

# SILENCIO, POR FAVOR

## UN MODELO SENCILLO PARA EXPLICAR LAS ASIGNACIONES DE PUBLICIDAD OFICIAL EN LA ARGENTINA

Max César<sup>1</sup>

Universidad de San Andrés

Mayo, 2009

### ABSTRACT

Desde hace algunos años, se ha observado el uso de la publicidad oficial como método para premiar medios de comunicación afines a la gestión de gobierno y castigar a los críticos. En este trabajo se propone un modelo sencillo para racionalizar la colocación de publicidad por parte del Estado. En particular, el Estado buscará “silenciar” la crítica de los medios que le aporten mayor gobernabilidad a menor costo por votante. Se estudia, asimismo, los efectos de cambios en el número de firmas en la industria de la información, de la recaudación, y de las fusiones en la cantidad de medios capturados en el equilibrio.

---

<sup>1</sup> Agradezco mucho a mi mentor, Federico Weinschelbaum, y a Bernardette Califano (de la ADC) por su asistencia en la realización de este trabajo.

## I. INTRODUCCIÓN:

La publicidad se define, en las dos acepciones que me interesan aquí, como:

1. Conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos.

2. Divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para atraer a posibles compradores, espectadores, usuarios, etc.

La llamada publicidad oficial, o publicidad de los actos de gobierno, es el tipo de publicidad que pautan los Estados a fin de comunicar información importante a sus ciudadanos, como fechas electorales, campañas de vacunación, cambios o innovaciones a nivel administrativo de algún organismo estatal, etcétera.

En nuestro país se puede clasificar este tipo de publicidad como:

- ✓ Avisos publicados en papel en diarios y revistas.
- ✓ Carteles para campañas de interés público en la vía pública.
- ✓ Minutos de aire en programas radiales de diferente duración.
- ✓ Minutos de aire en programas televisivos de diferente duración.
- ✓ Publicidad online en sitios web.

Si el fin de la publicidad oficial es transmitir información a diferentes grupos de la población, se espera que su asignación corresponda con parámetros como el alcance del medio, la clase de público al cual se dirige, el costo por unidad (centímetros cuadrados en un diario, minutos de aire en un programa televisivo, etc.), la información que se busca comunicar, etc.

Sin embargo, se observa que el gobierno nacional ha utilizado otros criterios para la asignación de publicidad oficial, tanto en términos de espacios publicitarios como en montos de dinero.

El propósito de este trabajo es estudiar cuáles fueron estos criterios desde 2003 a la fecha, sosteniendo como hipótesis que el gobierno ha utilizado este mecanismo para “premiar” medios que se mostraron favorables con la gestión, y “castigar” medios que se mostraron críticos. De esta manera, se buscó deliberadamente influir en el contenido de la prensa para que se publicasen noticias favorables, o, al menos, se contuviera el nivel de crítica para con la gestión presidencial.

La estructura del trabajo es como sigue: en la sección II se presenta el marco teórico en el cual se circunscribe este estudio, en la sección III se desarrolla el modelo básico, en la sección IV se presentan dos extensiones de interés y la sección V se presentan las conclusiones, con algunas recomendaciones de política pública a seguir para lidiar con este problema.

## II. MARCO TEÓRICO

En la disciplina se ha generado una nueva corriente de estudios que tratan el rol de los medios en contextos económicos y políticos. Se ha estudiado mucho el impacto de la cobertura de medios en la opinión pública, así como los anuncios de campaña sobre los resultados de las elecciones. Por ejemplo, Bartels (1993) estudia los cambios en la opinión pública en la campaña presidencial norteamericana en 1980, Strömberg (2004) estudia los niveles de gasto público en determinados grupos de la sociedad, concluyendo que la cobertura de noticias por parte de los medios sesga las políticas públicas. Este resultado claramente conecta las decisiones de los policymakers con sus repercusiones en el contenido de los medios. Asimismo, Druckman y Parkin (2005) establecen que el sesgo editorial de un medio puede afectar la formación de opinión de un candidato, junto con los resultados electorales. Por otro lado, hay una reciente literatura que da cuenta de la relación de los medios con el gobierno de turno y sus implicancias para la libertad de prensa. Por ejemplo, Djankov et. al. (2003) muestran que la propiedad estatal de medios de comunicación está relacionada con pobres medidas de desempeño político de funcionarios de turno.

Besley y Prat (2006) proponen un modelo en el cual el gobierno puede “capturar” los medios de manera que no revelen al público noticias comprometedoras. Este trabajo propone un modelo similar al que voy a desarrollar aquí, poniendo énfasis en la independencia y en el pluralismo de medios como dos características que hacen más difícil su “cooptación” por parte de los funcionarios públicos. Además, la captura de medios hace más difícil la rotación de partidos y la detección de funcionarios corruptos.

En la Argentina la literatura sobre el tema se compone fundamentalmente de una serie de informes, publicados por numerosas ONGs, y libros de corte periodístico. La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) es una organización no gubernamental apartidaria y apolítica que busca proteger los derechos fundamentales de los individuos. En sus trabajos sobre derecho a la libertad de prensa, ha publicado numerosos estudios sobre el fenómeno, poniendo énfasis en las limitaciones a la libertad de expresión que supone. En el capítulo V de “Una Censura Sutil: Abuso de Publicidad Oficial y Otras Restricciones a la Libertad de Expresión en Argentina”, se explicitan casos de asignación aparentemente injustificada de publicidad en algunos diarios nacionales, y en canales de televisión, junto con otros métodos de “censura indirecta”. Asimismo, la periodista María O’Donnell hace un recuento minucioso de los montos de publicidad asignados a una serie de medios en su libro “Propaganda K”, para concluir, según sus palabras, que “...el gobierno de Kirchner financió a lo largo de cuatro años una gran variedad de medios con fines de propaganda política”. La Fundación Poder Ciudadano, por otra

parte, realiza permanentes esfuerzos por comunicar al público los montos que el Estado dispone para financiar campañas publicitarias.<sup>2</sup>

Las denuncias por el uso de la publicidad oficial para sesgar el contenido de los medios están a la orden del día. En los últimos dos mandatos presidenciales el presupuesto destinado a publicidad oficial creció progresivamente<sup>3</sup>, iniciando con 46 millones en 2003 para finalizar 2008 con 435 millones de pesos. Para dar un ejemplo emblemático de los tantos, Editorial Perfil, considerada crítica con el oficialismo, interpuso una acción de amparo contra el Poder Ejecutivo Nacional alegando discriminación en el otorgamiento de pauta oficial, ya que durante tres años (desde la fundación del Diario Perfil) no recibía ninguna pauta. El caso finalmente se resolvió a favor de la editorial, que en agosto de 2008 recibió por primera vez un aviso del gobierno. Asimismo, la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA) presentó el 30 de septiembre de 2008 un informe sobre libertad de prensa, donde el Dr. Carlos Gamond, presidente de la Comisión por la Libertad de Prensa, destacó que “...La asignación discrecional de la publicidad, solventada con dineros de los contribuyentes, representa, en primer lugar, una discriminación informativa que perjudica a los ciudadanos. (...) la ausencia de normas o parámetros en la distribución publicitaria puede generar falsa competitividad en determinadas empresas y (...) producir distorsiones en el mercado de las publicaciones periodísticas”, y que, en 2008 “se reiteró la presión al periodismo independiente a través de la adjudicación arbitraria de la publicidad oficial tanto en la Nación como en Provincias y Municipios”<sup>4</sup>.

Una mayor comprensión del fenómeno y un análisis desde el punto de vista económico puede aportar en la búsqueda de soluciones. El hecho de asignar publicidad discrecionalmente con fines de propaganda del partido gobernante es de suma gravedad, porque se trata de un manejo inadecuado de fondos públicos, análogo a la utilización de partidas de gobierno con fines exclusivos de campaña en épocas electorales.

Según el decreto 2219/1971, la publicidad que pauta el Estado argentino debe cursarse por medio de la agencia oficial, Télam, que se encarga del diseño, de las condiciones, los términos y el formato de la campaña. Asimismo, Télam puede contratar agencias privadas. El decreto 993/1996 establece que todos los organismos del Poder Ejecutivo Nacional deben solicitar sus campañas al Secretario de Medios de Comunicación, que depende directamente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación. El secretario de Medios solicita a Télam que organice campañas para diversos organismos de gobierno. Télam realiza el proyecto, lo presupuesta, y si el secretario de Medios lo aprueba, se lleva adelante. Hay organismos que están exentos de este procedimiento, y puede contratar a través de agencias privadas por su cuenta. Son los voceros de cada organismo los encargados de demandar campañas a agencias privadas o a Télam. Este marco regulatorio hace que la asignación de los montos y la elección

---

<sup>2</sup> Base de datos disponible en el sitio de Poder Ciudadano: <http://www.poderciudadano.org/>

<sup>3</sup> Ver <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0321/articulo.php?art=11618&ed=0321>

<sup>4</sup> Para ver el texto completo, se puede ingresar en la página web de ADEPA: <http://www.adepa.org.ar/>

de los medios sea realizada centralizadamente por un único funcionario. Como no hay ningún decreto o ley que especifique cómo deben ser los procedimientos de contratación, fuera de las reglamentaciones sobre licitación pública que rigen para toda compra por parte del Estado, el secretario de Medios puede actuar con total discrecionalidad.

Esto permite modelar al gobierno como un agente que decide qué montos de publicidad oficial asignar a cada medio según objetivos puramente políticos, no restringido por barreras legales.



### III. MODELO BÁSICO

En esta sección se presenta el modelo básico que permite explicitar tanto los montos como los objetivos puramente políticos que se mencionaban en la introducción; buscados a través de la inversión en publicidad por parte del Estado.

#### i. Agentes:

-Los votantes-consumidores, ubicados uniformemente en el continuo ideológico  $[0,1]$ .

-Hay  $N$  medios de comunicación, ubicados en el mismo continuo, que se diferencian ideológicamente. Supondremos en un principio que la posición ideológica de cada firma en el continuo es puramente exógena. Cada medio  $i$  tiene un público  $p_i$ , que será el porcentaje de votantes que consumen dicho medio.

-Cada votante consume un único medio, que será el más cercano en el continuo. Es decir, cada votante elige su medio preferido en base puramente a afinidad ideológica.

-El gobierno, quien decidirá los montos de publicidad oficial a través de la Secretaría de Medios de la Nación. El mismo se ubica exógenamente en una posición del continuo,  $I_g$ .

-Se juega por infinitos periodos de tiempo discretos,  $t = 0, 1, 2, \dots$

#### ii. Estrategias y Acciones:

-Los votantes tendrán en principio cuatro acciones posibles: votar o no al partido de gobierno, o protestar o no. Las mismas dependerán del contenido del medio que consumen.

-Los medios maximizan sus beneficios brutos futuros descontados por una tasa  $\delta_i$ :

$$\pi_i = \sum_{t=T}^{\infty} \delta_i^{t-T} (PP_{i,t} + PO_{i,t})$$

Aquí  $PP_{i,t}$  es el monto de publicidad privada que recibe el medio  $i$  en el periodo  $t$ ,  $PO_{i,t}$  es el monto de publicidad oficial (cursada a través de organismos de gobierno). Ambos dependen positivamente del público del medio. Siguiendo a Strömberg (2004), supondremos que el porcentaje de beneficios que obtienen los medios a través de ventas o suscripciones es insignificante.

-El Estado maximiza sus beneficios futuros descontados por una tasa  $\delta_E$ , eligiendo los montos de publicidad oficial que ofrecerá a cada medio, sin superar el monto global de publicidad establecido en el presupuesto, en todos los periodos:

$$\begin{aligned} \max U^E(g, v) &= \sum_{t=T}^{\infty} \delta_E^{t-T} u_t(g_t, v_t) \\ \text{s.a.} \sum_{i=1}^N PO_{i,t} &\leq P_T \end{aligned}$$

Aquí  $g_t$  es la gobernabilidad del periodo  $t$ , medida como un número del 0 al 1, que representa el porcentaje de votantes que **no protestan** en dicho periodo;  $v_t$  son los votos

esperados en las próximas elecciones, es un porcentaje entre 0 y 1 que representa la cantidad de votantes que emitirán su voto por el partido de gobierno.

Asimismo,  $u_t(g_t, v_t)$  se define como:

$$u_t(g_t, v_t) = \begin{cases} u_t(g_t) & \text{si } v_t > 0.5 \\ -\infty & \text{si } v_t \leq 0.5 \end{cases}$$

Es decir, si el partido gobernante gana las elecciones (el porcentaje de votos es mayor estrictamente a 0.5) extrae utilidad de la gobernabilidad que pueda obtener, si no, su desutilidad es infinita.

La función  $u_t(g_t)$  es estrictamente cóncava, y cumple con las propiedades:

$$\lim_{g_t \rightarrow 0} u_t(g_t) = -\infty \quad \lim_{g_t \rightarrow 1} u_t(g_t) = k$$

### iii. Timing

El Estado juega primero, en el periodo 0, ofreciendo a algunos medios el siguiente contrato para cada periodo  $t$  siguiente:

-En el periodo  $t$ , si el medio no fue crítico con el gobierno en ningún periodo anterior, le otorga  $P_i^A$  en concepto de publicidad oficial.

-Si el medio  $i$  fue crítico con el gobierno en algún momento, le otorga  $P_i^B$  en concepto de publicidad oficial durante infinitos periodos, con  $P_i^A > P_i^B$  (subíndices corresponden a medios, supra índices a Alto y Bajo).

Supondremos, al igual que Besley y Prat (2006), que si los medios no reciben ningún incentivo adicional, serán críticos. Esto es, todos los medios que reciban  $P_i^B$  serán críticos con el gobierno. Los medios a los cuales el Estado no ofrece este contrato reciben el monto bajo de publicidad todos los periodos.

En periodo inicial, el Estado selecciona los montos  $P_i^B$  y  $P_i^A$  que otorgará a cada medio; en los periodos subsiguientes revisará esta decisión según la crítica observada en el periodo anterior.

En el periodo 1 los medios observan los montos de publicidad oficial recibidos y en base a eso deciden si cambiar o no su línea editorial, volviéndose críticos con el gobierno o no. Si un medio  $i$  acepta el contrato propuesto por el gobierno, recibe en cada periodo  $P_i^A$ , pero sufre una desutilidad  $D_i$  relacionada con el costo de oportunidad de pautar anunciantes privados (dado que los medios sólo pueden ofrecer un espacio finito para publicitar) y con la distancia ideológica entre el medio y el gobierno (a mayor distancia entre la posición ideológica del medio en cuestión y la del gobierno mayor será esta desutilidad). El costo de oportunidad de

pautar anunciantes privados está directamente afectado por el público ( $p$ ); a mayor público, mayor demanda por parte de anunciantes privados y mayor es este costo.

Definiremos la desutilidad que sufre cada medio como la función  $(0,1)^2 \rightarrow \mathfrak{R}$   $D(p, |I - I_g|)$  dos veces diferenciable, que depende del público ( $p$ ) y de la distancia ideológica entre el medio y el gobierno ( $|I - I_g|$ ), ambas exógenas, de la siguiente manera:

$$\frac{\partial D}{\partial p} > 0, \frac{\partial^2 D}{\partial p^2} > 0, \frac{\partial D}{\partial |I - I_g|} > 0, \frac{\partial^2 D}{\partial |I - I_g|^2} > 0$$

La misma cumple que:

$$\lim_{p \rightarrow 1} D(p, |I - I_g|) = +\infty \quad \lim_{|I - I_g| \rightarrow 1} D(\bar{p}, |I - I_g|) = +\infty$$

Asimismo, es razonable pensar que la tasa de descuento depende de manera creciente del público y es estrictamente cóncava:  $\delta'(p) > 0$ ,  $\delta''(p) < 0$ , con  $\delta(1) = 1$ .

$$\text{Supondremos además que } \frac{\partial \left( \frac{D(p, |I - I_g|)}{\delta(p)} \right)}{\partial p} > 0$$

Luego, los votantes consumen su medio de elección según la posición en la que se encuentren en el continuo. Cada votante consume un único medio. Si el mismo se muestra crítico con el gobierno, los votantes que lo consumen protestan y votan en contra del partido oficialista, afectando negativamente la gobernabilidad y los votos esperados. Si, en cambio, el medio no se muestra crítico, los votantes no protestan y votan a favor en las siguientes elecciones.

Además, habrá un porcentaje mínimo de consumidores que siempre votará y no protestará sin importar el contenido de los medios que consuma. Estos votantes “oficialistas” serán los más cercanos relativamente a  $I_g$  con respecto a otros medios. Denotaremos este porcentaje como  $p_g$ . De esta manera, podemos definir las variables  $g_t$  y  $v_t$ :

$$g_t = \sum_{i=0}^N g_{i,t}, \text{ donde } g_{i,t} \text{ es la gobernabilidad que “aporta” el medio } i \text{ en el periodo } t.$$

$$v_t = \sum_{i=0}^N v_{i,t}, \text{ donde } v_{i,t} \text{ es el porcentaje de votos esperados que “aporta” el medio } i \text{ en el}$$

periodo  $t$ . Asimismo:

$$g_{i,t} = v_{i,t} = \begin{cases} p_{i,t} & \text{si el medio } i \text{ no es crítico con el gobierno en el periodo } t \\ 0 & \text{si el medio } i \text{ es crítico con el gobierno en el periodo } t \end{cases}$$

iv. Resolución:

En cada periodo, el juego se resuelve por inducción hacia atrás: los votantes consumen los medios y deciden en base a ello si protestan o no, y si votan o no al partido oficialista. Cada



medio  $i$  decide si aceptar o no el contrato que ofrece el gobierno maximizando sus beneficios futuros descontados. Los medios que no tienen la posibilidad de entrar en el contrato serán siempre críticos, y no tienen ninguna decisión estratégica relevante en este modelo. Concentraremos nuestra atención en los medios que entran en el contrato.

**Proposición 1:** El gobierno ofrece  $P_i^A = \frac{D_i}{\delta_i}$  a los medios que busca capturar, y fija  $P_i^B = 0$

para todo  $i$ .

Prueba:

Sea  $V_i^A = \pi_i^A + \delta_i V_i^A$  el valor presente de los beneficios de aceptar el contrato del gobierno para el medio  $i$ , y  $V_i^B = \pi_i^B + \delta_i V_i^B$  el valor presente de no aceptarlo. Redefinimos los beneficios de cada periodo:  $\pi_i^A = PP_i + P_i^A - D_i$  -con  $D_i = D(p_i, |I_i - I_g|)$ - como el monto mayor y  $\pi_i^B = PP_i + P_i^B$  como el menor. Suponemos que el monto de publicidad privada se mantiene constante en todos los periodos, y sólo depende de  $p_i$  (cantidad de lectores, oyentes, televidentes, etc.). El gobierno querrá ofrecer a los medios un contrato “al cual no puedan negarse”, en el sentido que todos los medios que reciben la oferta la aceptan. Para que todo medio acepte el monto mayor, los beneficios presentes de hacerlo deben superar los de no hacerlo:

$$V_i^A \geq V_i^B \Leftrightarrow \frac{\pi_i^A}{1 - \delta_i} \geq \frac{\pi_i^B}{1 - \delta_i} \Leftrightarrow PP_i + P_i^A - D_i \geq PP_i + P_i^B$$

De aquí obtenemos que  $P_i^B + D_i \leq P_i^A$  (C1)

Por otro lado, el medio que acepte no debe tener incentivos para desviarse. El desvío más atractivo es recibir publicidad oficial por un periodo y no cambiar el nivel de crítica.

De manera que el gobierno debe ofrecer un contrato tal que cumpla con

$$V_i^D = PP_i + P_i^A + \delta_i V_i^B \leq PP_i + P_i^A - D_i + \delta_i V_i^A = V_i^A$$

(Donde  $V_i^D$  es el valor presente de desviarse)

$$\text{Despejando: } \frac{\delta_i(PP_i + P_i^B)}{1 - \delta_i} \leq \frac{\delta_i(PP_i + P_i^A - D_i)}{1 - \delta_i} - D_i$$

$$\text{Por lo que } P_i^B + \frac{D_i}{\delta_i} \leq P_i^A \text{ (C2)}$$

Notemos que si se cumple C2, C1 se cumple trivialmente. Como el gobierno intentará minimizar las asignaciones de cada medio, y elige simultáneamente  $P_i^B$  y  $P_i^A$ , fijará

$P_i^B + \frac{D_i}{\delta_i} = P_i^A$  y  $P_i^B = 0$ , ya que, dado que el gobierno sólo extrae utilidad del porcentaje de

votantes capturados, no tiene sentido económico abonar montos no nulos a medios que no van a cambiar su crítica. Luego,  $\frac{D_i}{\delta_i} = P_i^A$  para todo  $i$ .

De manera que todos los medios que entran en el contrato en equilibrio siempre aceptan la propuesta del gobierno y cambian su contenido editorial evitando críticas. Notemos que el monto de publicidad depende positivamente del nivel de desutilidad que incurre un medio al modificar contenidos, y negativamente de su tasa de descuento. Esto es intuitivo: a menor tasa de descuento, los medios tienen mayor valoración relativa por sus beneficios presentes respecto a los futuros. Por tanto, sólo estarán dispuestos a incurrir en una desutilidad si el pago presente que les ofrece el gobierno es mayor.

Resta ver la decisión del gobierno:

$$\max U^E(g, v) = \sum_{t=T}^{\infty} \delta_E^{t-T} u_t(g_t, v_t)$$

$$s.a. \sum_{i=1}^N PO_{i,T} \leq P_T$$

Supondremos que en todos los periodos el público de cada medio se mantiene constante, de manera que las funciones  $g_t$  y  $v_t$  se mantienen constantes en el tiempo. Bajo estos supuestos, el problema del gobierno puede expresarse de la siguiente forma:

$$\max u(g, v)$$

$$s.a. \sum_{i=1}^N PO_i \leq P$$

Recordemos que esta función de utilidad se define:

$$u(g, v) = \begin{cases} u(g) & \text{si } v > 0.5 \\ -\infty & \text{si } v \leq 0.5 \end{cases}$$

De manera que el problema recién planteado puede verse también como

$$\max u(g)$$

$$s.a. \sum_{i=1}^N PO_i \leq P$$

$$v = \sum_{i=1}^M v_i > 0.5$$

Redefiniendo la gobernabilidad como  $g = \sum_{i=1}^M p_i$ , donde M son los medios que aceptan el contrato del gobierno.

Suponiendo que el costo de capturar a toda la industria supera el presupuesto del gobierno, esto es,  $\sum_{i=1}^N P_i^A > P$ , pero que dicho presupuesto permite capturar al menos lo suficiente para

cumplir con la restricción de votos esperados, es decir,  $\sum_{i=1}^M p_i + p_g > 0.5$ , la solución a este problema se obtiene de la siguiente manera: el gobierno ordena los medios según el “costo por votante” (*CPV*) que ofrece cada uno, de menor a mayor:

$$\frac{P_1^A = \frac{D_1}{\delta_1}}{P_1} < \frac{P_2^A = \frac{D_2}{\delta_2}}{P_2} < \dots < \frac{P_N^A = \frac{D_N}{\delta_N}}{P_N}$$

Luego, ofrece el contrato a los medios de menores *CPV* hasta agotarse todo el presupuesto  $P$ .<sup>5</sup> La cantidad de medios capturados en el equilibrio queda automáticamente determinada por el presupuesto del gobierno. Dado que el mismo sólo extrae utilidad de que un votante no proteste o vote a favor, lo hará siempre al menor costo posible.

A partir de este resultado, si  $M^*$  son los medios a los cuales se les ofrece el contrato, tenemos que:

$$1 > \sum_{i=1}^{M^*} p_i + p_g > 0.5, v^* = g^*, \sum_{i=1}^{M^*} P_i^A = \sum_{i=1}^{M^*} \frac{D_i}{\delta_i} = P \Rightarrow M^* = f\left(P, \frac{D_{M^*}}{\delta_{M^*}}\right)$$

Dada la definición de  $g_t$  y  $v_t$ , en equilibrio serán iguales. Sabemos por otro lado que, dadas las características de la  $u_t(g_t, v_t)$ , las preferencias sobre  $g_t$  tienen ausencia de saciedad local, por lo tanto, el gobierno se gasta todo el presupuesto en equilibrio.

$M^*$  es una función creciente en  $P$ . Si aumenta el presupuesto en publicidad, intuitivamente el gobierno tiene posibilidad de capturar más medios a través del contrato.  $M^*$  también dependerá del monto de publicidad asociado al medio de *CPV* umbral, es decir, el medio de costo por votante más alto que el gobierno está dispuesto a capturar en equilibrio. En el próximo apartado analizaremos el mismo.

En equilibrio  $\sum_{i=1}^{M^*} p_i + p_g = v^* = g^* > 0.5$ , esto es, la gobernabilidad y los votos esperados serán iguales a un porcentaje entre 0.5 y 1, para cumplir con la restricción de la maximización del gobierno. Dado que este valor depende a su vez de la cantidad de medios que serán capturados, a mayor presupuesto serán mayores.

#### Costo por votante umbral

Definimos la función *CPV*:

$$CPV = \frac{D(p, |I - I_g|) / \delta(p)}{p} = \frac{D(p, |I - I_g|)}{p\delta(p)}$$

Los efectos parciales de un aumento en el público del medio y un aumento en la distancia ideológica entre el medio y el gobierno se expresan:

<sup>5</sup> No se consideran aquí problemas de divisibilidad del presupuesto.

$$\frac{\partial CPV}{\partial p} = \frac{\frac{\partial D}{\partial p} p \delta(p) - D(p, |I - I_g|) (\delta'(p) p + \delta(p))}{\delta^2(p) p^2}$$

$$\frac{\partial CPV}{\partial |I - I_g|} = \frac{\partial D}{\partial |I - I_g|} \frac{1}{p \delta(p)} > 0$$

El signo de la primera derivada depende de la elasticidad-pública de la desutilidad de aceptar el contrato y de la elasticidad-pública de la tasa de descuento:

$$\frac{\partial CPV}{\partial p} > 0 \text{ si y sólo si } \eta_p^D = \frac{\partial D}{\partial p} \frac{p}{D} > 1 + \frac{\partial \delta}{\partial p} \frac{p}{\delta(p)} = 1 + \eta_p^\delta$$

$$\frac{\partial CPV}{\partial p} = 0 \text{ si y sólo si } \eta_p^D = 1 + \eta_p^\delta$$

$$\frac{\partial CPV}{\partial p} < 0 \text{ si y sólo si } \eta_p^D < 1 + \eta_p^\delta$$

Prueba: ver apéndice.

Es decir, ante un aumento del público, hay tres efectos en el  $CPV$ : hay un efecto positivo pues el medio incurre en una mayor desutilidad, y dos efectos negativos en el denominador: una mayor tasa de descuento y un público mayor. La magnitud de cada uno de estos efectos determinará el signo final de la derivada. Supondremos, para simplificar el análisis, que un aumento en el público genera siempre un aumento en el  $CPV$ , esto es, que el efecto en la desutilidad del medio siempre más que compensa los dos efectos negativos descriptos anteriormente. Por tanto,  $\eta_p^D > 1 + \eta_p^\delta$  para todo  $i$ . Es razonable pensar que a mayor tamaño del medio en cuestión, mayor será el costo que debe incurrir el gobierno en capturar a cada uno de los consumidores del mismo.

El costo por votante umbral es el que define cuántos medios captura el gobierno en equilibrio:

$$CPV^{M^*} = \frac{D(p_{M^*}, |I_{M^*} - I_g|)}{p_{M^*} \delta(p_{M^*})}$$

Este es el mayor costo por votante que el gobierno está dispuesto a pagar para capturar a un medio. Todo medio con un  $CPV$  por encima del mismo quedará excluido del contrato, todo  $i$  con  $CPV_i$  por debajo será capturado.

Notemos que un aumento en la distancia ideológica del medio umbral (denotado como  $M^*$ ), ceteris paribus, obliga al gobierno a reasignar presupuestos y capturar a un medio que, ex ante, tenía mayor  $CPV$  y no entraba en el contrato. El efecto de un aumento en el público es el mismo: produce un mayor  $CPV^{M^*}$  y por tanto el gobierno reasignará presupuestos capturando a otro medio.

Número de medios

Supongamos que ingresa un nuevo medio  $h$  a la industria, y se instala en alguna parte del continuo. El ingreso de  $h$  ocasiona una pérdida de público de los medios más cercanos a su posición ideológica. Estamos ante diferentes alternativas:

Si  $\frac{D_{M^*}}{p_{M^*}\delta(p_{M^*})} < \frac{D_h}{p_h\delta(p_h)}$  y el ingreso de  $h$  no afecta el público de ningún medio

capturado, no hay cambios en el equilibrio.

Si  $\frac{D_{M^*}}{p_{M^*}\delta(p_{M^*})} > \frac{D_h}{p_h\delta(p_h)}$  y el ingreso de  $h$  no afecta el público de ningún medio

capturado, el gobierno “captura” a  $h$  ofreciéndole  $D_h$  y le ofrece 0 al medio  $M^*$ .

Si  $\frac{D_{M^*}}{p_{M^*}\delta(p_{M^*})} < \frac{D_h}{p_h\delta(p_h)}$  y el ingreso de  $h$  afecta al público de algún medio capturado, el

gobierno tiene más presupuesto disponible, por lo que capturará al medio más barato en términos de  $CMV$  siguiente a  $M^*$ , y a otros, si le alcanza  $P$ .

Si  $\frac{D_{M^*}}{p_{M^*}\delta(p_{M^*})} > \frac{D_h}{p_h\delta(p_h)}$  y el ingreso de  $h$  afecta al público de algún medio capturado, el

gobierno captura  $h$  y sigue capturando  $M^*$  dado que tiene un excedente de presupuesto. También puede capturar a otros si le alcanza el mismo.

Como vemos, el número de medios capturados no es decreciente en la cantidad de firmas de la industria.

#### Resultados del primer modelo:

1. En equilibrio, el gobierno no captura todos los medios, sólo algunos de ellos, asegurándose la victoria en las elecciones y el máximo de gobernabilidad disponible dadas las restricciones de presupuesto.

2. Los montos de publicidad que debe pagar el gobierno para capturar a cada medio son crecientes en la cantidad de público y en la distancia ideológica del medio con el gobierno. Además, medios más “impacientes” (de tasa de descuento menor) sólo pueden capturarse mediante erogaciones mayores con respecto a medios más pacientes.

3. Dado que la desutilidad de los medios es creciente en la distancia ideológica, y la misma tiende a infinito para distancias grandes, si los mismos están lo suficientemente distribuidos en el continuo el gobierno no podrá capturarlos a todos. De manera que a mayor pluralidad ideológica más difícil será para el partido gobernante ofrecerles el contrato a todos.

4. En equilibrio, consistente con lo observado empíricamente, el gobierno ofrece diferentes cifras a cada medio.

5. En equilibrio, un aumento del presupuesto para publicidad oficial permite al gobierno capturar más medios, y por ende conseguir más votos y adherentes. Es de esperar que aumentos en la recaudación permitan el uso más extendido de estas prácticas.

6. Como se analizó en el último apartado, el número de medios capturados es una función no decreciente en el número de medios de la industria.

Los resultados 1 y 3 son consistentes con los hallazgos de Besley y Prat (2006) y Djankov et. al (2004), mientras que 4 y 5 son aplicables al caso de Argentina. El resultado 6 es contrario al hallado en Besley y Prat (2006) y está relacionado a la ausencia de problemas de divisibilidad del presupuesto de publicidad, mientras que el resultado 2 es propio del enfoque visto aquí.



#### IV. EXTENSIONES

A partir del modelo básico, se realizarán algunas extensiones en pos de estudiar otros aspectos de interés económico del fenómeno expuesto aquí.

##### IV. a) Presupuesto endógeno

Supongamos ahora que el gobierno dispone de  $G$  actividades “rentables” en términos de gobernabilidad (transferencias a localidades del conurbano, obras públicas, aumentos de sueldo a funcionarios, etc.) además de invertir en la captura de medios, y puede acceder a un monto de recaudación nacional  $RN$ . El gobierno toma una decisión discreta: invertir o no invertir<sup>6</sup> en la actividad determinada dependiendo de la gobernabilidad que obtenga.

Sea  $g$  la función de gobernabilidad y  $PN_g$  el monto asignado a la actividad  $i$ .

$f_g(PN_g)$  será la gobernabilidad que aporta la actividad  $g$ .

Análogamente a lo visto en la Proposición 2, el gobierno ordena las actividades según  $CPV$ :

$$\frac{PN_1}{f_1(PN_1)} < \frac{PN_1}{f_1(PN_1)} < \dots < \frac{D_1}{p_1 \delta(p_1)} < \dots < \frac{PN_g}{f_g(PN_g)} < \dots < \frac{D_N}{p_N \delta(p_N)} < \dots < \frac{PN_G}{f_G(PN_G)}$$

Se considera a los medios como otra actividad rentable entre otras. Nuevamente invertirá en aquellas cuyo  $CPV$  sea menor hasta agotar la recaudación nacional ( $RN$ ), e invertirá cero en las otras. Suponiendo que la  $RN$  le alcanza para capturar al menos un medio, el presupuesto en publicidad queda determinado:

$$\sum_{i=1}^{M^*} \frac{D_i}{\delta_i} = RN - \sum_{g \neq i} PN_g = P$$

De manera que el mismo depende de la recaudación nacional (intuitivamente, a mayor recaudación mayor “caja” para invertir en publicidad oficial) y de las otras actividades rentables en términos de gobernabilidad que tenga disponible el gobierno. Si otras actividades se vuelven más “baratas” el gobierno puede invertir más en  $P$ , si se vuelven más caras y aún siguen siendo rentables, el gobierno invertirá menos en la captura de medios.

Este enfoque permite pensar que el gobierno invierte más en la captura de medios en años electorales porque otras actividades se han vuelto más caras en términos de presupuesto. Dado que gobernabilidad y votos esperados son equivalentes en este modelo, el gobierno invertirá más en la captura de medios puesto que le permite conseguir mayor cantidad de votos esperados.

##### IV.b) Concentración de medios y poder de negociación<sup>7</sup>

Nos preguntaremos ahora si una fusión entre dos medios hace más o menos costosa su captura por parte del gobierno.

<sup>6</sup> Se podría pensar en un problema donde el gobierno decida *niveles* de inversión mediante una maximización continua. Dado que nuestro análisis de la inversión en medios es discreto, se mantuvo así.

<sup>7</sup> Para un análisis exhaustivo de la concentración de medios en los últimos años, ver Becerra y Mastrini (2003) y <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/investigaciones.htm>

En primer lugar, estudiaremos el efecto de las fusiones en los costos del gobierno. Las fusiones pueden realizarse en la industria para aumentar los ahorros de costos de producir mayores volúmenes, ya que, en general, los medios tienen economías de escala en la producción,<sup>8</sup> pero, dado que no se han modelado los costos de las firmas, se supondrá que una *fusión* se realiza sólo con el afán de obtener más público, esto es, si se fusionan  $j$  y  $k$ , la expresión  $p_j + p_k$  ex ante es menor que la expresión  $p_j + p_k$  ex post. Supongamos que  $j$  está a la izquierda de  $k$ . Notemos que sólo es posible obtener ganancias de público si  $j$  y  $k$  están en posiciones *consecutivas* en el continuo, ya que si se adquieren dos medios no consecutivos  $p_j^{Exa} + p_k^{Exa} = p_j^{Exp} + p_k^{Exp}$  cualquiera sean las dos nuevas posiciones. Esto es,  $j$  y  $k$  serán candidatos a fusionarse únicamente si no existe ningún  $i$  tal que  $I_k > I_i > I_j$ .

De esta forma, interpretaremos una fusión como la *compra* de dos medios consecutivos por parte de una firma o grupo corporativo que pasa a tomar todas las decisiones concernientes a ambos como agente centralizado. El grupo puede elegir las posiciones ideológicas en donde ubicar a los dos medios, pero incurre en costos al mover las posiciones ex ante del continuo. Esto es así porque es costoso cambiar de manera drástica la línea editorial y la forma de trabajo de un equipo de periodistas ya establecidos. De manera que el grupo podrá mover  $I_j$  hacia la izquierda sólo hasta  $I_{j-1}$  como máximo, y podrá mover  $I_k$  hacia la derecha pero sólo hasta  $I_{k+1}$  como máximo. Más allá de esos límites los costos son demasiado altos.

#### Proposición 2:

Sean  $j$  y  $k$  dos medios adyacentes en el continuo ideológico. Sus posiciones ideológicas, ex ante, son  $I_j$  e  $I_k$ , con  $I_k > I_j$ .

Supongamos que  $j$  y  $k$  se fusionan. Entonces, las nuevas posiciones de  $j$  y  $k$  serán respectivamente  $I_{j-1} + \varepsilon$ , con  $\varepsilon > 0$  y  $\varepsilon \rightarrow 0$  y  $I_{k+1} - \gamma$ , con  $\gamma > 0$  y  $\gamma \rightarrow 0$ .

#### Prueba

Sabemos que los beneficios de cada medio dependen positivamente del público respectivo. Por lo tanto, el grupo corporativo buscará maximizar el público de cada uno. Esto se consigue diferenciando todo lo posible los dos medios.

Ex ante, la expresión del público de cada medio es:

$$p_j = \frac{I_j - I_{j-1}}{2} + \frac{I_k - I_j}{2} \text{ y } p_k = \frac{I_k - I_j}{2} + \frac{I_{k+1} - I_k}{2}$$

El grupo corporativo maximiza la suma de los públicos:

$$p_{jk} = \frac{I_k - I_j}{2} + \frac{I_{k+1} - I_{j-1}}{2}$$

<sup>8</sup> Ver Strömberg (2004) y Rosse (1970) para las estructuras de costos de medios masivos de comunicación.

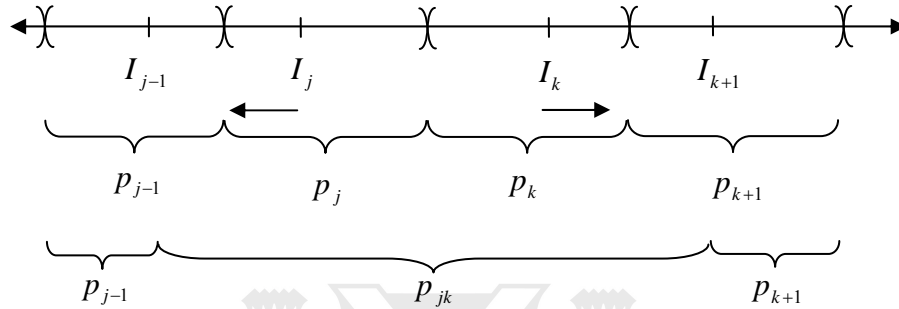


El grupo maximiza este público en las posiciones  $I_j^*$  y  $I_k^*$ . Supongamos que  $I_j^* = I_{j-1} + \varepsilon$ , con  $\varepsilon > 0$  e  $I_k^* = I_{k+1} - \gamma$  con  $\gamma > 0$ .

$$p_{jk} = \frac{I_{k+1} + \gamma - I_{j-1} - \varepsilon}{2} + \frac{I_{k+1} - I_{j-1}}{2} = I_{k+1} - I_{j-1} - \frac{\gamma + \varepsilon}{2}$$

La expresión resultante es decreciente en  $\varepsilon$  y en  $\gamma$ , por lo tanto, y dado que dos medios no pueden ubicarse en la misma posición,  $\varepsilon$  y  $\gamma$  son arbitrariamente pequeños<sup>9</sup>.

Gráficamente, si los medios  $j$  y  $k$  se fusionan tendremos que:



Como  $p_{jk} \rightarrow I_{k+1} - I_{j-1}$ , la fusión beneficia tanto a  $j$  como a  $k$  en términos de público (supra índice  $F$  denota fusión):

$$p_j^F = \frac{I_{k+1} - I_{j-1}}{2} > \frac{I_k - I_{j-1}}{2} = p_j, \text{ puesto que } I_k < I_{k+1} \text{ por definición.}$$

$$p_k^F = \frac{I_{k+1} - I_{j-1}}{2} > \frac{I_{k+1} - I_j}{2} = p_k, \text{ puesto que } I_{j-1} < I_j \text{ por definición.}$$

### Efectos de la concentración en la cantidad de medios capturados

En esta sección estudiaremos si al gobierno le es más o menos costoso expost capturar ambos medios.

Situación 1: El gobierno capturaba exante a ambos medios.

Realizaremos el análisis caso por caso, según la posición relativa de  $I_g$  antes de que los medios se fusionaran. Notemos que, dado que nunca se adquieren dos medios si hay alguno entre ambos, no existe ningún caso en el cual  $I_j < I_g < I_k$ .

Caso 1:  $I_g < I_{j-1}$

Debemos comparar el costo exante de captura con el costo expost para establecer si los resultados:

$$\frac{D(p_j, |I_j - I_g|)}{\delta(p_j)} + \frac{D(p_k, |I_k - I_g|)}{\delta(p_k)} = CExA$$

<sup>9</sup> De hecho, este es un resultado habitual en los trabajos de fusiones con productos diferenciados, ver por ejemplo Froeb et. al. (2008) o Berry y Waldfogel (2001).

$$\frac{D(\frac{P_{jk}}{2}, |I_{j-1} - I_g|)}{\delta(\frac{P_{jk}}{2})} + \frac{D(\frac{P_{jk}}{2}, |I_{k+1} - I_g|)}{\delta(\frac{P_{jk}}{2})} = CExP$$

Notemos que, si hacemos la comparación miembro a miembro:

$$\frac{D(p_j, |I_j - I_g|)}{\delta(p_j)} \geq \frac{D(\frac{P_{jk}}{2}, |I_{j-1} - I_g|)}{\delta(\frac{P_{jk}}{2})}$$

$$\frac{D(p_k, |I_k - I_g|)}{\delta(p_k)} < D(\frac{P_{jk}}{2}, |I_{k+1} - I_g|)$$

Notemos que la desutilidad del medio  $k$  es estrictamente mayor expost que exante, ya que es mayor en ambos componentes. La nueva desutilidad del medio  $j$  puede ser mayor o menor, dado que el público crece y la distancia ideológica con el gobierno se disminuye. Por tanto, el efecto de una fusión es ambiguo en el presupuesto del gobierno.

Caso 2:  $I_{j-1} < I_g < I_j$ .

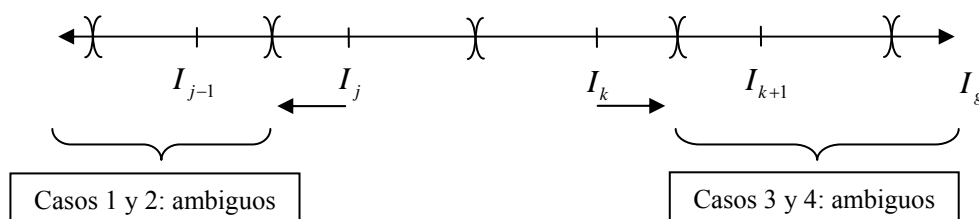
Este caso es idéntico al anterior, el efecto de una fusión es ambiguo en el presupuesto, ya que la desutilidad de  $j$  puede ser mayor o menor. Notemos que, en el equilibrio, el medio  $j$  estará arbitrariamente cerca, pero a la derecha de la posición del gobierno  $I_g$ .

Caso 3:  $I_k < I_g < I_{k+1}$ . Dado que el medio  $k$  pasa a estar más cerca en el continuo a la posición del gobierno, el costo de captura decrece, pero al mismo tiempo crece debido al aumento del público. Por lo tanto, dependiendo de qué efecto prevalezca sobre el otro, al gobierno puede costarle más o menos capturar a ambos medios.

Caso 4:  $I_{k+1} < I_g$

Al igual que en el anterior, el efecto en el costo de captura expost de ambos medios no es necesariamente mayor o menor a la suma de los costos de captura exante individuales.

Por lo tanto, podemos concluir que para que sea menos costoso capturar a  $j$  y  $k$  post-fusión, necesitamos que la disminución de la desutilidad del medio cuya posición se acerca a la del gobierno más que compense el aumento de desutilidad originado en el otro medio. En ningún caso los dos medios se acercan simultáneamente a la posición  $I_g$ . Gráficamente, podemos clasificar los casos:



Intuitivamente, ante una fusión ambos medios acrecientan su público, por lo que aumentan los costos de oportunidad de ofrecer publicidad oficial, debido a que reciben mayor demanda de anunciantes privados. Este efecto también puede interpretarse como un aumento en el *poder de negociación de los medios*. Tal como argumenta María O'Donnell en *Propaganda K* la tarifa de los servicios publicitarios suele ser producto de una negociación entre el medio en cuestión y el gobierno. A mayor público, los medios tienen mayor poder de negociación y por ende pueden conseguir tarifas más altas.

Respecto al movimiento en la posición de los medios fusionados, siempre hay un medio que se acerca a  $I_g$  y otro que se aleja. El resultado dependerá de una ponderación entre el aumento de poder de negociación y la disminución de la distancia ideológica de un medio. Es más probable que el gobierno tenga mayor facilidad en capturar dos medios pequeños que se fusionan sin cambios drásticos en sus audiencias pero con un cambio mayor en la posición del medio que se vuelve más afín al gobierno. Este efecto también puede interpretarse como la presencia de economías de escala en las fusiones. Tal como argumentan Besley y Prat (2006), si dos medios se fusionan pueden bajar los costos de transacción y facilitar la negociación con el gobierno, de manera que su captura resulta así menos costosa.

No podemos establecer un efecto general inequívoco de la concentración de medios, medida como los medios fusionados sobre los no fusionados, o como los medios fusionados sobre  $N$  a menos que realicemos un análisis caso por caso.

#### Casos 1 y 2:

Como el  $CPV$  es creciente tanto en el público como en la distancia ideológica, tenemos que  $CPV_k < CPV_k^F$ <sup>10</sup> en cualquier escenario, pero  $CPV_j > CPV_j^F$ , de manera que podemos subdividir este acontecimiento en diferentes situaciones:

i.  $CPV_j < CPV_j^F$  y  $CPV_k < CPV_k^F$ . Tenemos que:

Si  $CPV_j^F < CPV^{M^*}$  y  $CPV_k^F < CPV^{M^*}$ , el gobierno debe reasignar presupuestos para seguir capturando a  $j$  y a  $k$ , pero debe dejar de capturar, a aquellos medios de mayor  $CPV$ . En dicho caso, el gobierno empezará por dejar de capturar a  $M^*$ . Si el presupuesto excedente le permite seguir pagando los contratos a  $j$  y a  $k$ , tendremos un único medio que deja de ser capturado ( $M^*$ ). Sin embargo, si el presupuesto excedente es insuficiente, el gobierno seguirá

liberando del contrato a los de mayor  $CPV$  hasta que ello le permita pagar  $\frac{D_j^F}{\delta_j^F}$  y  $\frac{D_k^F}{\delta_k^F}$ . De esta

forma, el gobierno terminará capturando, *expost*, una menor cantidad de medios. En esta situación, la cantidad de medios capturados ( $M^*$ ) es *decreciente en la concentración de los mismos*. Este resultado es contrario al hallado por Besley y Prat (2006), ya que en su modelo se

<sup>10</sup> Supraíndice  $F$  denota post-fusión.

tenía en cuenta sólo el efecto positivo de una caída en los costos de transacción entre medios y gobierno.

Si  $CPV_j^F < CPV^{M^*}$  y  $CPV_k^F > CPV^{M^*}$ , el gobierno se apega a su regla de decisión, deja de capturar a  $k$  y continúa capturando a  $j$ . Sin embargo, dado que el costo de capturar a  $j$  aumentó, se ve obligado a reasignar presupuestos. Si el excedente originado en rescindirle el contrato a  $k$  le permite sólo pagar  $\frac{D_j^F}{\delta_j^F}$ ,  $M^*$  caerá en uno. Sin embargo, si aún tiene excedente,

el gobierno capturará  $M^*$ ,  $M^* + 1$ , y así sucesivamente hasta agotar el excedente. Por lo tanto, el efecto de la fusión es ambiguo sobre la cantidad de medios capturados. Este análisis puede aplicarse también al caso de que  $CPV_j^F > CPV^{M^*}$  y  $CPV_k^F < CPV^{M^*}$ .

Si  $CPV_j^F > CPV^{M^*}$  y  $CPV_k^F > CPV^{M^*}$ , el gobierno deja de pagar el contrato a  $j$  y a  $k$ , y, como no hay problemas de divisibilidad, buscará reasignar el presupuesto excedente empezando por capturar  $M^*+1$ , luego  $M^*+2$  y así sucesivamente, hasta llegar al equilibrio. De manera que el efecto de la concentración es ambiguo en este caso; la cantidad de medios capturados puede reducirse en uno (si el gobierno sólo puede capturar a  $M^*+1$ ), mantenerse constante, o incluso aumentar.

ii.  $CPV_j = CPV_j^F$  y  $CPV_k < CPV_k^F$ . Como el gobierno capturaba, ex ante, a ambos medios, tendremos que  $CPV^{M^*} > CPV_j = CPV_j^F$  en cualquier situación, de manera que el análisis se reduce a comparar  $CPV_k^F$  y  $CPV^{M^*}$ .

Si  $CPV^{M^*} > CPV_k^F$ , el gobierno sigue capturando ambos medios, pero debe reasignar presupuestos porque el costo de captura de  $k$  aumenta. De manera que eliminará, al menos, a  $M^*$  del contrato. Por lo tanto, expost habrá menos cantidad de medios capturados.

Si  $CPV^{M^*} < CPV_k^F$ , el gobierno debe dejar de capturar a  $k$ . En dicho caso, puede reasignar el presupuesto excedente de manera tal que pueda capturar  $M^*$ ,  $M^*+1$  y así sucesivamente. De manera que la cantidad de medios capturados no es decreciente en la concentración aquí.

iii.  $CPV_j > CPV_j^F$  y  $CPV_k < CPV_k^F$ . Como el gobierno capturaba, ex ante, a ambos medios, tendremos que  $CPV^{M^*} > CPV_j > CPV_j^F$  en cualquier situación, de manera que el análisis se reduce a comparar  $CPV_k^F$  y  $CPV^{M^*}$ .

Si  $CPV^{M^*} > CPV_k^F$ , el gobierno sigue capturando ambos medios, pero debe reasignar presupuesto excedente de la captura de  $j$ . Dado que no hay problemas de divisibilidad, puede reasignarlo en la captura de  $k$ , y si aún tiene excedente, capturar a  $M^*$ ,  $M^*+1$ , etc. De esta forma, la cantidad de medios capturados no es decreciente en la concentración en esta situación.

Si  $CPV^{M^*} < CPV_k^F$ , el gobierno deja de capturar  $k$  y pasa a capturar  $M^*$  con el excedente de  $j$ . Si tiene posibilidad seguirá capturando medios hasta gastarse el excedente. El resultado es idéntico al caso anterior.

#### Casos 3 y 4

Tenemos que  $CPV_j < CPV_j^F$  en cualquier escenario, pero  $CPV_k > CPV_k^F$ . De manera que el análisis es simétrico al de los casos 1 y 2, cambiando  $j$  por  $k$ .

#### Situación 2: El gobierno capturaba sólo al medio $j$

#### Casos 1 y 2

Dado que aquí el costo de captura de  $k$  aumenta, tenemos que  $CPV_k^F > CPV_k > CPV^{M^*}$  en todo escenario. De manera que tenemos las siguientes posibilidades:

i.  $CPV_j < CPV_j^F < CPV^{M^*}$ . En cuyo caso, el gobierno debe reasignar presupuestos para mantener a  $j$ , de manera que eliminará al menos a  $M^*$  del contrato, y luego, si el excedente no le alcanza, a los medios más caros en términos de  $CPV$  hasta llegar al equilibrio. Por tanto, la concentración afecta negativamente el número de medios capturados.

ii.  $CPV_j < CPV_j^F$  y  $CPV_j^F > CPV^{M^*}$ . Entonces, el gobierno deja de capturar a  $j$  y con el excedente capturará, al menos, a  $M^*+1$ . De manera que el número de medios no es decreciente en la concentración aquí.

iii.  $CPV^{M^*} > CPV_j > CPV_j^F$ . El gobierno continúa capturando a  $j$  y con el excedente captura, al menos, a  $M^*+1$ . El número de medios capturados es creciente en la concentración aquí.

#### Casos 3 y 4:

El costo de captura del medio  $j$  aumenta en todos los escenarios, el costo de captura de  $k$  puede aumentar o disminuir. Por tanto, tenemos que

i. Si  $CPV_j < CPV_j^F < CPV^{M^*}$  y  $CPV_k > CPV^{M^*} > CPV_k^F$ , el gobierno sigue capturando a  $j$  y pasa a capturar a  $k$ , por lo que debe reasignar presupuestos dejando de capturar, al menos, a  $M^*$ .

ii. Si  $CPV_j < CPV^{M^*} < CPV_j^F$  y  $CPV_k^F < CPV^{M^*}$ , el gobierno deja de capturar a  $j$  y reasigna presupuestos capturando a  $k$ . Si le alcanza el excedente, pasará a capturar medios de  $CPV$  mayores, de manera que  $M^*$  aquí no es decreciente en la concentración.

iii. Si  $CPV_j < CPV^{M^*} < CPV_j^F$  y  $CPV^{M^*} < CPV_k^F$ , el gobierno deja de capturar  $j$ . Con el excedente, capturará al menos  $M^*+1$  y los medios de  $CPV$  mayores hasta volver al equilibrio.  $M^*$  es entonces no decreciente en la concentración.

El análisis es simétrico al caso de que el gobierno capturase, ex ante, únicamente a  $k$ .

Situación 3: El gobierno no capturaba ningún medio

Casos 1 y 2:

Dado que aquí el costo de captura de  $k$  aumenta, tenemos que  $CPV_k^F > CPV_k > CPV^{M^*}$  en todo escenario. De manera que tenemos las siguientes posibilidades:

- i. Si  $CPV^{M^*} < CPV_j < CPV_j^F$  no hay cambios.
- ii. Si  $CPV_j > CPV_j^F$  y  $CPV_j^F > CPV^{M^*}$  no hay cambios.
- iii. Si  $CPV_j^F < CPV_j$  y  $CPV_j^F < CPV^{M^*}$ . El gobierno pasa a capturar a  $j$  y deja de capturar al medio  $M^*$ . Como no hay problemas de divisibilidad,  $M^*$  se mantiene constante (se cambia un medio por otro).

Casos 3 y 4:

El análisis es simétrico al de los casos 1 y 2, cambiando  $j$  por  $k$ .

Por lo tanto, podemos concluir que si el gobierno no capturaba ni a  $j$  ni a  $k$ , no habrá cambios expost en la cantidad de medios capturados.

De manera que en ninguna de las situaciones explicitadas aquí, el número de medios expost es decreciente en la cantidad de medios fusionados. Este resultado sugiere que la concentración de medios *no dificulta* su captura en términos generales por parte del gobierno. De manera que se puede pensar que la existencia de economías de escala en los costos de transacción es el efecto que predomina aquí. Sin embargo, respecto a qué medios son capturados expost, no hay una intuición aplicable a todas las situaciones.

## V. CONCLUSIONES

Este trabajo provee un modelo teórico sencillo a fin de racionalizar el uso de la publicidad oficial por parte del gobierno para influenciar el contenido de los medios masivos de comunicación. En particular, llegamos a la conclusión de que el gobierno tiende a “capturar” mediante un contrato a los medios que le provean de gobernabilidad y votos esperados al menor costo por votante posible. A diferencia de las predicciones de Besley y Prat (2006) encontramos que el gobierno captura, en equilibrio, a la mayoría de los medios pero no a toda la industria, y lo hace abonando montos heterogéneos en concepto de publicidad oficial. A mayor pluralidad ideológica (mayor dispersión a lo largo del continuo) de medios, más difícil es su captura. Asimismo, aumentos en la recaudación nacional permiten al gobierno capturar mayor cantidad de medios en la industria. La concentración de medios no genera un efecto inequívoco en esta actividad: puede facilitar o dificultar la captura de medios. El resultado dependerá de la ponderación de dos efectos contrarios en el costo de captura: un aumento originado en el aumento del público de los medios fusionados, y una caída originada en una mayor afinidad ideológica por parte de uno de los medios.

Naturalmente, este modelo es una primera aproximación al problema y se podría extender para obtener una explicación más rigurosa y detallada del fenómeno. En particular, podría argumentarse que la publicidad oficial se puede utilizar tanto para influir en el contenido de los medios como para mejorar la percepción de los votantes de la gestión oficial, permitiendo que el gobierno tenga dos fuentes de extracción de gobernabilidad. Asimismo, cabe la posibilidad de endogeneizar tanto el público como la posición de los medios, y permitir cierta variabilidad periódica. Podrían introducirse shocks aleatorios<sup>11</sup> tanto a la función de beneficios de los medios como a la del gobierno. Por otro lado, podrían permitirse *niveles* de crítica que surjan endógenamente de la maximización de cada medio, y no una variación discreta y absoluta de la misma. Este supuesto permitiría modelar la función de gobernabilidad que se extrae de un medio como un *porcentaje* de su público. Permitiendo que los votantes lean más de un medio podrían estudiarse efectos cruzados de la captura de un medio, esto es, una captura podría generar externalidades positivas en términos de gobernabilidad en el público de competidores. Todas estas consideraciones resultan interesantes pero conllevan una complicación analítica evidente.

Por otro lado, la estimación de este tipo de fenómeno es harto complicada porque no hay una proxy evidente para medir el nivel de crítica de un medio hacia el gobierno. Podrían tomarse resultados de encuestas para tener una percepción de la opinión de los votantes respecto de un medio u otro, o la cantidad de títulos o noticias dedicadas a anuncios o resultados positivos de gestión sobre el total de títulos en un periodo de tiempo. Sin embargo, no dejan de ser medidas

---

<sup>11</sup> La introducción de shocks permitiría estudiar la captura de medios en contextos de crisis o bonanza económica. En particular, María O'Donnell argumenta que la crisis de 2001 facilitó la instauración de estas prácticas porque los medios sufrían una merma generalizada de demandantes privados.



arbitrarias y subjetivas. Gracias al trabajo de diferentes ONG, hoy se puede tener libre acceso a la base de datos de montos de publicidad que invierte el gobierno con frecuencia mensual. Sin embargo, la explicación de las cifras queda sin descifrar por completo. Sería interesante obtener medidas de público de medios a partir del monitoreo del Instituto Verificador de Circulaciones<sup>12</sup> (IVC), que arroja cifras de circulación promedio en caso de medios impresos o de rating en caso de programas de TV o radiales. Sin embargo, no se auditan todos los medios (por razones obvias de costos), por tanto las estimaciones serían restringidas al subconjunto de la industria cuyos datos se encuentran accesibles.

#### Implicancias para política pública

Tal como explicitan Besley y Prat (2006), las defensas formales para la libertad de prensa pueden no ser suficientes en países de bajo desarrollo de las instituciones para impedir que el poder político intervenga o modifique los contenidos de los medios de comunicación.

En nuestro modelo, la principal razón por la cual el gobierno puede interferir en los contenidos de las noticias es la *ausencia de costos* en el establecimiento del contrato donde explícitamente se busca distorsionar contenidos de los medios. El gobierno actúa *sin restricciones legales* que impongan al menos, cierta moderación en la captura. De manera que una implicancia de este análisis es que se deben establecer *costos* en el accionar del gobierno, en el sentido que su maximización de gobernabilidad no pueda ser sin restricciones.

En particular, siguiendo las recomendaciones de la ADC y el OSI<sup>13</sup>, se podría pensar en un órgano de contralor (como la Oficina Anticorrupción) que haga efectivas estas restricciones. En particular, podemos establecer algunas recomendaciones y ponerlas en el contexto del análisis realizado aquí:

a. La adopción e implementación de una legislación clara y precisa para la contratación de agencias privadas de publicidad podría acotar la discrecionalidad que hoy goza la Secretaría de Medios para la decisión de montos y medios en las campañas oficiales.

b. El establecimiento de un sistema de evaluación claro y transparente que incluya medidas objetivas de audiencia, público específico y tarifas para la selección de medios. Esto conlleva a que la decisión no se tome en base a criterios relacionados con contenidos.

c. Como regla general, la pauta oficial debería ser asignada en un proceso competitivo, rápido y flexible, mediante procesos análogos a las licitaciones de obra pública.

d. El presupuesto debería ser planificado por todas los organismos del Estado con antelación a la contratación, con la presencia de alguna agencia independiente que monitoree el proceso. La publicidad debería justificarse en función de campañas con objetivos claros de comunicación. De esta manera, el presupuesto de publicidad no queda determinado por la inversión en las actividades más rentables en términos de gobernabilidad.

---

<sup>12</sup> Ver <http://www.ivc.org.ar/> para más información.

<sup>13</sup> Ver “Principios básicos de la regulación de la publicidad oficial”, de la ADC-OSI.



e. Todo organismo estatal debiera estar obligado por ley a publicar toda la información relevante referente a contratos, montos, objetivos de campaña, a fin de incrementar la transparencia del proceso. Esto no implica “atar de manos” al gobierno para la contratación de publicidad oficial, sino otorgarle algún grado de responsabilidad para con los contribuyentes.

f. Debería sancionarse una legislación que regule una paulatina *descentralización* y *profesionalización* de la toma de decisiones referidas a publicidad oficial. Mediante la descentralización, los costos de negociación entre organismos del Estado imposibilitarían al partido gobernante, desde el Ejecutivo, dictaminar las campañas que crea convenientes. Mediante la profesionalización, se debería buscar que sean funcionarios *técnicos* y no *políticos* los encargados de asignar montos y elegir medios para cursar publicidad del Estado. De esta forma, se podría comenzar a desligar el proceso de las campañas de promoción personal de candidatos o autoridades políticas de turno.

Como ejemplo de los niveles de transparencia con los cuales se ejecutan las partidas, se adjunta una copia de la explicación oficial de los criterios utilizados en la inversión en publicidad oficial, solicitada por el autor el día 17 de febrero del presente a la Secretaría de Medios de Comunicación.

No se ha analizado aquí el bienestar de los votantes, el mismo puede ser motivo de un modelo más amplio para el estudio de este fenómeno. Sin embargo, cabe aclarar que en todo proceso de inversión de fondos públicos, si los intereses de los representantes no se alinean con los de los representados, se producen distorsiones que conllevan costos a nivel social. Mi expectativa es que una mayor comprensión de los procesos de colocación de publicidad oficial contribuya a reducir estos costos.

San Andrés

## VI. REFERENCIAS

**Bartels, Larry M.** “Messages Received: The Political Impact of Media Exposure” *The American Political Science Review*, 1993, 87(2), pp. 267-285.

**Becerra, Martín A. y Mastrini, Guillermo.** 2003. “La concentración de las industrias culturales como dilema para el pluralismo: consideraciones desde América Latina”. pp. 28-41. En WWA: “*Veedurías y Observatorios: participación social en los medios de comunicación*” Ediciones La Tribu, Buenos Aires, Argentina.

**Berry, Steven y Waldfogel, Joel.** “Do Mergers increase product variety? Evidence from Radio Broadcasting” *The Quarterly Journal of Economics*, 2001, 116(3), pp. 1009-1025

**Besley, Timothy y Prat, Andrea.** “Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability” *The American Economic Review*, 2006, 96(3), pp. 720-736.

**Decreto N° 2219/1971** que dispuso la planificación y contratación de espacios publicitarios en el país y en el exterior.

**Decreto N° 993/1996** que dispuso los procedimientos para la contratación de espacios publicitarios para diferentes organismos de gobierno.

**Djankov, Simeon; McLeish, Caralee; Nenova, Tatiana y Shleifer, Andrei.** "Who Owns the Media?" *Journal of Law and Economics*, 2003, 46(2), pp. 341-81.

**Druckman, James y Parkin, Michael.** “The Impact of Media Bias: How Editorial Slant Affects Voters” *The Journal of Politics*, 2005, 67(4), pp. 1030-1049.

**Fermelo, Martha y otros.** 2005. “Una Censura Sutil: Abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina”. Informe presentado en conjunto por la *Asociación por los Derechos Civiles (ADC)* y *Open Society Institute (OSI)*, en el marco de la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta. Buenos Aires, Argentina. 127 p.

**Fermelo, Martha; Rabinovich, Eleonora, y otros.** 2008. “El Precio del Silencio: Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina”. Informe presentado en conjunto por la *Asociación por los Derechos Civiles (ADC)* y *Open Society Institute (OSI)*, en el marco de la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta. Buenos Aires, Argentina. 192 p.

**Froeb, Luke; Gandhi, Amit; Tschantz, Steven; y Werden, Gregory.** “Post-merger Product Repositioning” *The Journal of Industrial Economics*, 2008, 56(1), pp. 46-67.

**O’Donnell, María.** 2007. “Capítulo 2: La degeneración de la publicidad oficial”. pp. 49-118. En O’Donnell, M. 2007. “*Propaganda K: Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*”. Editorial Planeta. Buenos Aires, Argentina. 244 p.

**Rosse, James N.** "Estimating Cost Function Parameters Without Using Cost Data: Illustrated Methodology", *Econometrica*, 1970, 38(2), pp. 256-275.

**Saba, Roberto; Fermelo, Martha; Rabinovich, Eleonora, y otros.** 2006. “Principios Básicos para la Regulación de la Publicidad Oficial”. Informe presentado en conjunto por la

*Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y Open Society Institute (OSI)*, en el marco de la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta. Buenos Aires, Argentina. 35 p.

**Strömberg, David.** “Mass Media Competition, Political Competition, and Public Policy”  
*The Review of Economic Studies*, 2004, 71(1), pp. 265-284.



Universidad de  
**SanAndrés**