.11
2010	187,537.69	55,337.76	186,251.45	126,624.05	47,940.11	603,691.06
2011	169,472.22	33,985.40	145,433.98	165,034.69	55,928.04	569,854.33
2012	168,810.94	16,314.65	127,864.58	155,534.40	89,140.38	557,664.95
2013	226,161.85	80,609.28	202,703.10	121,470.59	74,951.59	705,896.41
2014	196,558.62	89,524.95	157,430.20	176,183.53	75,048.32	694,745.62
2015	218,749.57	32,214.69	74,478.02	133,824.85	74,313.02	533,580.15
2016	96,007.65	9,952.40	118,755.02	148,847.66	47,369.69	420,932.42
2017	152,891.65	121,747.19	151,572.37	158,114.54	40,799.00	625,124.75
2018	164,735.69	71,545.61	87,829.02	172,096.69	48,089.80	544,296.81

Fuente: PCM.

Gráfico 16. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en cinco diarios regionales (2005-2018). Soles corrientes



Fuente: MEF.

2.3. Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo por sectores

A partir de la información contenida en los reportes trimestrales elaborados por la Secretaría de Coordinación de la PCM se puede determinar cuáles son los pliegos (ministerios) que concentran la mayor cantidad de gasto en publicidad, y su comportamiento a lo largo del tiempo. La distribución del gasto en este rubro está lejos de ser uniforme: a lo largo del periodo analizado (2005-2018) hay ministerios cuyo gasto en publicidad es mínimo: es el caso de Relaciones Exteriores, Agricultura, Defensa, Interior, Ambiente y Cultura.

En contrapartida, los sectores que más gastan en publicidad a lo largo del periodo analizado son Comercio Exterior y Turismo, la Presidencia del Consejo de Ministros

y Economía y Finanzas. La tabla 2 muestra la inversión acumulada de todas las carteras a lo largo del periodo analizado.

Tabla 2: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo, por sectores (2005-2018). Soles corrientes.

Sector	Monto invertido	Inversión media anual
Mincetur	S/ 593,851,556.14	S/ 42,417,968.30
PCM	S/ 392,953,812.99	S/ 28,068,129.50
MEF	S/ 305,023,442.77	S/ 21,787,388.77
Salud	S/ 112,413,727.97	S/ 8,029,552.00
MTC	S/ 63,566,151.29	S/ 4,540,439.38
Vivienda	S/ 58,495,573.47	S/ 4,178,255.25
Educación	S/ 57,761,243.47	S/ 4,125,803.11
Trabajo	S/ 33,298,868.07	S/ 2,378,490.58
Justicia y DD.HH.	S/ 32,144,216.02	S/ 2,296,015.43
Energía y Minas	S/ 30,209,866.89	S/ 2,157,847.64
MIDIS (*)	S/ 25,683,674.38	S/ 3,669,096.34
Produce	S/ 22,198,190.78	S/ 1,585,585.06
Mujer	S/ 19,335,933.74	S/ 1,381,138.12
Agricultura	S/ 18,129,772.21	S/ 1,294,983.73
Cultura (**)	S/ 10,421,830.33	S/ 1,157,981.15
Interior	S/ 8,716,725.14	S/ 622,623.22
Defensa	S/ 5,068,015.26	S/ 362,001.09
Ambiente (***)	S/ 3,055,028.20	S/ 305,502.82
RR.EE.	S/ 1,665,215.52	S/ 118,943.97

Fuente: Reportes de PCM

(*) Desde 2012.

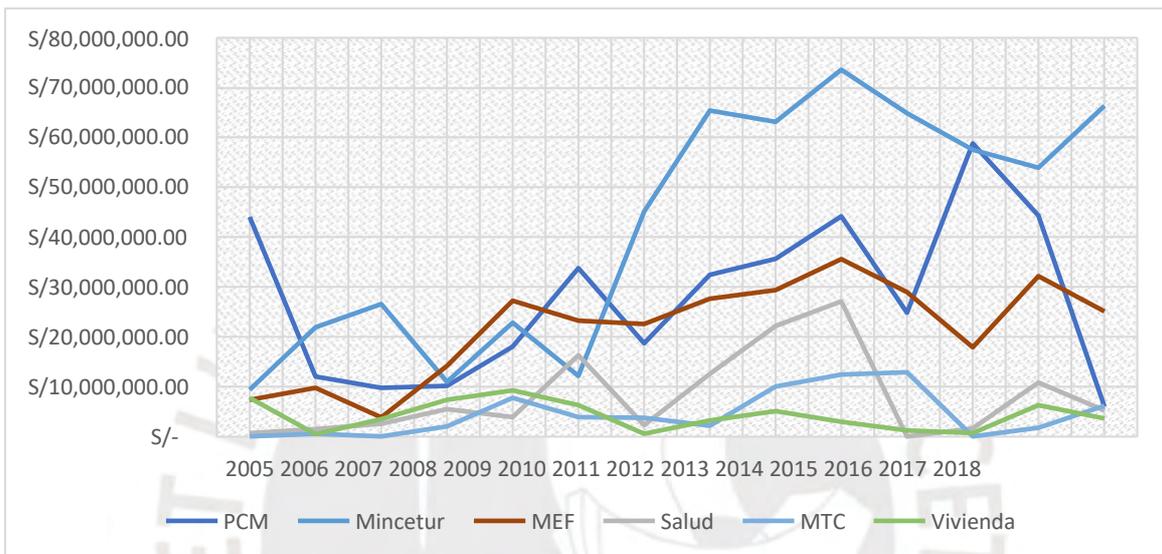
(**) Desde 2010.

(***) Desde 2009.

El gráfico 17 muestra el comportamiento a lo largo del tiempo de los seis ministerios que gastan más en publicidad a lo largo del periodo analizado. Estos seis ministerios, representan el 85% del gasto total en publicidad estatal en el promedio de los años bajo analisis. Los gráficos 18 y 19 muestran los sectores que lideraron

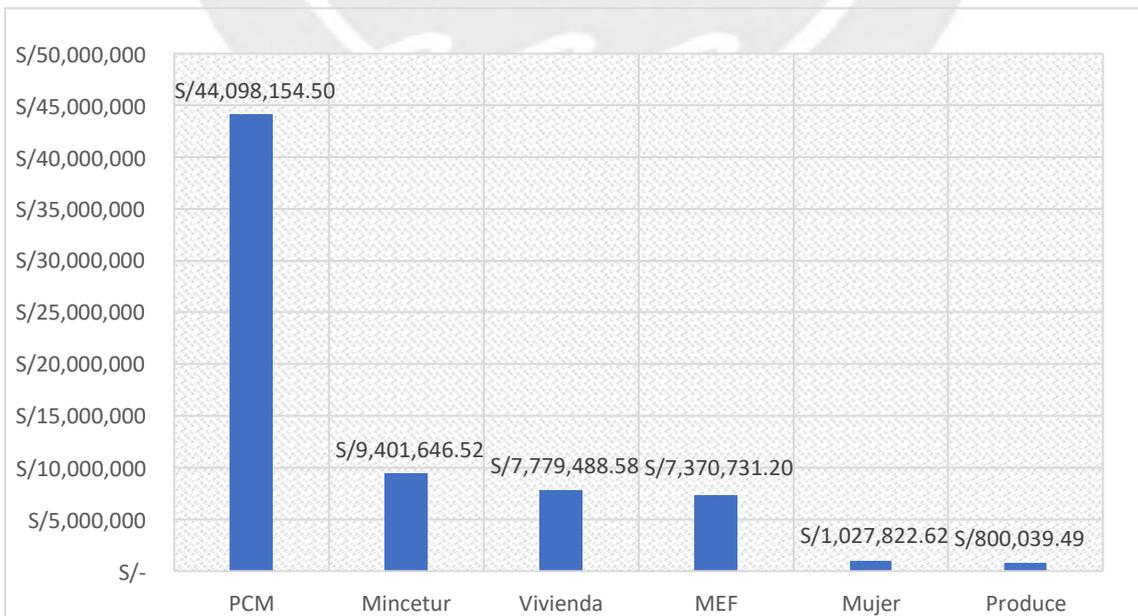
el gasto publicitario en los años 2005 (al inicio del período de análisis) y en 2017, antes de que entrara en vigor la Ley Mulder.

Gráfico 17. Los sectores que más gastan en publicidad estatal (2005-2018). Soles corrientes.



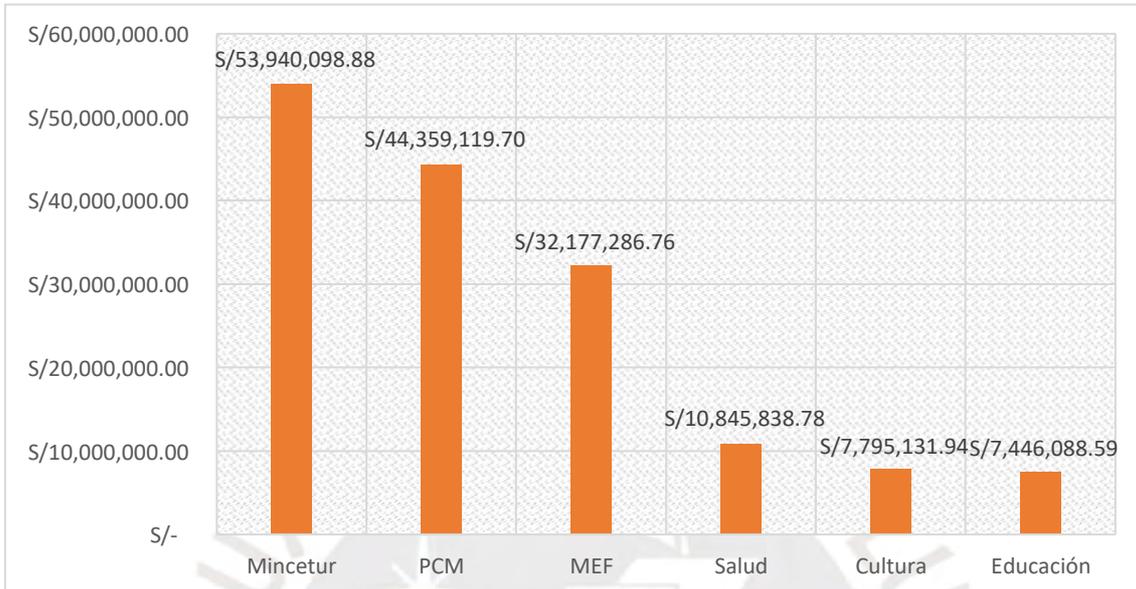
Fuente: Reportes de la secretaria de coordinación de la PCM

Gráfico 18. Los seis sectores que más invirtieron en publicidad – año 2005. Soles corrientes.



Fuente: PCM

Gráfico 19. Los seis sectores que más invirtieron en publicidad – año 2017. Soles corrientes.



Fuente: PCM

El gráfico 17 evidencia con claridad el fuerte incremento en el gasto publicitario realizado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo a partir del 2011, año que coincide con el lanzamiento de la Marca Perú. Es importante resaltar que una parte importante de dicha inversión publicitaria se destina al campañas fuera del país, a diferencia de lo que ocurre con otros sectores.

Asimismo, puede apreciarse que el gasto publicitario del Ministerio de Economía y Finanzas se incrementa a partir de los años 2008 y 2009. En este sector, la mayor parte del gasto corre por cuenta de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), que realiza constantes campañas orientadas principalmente a reducir la evasión tributaria, y por la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) fue, con mucha diferencia, el sector del Poder Ejecutivo que más gastó en publicidad durante el año 2005, con Alejandro Toledo como presidente de la República. Los 44 millones de soles que destinó a ese rubro representaron el 60% del total invertido por concepto de publicidad, según los reportes de la PCM. En los años posteriores –con Alan García en el poder– su nivel de gasto decreció, hasta que en 2011 volvió a dispararse, ya con Ollanta Humala como presidente. Resulta llamativo el fuerte incremento en su gasto publicitario registrado en 2016, pese a tratarse de un año electoral y de que dicho año el gasto total de todos los sectores fue menor al de años pasados.

En general, la tendencia de la PCM a gastar más en publicidad da cuenta de un papel más activo de esta cartera como impulsora de las políticas gubernamentales, y no solo como coordinadora de los diversos sectores.

CAPÍTULO III

Los efectos de la publicidad estatal del Poder Ejecutivo en el Perú

En este capítulo se analiza –a la luz de los datos expuestos en el capítulo 2– el comportamiento de la inversión publicitaria del Poder Ejecutivo peruano en el periodo 2005-2018. Lo que se busca es determinar hasta qué punto la regulación en esta materia es eficaz, es decir, si contribuye al logro de los objetivos que la publicidad estatal debería cumplir (según lo expuesto en el capítulo 1) o si, por el contrario, permite el uso de la publicidad estatal para objetivos no deseados (como, por ejemplo, la captura mediática o el desvío de fondos públicos con fines clientelistas o de corrupción).

En líneas generales, la legislación vigente en el Perú sobre publicidad estatal pone énfasis en tres líneas de acción: por un lado, establece la necesidad de justificar de manera expresa la necesidad del gasto a través de criterios técnicos y objetivos, y es por ello que exige la elaboración de planes y la justificación de cada campaña; por otro lado, recalca la necesidad de mecanismos de transparencia, de forma que la ciudadanía pueda saber qué entidad estatal gastó, en qué lo hizo y quiénes le prestaron el servicio. La tercera línea de acción está relacionada con las

restricciones, que fundamentalmente están orientadas a desligar la publicidad estatal del proselitismo. De esta manera, se procura que la inversión publicitaria responda al interés del Estado, y no se use para favorecer a algún político, funcionario o partido en particular.

Asimismo, cabe preguntarse si la publicidad estatal realmente contribuye a fortalecer la democracia a través de mecanismos tales como el refuerzo a las libertades de expresión y de prensa, una mejora en los niveles de transparencia y *accountability* de los actores con poder (no solo del gobierno) y como soporte o estímulo al pluralismo mediático. En este último sentido parece apuntar la ley vigente de publicidad estatal, cuando señala, en su artículo 7, que: «las entidades o dependencias deben tener como criterio central de contratación, la descentralización del gasto, respecto de medios de comunicación de alcance regional, departamental y local».

En gran medida, contestar estas preguntas lleva a determinar el grado de discrecionalidad o arbitrariedad de las decisiones de gasto del Estado a lo largo del periodo de análisis. Mayor discrecionalidad implica menor presencia de criterios objetivos en la toma de decisiones y, por ende, mayor riesgo de que estemos ante una asignación arbitraria de recursos.

3.1. Criterios de asignación de la publicidad del Poder Ejecutivo

Pese a que la ley de publicidad estatal señala «la descentralización del gasto» como un «criterio central» que debería seguirse en la asignación de estos recursos,

la evidencia recogida señala que el reparto –al menos en lo que respecta al Poder Ejecutivo– responde principalmente a la priorización de los medios con mayor llegada al público y, por ende, con mayor poder económico.

Un primer indicio que apunta en este sentido es que el incremento en el gasto publicitario estatal no se ha reflejado de manera similar en todos los medios. En el periodo 2005-2017 (no se considera el 2018, debido a la distorsión que generó la «Ley Mulder»), el monto gastado por las distintas dependencias del Poder Ejecutivo pasó S/ 73,8 millones a S/ 181 millones, según las cifras reportadas por la PCM al Congreso de la República. Es decir, creció 2.45 veces. Sin embargo, en el mismo periodo, la inversión destinada a los cuatro principales grupos televisivos (América, ATV, Latina y Panamericana) se multiplicó casi por 10: de S/ 5.4 millones en 2005 a S/ 50.9 millones en 2017, de acuerdo con los datos reportados en el portal Transparencia Económico del MEF. Y la inversión en los cuatro principales grupos radiales (Grupo RPP, CRP, Corporación Universal y Grupo Panamericana de Radios) pasó de S/ 3.1 millones a S/ 50.9 millones: un factor de incremento de 16.4.

En contrapartida, la inversión del Poder Ejecutivo en los principales medios de comunicación impresos se ha mantenido prácticamente plana en el mismo periodo. En 2005 ascendió a S/ 11.2 millones y en 2017 cerró en S/ 11.09 millones. Como consecuencia de esto, el porcentaje del total de la inversión publicitaria que se destina a diarios ha caído de manera muy notoria, lo cual coincide –también– con el problema generalizado de pérdida de audiencia que sufre el sector editorial.

3.1.1. Las centrales de medios como proveedoras de sustento técnico

El proceso de asignación de publicidad por parte de las diferentes entidades estatales no se diferencia de manera sustancial al proceso que siguen los anunciantes privados. En ese sentido, señala Acevedo:

Los criterios que tradicionalmente ha seguido el Estado peruano, a través del gobierno central, se han caracterizado por la primacía de los niveles de audiencia, cuya medición para efectos de contratación de publicidad está prácticamente monopolizada en los casos de la televisión, la radio y los diarios, y consiguientemente por la contratación –a través de centrales de medios y agencias de publicidad– de los principales grupos mediáticos de alcance nacional (Acevedo 2016: 20).

Es posible ensayar una explicación a este comportamiento a partir de la exigencia contenida en la ley de que todas las campañas publicitarias deben contar con una justificación y un sustento técnico, que normalmente se debe expresar en números.

La información recogida del portal de Transparencia Económica del MEF evidencia que, mientras el gasto publicitario ha tendido a crecer, el gasto en centrales de medios se ha mantenido relativamente estable en términos de montos, con lo cual su importancia en términos proporcionales se ha reducido. A primera impresión, esto parece contradecir las informaciones públicas que aseguran que cada vez son más las entidades estatales que canalizan su inversión publicitaria a través de centrales de medios. Se trata, en realidad, de una distorsión.

Según un reportaje de la revista Semana Económica (Rosales 2019), cerca del 50% de la inversión publicitaria estatal se canaliza a través de estas empresas. Sin embargo, este crecimiento de la contratación se expresa en un incremento de los montos. Lo que ocurre es que con mucha frecuencia las centrales de medios que contratan con el Estado presentan propuestas económicas irrisorias para ganar los concursos públicos y luego le cobran a los medios de comunicación la comisión por la colocación de los anuncios.

En el registro del SEACE se pueden encontrar concursos públicos en los cuales una central de medios hace un propuesta económica de apenas S/ 0.01 (un céntimo de nuevo sol) para hacerse cargo de la elaboración de un plan de medios y su posterior ejecución y monitoreo. Es el caso –por mencionar un ejemplo reciente– del contrato 045-2019-ONPE, que otorga al consorcio conformado por las empresas Speedymen's SAC y Mar Publicidad SAC el «servicio de análisis, elaboración, implementación, ejecución y monitoreo del plan de medios de la transmisión de la propaganda electoral de las elecciones congresales extraordinarias 2020». De manera similar, Speedymen's se adjudicó la elaboración de un plan de medios para el Ministerio de Educación en 2020, también con una propuesta económica de S/ 0.01.

Figura 3. Ejemplo de orden de servicio por S/ 0.01. Captura de pantalla de la búsqueda en el Registro Nacional Proveedores.

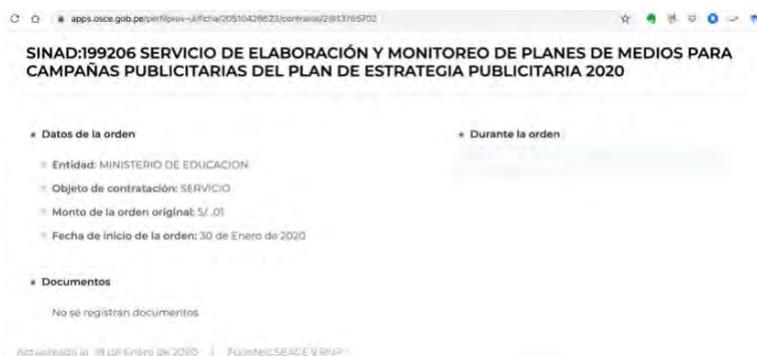


Tabla 3. evolución del gasto del Poder Ejecutivo en pagos a centrales y su relación con los montos totales de inversión publicitaria (2005-2017). Soles corrientes.

Año	Gasto publicitario en todos los medios analizados (A)	Gasto en las principales centrales de medios (B)	% del total (B/A)
2005	S/27,157,343.27	S/3,337,663.32	12%
2006	S/16,710,100.46	S/5,112,244.91	31%
2007	S/30,567,544.44	S/5,864,703.60	19%
2008	S/36,451,009.16	S/5,235,621.40	14%
2009	S/61,440,236.04	S/5,148,320.30	8%
2010	S/85,003,949.58	S/5,218,099.40	6%
2011	S/67,068,450.12	S/4,131,635.05	6%
2012	S/105,506,236.75	S/5,449,152.49	5%
2013	S/189,287,013.50	S/3,786,314.63	2%
2014	S/189,744,360.04	S/4,695,349.99	2%
2015	S/147,242,291.15	S/3,145,272.94	2%
2016	S/87,910,526.31	S/3,480,597.72	4%
2017	S/146,305,551.07	S/5,727,879.62	4%

Fuente: MEF

Contratar una central de medios le permite a la entidad estatal contar un sustento técnico externo que justifique la contratación de determinados medios, y no de

otros. Que este sustento, además, sea emitido por un tercero ajeno a la administración pública sirve para descargar responsabilidad: siempre será posible alegar que la decisión de colocar dinero en un medio y no en otro se basa en el diagnóstico emitido por la central, y no una decisión discrecional de algún funcionario de la administración. Sin embargo, cabe señalar que en el modelo de negocio actual los incentivos de las centrales de medios están alineados para elaborar sus planes privilegiando la inversión en los medios de mayor audiencia. De otro lado, es importante resaltar que, dado que su ganancia proviene de las comisiones que les pagan los medios por la colocación de avisos, la central de medios no tiene mayores incentivos para negociar mejores tarifas para su cliente (en este caso, el Estado), como sí lo haría para un cliente privado.

La evidencia apunta de manera bastante convincente en el sentido de que, efectivamente, el principal criterio de asignación para la publicidad estatal es la búsqueda de un mayor alcance. Para determinar este criterio, las entidades estatales recurren de manera cada vez más frecuente a las agencias y centrales de medios. Sin embargo, los criterios supuestamente objetivos con las que estas empresas toman sus decisiones de inversión publicitaria en nombre del Estado distan de ser todo lo transparentes que podrían ser.

3.1.2. La medición de audiencias en el Perú

Un factor importante para prevenir el uso indebido de la publicidad estatal es la transparencia en la contratación. En esa línea, el Estado ha puesto a disposición una serie de herramientas que permiten hacer seguimiento a su inversión

publicitaria; están expuestas en el apartado 2.1 y gracias ellas, en gran medida, es que este trabajo de investigación es posible. Sin embargo, el acceso a la información que corresponde al sector privado no es igualmente sencillo. En concreto, no es sencillo recoger información sobre las mediciones de audiencia que sustentan las decisiones de inversión publicitaria, sea esta realizada a través de centrales de medios o de adquirida de manera directa.

En el Perú, la medición de audiencias corre por cuenta de empresas privadas que, en la práctica, ejercen un control monopólico de la información. Los datos que circulan son escasos y en numerosas ocasiones son versiones de parte. Además, se trata de servicios que deben ser pagados por los medios, y los que no pagan en muchos casos no aparecen en la data, con lo cual quedan relegados de las decisiones de inversión publicitaria.

El *Media Ownership Monitor* de Reporteros Sin Fronteras (2015) resume la forma en que se miden las audiencias de los medios de comunicación en el Perú, en las diferentes plataformas:

Televisión: Desde 1996, Ibope Time Perú (hoy Kantar Ibope Media) es la única empresa especializada en la medición de la audiencia televisiva en el país. Su sistema se sustenta en unas microcomputadoras llamadas People Meters que registran minuto a minuto el consumo de televisión en cada uno de los 780 hogares elegidos aleatoriamente que forman parte de la muestra del estudio, 480 de Lima y 300 de provincias (ubicados en Trujillo, Piura, Chiclayo, Cusco, Arequipa y Huancayo). La información

obtenida solo está disponible para sus clientes, principalmente medios de comunicación, agencias de publicidad y anunciantes.

Radio: Desde el año 2000, la Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública S.A.C. (CPI) realiza estudios de medición acumulada del rating de emisoras AM/FM a nivel local (Lima Metropolitana, cuatro veces al año) y nacional (área urbana de 24 departamentos, dos veces al año). Además, elabora una investigación para conocer cuáles son las cinco estaciones más sintonizadas en quince ciudades principales del país y otro estudio anual para determinar la cobertura y la calidad de la señal de los canales de TV y de las emisoras radiales. Los resultados de sus informes se encuentran disponibles de manera gratuita en la web de CPI (cpi.pe).

En el caso de la prensa escrita, las mediciones de circulación y lectoría eran publicados en el sitio web de la Sociedad de Empresas Periodísticas del Perú (SEPP). Sin embargo, la información que se publicaba allí solía estar desactualizada y, actualmente, el sitio está fuera de línea. Cabe señalar, además, que estos estudios solamente alcanzan a las empresas integrantes de la SEPP y excluyen al resto de casas editoriales.

CPI también realiza estudios de lectoría de diarios y revistas en Lima y 15 ciudades del interior del Perú. En su sitio web se puede encontrar reportes que contienen los resultados más relevantes de algunos de sus estudios, pero no hay información

completa. El último reporte pormenorizado de audiencia de diarios y revistas disponible en CPI.pe data de 2016.

En cuanto a Internet, la medición del tráfico de visitas a los sitios web locales corre por cuenta del Interactive Advertising Bureau (IAB Perú). No hay reportes públicos sobre audiencias que sean accesibles en su sitio web actual: iabperu.com.

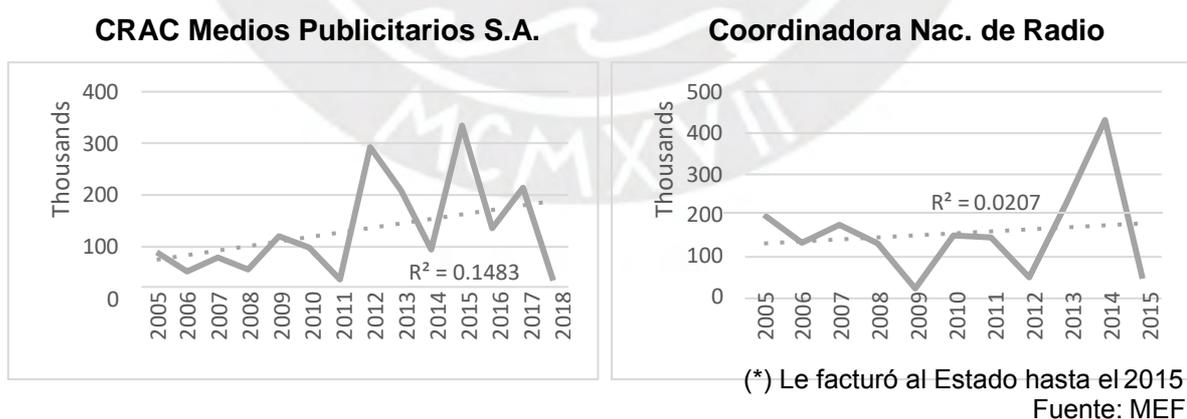
La escasez de información y el carácter parcial de la información sobre mediciones de audiencias no permiten afirmar que en el Perú haya total transparencia en los criterios de asignación de la inversión publicitaria. Esto, debido a que la información de acceso público no es suficiente para evaluar la efectividad real de la inversión – máxime si, como hemos señalado antes, esta se realiza siguiendo como criterio principal la generación del máximo impacto en términos de alcance–. Como efecto adicional, cabe señalar que los medios pequeños y de alcance regional están mayormente fuera de las mediciones porque no las pueden pagar. En consecuencia, estos medios están condenados a recibir una porción marginal de la torta publicitaria. Planteado en términos económicos, el acceso a los estudios de medición de audiencias se constituye como una barrera de entrada para acceder al mercado publicitario, tanto privado como público.

3.2. La inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en medios de comunicación de alcance local y regional

Una forma de poner a prueba la existencia o no de un criterio subsidiario en la asignación de la publicidad del Poder Ejecutivo es comparando las tendencias generales de la inversión publicitaria con las tendencias que se pueden apreciar en medios pequeños de alcance local o regional.

Para realizar este análisis, tomamos como ejemplos los montos de inversión reportados por el MEF en dos grupos radiales: la Coordinadora Nacional de Radio –que agrupa a radios de diversas regiones del interior del país– y el CRAC Medios Publicitarios S.A., que opera tres radios de alcance local en Lima: Radio Comas, Radio Canto Grande y Radio del Sur.

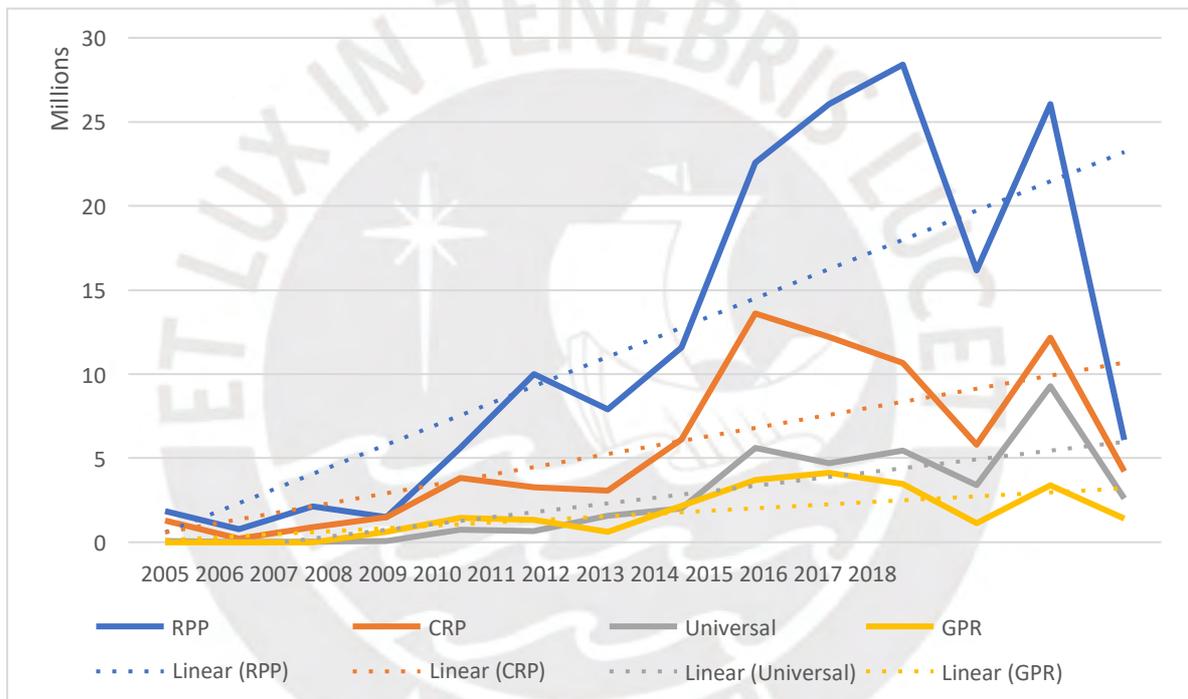
Gráfico 20: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en CRAC Medios Publicitarios S.A. y Coordinadora Nacional de Radio (2005-2018)



En ambos casos, la inversión anual reportada es baja. Sin embargo, lo más relevante es apreciar las tendencias, que son muy divergentes respecto a las que

se pueden apreciar en la inversión publicitaria de los grupos radiales más grandes. En estos, además, se puede apreciar que los coeficientes de determinación son mucho más altos, lo que indica que el modelo de regresión lineal explica de manera más consistente la tendencia de inversión.

Gráfico 21: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en los cuatro principales grupos radiales del Perú (2005-2018). Soles corrientes.



Grupo radial	Coefficiente de determinación (R ²)	Pendiente de la línea de regresión
Grupo RPP	0.5191	1,740,447
Corporación Radial del Perú (CRP)	0.4911	777,146
Corporación Universal	0.6126	522,704
Grupo Panamericana de Radios (GPR)	0.4598	236,759

Las pendientes son diferentes pero dejan ver con claridad un patrón: al menos en el caso de la radio, los conglomerados más grandes y con mayores audiencias se ven beneficiados con un incremento mayor –en términos proporcionales– de la

inversión publicitaria del Poder Ejecutivo. Es decir: el medio más grande no solo recibe más publicidad estatal que sus competidores; también crece más rápido.

De manera similar, las tendencias de inversión publicitaria del Ejecutivo en los diarios de mayor circulación y lectoría presentan patrones sumamente diferentes a los que se pueden apreciar en los diarios regionales. En estos últimos, además, se aprecia un nivel de varianza sumamente elevado, que se expresa en coeficientes de determinación sumamente bajos –con una excepción: el diario El Tiempo de Piura.

Gráfico 22: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en cinco diarios de alcance regional (2005-2018). Soles corrientes.



Diario regional	Coefficiente de determinación (R ²)	Pendiente de la línea de regresión
La Industria (Trujillo)	0.1367	3,613
El Pueblo (Arequipa)	0.1569	4,926
El Tiempo (Piura)	0.5134	6,517
El Sol (Cusco)	0.2205	2,516
La Industria (Chiclayo)	0.0555	2,027

Así, mientras en el periodo 2005-2017 la inversión publicitaria del Poder Ejecutivo se multiplicó por 2.5 (de 70 millones de soles pasó a poco más de 180 millones), la

inversión en prensa regional apenas se multiplicó por 1.2. En términos proporcionales, la inversión en prensa regional perdió peso dentro de la «canasta» publicitaria del gobierno. Esta evidencia también apunta a que el criterio de inversión descentralizada tiene poca relevancia en las decisiones de inversión publicitaria del Estado.

En general, la fuerte varianza que se aprecia en la inversión publicitaria en los medios de alcance regional y local sugiere que esta no se apoya en criterios sostenibles a lo largo del tiempo. Y la comparación con lo que se aprecia con los grandes grupos mediáticos de alcance nacional evidencia que, mientras la inversión en estos sigue patrones relativamente uniformes, en el ámbito de los medios más pequeños los patrones son disímiles, hasta cierto punto erráticos y ciertamente menos predecibles que los que pueden encontrarse en los medios grandes.

3.3. ¿Es la publicidad estatal un instrumento de captura mediática en el Perú?

Como ya se mencionó en el capítulo 1, los modelos teóricos y la evidencia empírica sobre la captura mediática señalan que esta se produce con mayor facilidad en entornos de bajo pluralismo y donde los medios de comunicación tienen pocas posibilidades de obtener beneficios económicos a través de la rentabilización de sus audiencias (Besley y Prat 2006, Prat y Strömberg 2013). El costo de capturar los medios por parte de un gobierno se encarece en la medida que existen más medios de comunicación operando y que existe un mercado dispuesto a consumir los contenidos que estos medios producen y de servirse de ellos como vehículos

para hacer llegar mensajes a sus audiencias, mediante la compra de espacios publicitarios.

Asimismo, los estudios realizados sobre el impacto de la inversión publicitaria – tanto privada como pública– en los medios de comunicación (Reuter y Zitzwetiz 2006, Ellman y Germano 2009, Di Tella y Franceschelli 2010) inciden en la solvencia económica de los medios de comunicación y en el tamaño del mercado publicitario como elementos que hacen más o menos factible que un medio ajuste su línea editorial de acuerdo a la conveniencia de un anunciante en particular. En un mercado con muchos potenciales anunciantes es menos factible que un medio sea capturado por un cliente en particular, sobre todo si el medio goza de solidez financiera. En los siguientes apartados analizaremos hasta qué punto estos factores están presentes en el contexto peruano durante el periodo de estudio (2005-2018).

3.3.1. Pluralismo mediático en el Perú

El panorama mediático en el Perú se caracteriza por la presencia de gran cantidad de medios de comunicación operando en todas la plataformas. La inmensa mayoría son privados: el Estado se reserva para sí un canal de televisión de señal abierta (TV Perú), dos señales de radio (Radio Nacional y Radio La Crónica), un diario de baja circulación cuya principal razón de ser es la publicación de normas legales (El Peruano) y una agencia de noticias con presencia en internet (Andina). En contraste, existen decenas de diarios y señales de radio operando solamente en capital, y un sinnúmero de radios, diarios y pequeños canales de televisión de

alcance regional. En los últimos años, además, se ha apreciado el surgimiento de nuevos medios completamente digitales. Todo esto constituiría un indicador de un saludable nivel de pluralismo, sin embargo, también es posible señalar algunos factores que limitan o comprometen la pluralidad de los medios. Al respecto, el Media Ownership Monitor (MOM), elaborado por Reporteros sin Fronteras y Ojo Público (2015), señala como indicadores de «alto riesgo» a la pluralidad de los medios en el Perú los siguientes:

- a) La fuerte concentración de la audiencia de los medios. Aunque efectivamente hay numerosos medios operando, los datos disponibles apuntan a señalar que la mayor parte de la audiencia está concentrada en unos pocos grandes conglomerados mediáticos. Así, según el MOM, los tres principales propietarios de canales de televisión abierta concentran el 50% de la audiencia total. En radio, cuatro grupos mediáticos son propietarios de las 17 señales que acumulan prácticamente el 100% de la audiencia, mientras que en prensa escrita solo un grupo mediático (El Comercio) acumula el 80% de la circulación de diarios y un 78% de la lectoría.
- b) Concentración de la propiedad *crossmedia*. También denominada «propiedad cruzada» se refiere a la capacidad que tienen los grupos mediáticos de poseer y operar medios en diversas plataformas. Como se puede constatar en el capítulo 2, la mayoría de los grandes grupos mediáticos peruanos ya tiene presencia en más de un sector. En el caso peruano, el Grupo El Comercio resalta como el que tiene una participación más relevante en términos de propiedad cruzada, pues opera en prensa

escrita (periódicos y revistas, televisión abierta y por cable, internet). Corporación Universal es otro ejemplo, pues tiene presencia en radio, internet, prensa escrita y televisión por cable, mientras que el Grupo RPP tiene presencia en radio, internet y cable. No obstante ello MOM precisa que no existen datos que permitan establecer el nivel real de concentración.

- c) Ausencia de garantías reglamentarias para la concentración de la propiedad *crossmedia*. En el Perú no hay leyes que regulen la propiedad cruzada en medios de comunicación. Por lo tanto, no existe una autoridad que pueda establecer reglamentos sobre el particular, ni mucho menos emitir sanciones y hacerlas cumplir.

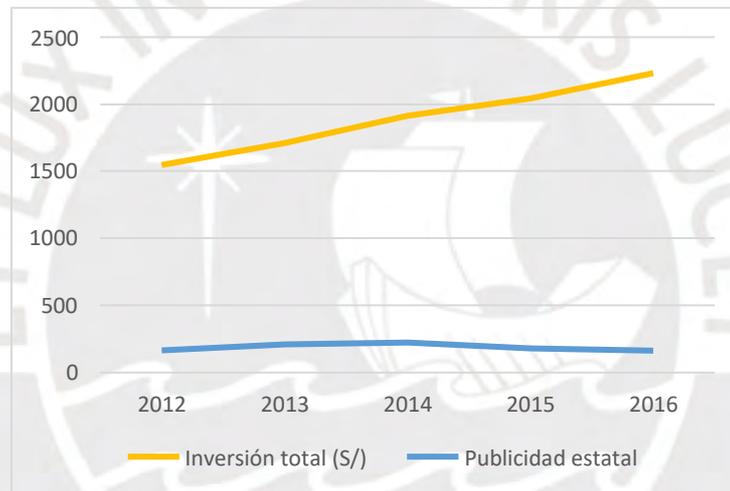
En conclusión, puede afirmarse que, aunque el entorno de medios de comunicación en el Perú está caracterizado por una abundante oferta, son unos pocos grupos mediáticos los que concentran la mayor parte de la audiencia. Estos grupos además, tienden a extender sus operaciones a diversas plataformas, con lo cual buscan incrementar aun más sus cuotas de audiencia. Podría hablarse, entonces, de entorno de pluralidad relativa: existen muchos medios, pero solamente un puñado de ellos se puede considerar realmente relevantes en términos de alcance y construcción de opinión pública.

3.3.2. La «torta» publicitaria en el Perú y la publicidad estatal

La importancia de la publicidad estatal como fuente de ingresos para los medios se puede medir en relación al monto total de la inversión publicitaria en el país. Al respecto, una estimación de la empresa de investigación de mercados CPI (2017)

señala que la «torta» publicitaria en el Perú en el año 2016 ascendió a US\$ 725 millones, mientras que en 2014 se registró la inversión más alta, equivalente a US\$741 millones. Si se excluye la inversión publicitaria en vía pública (paneles, paraderos, anuncios en buses, etc.), la inversión del 2016 se reduce a US\$ 661 millones.

Gráfico 23: Inversión publicitaria total vs. publicidad estatal del ejecutivo (en millones de soles).



Año	2012	2013	2014	2015	2016
Inversión total (US\$)	651	705	746	711	725
Vía pública	65	71	72	68	64
Inversión s/ vía pública *	586	634	674	643	661
Tipo de cambio	2,64	2,7	2,84	3,18	3,375
Inversión s/ vía pub. (millones de soles)	1547,04	1711,8	1914,16	2044,74	2230,875
Publicidad estatal (millones de soles)	163	206	223	179	162
Pub. Estatal en relación a la inversión publicitaria total	11%	12%	12%	9%	7%

*Incluye: televisión abierta, cable, radio, internet, diarios, revistas y vía pública
Fuente: CPI / PCM

Tomando en cuenta estos montos, la inversión publicitaria del Estado durante el año 2016 fue equivalente a 7% de la inversión publicitaria en medios de comunicación en el país, y la tendencia es decreciente. Es importante anotar en este punto que, aunque el monto de inversión en dólares decreció entre los años 2015 y 2016, la depreciación de la moneda peruana durante el mismo periodo dio como resultado que la inversión –medida en soles– siga mostrando una tendencia ascendente.

Con todo esto en cuenta, queda en evidencia que el Estado Peruano (en conjunto) es uno de los anunciantes más importantes del país, pero su inversión publicitaria total no se aleja mucho de los montos que manejan las empresas privadas más grandes y activas en el mercado publicitario, que manejan montos de inversión de alrededor de US\$50 millones anuales (Castilla y Castro 2017). Además, la cifra está por debajo de lo registrado en 1999, cuando, según la Defensoría del Pueblo, el Estado gastó US\$68 millones en publicidad y se convirtió en el anunciante más importante del país, en términos de tamaño de la inversión (Defensoría del Pueblo 2000: 41-42).

Si se desagrega por sectores, queda claro que las tres carteras que más gastan en publicidad (Mincetur, PCM y MEF) concentran la mayor parte de la inversión (ver tabla 4). Y si se toma como referencia el año 2016, se aprecia que solamente tres ministerios reportaron gastos en publicidad superiores a los S/ 10 millones y más de la mitad (ocho) gastaron menos de S/ 1 millón en todo el año. En realidad, solamente un puñado de ministerios registra montos de inversión publicitaria

comparables a los que se pueden encontrar en las empresas peruanas líderes del sector privado.

Tabla 4: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo, por sectores (año 2016, soles corrientes).

Sector	Monto invertido
Mincetur	S/ 57,577,002.11
PCM	S/ 58,807,307.64
MEF	S/ 17,890,710.42
Justicia y DD.HH.	S/ 9,023,921.72
Educación	S/ 5,728,242.52
Produce	S/ 3,705,539.52
Mujer	S/ 2,399,292.14
Agricultura	S/ 2,351,569.28
Salud	S/ 1,676,670.20
Energía y Minas	S/ 816,377.54
Vivienda	S/ 718,972.16
Ambiente	S/ 544,599.81
Cultura	S/ 359,473.47
Trabajo	S/ 359,473.47
MIDIS	S/ 218,650.12
Defensa	S/ 156,791.41
Interior	S/ 58,482.83
MTC	S/ 14,111.35
RR.EE.	S/ 0.00
TOTAL ANUAL	S/ 162,447,447.06

Fuente: reportes de la PCM

Aunque no se trata de cantidades despreciables, los montos que gasta el Poder Ejecutivo en publicidad representan menos de 10% de toda la torta publicitaria peruana, una proporción que, en conjunto, lo convertiría en uno de los principales actores del mercado. Sin embargo son pocos los sectores que manejan de manera sostenida presupuestos elevados.

Por estos motivos, no parece factible afirmar que la magnitud de la inversión publicitaria estatal en el Perú durante el periodo 2005-2018 sea suficiente para convertir el avisaje en un instrumento de captura mediática.

3.4. Concentración de la inversión publicitaria del Poder Ejecutivo

Como ya se ha mencionado, uno de los principales motivos de preocupación en relación a la libertad de expresión en el Perú es la creciente concentración de la propiedad y la audiencia de los medios de comunicación masivos, pues se constituyen en factores limitantes para alcanzar una auténtica pluralidad mediática. También se ha señalado anteriormente que la publicidad estatal puede servir como un instrumento para estimular el pluralismo, siempre que esta se reparta siguiendo un criterio subsidiario.

La aplicación de un criterio subsidiario en la asignación de la publicidad estatal implica que el gasto de las dependencias gubernamentales no se rija únicamente por criterio de audiencia, sino también que tome en cuenta la importancia de mantener un entorno de medios lo más diverso y desconcentrado posible. No obstante, la evidencia recogida permite afirmar que la publicidad estatal sigue una tendencia de concentración, y tiende a dirigirse cada vez más a los medios líderes del mercado.

Para poner a prueba esta hipótesis, se ha consolidado la información reportada en el portal Transparencia Económica del MEF para un grupo de medios considerados “principales” de acuerdo con la información disponible:

- a) Impresos: Grupo El Comercio, Epensa/Prensmart, Grupo La República, Revista Caretas
- b) Televisión: América Televisión, ATV, Latina, Panamericana Televisión

- c) Radios: Grupo RPP, Corporación Universal, Corporación Radial del Perú, Grupo Panamericana de Radios.

La siguiente tabla cruza la información de esos grupos de medios con los montos de publicidad reportados por la PCM al Congreso.

Tabla 5: Concentración de la inversión en publicidad del Poder Ejecutivo en los principales conglomerados mediáticos (2005-2018).

Año	Gasto según reportes de PCM	Gasto en principales medios	%
2005	S/73,852,893.45	S/19,999,309.10	27%
2006	S/48,177,660.28	S/10,556,302.04	22%
2007	S/53,683,292.84	S/20,192,888.91	38%
2008	S/70,550,191.74	S/24,528,187.09	35%
2009	S/104,155,318.52	S/46,341,303.62	44%
2010	S/124,473,093.55	S/63,285,776.49	51%
2011	S/99,099,931.72	S/53,858,467.38	54%
2012	S/162,602,564.44	S/80,952,417.62	50%
2013	S/205,943,300.10	S/148,632,305.36	72%
2014	S/222,507,145.73	S/148,411,815.84	67%
2015	S/178,385,268.16	S/119,620,366.22	67%
2016	S/162,447,447.06	S/68,104,457.10	42%
2017	S/181,020,008.39	S/113,255,899.99	63%
2018	S/119,228,412.59	S/40,896,696.85	34%

Fuente: MEF/PCM

Puede apreciarse con claridad que, hasta el año 2017 –antes de la entrada en vigencia de la ‘Ley Mulder’– la tendencia es que el gasto reportado en estos conglomerados tiende a explicar un porcentaje creciente del gasto publicitario del Ejecutivo. Es decir: la publicidad estatal tiende a concentrarse en los medios más grandes y con mayor capacidad económica. Si en 2005 estos medios concentraban el 27% del gasto publicitario, para 2017 la proporción alcanzaba 63%.

Por otro lado, la inversión publicitaria estatal está altamente concentrada en el extremo de las entidades contratantes. A lo largo del periodo analizado, solo tres ministerios (PCM, Mincetur y MEF) son responsables, en promedio, del 73% de toda la inversión publicitaria del Poder Ejecutivo. Es decir, de cada cuatro soles que gasta el Ejecutivo en publicidad, tres salen de uno de estos tres ministerios. Esta concentración es, también, evidencia del creciente primacía que tiene la Presidencia del Consejo de Ministros dentro del aparato del gobierno central.

Tabla 6: Inversión publicitaria de la PCM, Mincetur y MEF, como proporción de la inversión publicitaria total (2005-2018)

	PCM	Mincetur	MEF	total
2005	60%	13%	10%	82%
2006	25%	46%	20%	91%
2007	18%	50%	7%	75%
2008	14%	16%	20%	50%
2009	17%	22%	26%	65%
2010	27%	10%	19%	56%
2011	19%	46%	23%	87%
2012	20%	40%	17%	77%
2013	17%	31%	14%	62%
2014	20%	33%	16%	69%
2015	15%	39%	17%	71%
2016	36%	35%	11%	83%
2017	25%	30%	18%	72%
2018	5%	56%	21%	82%

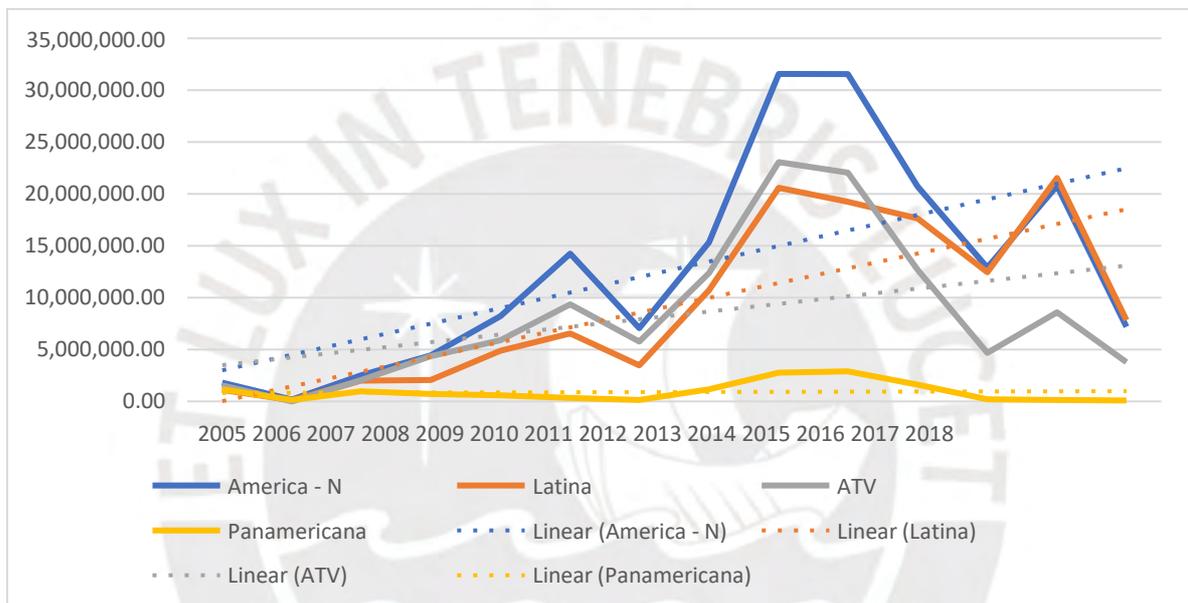
Fuente: PCM

3.5. Publicidad estatal y cambios de gobierno

¿Cambian los criterios de asignación de la publicidad estatal cuando se produce un cambio de administración? El análisis de los datos recogidos en este trabajo apunta a que la llegada de un nuevo gobierno tiene efectos diferentes según el tipo de medio y el monto de la inversión. La necesidad de justificar técnicamente la colocación de la pauta publicitaria –usualmente, a través de una agencia o central

de medios— lleva a que el criterio de asignación en función a la audiencia se mantenga, sobre todo, cuando los montos de inversión son elevados. Esto es especialmente cierto en el caso de la colocación de avisos en medios radiales y televisivos de mayor alcance nacional, que es donde están las tarifas más elevadas.

Gráfico 24: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en los cuatro principales grupos televisivos (en soles corrientes).



Fuente: MEF

Grupo	Coefficiente de determinación (R ²)	Pendiente de la línea de regresión
Plural TV (América TV + Canal N)	0.37	1,497.857
Latina	0.5918	1,422,984
ATV	0.1874	737,264
Panamericana	0.003	12,335

El gráfico 24 muestra claramente que la tendencia de la publicidad en los conglomerados de televisión más grandes del Perú sigue patrones bastante homogéneos: los años de elecciones generales (2006, 2011, 2016) muestran en todos los casos caídas en los montos de inversión, lo que se explica por las restricciones impuestas por las autoridades electorales. Aunque con ciertas

diferencias en la proporción, todos los incrementos y caídas en el gasto impactan en los medios de manera similar.

Asimismo, y de manera análoga a los que se aprecia con los principales grupos radiales (ver gráfico 21), la pendiente de la línea de tendencia es más pronunciada para el grupo mediático líder, lo que quiere decir que no solamente recibe más publicidad que los otros, sino que se beneficia de una proporción mayor del progresivo incremento. Así, en radio y TV se cumple el criterio de primacía de la audiencia.

El gráfico también muestra que durante el gobierno aprista (2006-2011) el Poder Ejecutivo aumenta de manera bastante notoria la inversión publicitaria en los tres grupos televisivos más grandes: Plural TV (América y Canal N), Latina y ATV. Sin embargo, luego del bajón del año electoral 2011, es el gobierno nacionalista de Ollanta Humala el que realiza el salto más cuantitativo más importante. En 2013, la inversión en Plural TV estuvo por encima de los 30 millones de soles, más del doble de lo registrado en 2010, durante el gobierno de Alan García.

A partir de 2014, todavía durante el gobierno humalista, la inversión publicitaria empieza a decrecer, y el impacto de este bajón se aprecia en todos los principales canales de televisión. Un factor que debe tomarse en cuenta para explicar esta reducción en el gasto publicitario es la desaceleración general de la economía peruana: según datos del Banco Central de Reserva, el PBI peruano creció apenas 2.35% en 2014 y 3.30% en 2015. La caída en el gasto publicitario es aun más

pronunciada en 2016, que fue año electoral. En 2017, ya con Pedro Pablo Kuczynski en la presidencia, se puede constatar una recuperación, con lo cual la inversión regresó a un nivel similar al registrado en 2015.

Dado que la inversión publicitaria en televisión de señal abierta de alcance nacional es costosa, la mayor parte de este gasto se asigna siguiendo los criterios de reparto establecidos por las agencias y centrales de medios. Además, como se trata de gastos importantes (en el orden de millones de soles) el riesgo de escrutinio público es mayor. No pasa lo mismo con medios más pequeños, donde es posible ejecutar adquisiciones de menor cuantía y adjudicaciones directas; además, es más factible que estas pequeñas compras se mantengan «debajo del radar».

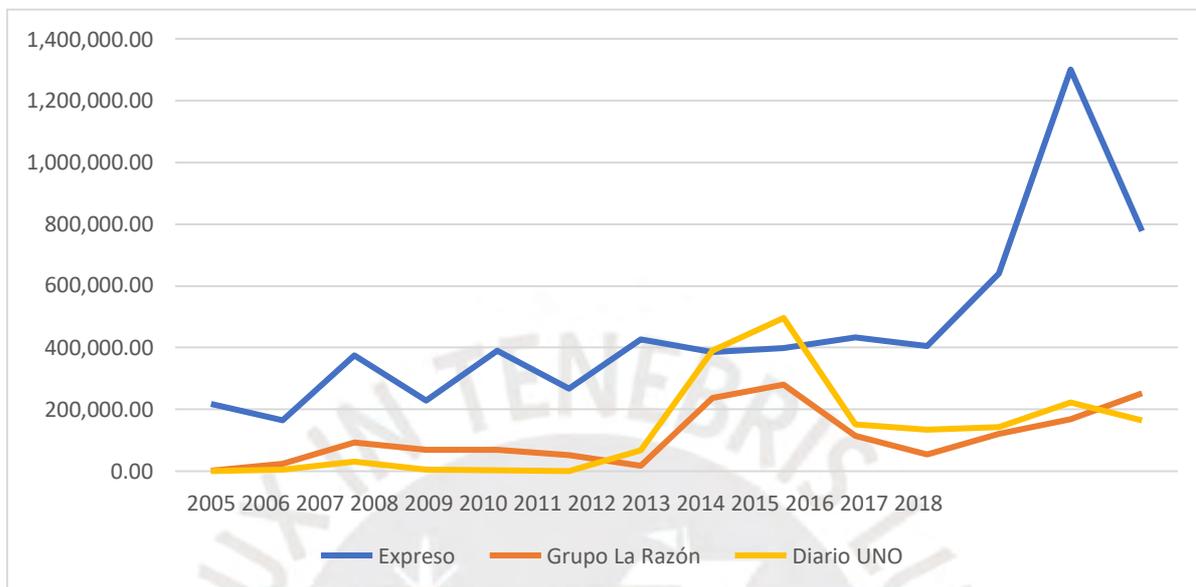
El gráfico 25 muestra el gasto publicitario del Poder Ejecutivo en diarios de baja circulación y lectoría, con posturas políticas disímiles: El Grupo La Razón y Expreso-Extra son medios bastante alineados con la derecha conservadora, y durante el gobierno nacionalista fueron abiertos opositores. En contrapartida, el diario Uno (antes, La Primera) era ideológicamente de izquierda y más afín al humalismo.

Aunque se trata de montos pequeños, resulta claro a partir de la visualización del gráfico que el diario Uno se benefició con un incremento del gasto publicitario estatal durante el período 2011-2016.

Es posible argumentar en este punto que el incremento del gasto publicitario en el diario Uno se explica por el contexto general explicado líneas arriba: durante el gobierno nacionalista la inversión publicitaria del Poder Ejecutivo creció de manera importante. Esto también se habría visto reflejado en un crecimiento –más moderado– de los diarios del Grupo La Razón. Sin embargo, también cabe señalar que el grupo Expreso-Extra no vio incrementadas sus ventas de publicidad durante este periodo.

De manera incluso más pronunciada, los diarios del grupo Expreso-Extra se beneficiaron por un fuerte incremento de sus ingresos de publicidad estatal en 2017, cuando el presidente era Pedro Pablo Kuczynski, un político considerado más afín con la derecha y la clase empresarial. Asimismo, en los años 2016 y 2017 se aprecia un ligero incremento en el gasto publicitario en el Grupo La Razón. A partir del año 2014, las compras de publicidad del Poder Ejecutivo en el diario Uno cayeron de modo significativo.

Gráfico 25: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en tres grupos editoriales de baja circulación (en soles corrientes).



Fuente: MEF

Grupo	Coefficiente de determinación (R ²)	Pendiente de la línea de regresión
Expreso-Extra	0.5723	52,672
Grupo La Razón	0.2896	19,802
Diario Uno	0.3859	13,467

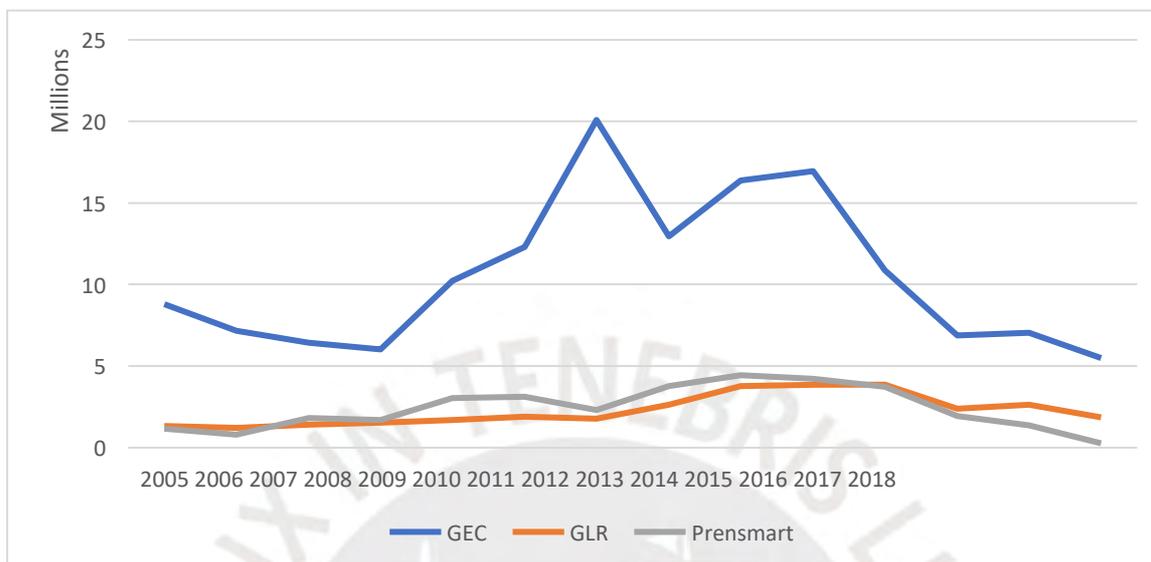
Cabe señalar que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la televisión y la radio, la publicidad en medios impresos durante épocas electorales no está sujeta a autorización previa por parte del Jurado Nacional de Elecciones. En consecuencia, no se aprecia en estos medios las caídas de inversión que sí se aprecian en los medios que usan el espectro radioeléctrico.

La arbitrariedad en la asignación de publicidad estatal del Poder Ejecutivo se aprecia con más claridad en medios impresos. El análisis del gasto en los conglomerados editoriales más grandes durante el gobierno de Ollanta Humala refuerza esa conclusión. Es bien sabido que el GEC tuvo una actitud abiertamente

opositora al nacionalismo y atacó a Ollanta Humala cuando fue candidato a la presidencia en 2006 y 2011 (Godoy 2019: 214-236). Los datos recogidos de inversión publicitaria del Poder Ejecutivo permiten tener una idea de cómo el humalismo «le pasó la factura» al GEC por esta virulenta oposición.

Así, durante el período 2011-2016 (gobierno de Ollanta Humala), la inversión publicitaria en los medios impresos y digitales del Grupo El Comercio (GEC) cayó, a contramano de la tendencia general de incremento de la inversión en términos agregados. Es decir, parte del dinero que «normalmente» hubiera sido invertido en el GEC, fue desviado a otros medios. En contraste, el gasto publicitario en los medios del Grupo La República –que apoyó al humalismo durante la campaña del 2011– mantuvo una tendencia ascendente, aunque cuando en términos absolutos se mantuviera muy por debajo del Grupo El Comercio. Otro medio impreso que se benefició con un aumento notorio de la publicidad estatal fue la revista Caretas (ver gráfico 5).

Gráfico 26: Inversión publicitaria del Poder Ejecutivo en los tres conglomerados de medios impresos de mayor circulación (en millones de soles).



Fuente: MEF

Grupo	Coefficiente de determinación (R ²)	Pendiente de la línea de regresión
Grupo El Comercio	0.0042	71,460
Grupo La República	0.3939	142,778
Prensart	0.0219	46,901

Cabe señalar, por último, que este efecto no se aprecia en la inversión publicitaria que realizó el Poder Ejecutivo liderado por Ollanta Humala en América Televisión y Canal N (Plural TV). Una explicación plausible para esto es que la empresa que maneja el negocio televisivo tiene como socio mayoritario al GEC, pero el Grupo La República posee un tercio de su accionariado. Hubiera sido imposible para el gobierno «penalizar» al GEC sin perjudicar también a un grupo de medios que le resultaba más afín. Sin embargo, también se debe considerar, como ya se ha explicado anteriormente, que la inversión en televisión de señal abierta de alcance nacional está sujeta a mayores controles, requiere mayor justificación técnica y está sujeta al criterio de premiar a los medios de mayor audiencia.

3.6. A modo de cierre: los retos de en un entorno mediático cambiante

La ONG Reporteros Sin Fronteras incluye al Perú en su clasificación anual de libertad de prensa desde el año 2013. En 2019 –último ránking disponible a la fecha en que se terminaba de escribir este trabajo– el país ocupaba la posición 85 de un total de 180 evaluados. Estar en la mitad de la tabla puede saber a poco, pero ciertamente es una posición mucho mejor que la que hubiera ocupado el Perú en la década de 1990, cuando la mayor parte de los medios masivos habían sido efectivamente capturada por el régimen fujimorista a través de prebendas, sobornos, compra de espacios publicitarios y otras métodos, como la directa intimidación y la persecución judicial.

Es relevante recordar esto porque el abrupto final del gobierno de Alberto Fujimori, en 2000, marcó en gran medida el tenor de la relación entre los medios de comunicación y el Estado. Para usar un término caro a la Ciencia Política, fue un suceso traumático que quebró el *path dependency* en la relación Estado-medios y llevó a reformas importantes. Luego de que se dieran a conocer los videos que mostraban a los propietarios de importantes medios recibiendo fajos de billetes en efectivo en las oficinas del Servicio de Inteligencia Nacional, ambas partes se vieron obligadas a ajustar los términos de su vinculación, ya en un contexto democrático.

Así, el Estado desarrolló legislación y mecanismos de información para regular y hacer más transparentes los procesos de adquisición de espacios publicitarios; sin embargo, al menos en el tema específico de la publicidad podría decirse que se quedó a mitad de camino, puesto que la ley sobre el tema nunca fue reglamentada

y es un documento en buena medida de valor declarativo. Los medios de comunicación privados, por su parte, iniciaron el largo camino de intentar recuperar la credibilidad perdida, lo que en muchos casos los llevó a desarrollar líneas editoriales críticas a los gobiernos, pero no desarrollaron mecanismos de transparencia económica que acompañen a los esfuerzos realizados desde el sector público. En concreto, la opacidad y el carácter selectivo de los sistemas de medición de audiencias se presenta como una de la principales trabas que impiden afirmar que en el Perú actual existe transparencia total en las relaciones económicas entre el Estado y los medios.

Con todo, el análisis de los datos disponibles permite descartar una hipótesis de supuesta captura mediática en el Perú actual. El monto que destina el Estado para la compra de publicidad no representa un porcentaje elevado de la torta publicitaria que se disputan los medios. En condiciones normales, un medio de comunicación relativamente grande podría sobrevivir sin mayores inconvenientes, sin necesidad de recurrir a la publicidad estatal. El dinero que reparte el Estado en publicidad, además, está en gran medida asignado en función a las cuotas de audiencia, al margen de criterios arbitrarios o discrecionales. Si existe un problema con esta forma de distribuir la inversión, es que tiende a hacer más fuertes a los medios más grandes y no incentiva el pluralismo. Pero, a favor de este criterio, también se puede afirmar que los medios con mejores espaldas económicas son menos susceptibles a ser capturados por los gobiernos. Queda por investigar, en todo caso, hasta qué punto es posible que la captura mediática sea concretada por actores del sector privado, pero eso excede el alcance del presente estudio.

Todo esto es válido, como ya hemos mencionado, en «condiciones normales». El problema, y el reto a futuro, es que las condiciones de la industria mediática están dejando, desde hace ya algunos años, de ser «normales».

A estas alturas, el consenso respecto a que el modelo de negocio de los medios de comunicación tradicionales está en crisis es prácticamente unánime. Una de las principales constataciones es que el modelo de ingresos basado en la venta de espacios publicitarios (*ad-driven*) que sostuvo a la industria durante siglos ha dejado de ser sostenible debido a la irrupción de los formatos digitales, que ofrecen un inventario de espacios prácticamente infinito y con un costo mucho menor que los medios tradicionales (Salazar 2018: 25-29, 37-40). Debido a esto, los ingresos de estos medios por concepto de venta de publicidad están claramente a la baja, en todo el mundo. El Perú, desde luego, no es excepción.

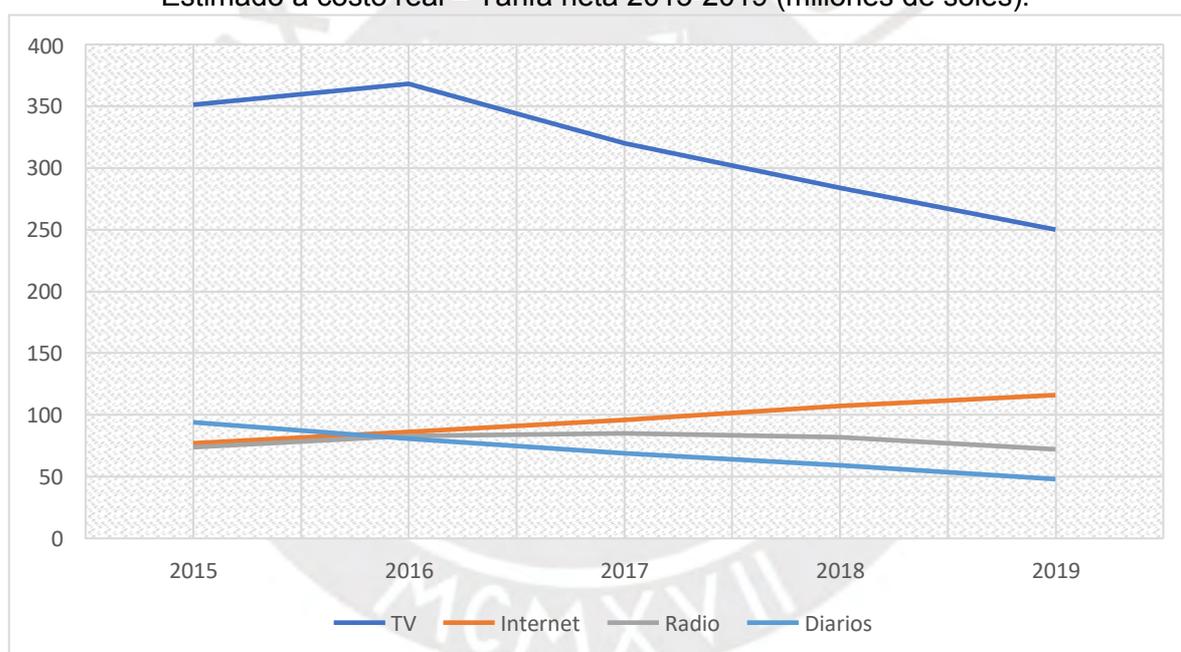
Según CPI, la inversión publicitaria en medios televisivos pasó de US\$351 millones en 2015 a US\$250 millones en 2019. En diarios, se redujo a menos de la mitad en el mismo lapso. Entre tanto, la inversión en medios digitales es la única que ha crecido de manera sostenida, y ya equivale al 20% de la torta publicitaria total.

Tabla 7: Evolución de las inversiones publicitarias en los medios en el Perú
Estimado a costo real – Tarifa neta 2015-2019 (millones de soles).

	2015	2016	2017	2018	2019
TV	351	368	320	284	250
Internet	77	86	96	107	116
Radio	74	83	85	82	72
Vía Pública	68	64	59	56	60
Diarios (1)	94	81	69	59	48
Cable	34	31	28	23	21
Revistas	13	12	11	9	8

(1) No incluye avisos publicitarios ni encartes

Gráfico 27: Evolución de las inversiones publicitarias en los medios en el Perú
Estimado a costo real – Tarifa neta 2015-2019 (millones de soles).



Fuente: CPI

La caída de los ingresos por venta de publicidad se ha traducido, naturalmente, en una caída de los ingresos y de los márgenes de utilidad de los medios de comunicación, que desde hace varios años vienen llevando a cabo recortes de gastos y reducciones de planilla. Los datos públicos no están a disposición para todos los medios, pero, por citar un par de ejemplos, en 2017 la Empresa Editora

El Comercio –que está listada en la Bolsa de Valores de Lima– reportó una caída de ingresos de 10% y sus utilidades cayeron en 84% (Semana Económica 2018). Ese mismo año, Latina Media S.A.C. y sus empresas subsidiarias reportaron una utilidad antes de impuestos de S/ 51.8 millones de soles, bastante menor que la registrada en 2016: S/ 87.9 millones, según sus estados financieros auditados. Todo esto habla de una industria en crisis, con ingresos decrecientes y, en consecuencia, más susceptible a ser capturada por los anunciantes, sean estatales o privados.

La industria de los medios de comunicación está en pleno proceso de reinvención, lo que implica la puesta a prueba de diferentes modelos de negocio, menos dependientes de la venta de espacios publicitarios. A la vez, se encuentra en medio de una radical transformación digital, por lo cual dentro de poco no será posible hablar de diarios, radios o canales de televisión: todos los medios serán, en mayor o menor medida, multiplataforma y tendrán al menos uno de sus dos pies bien asentado en Internet. Lo cierto es que no sabemos aún cómo serán los medios de comunicación dentro de unos años; menos podemos anticipar si esa nueva forma que adoptarán será positiva o negativa en términos de libertad de expresión, o si favorecerá la consolidación de las democracias. Lo que sí podemos afirmar, porque ya está ocurriendo, es que se trata de un proceso traumático, que está dejando en todo el mundo un saldo importante de medios cerrados y en bancarrota. En ese contexto, la publicidad del Estado puede constituirse en un salvavidas financiero para un creciente número de empresas. Por eso, cabe especular con que en el futuro la publicidad estatal pueda cumplir una función subsidiaria más amplia, no

solo para medios pequeños o de alcance limitado, también para medios de comunicación de mayor tamaño y con capacidad de llegar a grandes audiencias con contenidos de relevancia social.

La transformación de la industria mediática supone la necesidad de revisar la regulación para adaptarla a los nuevos modelos de negocio que reemplazarán al tradicional y caduco modelo *ad-driven*. Estos nuevos diseños regulatorios deberán tomar en cuenta, más que nunca, que el Estado no puede tomar en cuenta la audiencia como el único criterio para asignar su inversión: mantener este principio terminaría alentando una mayor concentración de los medios y atentaría contra el pluralismo. Sin embargo, resulta difícil establecer criterios objetivos que justifiquen una inversión publicitaria al margen de las métricas de audiencia.

En una versión aun más extrema, el Estado podría terminar depositando la inversión en gigantes tecnológicos globales que ya operan haciendo las veces de grandes mayoristas del mercado publicitario en Internet, como Google y Facebook, y no en los medios. En cierto modo, eso es lo que proponía la «Ley Mulder», aunque ciertamente su motivación política era otra. En síntesis, es posible que en un futuro no muy lejano el Estado tenga que decidir si deja morir a muchos medios de comunicación o les tira «un salvavidas» en forma de publicidad.

Lo que estaría en juego es la libertad de expresión. No es poca cosa.

CONCLUSIONES

- Dadas las condiciones actuales, no se puede afirmar que la publicidad estatal del Poder Ejecutivo sirva como un instrumento de captura mediática. Si bien los montos invertidos tienden a crecer de manera sostenida a lo largo del tiempo, el ritmo de crecimiento es menor al del gasto público en general, y la publicidad estatal tiene un peso poco significativo dentro la torta publicitaria total del país. En el Perú, los medios más grandes e influyentes dependen, principalmente, del avisaje privado.
- Por el lado del Ejecutivo la inversión publicitaria tiende a concentrarse, sobre todo, en tres sectores: la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Economía y Finanzas (MEF) y Comercio Exterior y Turismo (Mincetur). En general, la inversión de los demás ministerios tiende a ser más volátil y es menos predecible.
- El principal criterio que emplea el Poder Ejecutivo para distribuir su gasto publicitario es la búsqueda de la mayor audiencia posible. En la práctica,

esto ha llevado a que la mayor parte de la inversión publicitaria se destine a los medios televisivos y radiales, en detrimento de la prensa escrita.

- La aplicación del criterio de mayor audiencia se aprecia de manera más notoria en los medios radiales y televisivos de alcance nacional, que son los que concentran la mayor parte de la inversión publicitaria del Ejecutivo. En contraste, se aprecia mucha mayor discrecionalidad en la inversión publicitaria en medios impresos, de reducido alcance y regionales.
- El criterio de mayor audiencia viene acompañado de un sesgo en el caso de la radio y la televisión: los medios de mayor alcance no solamente reciben una mayor inversión, también se constata que la inversión que recibe el número 1 crece más rápido que la del número 2, y esta a su vez es más grande que la del número 3. Es decir: los medios que reciben más inversión tienden recibir más en el futuro, y crecen más rápido que sus competidores. En consecuencia, la inversión publicitaria del Ejecutivo tiende a concentrarse en los medios líderes.
- Pese a que está enunciado en la legislación, en la práctica no se aprecia la aplicación de un criterio subsidiario para asignar publicidad estatal a medios locales o regionales. La inversión en estos medios es altamente volátil, poco predecible, y en términos proporcionales es cada vez menos significativa dentro de la gran torta publicitaria del Poder Ejecutivo.

REFERENCIAS

ACEVEDO, Jorge

2016 Políticas y regulación sobre concentración de medios de comunicación en el Perú.

https://peru.mom-rsf.org/uploads/tx_lfrogmom/documents/1-205_import.pdf

ANDINA.PE

2018 Mulder: ley busca evitar que autoridades se hagan propaganda y publicidad.

<https://andina.pe/agencia/noticia-mulder-ley-busca-evitar-autoridades-se-hagan-propaganda-y-publicidad-713118.aspx>

BARON, David P.

2006 Persistent media bias. En: Journal of Public Economics 90 pp.1-36 doi: 10.1016/j.jpubeco.2004.10.006

BURGUESS, John

2010 Evaluating the Evaluators: Media Freedom Indexes and What They Measure. En: Monitoring and Evaluation. University of Pennsylvania: Center for Global Communication Studies.

BESLEY, Timothy y Andrea PRAT

2006 Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability. En: The American Economic Review Vol.96 Nro.3 pp.720-736

BOYKOFF, Maxwell T. y Jules M. BOYKOFF

2004 Balance as bias: global warming and the US prestige press En: Global Environmental Change nro.14 pp. 125-136.

BRUNETTI, Aymo y Beatrice WEDER

2001 A free press is bad news for corruption. En: Journal of Public Economics nro.87 pp. 1801-1824.

CAMAJ, Lindita

2012 The media's role in fighting corruption: media effects on governmental accountability. En: The International Journal of Press/Politics XX(X) 1-22.

CANAL N

2018 Vizcarra sobre 'Ley Mulder': Debemos tener la posibilidad de acceder a todos los medios.

<https://canaln.pe/actualidad/vizcarra-sobre-ley-mulder-debemos-tener-posibilidad-acceder-todos-medios-n328055>

CORNEO, Giacomo

2006 Media capture in a democracy: The role of wealth concentration. En: Journal of Public Economics nro. 90 pp.37-58.
doi:10.1016/j.jpubeco.2005.08.002

DAHL, Robert

1989 La poliarquía. Participación y oposición. Tecnos

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2000 Informe N°48: Situación de la libertad de expression en el Perú. Setiembre 1996 – setiembre 2000.

DI TELLA, Rafael y Ignacio FRANCESCHELLI

2011 Government Advertising and Media Coverage of Corruption Scandals. En: American Economic Journal: Applied Economics Vol.3 Nro.4 pp. 119-151.
doi: 10.1257/app.3.4.119

DJANKOV, Simeon, Caralee MCLIESH, Tatiana NENOVA y Andrei SHLEIFER

2003 Who owns the media? En: Journal of Law and Economics Vol. 46 nro.2 pp. 341-381.

DJERF-PIERRE, Monika, Mats EKSTRÖM y Bengt JOHANSSON

2013 Policy failure or moral scandal? Political accountability, journalism and new public management. En: Media, Culture & Society Vol. 35 nro.8 pp. 960-976. Doi: 10.1177/0163443713501932

EISENSEE Thomas y David STRÖMBERG

2010 News Drought, news floods, and the U.S. disaster relief. En: Quarterly Journal of Economics, mayo 2007 pp. 693-728.

EL COMERCIO

2018 Grupo El Comercio completó la compra de Prensmaart
<https://elcomercio.pe/economia/grupo-comercio-completo-compra-prensmaart-noticia-510379-noticia/?ref=ecr>

ELLMAN, Mathew y Fabrizio GERMANO

2009 What do the papers sell? A model of advertising and media bias. En: The Economic Journal Vol.119 nro. 537 pp. 680-704.

GAMBARO, Marco y Riccardo PUGLISI

2009 What do ads buy? Daily Coverage of Listed Companies on the Italian Press. Disponible en SSRN:
<https://ssrn.com/abstract=1526658> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1526658>

GENTZKOW, Matthew y Jesse M. SHAPIRO

2010 What drives media slant? Evidence from U.S. daily newspapers. En: Econometrica Vol.78 nro. 1 pp. 35-71.

- GROSECLOSE, Tim y Jeffrey MILYO
2005 A measure of media bias. En: The Quarterly Journal of Economics Vol. CXX Nro.4 pp. 1191-1236
- GODOY, José Alejandro
2019 El Comercio y la política peruana del siglo XXI: pugnas entre liberals y conservadores detrás de las portadas. Lima: IEP.
- LAMULA.PE
2018 Defensor del pueblo sobre ley Mulder: “violenta el derecho a la información”.
<https://redaccion.lamula.pe/2018/08/24/defensor-del-pueblo-sobre-ley-mulder-violenta-el-derecho-a-la-informacion/redaccionmulera/>
- LEVITSKY, Steven y Daniel ZIBLATT
2018 Cómo mueren las democracias. 2da edición. Bogotá: Ariel.
- LEVITSKY, Steven y Lucan A. WAY
2004 Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. En: Estudios Políticos No.24. pp.159-176.
- LINDSTEDT, Catharina y Daniel NAURIN
2010 Transparency is not enough: making transparency effective in reducing corruption. En: International Political Science Review 31(3) 301-322.
- OJO PÚBLICO y REPORTEROS SIN FRONTERAS
2015 Media Ownership Monitor.
<https://peru.mom-rsf.org/es/>
- PETROVA, María
2011 Newspaper and parties: how advertising revenues created and independent press. En: American Political Science Review Vol.105 No.4 pp 790-808.
- PRAT, Andrea y David STRÖMBERG
2013 The political economy of mass media. Applied Economics: Tenth World Congress.
- QUIROZ, Alfonso W.
2013 Historia de la corrupción en el Perú. 2da edición. Lima: IEP.
- REUTER, Jonathan y Eric Zitzewitz
2006 Do ads influence editors? Advertising and bias in the financial media. En: Quarterly Journal of Economics, Feb.2006 pp. 197-227

ROSALES, Juan

2019 Nueva ley de publicidad estatal: ¿se vienen tarifas más bajas? En: semanaeconómica.com
<https://semanaeconomica.com/legal-politica/politica/362978-nueva-ley-de-publicidad-estatal-se-vienen-tarifas-mas-bajas>

SALAZAR, Diego

2018 No hemos entendido nada: Qué ocurre cuando dejamos el futuro de la prensa a merced de un algoritmo. Lima: Debate.

SAPIESZYNSKA, Ewa

2012 La libertad de expresión y los medios de comunicación en Chile hoy: desafíos actuales para los estudios de la comunicación política. Conference paper.
<https://www.researchgate.net/publication/269092493>

SAPIESZYNSKA, Ewa, Claudia LAGOS LIRA y Cristián CABALIN

2013 Libertad de prensa bajo presión: niveles de restricción percibidos por periodistas chilenos y factores influyentes. En: Cuadernos.INFO número 32 pp.11-26 DOI: 10.7764/cdi.32.468.
<http://www.scielo.cl/pdf/cinfo/n32/art02.pdf>

SNYDER Jr., James M. y David STRÖMBERG

2010 Press coverage and political accountability. En: Journal of Political Economy, Vol. 118 nro.2 pp. 355-408.

SUPHACHASALAI Suphachol

2005 Bureaucratic corruption and mass media. En: Environmental Economy and Policy Research. Discussion Paper Series. University of Cambridge pp 1-32.

SHOEMAKER, Pamela y Stephen D. Reese

1996 Mediating the message: Theories of Influences in Mass Media Content. Segunda edición. Longman.

STANIG, Piero

2015 Regulation of Speech and Media Coverage of Corruption: An empirical Analysis of the Mexican Press. En: American Journal of Political Science Vol 59 nro.1 pp.175-193. doi:10.1111/ajps.12110

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

2018 Sentencia del caso de la ley que regula la publicidad estatal. Expedientes 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-PI/TC (acumulados)

YARWOOD, Dean L. y Ben J. ENIS

1982 Advertising y Publicity Programs in the Executive Branch of the National Government: Hustling or Helping the People? En: Public Administration Review Vol.42 nro.1. pp. 37-46.

