





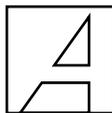
**2** | 2011

# DIÁLOGO POLÍTICO

---

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXVIII - N° 2 - Junio, 2011



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

**Editor**

Konrad-Adenauer-Stiftung  
Asociación Civil

**Director**

Dr. Bernd Löhmann

**Consejo de Redacción**

Dr. Peter Fischer-Bollin  
Peter-Alberto Behrens  
Gisela Elsner  
Olaf Jacob  
Frank Priess  
Susanne Käss  
Dr. Christian Steiner

**Jefe de Redacción**

Dr. Esteban Mizrahi

**Coordinadora de Redacción**

Sofía Chico

**Corrección**

Jimena Timor

**Traducción**

Renate Hoffmann

**Diseño**

Adriana Martínez

**Diagramación**

Ana Uranga B.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°  
C1008AAW  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel.: (54-11) 4326-2552  
info.buenosaires@kas.de  
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca  
la Ley 11.723

ISSN 1667-314

Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

# **Política e Internet en América Latina**



# Índice

## EDITORIAL

PETER-ALBERTO BEHRENS 9

## DOSSIER

### **Política e Internet en América Latina**

Desafíos jurídicos de la gran ola 13

DORIS RÉNIZ CABALLERO

Partidos políticos 2.0: mandatos para la nueva acción política 39

CARMEN BEATRIZ FERNÁNDEZ

Internet y política en América Latina: 61

hacia un ejercicio más democrático y republicano

CELEDONIO VON WUTHENAU

Seguimiento e intervención en escenarios 83

y situaciones de riesgo y crisis en los nuevos medios sociales

OCTAVIO ISLAS

Medios de comunicación latinoamericanos: 105

¿quién nos informa acerca del informante?

ANA JACOBY

## DOCUMENTOS Y CONFERENCIAS

Weimar 2.0 123

Acerca de la pérdida del espacio público

WOLFGANG DONSBACH

Indicadores de Desarrollo Mediático: marco para evaluar  
el desarrollo de los medios de comunicación social  
UNESCO 137

Neutralidad de la Red: los diez mitos del debate  
y la necesidad de una discusión más concreta  
ROBIN MEYER-LUCHT 169

## ENSAYOS

Discusión:  
Decisionismo político en Argentina y América Latina 173

El decisionismo revisitado.  
Un contrapunto entre los gobiernos de Menem y Kirchner  
JAVIER FLAX 175

Decisionismo transicional y programático  
en Argentina y América Latina  
MARCOS NOVARO 201

## EDITORIAL

Actualmente, la presencia de Internet ya forma parte de la cotidianidad en América Latina. Nos resulta difícil imaginar que hace apenas 10 años, un acceso medianamente veloz a Internet fuera un lujo tanto desde el punto de vista tecnológico como económico para el común de los habitantes. No son pocos los cibernautas latinoamericanos que, igual que sus coetáneos europeos o norteamericanos, hoy simplemente son incapaces de concebir un mundo sin páginas web ni correo electrónico. Facebook, Twitter o LinkedIn ya son tan imprescindibles para sus vidas como el teléfono celular para la gran mayoría de la población. Ciertamente, esta realidad aún no se aplica a todos. La penetración de Internet en las sociedades de la región, pese a su dinámica ascendente, no deja de ser modesta. Pero los datos no siempre reflejan el acceso a Internet vía cibercafés o terminales de uso comunitario, que especialmente en zonas rurales es cada vez más amplia. Y en una perspectiva no muy lejana, también será un hecho el acceso a Internet por medio de la telefonía celular. Es incuestionable, entonces, que la brecha digital, al menos en su acepción tecnológica, pronto será cancelada. Se trata meramente de una cuestión de tiempo.

Tampoco existe la menor duda que desde su inicio Internet despertó grandes expectativas en lo político. Muchas de ellas estuvieron relacionadas con la idea de disponer de un novedoso y muy prometedor canal de comunicación, dinámico y directo, para el marketing electoral. Otras se relacionaban –y aún lo hacen– con un ideal utópico de democracia directa, de ágora virtual que renueve un sistema representativo de democracia percibido por algunos como corrompido y obsoleto. Sin embargo, la realidad es que el uso político de Internet es ínfimo, incluso en aquellas sociedades

en las que la penetración de Internet es ya casi completa. Una de las razones por las que hasta ahora no dedicamos ningún número de DIÁLOGO POLÍTICO a Internet es justamente por esto: la relevancia y el impacto *real* de Internet para la política en América Latina no pasaban de ser marginales. El conocido blog de la cubana Y. Sánchez “generación Y” parecía confirmar más bien el carácter estructuralmente marginal e incluso anti-sistémico de Internet en la política latinoamericana. Las primeras llamadas de atención surgieron a lo largo de 2009 y 2010. Quizás por inspiración de la campaña presidencial de B. Obama en EE.UU., en la cual el uso de Internet fue decisivo, muchos políticos latinoamericanos empezaron a incursionar más fuertemente en este medio. Allí estaba el presidente brasileño Lula da Silva con un blog presidencial, el presidente venezolano Chávez con su perfil “chavez candanga” en Twitter. De la misma forma adquirió notoriedad el uso que hace la presidente argentina Cristina Fernández de Kirchner de Twitter y también algunos de los miembros de su gabinete, como su ministro de Relaciones Exteriores, H. Timerman. Sin embargo, el hecho que en este contexto resultó ser uno de los más visibles fue el de la campaña de A. Mockus, candidato presidencial del Partido Verde en las elecciones presidenciales de Colombia 2010. Las encuestas mostraron en muy poco tiempo un aumento drástico en la popularidad de Mockus, que casi de forma refleja fue asociado a su popularidad en las redes sociales. El perfil de Facebook de Mockus superaba con mucho, en número de amigos y seguidores, al de su rival del partido de la U, Álvaro Santos. La victoria, por otro lado casi apabullante, de Santos sobre Mockus rectificó un cuadro fuertemente desfigurado por suposiciones y expectativas exageradas.

Salta a la vista que en la región está poco desarrollado todo el potencial que Internet ofrece para el así llamado e-gobierno. E incluso son pocas las movilizaciones políticas y/o ciudadanas de la región en las que Internet haya jugado un rol protagónico. Únicamente en Venezuela se destacan acciones iniciadas por Internet en momentos electorales, de cara a sortear los masivos obstáculos impuestos por el gobierno de Chávez. Pero no se registra en la región ningún movimiento originado por y en Internet, como los respectivos movimientos “Piratas” de Noruega o de Alemania. Pese a todo, este es buen momento para hacer en DIÁLOGO POLÍTICO un primer balance de la relación entre política e Internet en América Latina. Y este balance no se ciñe sólo al uso más o menos político que pueda hacerse de la Red. La relación entre Internet y política va mucho más allá. Las polémicas

que se desataron en torno a Google y a Facebook en relación con temas como la propiedad intelectual o la privacidad, o los planteamientos en torno a la neutralidad de Internet, revelan ante todo una cosa: que también allí se pide la presencia reguladora de la política –incluso por aquellos que en otras situaciones ensalzan su carácter libertario y anárquico. En forma parecida, la política tampoco se libra de tomar decisiones, que a primera vista parecerían revestir un carácter eminentemente técnico. Pero tal como sucede con la radiodifusión por vía digital, el decidirse por adoptar la norma japonesa o francesa puede llevar consigo consecuencias de un profundo impacto para todo lo relacionado con las comunicaciones, incluidos los servicios de provisión de Internet.

Como se ve, nos hemos decidido por enfocar la relación entre política e Internet de la forma más amplia posible. Esperamos que este enfoque convenga a nuestros lectores y les permita disfrutar de los diversos artículos.

PETER-ALBERTO BEHRENS  
Director del Programa Regional  
“Medios de Comunicación y Democracia en  
América Latina” de la Fundación Konrad Adenauer  
con sede en Buenos Aires



DOSSIER

## **Desafíos jurídicos de la gran ola**

Doris Réniz Caballero

### **I. Introducción**

Alvin Toffler, intelectual muy conocido y respetado en el mundo, autor del libro *La tercera ola*, sostiene que la humanidad encara su tercer capítulo. Ya afrontó el primero con el paso de la civilización nómada a la agraria, época en que la comunicación se efectuaba *uno a uno* a través de los escribas y mensajeros que llevaban la información obtenida de un lugar a otro.

En la segunda ola, la de la Revolución Industrial y la sociedad de masas, la burocracia y las corporaciones, la dinámica de la comunicación se dio uno a varios, gracias a que la invención de la imprenta trajo consigo la aparición del periódico y de otros medios de comunicación, que fueron utilizados por unos pocos periodistas para difundir la información a un número amplio de personas, por lo cual, según el autor, no fue casual que así como la producción, la información se caracterizara por la masificación.

Y la *tercera ola*, la actual, nace con una sociedad post-industrial donde la comunicación ocurre de *varios a varios*; se va personalizando por la inte-

#### **DORIS RÉNIZ CABALLERO**

Abogada, comunicadora social, politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana. Se desempeñó como coordinadora académica de la especialización en Derecho de la Comunicación. Decana del Medio Universitario en la Facultad de Comunicación y Lenguaje de la Universidad Javeriana. Profesora, conferencista en el país y en el exterior, y autora de artículos y documentos publicados sobre derecho de la comunicación.

ractividad y la especialización. Es el momento de la variedad de canales de televisión, de las revistas especializadas, de los computadores que propician la intercomunicación, de los teléfonos celulares, de Internet, de las redes sociales.

## II. La información y la comunicación, razón de ser de las tecnologías

La información se reinstaló en la sociedad como elemento fundamental, como materia prima y razón de ser de las nuevas tecnologías en sus distintas aplicaciones. La herramienta principal ha sido el computador, utilizado para el procesamiento, almacenamiento, recuperación y transmisión de la información tanto en el ámbito económico como en el social; de ahí que este amplio empleo de las tecnologías para la información y la comunicación sea la característica distintiva de la *sociedad de la información*.

La revista *Science* publicó los resultados de un estudio sobre el crecimiento de la capacidad de almacenaje de información entre 1986 y 2007. La investigación indica que los seres humanos fueron capaces de almacenar 295 exabytes de información hasta 2007. Para mayor precisión, es importante anotar que un exabyte equivale a un trillón o a un millón de billones de bytes. Destaca, además, que 2002 podría considerarse el comienzo de la era digital por ser el primer año en que la capacidad de almacenaje digital superó la capacidad análoga. En 2007, casi el 94% de la memoria está en forma digital. En este mismo año, la gente compartió 65 exabytes de información por medio de sistemas de comunicación de doble vía, como teléfonos celulares, por ejemplo, semejante a que cada persona en el mundo comunicara diariamente el contenido de 6 periódicos.<sup>1</sup>

Esa realidad refleja lo que ocurre en la era de la información, que se concibe como: “Nuevo sistema tecnológico, económico y social. Una economía en la que el incremento de productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos naturales), sino de la aplicación de conocimientos e información a la gestión, producción y distribución, tanto en los procesos como en los productos” (Castells, 1998).

Las aplicaciones abren perspectivas inéditas en distintos ámbitos. Por ejemplo: la educación a distancia y los servicios de aprendizaje electrónico

para una formación al alcance de todos; el gobierno electrónico en aras de las transparencia y la participación ciudadana; la telemedicina y servicios de tele-asistencia sanitaria; el teletrabajo y las empresas virtuales que propician la organización del trabajo y la movilización de las competencias; el comercio electrónico y el entretenimiento.

Estas apuestas de la sociedad de la información acarrearán conflictos que inciden en la población cuando el acceso no se sitúa al alcance de algunos sectores, acentuando la disparidad social, y atropellan a los usuarios de las tecnologías cuando se incurre en nuevas formas de delincuencia como la piratería, la violación de los datos personales y de la propiedad intelectual. A ello ha contribuido Internet, que es el espacio de la libertad, en el que los cibernautas no tienen muchas barreras para comunicarse, expresarse, desarrollar experiencias de investigación y culturales de cualquier tipo. Su poder de acción es ilimitado, exento de intervenciones públicas.

Existe un ranking revelador de la Academia Internacional de Ciencias y Artes Digitales que refleja cómo utilizó la sociedad, en la primera década del siglo XXI, las herramientas digitales para informarse, comprar, vender, educarse, intercambiar archivos y llamarse. En el ranking se hace mención de los siguientes aciertos de Internet:

- El cambio significativo de la censura después de la denuncia colectiva de un régimen que no logró acallar a sus ciudadanos cuando los iraníes se volcaron a Twitter durante los disturbios en 2009.
- Una nueva forma de hacer política a través de canales como Facebook y Flickr, demostrada al mundo por la campaña presidencial de Barack Obama y su forma de financiarla con donaciones.
- La sencilla propuesta de avisos clasificados en la Red del portal Craigslist constituyó uno de los fenómenos de Internet en Estados Unidos. Cubre más de 500 ciudades de 50 países y en muchos lugares les ha arrebatado ese negocio a los periódicos.
- El salto que dio hacia la democratización del conocimiento a nivel mundial Wikipedia, la enciclopedia, redactada por los mismos cibernautas, de libre acceso a Internet.
- El punto de partida hacia la proliferación impensada de los celulares inteligentes con Internet incorporado lo constituyó el nacimiento del iPhone en 2007. Las ventas han superado con creces las de los computadores portátiles y dispararon en Colombia la conectividad a la Red.

- La iniciación de una polémica sobre la libre circulación de contenidos musicales y de video, provocada por Napster, que puso en aprietos a los gobiernos de la Unión Europea y de Estados Unidos. Los numerosos tentáculos de los motores de búsqueda, con Google a la cabeza, unos de cuyos brazos son Google Earth y YouTube, destacado por ser parte de la revolución del video en Internet (*El Tiempo*, 2009, págs. 1-20).

### **III. Proyección de la sociedad de la información en América Latina**

Internet, creada inicialmente para la industria militar, se infiltró en la cotidianidad del mundo. El correo electrónico o e-mail acortó las distancias e implantó la instantaneidad. La telefonía celular se constituyó en una herramienta de trabajo trascendental e indispensable. El uso de estos instrumentos transformó la información y la comunicación y ha ido aproximando el planeta cada vez más al concepto de aldea global.

Durante los últimos veinte años, Europa, Estados Unidos y algunos países de Asia consolidaron una industria de TIC altamente competitiva, mientras que países pobres y periféricos quedaron como simples consumidores pasivos de TIC.

Por su parte, con Brasil como líder regional y noveno a nivel mundial en banda ancha, América Latina cuenta con más de 100 millones de personas que utilizan la Red. Este crecimiento acentuado de usuarios de la Red fue registrado por la firma de mercados tecnológicos comScore, en un estudio comparativo, entre enero de 2010 y enero de 2011, que puede apreciarse en el Anexo 1 (*El Tiempo*, 29-3-2011).

Anualmente, el Foro Económico Mundial realiza un estudio en el que evalúa las capacidades tecnológicas de alrededor de 138 países, con la certidumbre de que la tecnología puede ayudar a crear un mundo mejor en la era digital. El estudio se centra en el poder de las tecnologías de la información y la comunicación para transformar la sociedad en la próxima década a través de la modernización y la innovación. Analiza tres áreas: ambientes de negocios, regulación e infraestructura; aprecia el nivel de preparación de los gobiernos, empresas y consumidores frente a la tecnología y el grado de disponibilidad de la misma.

El Foro Económico Mundial plantea que el uso de la tecnología hoy es más importante que nunca: “tras una de las crisis económicas más serias en décadas”, cree que hay esperanza para los países en desarrollo y en la conclusión de su reporte afirma: “La próxima década verá cómo se transforma Internet a nivel global desde una arena dominada por los países avanzados a una donde las economías emergentes se volverán dominantes”.

El panorama global que plantea la décima edición del estudio en su versión de 2011, sobre 138 países, se incluye en el Anexo 2 (BBC Mundo - Colombia.com, 13-4-2011; Iregui, 2011).

Suecia y Singapur son los países más competitivos en la economía digital a nivel mundial, mientras que los países latinoamericanos, en su mayoría, ocupan posiciones rezagadas. Ningún país de América Latina aparece en las primeras 30 posiciones de la tabla de preparación digital. Unos pocos países muestran motivos de progreso en el desarrollo de las TIC; son una minoría en una región; otros parecen no estar muy interesados en desplegar todo el potencial de las TIC.

Entre las naciones que han mostrado avances notables en la región se encuentran: Chile (39): debe su adelanto a la competencia del país en el mercado telefónico y de Internet; al sistema legal que promueve la innovación; a las iniciativas para atraer proyectos digitales, entre ellos un programa que ofrece hasta US\$40.000 para que emprendedores permanezcan en Chile por seis meses y accedan a capital de inversionistas del país. Empieza a ser catalogado como el Silicon Valley de Sudamérica (equiparándolo con la sede de las empresas tecnológicas más exitosas de EE.UU.). Brasil (56); Uruguay (45): ascendió 12 lugares en un año en la lista y 20 puestos en el transcurso de 2 años, escalamiento que debe, entre otras razones, a la difusión gubernamental de las nuevas tecnologías. Costa Rica (46): tiene un alto grado de preparación entre los ciudadanos más interesados en las TIC. Es el séptimo país en el mundo en preparación individual sobre el uso de las TIC. Colombia (58): avanzó dos posiciones en el ranking de este año y se ubicó en el quinto puesto en la región. El informe destaca que “*ha consolidado sus logros*” de años pasados en materia de TIC. México (78) se ha mantenido sin avances ni retrocesos; Perú (89): subió al mismo lugar de hace dos años, después de haber superado su racha de cuatro años perdiendo posiciones. Han descendido en sus posiciones Panamá (60), El Salvador (92), Guatemala (94), Argentina (96), que ha disminuido en más de 30 posiciones en cinco años, y Venezuela (119).

Los países ubicados en las posiciones postreras, como Honduras (103), Ecuador (108), Venezuela (119), Paraguay (127) (ocupa el mismo puesto que el año pasado), Nicaragua (128) y Bolivia (135) deben su posición al insuficiente cometido de sus gobiernos en las políticas para el desarrollo de las TIC. Algunos forzando las regulaciones y desestimando la trascendencia de las tecnologías y otros no propiciando el clima de negocios para la proyección de las TIC. Bolivia, por ejemplo, se ubica en el escalón 135 de 138 países y cayó cuatro lugares entre 2010 y 2011. Según se desprende de los datos del estudio del FEM, el marco legal del país, la falta de protección a la propiedad industrial y la falta de promoción de la tecnología por el gobierno hacen que el país esté menos preparado para la economía digital.

#### **IV. Los avances de Colombia**

No fue fortuito el avance significativo en materia de conectividad que tuvo Colombia durante la década que finalizó en 2010. En 2009 expidió la Ley 1.341, “[p]or la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”. La mencionada ley prevé en los principios orientadores que “la investigación, el fomento, la promoción y el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones son una política de Estado que involucra a todos los sectores y niveles de la administración pública y de la sociedad para contribuir al desarrollo educativo, cultural, económico, social y político e incrementar la productividad, la competitividad, el respeto a los derechos humanos inherentes y la inclusión social”.

La innovación de la mencionada ley consiste en la introducción de un cambio significativo, tanto en el sector como en la regulación, por cuanto la prestación de los servicios de telecomunicaciones del país, inspirada en la clasificación de los servicios de la UIT, como podía apreciarse en la Ley 72 de 1989 y en el Decreto Ley 1.900 de 1990, fue modificada y migró a un modelo de título habilitante convergente que incluye la prestación de todos los servicios de telecomunicaciones indistintamente, abarcando e integrando el sector de las telecomunicaciones como uno solo, en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, generando así un

marco normativo convergente y con condiciones equilibradas para todos los operadores. “Pero no por ello se puede inferir entonces que ya no existen los servicios de telecomunicaciones, pues esta diferenciación que obedece a características técnicas de cada servicio no puede desaparecer con la expedición de la ley. En esencia, la telefonía fija seguirá siendo telefonía, el internet continuará denominándose internet, los servicios móviles mantendrán sus distinciones, en fin, no desaparecen los servicios como tal, sino que todos indistintamente se enmarcarán en una sola categoría, habilitada por la ley, sin ninguna distinción, pues es claro que a pesar de la convergencia, hoy conservan sus distinciones particulares” (Jurado Parra - Noticintel, 2009).

Este cambio normativo acopia los principios de política contemplados en el Decreto 2.870 de 2007, que ya había plasmado el anteriormente denominado Ministerio de Comunicaciones.

En el cuadro empresarial de Colombia también se reflejó el cambio. Marcas como Orbitel, Telecom, Ola, salieron del mercado por fusiones, ventas o terminaciones de compañías para dar paso a los jugadores globales que compiten con las de Movistar, Telmex, DirecTV, Tigo y otras.

Los habitantes del país hicieron lo propio. El *Boletín Trimestral TIC*, sobre el cuarto trimestre de 2010, realizado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, señala que en el país existían hasta diciembre de ese año:

- 4.384.181 suscriptores de Internet fijo y móvil, es decir, que había 9,6 suscriptores por cada 100 habitantes.
- 44.477.653 abonados a telefonía móvil, que equivalen a 97,74 abonados por cada 100 habitantes.
- 92% es la cobertura de la televisión pública nacional; 86% el de la televisión abierta y 75% el de la televisión regional.
- 32% fue el crecimiento de suscriptores de Internet fijo y móvil al 31 de diciembre de 2010, lo cual revela el crecimiento del índice de variación con respecto al primer trimestre del mencionado año.
- 87% fue la variación de suscriptores entre 2009 y 2010 al pasar de 3.1 millones a 4.38 millones.
- 8,3% equivale al aumento de 337.189 suscriptores en el tercer trimestre de 2010.
- 44,14% corresponde al crecimiento de infraestructura durante 2010. De 2.2 millones de conexiones de banda ancha se pasó a 3.6 millones.<sup>2</sup>

## A. El Programa Tecnológico Vive Digital

Colombia espera incrementar el uso de Internet a través del Plan Tecnológico Vive Digital, cuya meta para 2014 es:

- pasar de 2.2 millones a 8.8 millones de colombianos conectados a Internet;
- pasar del 7% al 50% de pymes que usen la tecnología;
- pasar de 200 a 700 municipios conectados a la autopista de la información a través de redes de fibra óptica.

Es la primera vez que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se presentan como un eje transversal del gobierno, a partir del cual se fortalecerá la innovación y la competitividad con una inversión de 5.5 billones de pesos para el *Plan Tecnológico Vive Digital*, cuya estrategia para los próximos cuatro años pretende el desarrollo del ecosistema digital en el país y la masificación de Internet.

No obstante, existen barreras para la masificación de Internet, entre ellas el bajo poder adquisitivo de los colombianos, los altos costos para desplegar infraestructura y los limitados recursos de inversión por parte del Estado (Orduz, 2010).

## B. Computadores para educar

El gobierno colombiano, desde hace una década, promueve el acceso de niños y jóvenes a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Consciente de que constituyen un aporte concreto al desarrollo del país, impulsa dos iniciativas que se desarrollan a través de los programas *Computadores para educar*.

A cargo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, contribuye a mejorar la infraestructura de las sedes educativas, a la cualificación docente, al incremento de la calidad de la educación y a la expansión de las oportunidades de las nuevas generaciones.

## C. Compartel

Promueve la conectividad (Internet) de las instituciones públicas, sedes educativas, alcaldías, batallones militares, juzgados, concejos municipales y hospitales (*El Tiempo*, 2010).

## D. La masificación del dominio .co

Con el dominio *.co* se identifican las direcciones del país en Internet. Le fue asignado a Colombia por el regulador Icann (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), la organización mundial que coordina la asignación de direcciones de Internet. Es propiedad del gobierno colombiano. Gestionado y comercializado por una empresa privada con el fin de masificar este servicio, simplificando el proceso de registro para posibilitar la adquisición de un espacio en la Red mediante un trámite de solo cinco (5) minutos y para hacerlo más sencillo y de fácil recordación, dado que el usuario, manteniendo la misma dirección, no tiene que antecederla con una extensión *.com*.

Es visto como un desafío al popular *.com* por cuanto desde su lanzamiento en julio pasado se inscribieron más de 600.000 registros con el dominio *.co*, siendo cada vez mayor su popularidad entre las direcciones en la Red. El 38% de las compañías que solicitaron el dominio *.co* son de Estados Unidos y el 20% provienen de Europa, en especial del Reino Unido (*El Tiempo*, 14-11-2010).

## E. La portabilidad numérica

Permitirá a los usuarios de telefonía móvil cambiar de operador conservando su número. La Ley 1.245 de 2008 entrará en vigencia a partir del 15 de julio del año en curso. Otorga un nuevo poder de decisión al consumidor, quien podrá disponer de los tres dígitos que antes eran exclusividad de los operadores y, con ello, trasladar su línea a la empresa más conveniente para sus intereses (*El Espectador*, 11-3-2011).

## F. El teletrabajo

La Ley 1.221 de 2008 fue expedida para promover y regular el teletrabajo, definiéndolo, en el artículo 2, como “la forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación –TIC– para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo”.

## G. Telesalud

Los lineamientos para el desarrollo de la telesalud en Colombia están establecidos en la Ley 1.419 de 2010, que define la telesalud como “el conjunto de actividades relacionadas con la salud, servicios y métodos, los cuales se llevan a cabo a distancia con la ayuda de las tecnologías de la información y telecomunicaciones. Incluye, entre otras, la Telemedicina y la Teleeducación en salud”.

## H. Gerencia de tecnología

En su infraestructura organizacional, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones vinculó al primer CTO (Chief Technology Officer o Gerente de Tecnología) del Estado para liderar la transformación digital del sector público en Colombia. El funcionario tiene la responsabilidad de realizar la agenda tecnológica y digital del gobierno, para lo cual debe tomar decisiones de gran trascendencia, dado que cada una tiene su propio impacto económico social y ambiental en el salto tecnológico que se está implementando en el país. Concretamente, en el corto plazo, sus tareas son: la conversión de todos los trámites del Estado a formato digital, la construcción de la plataforma para acceder a los servicios notariales por Internet y la realización del proyecto “Congreso en línea” (*El Espectador*, 2010).

## I. Gobierno en línea

Con este programa social el gobierno busca desarrollar trámites y servicios virtuales que faciliten y hagan más transparente la relación de los ciudadanos con el Estado. Constituye el soporte de la conexión a Internet entre los ciudadanos y las diferentes entidades oficiales.

Colombia ocupa el primer puesto en la región en participación y gobierno electrónico y el noveno en servicios de gobierno en línea, según el último reporte de Naciones Unidas.

## J. Gestión ambiental: programa de reciclaje electrónico

En Colombia, liderados por los empresarios y el gobierno, existen nueve programas de post-consumo: cuatro obligatorios y cinco voluntarios,

para que sus habitantes arrojen los desperdicios, entre ellos los electrónicos y eléctricos, en sitios adecuados, donde se destruyan sin contaminar. La iniciativa, pionera en Europa, solo se aplica en los países suramericanos de Colombia y Brasil.

## K. Los retos del gobierno en esta apuesta digital

- *Infraestructura*: inversión de recursos estatales por aproximadamente US\$ 200 millones para llevar la fibra óptica a los municipios. Promover la instalación de un cable submarino de acceso a Internet por la costa pacífica. Incentivar el desarrollo de redes 3G y 4G. Asignar el uso del espectro de 1.9 Ghz y 2.5 Ghz.
- *Servicios*: exonerar del pago del IVA (Impuesto al Valor Agregado) por el servicio de Internet a los estratos uno, dos y tres. Reducción de los aranceles para los computadores para incentivar la compra.
- *Usuarios*: creación de 800 tecno-centros para capacitación en tecnología en municipios retirados y zonas periféricas de las ciudades. Enfatizar la capacitación de maestros y microempresas. Mejorar, para mayor eficiencia, el régimen de protección al usuario.
- *Aplicaciones*: propuesta de sus propias aplicaciones por cada Ministerio. Incentivar la creación de aplicaciones para teléfonos móviles mediante un fondo que se inició con US\$ 30 millones. Crear aplicaciones para micro, pequeñas y medianas empresas.

## V. El papel jurídico de la información en Internet

El lento progreso de la sociedad de la información en el escenario latinoamericano contrasta con la dinámica veloz de las tecnologías de la información y de la comunicación, que ofrece a los usuarios infinitas ventajas con las que podrán beneficiarse si se concientizan como ciudadanos del mundo de que la creatividad tecnológica no da espera. 2010 marcó el inicio de una nueva década y el comienzo de un quinquenio que promete varias novedades en esta área, encaminadas a ahorrar costos, facilitar procesos, terminar con las limitantes de espacios y fortalecer más el concepto de movilidad (Farfán - Quiroga Sánchez, 2010).

Para encarrilar todos estos avatares de la *tercera ola*, es imprescindible adoptar medidas tendientes a enfrentar la incontenible velocidad con que avanzan las tecnologías de la información y de la comunicación proyectando programas y acciones de apoyo para la viabilidad del acceso, el fomento del conocimiento, la calidad de los contenidos y el uso eficiente de esas nuevas tecnologías. Asimismo, adoptando medidas encaminadas a contrarrestar actos ilícitos que vayan en contravía con el buen usufructo a que tiene derecho la sociedad, sujeto de la libertad de expresión y de información.

Concuera con ello el artículo 2 de la Ley 1.341 de 2009 cuando expresa: “Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deben servir al interés general y es deber del Estado promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades, a todos los habitantes del territorio nacional”.

La excesiva libertad que brinda Internet no puede trastocar los derechos y las libertades de las personas, quienes en el ciberespacio también deben gozar de protección y contar con garantías cuando navegan por la Red en ejercicio de la libertad de información, lo cual ha dado lugar al nacimiento de un público cada vez más activo y presente en los acontecimientos cotidianos, generándose fuertes grupos de opinión, cada uno de ellos con un orden de valores propios, que se enfrentan a la noticia de la misma manera que cualquier otro grupo de consumidores afronta a su propio proveedor en cualquier otro campo.

La Ley 1.341 de 2009, ya mencionada, se encamina hacia allá; lo indica el numeral 4 del mismo artículo 2 al referirse a la “*Protección de los derechos de los usuarios*”. El Estado velará por la adecuada protección de los derechos de los usuarios de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, así como por el cumplimiento de los derechos y deberes derivados del Hábeas Data, asociados a la prestación del servicio. Para tal efecto, los proveedores y/u operadores directos deberán prestar sus servicios a precios de mercado y utilidad razonable, en los niveles de calidad establecidos en los títulos habilitantes o, en su defecto, dentro de los rangos que certifiquen las entidades competentes e idóneas en la materia y con información clara, transparente, necesaria, veraz y anterior, simultánea y de todas maneras oportuna para que los usuarios tomen sus decisiones”.

Así, en el campo de las tecnologías de la información y las comunicaciones y en otros ligados a ellas se salvaguardaron derechos de primer

orden: la expresión, la información, la comunicación, la educación y la relación con terceros.

Para entender el verdadero alcance de los anteriores enunciados legales hay que tener en cuenta que la información y la comunicación constituyen el verdadero objetivo, tanto de las tecnologías como de los usuarios. Hay que preservarlas, en el entendido de que la *información* es un bien inmaterial, el producto autónomo y previo a todo procesamiento y transmisión que de ella puede realizarse. La información se desglosa en dos momentos: el primero da forma y significado a un determinado mensaje; el segundo, dirigido a su transmisión. Se trata de dos etapas de una función única que consiste en transmitir mensajes, conocimientos e ideas, efectuándose así la *comunicación* (Frossini, 1992 - Pérez Luño, 1987 - Simitis, 1970).

Considerada en su objeto, la información es producida por quien le da forma o expresión, y por ello puede establecerse entre el autor de la información y la información misma una relación de poseedor/posesión, en términos de un derecho real. De esta manera, la información puede ser objeto de transporte, depósito, alquiler, transferencia, etc. Así nacen, se modifican y se extinguen *derechos sobre la información* que, a título de hipótesis, puede decirse que responden a los mecanismos del derecho privado.

Razonada en función de sus destinatarios, la información tiene su razón de ser en la comunicación. La realización de ese fin crea una relación necesaria entre el emisor y el receptor de informaciones. Esta relación plantea importantes cuestiones jurídicas:

- ¿Quién tiene la posición dominante en la relación emisor y receptor de informaciones?
- ¿Puede quien detenta información retenerla en lugar de comunicarla?
- ¿El destinatario potencial de la información tiene poder para reclamarla invocando el derecho humano al conocimiento?

Surgen, de este modo, una serie de problemas que se insertan en la temática del derecho público y que dan lugar a un *derecho a la información* que corre el riesgo de entrar en conflicto con los *derechos sobre la información* (Catala, 1983 - Pérez Luño, 1987).

Los problemas que suscita la protección de los derechos de quienes han creado un programa informático, es decir, la tutela del *software*, así como los contratos para la utilización de los computadores, se insertan en

el campo de los *derechos sobre la información*. En tanto que lo referente al flujo interno e internacional de datos y la protección de datos de carácter personal y de las libertades frente a la informática se englobaría en el *derecho a la información*. Ambos sectores conforman el objeto general del *derecho de la informática* (Pérez Luño, 1996).

## **VI. La protección del derecho a la información: el gran desafío**

Las nuevas tecnologías les están presentando a los derechos tradicionales como el de la libre expresión, el buen nombre, los de autor, al Código Penal y a otras ramas del derecho un desafío enorme. De esto, poco son conscientes los jóvenes, los mayores cibernautas y, por lo tanto, los más dispuestos a usufructuar las herramientas digitales, siempre novedosas por la incontenible velocidad con que avanzan las tecnologías, pero asimismo muy expuestos y desentendidos de los riesgos y peligros que ellas conllevan.

La libertad de expresión, y con ella las libertades de información y de comunicación (algunos incluso invocan el derecho fundamental a Internet),<sup>3</sup> ha cobijado la formación de infinidad de grupos diversos en Facebook, Twitter y todas las demás redes sociales existentes. No obstante, la excesiva libertad de Internet e infinita variedad de usuarios ha dado pie a amenazas, ataques y violaciones cuya gravedad es igual y, a veces, superior por las características que conllevan las redes sociales de Internet.

No hay duda de que la velocidad de la tecnología sobrepasó los marcos normativos que regulan esta materia en el mundo. A este desafío están abocados legisladores y jueces para orientar el uso de la tecnología, estimulándolo y garantizándolo cuando de beneficios se trate y tipificando las conductas ilegales de ese uso con las consiguientes sanciones, cuando a ello haya lugar.

Coincidiendo con el punto de vista de Antonio-Enrique Pérez Luño, la coyuntura presente demanda de los juristas, los filósofos y los teóricos del derecho una *"conciencia tecnológica"*, término acuñado por Vittorio Frosini para reclamar una actitud reflexiva, crítica y responsable ante los nuevos problemas que suscita la tecnología en las diversas esferas del acontecer social y ante los que ni el derecho, ni quienes lo aplican o lo estudian pueden permanecer insensibles. Solo apropiándose de esta exigencia con claridad

será posible responder a los retos de la sociedad tecnológica actual desde la Teoría del Derecho, lo que es tanto como decir que la Teoría del Derecho tiene un gran asidero en virtud de esa “*conciencia tecnológica*”.

Comprometida con este reto, la Unión Europea optó por encauzar el centro de su estrategia para el siglo XXI hacia la sociedad de la información, diseñando un plan de acción destinado a promover la utilización segura de Internet y a luchar contra los mensajes de contenidos ilícitos y perjudiciales.

Con propósitos similares avanza la gobernanza de Internet, asunto dilucidado en distintos espacios de participación y discusión. Entre ellos cabe mencionar:

- La Cumbre Mundial de Sociedad de la Información (2003-2005).
- Working Group on Internet Governance (2004-5).
- El Foro de Gobernanza de Internet (Atenas 2006 - Río 2007 - Delhi 2008 - Egipto 2009 - 2010).
- ICANN: GAC - ccNSO - GNSO - ALAC - SSAC.
- Gyganet Symposium (Atenas - Río de Janeiro).
- Algunas reuniones locales y regionales (eLAC 2007-2010).

La gobernanza de Internet, según la definición elaborada por el Working Group on Internet Governance en 2005, consiste en “el desarrollo y aplicación de principios, normas, reglas, procedimientos y programas que dan forma a la evolución y uso de Internet”. Por lo tanto, es un tema transversal, que va mucho más allá de la administración de nombres de dominio, por cuanto abarca todos aquellos aspectos relacionados con Internet, como los recursos críticos, la seguridad, la apertura y acceso, la economía, la regulación de Internet y las telecomunicaciones, el marco legal e internacional, etc.

En los espacios de debate, la región de Latinoamérica y el Caribe no ha tenido una alta representatividad y participación; así lo reflejan las cifras que se mencionan a continuación. En la primera reunión del Foro de Gobernanza de Internet en Atenas, Grecia (2006), sólo el 5% de los asistentes provenía de América Latina y el Caribe. En la segunda reunión, realizada en Río de Janeiro, Brasil, el 35% de los participantes era de América Latina y el Caribe, pero el 29% pertenecía al país anfitrión, Brasil, por lo cual la participación de la región, excluyendo a Brasil, fue de un 6% (Rojas Pérez, 2011).

En el entendido de que Internet ofrece oportunidades sin precedentes para desarrollar los derechos humanos y desempeña un papel cada vez más importante en la vida, se está difundiendo el siguiente decálogo de principios y derechos, propuestos para discusión y observaciones de los interesados en el portal ALT1040, dado que es esencial que todos los agentes, tanto públicos como privados, respeten y protejan esos derechos humanos en Internet y se tomen medidas que garanticen el funcionamiento y evolución de Internet con el fin de que cumpla y sea respetuosa con estos derechos. Los principios propuestos para facilitar la gobernanza en Internet son:

1. *Universalidad e igualdad:* todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad, derechos que deben ser respetados, protegidos y cumplidos en el entorno digital.
2. *Derechos y justicia social:* Internet es un espacio para la promoción, protección y cumplimiento de los derechos humanos y el avance de la justicia social. Toda persona tiene el deber de respetar los derechos de los demás en el entorno digital.
3. *Accesibilidad:* toda persona tiene igual derecho a acceder y utilizar Internet en forma segura y libre.
4. *Expresión y asociación:* toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir información libremente en Internet sin censura ni interferencias. Todo el mundo tiene derecho a asociarse libremente a través de Internet, con fines sociales, políticos, culturales o de otro tipo.
5. *Confidencialidad y protección de datos:* toda persona tiene derecho a la privacidad *on line*. Esto incluye el no ser vigilado, el derecho a utilizar cifrado y el derecho al anonimato. Todo el mundo tiene derecho a la protección de datos, incluyendo el control sobre la recolección, retención, transformación, eliminación y divulgación de sus datos personales.
6. *Vida, libertad y seguridad:* el derecho a la vida, la libertad y la seguridad deben ser respetados, protegidos y cumplidos en Internet. Estos derechos no deben ser infringidos o utilizados para infringir los derechos de otros.
7. *Diversidad:* la diversidad cultural y lingüística en Internet debe ser promovida; la innovación técnica y política deben alentar y facilitar la pluralidad de expresión.

8. *Igualdad*: todo el mundo tendrá acceso universal y abierto a los contenidos de Internet, libre de discriminación (de paquetes), filtrado o control de tráfico por razones comerciales, políticas o de otro.
9. *Normas y reglamento*: la arquitectura de Internet, los sistemas de comunicación y los formatos de documentos y datos se deben basar en estándares abiertos que garanticen la interoperabilidad completa, la inclusión y la igualdad de oportunidades para todos.
10. *Gobierno*: los derechos humanos y la justicia social deben ser la base jurídica y normativa sobre la que operar en Internet. Esto sucederá de manera transparente y multilateral, con un Internet basado en los principios de la participación inclusiva y la rendición de cuentas.

Chile recientemente publicó en el Diario Oficial el reglamento administrativo de la Ley de Neutralidad de Red, promulgada en 2010. Este reglamento hace visibles los derechos y deberes de usuarios y empresas proveedoras de acceso a Internet en ese país, estableciendo claramente la prohibición de bloquear arbitrariamente aplicaciones, servicios y contenidos en la Web. Las prácticas restrictivas fueron definidas de forma específica en el Reglamento para evitar interpretaciones legales en los alcances de la Ley, que consagra una Internet libre y transparente, cuyo objetivo es que los usuarios reciban la calidad del servicio que contrataron (Agencia UPI, 2011).

Navegar por Internet en forma segura es cada vez más incierto. La compañía de software de seguridad informática McAfee, en su cuarto informe anual sobre los dominios de mayor riesgo en el mundo, reveló que 6,2%, en general, es el riesgo en la Web. Aumentó en relación con 2009, que fue de 5,8%. El estudio, en tiempo real, incluyó 27 millones de dominios y analizó como amenazas de seguridad: ataques a la vulnerabilidad de los navegadores, reputación riesgosa, software malicioso, ventanas emergentes fraudulentas, correos electrónicos comerciales de gran volumen (*spam*), robo electrónico y asociaciones con otros sitios de riesgo.<sup>4</sup>

Sucede que de la mano de los adelantos tecnológicos han surgido atropellos a la información y a la comunicación, ocasionados por quienes buscan aprovecharse de las producciones, inventos y creaciones publicadas en la mayor red mundial de información. Hace poco presenciamos el debate sobre la Ley Sinde en España, cuyo propósito era combatir la piratería en Internet, sancionando los sitios web que permiten las descargas sin autorización de los propietarios de los derechos de autor.

En Colombia, un debate similar ha despertado el Proyecto de Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos en Internet, propuesto por el gobierno nacional, como una política de Estado contenida en el Plan de Desarrollo, con el fin de actualizar la legislación en esa materia para responder a la problemática de las infracciones que se cometen contra estos derechos en Internet. El objetivo es apoyar a los autores y titulares de derechos de autor y derechos conexos en la lucha contra el uso ilegal de obras y prestaciones protegidas por estos derechos en el entorno digital. Desde el punto de vista penal, el proyecto de ley contempla la adición de un numeral al artículo 271 del Código Penal, tipificando la conducta considerada como “piratería en Internet”, en la que se incurre cuando se utilizan soportes digitales de obras protegidas sin contar con la autorización de los autores y titulares de estos derechos.

Nuevas normas al Código Penal colombiano también le introdujo la Ley 1.273 de 2009, con tipos punibles relacionados con los delitos informáticos y la protección de la información. Tales delitos son considerados como el conjunto de conductas criminales que se realizan a través del ordenador electrónico o que afectan el funcionamiento de los sistemas informáticos. Entre las conductas delictivas de mayor incidencia pueden mencionarse: transferencia no consentida de activos a través de la banca virtual, estafas en la Web, phishing, “Smshing”, vishing, falsas loterías o falsas herencias, estafas a través de los portales web, mensajes de texto que anuncian falsos premios, pornografía infantil, spam.

La ley establece entre cuatro y ocho años de cárcel a las personas que cometan algunas de las conductas tipificadas y multas que oscilan entre los 100 y los 1.000 salarios mínimos mensuales vigentes, es decir, entre \$53.500 millones y \$535 millones de pesos colombianos, equivalentes a US\$18.448 y US\$184.482.

En ocasiones, las categorías que definen un delito informático son aún mayores y complejas y pueden incluir delitos tradicionales como el fraude, el robo, el chantaje, la falsificación y la malversación de caudales públicos en los cuales hayan sido utilizados ordenadores y redes. Son cometidos en los sistemas de información por quienes se valen de la vulnerabilidad tanto en los programas como en los procedimientos y extienden sus malas acciones hasta la llamada “ingeniería social”, que consiste en la obtención de información privilegiada como nombres de usuarios, haciéndoles creer, por ejemplo, que son empleados bancarios

o de alguna empresa comercial que buscan solamente la actualización de datos.

Seiscientos millones de dólares se invirtieron en todo el mundo durante 2008 para luchar contra la delincuencia electrónica. Este tipo de crimen costó más de un billón de dólares, según el informe *Economías desprotegidas: protegiendo la información vital*.

En Colombia, la Policía Nacional, desde 2002, cuenta con un grupo especializado para la investigación de estas conductas delictivas que se incrementan con la rapidez que avanza la tecnología (Policía Nacional de Colombia, 2009).

Durante el 4 y el 7 de octubre de 2010, se llevó a cabo en Medellín la IX Reunión del Grupo de Trabajo Latinoamericano sobre Delitos Tecnológicos de Interpol (GTLDTI), entidad que junto con la Policía Nacional, a través de la Dirección de Investigación Criminal, lideró la reunión con el objetivo general de fomentar la cooperación y el intercambio de información entre los países miembros de Interpol, así como de favorecer la formación de los policías que atienden las investigaciones de la ciber-criminalidad. Al grupo de trabajo pertenecen cuerpos policiales de Iberoamérica, concretamente de los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela y Uruguay.

## A. Pornografía infantil

Los servicios interactivos que ofrece Internet han propiciado la transferencia y venta de pornografía con menores a través de las redes de información. Recientemente, la Agencia de Policía Europea (Europol) ejecutó el mayor operativo contra la pornografía infantil del que se tenga registro. En una labor coordinada en todo el continente, desmanteló la mayor red de pederastas descubierta hasta ahora. Una comunidad virtual de 70.000 miembros en 30 países que ha abusado de al menos 230 menores, puestos bajo protección. De 670 sospechosos han sido detenidos 184 en 13 países.

Los videos de pornografía infantil llegan a los 63 puntos, lo que evidencia un flujo preocupante de contenido ilegal solicitado en el país. Los depredadores sexuales han intensificado el uso de redes como Facebook. Adicionalmente, preocupa a los padres que los nuevos aparatos electró-

nicos *tablet*, como el iPad, aportan mayor privacidad en el consumo de contenidos para adultos. En cambio, ha sido aplaudido por la industria del porno.

La Corporación de Asignación de Nombres y Números en Internet (Icann) aprobó formalmente la creación del dominio .xxx, para facilitar la identificación de los sitios web con contenido pornográfico, por cuanto se espera que, al igual que las direcciones de sitios asociados con educación terminan en .edu y los gubernamentales en .gov, los espacios en Internet con información para adultos se identifiquen con .xxx. La disputa por esta aprobación ha intensificado la tensión de las relaciones entre los gobiernos (hay representación de más de 100 gobiernos) y la Icann. Incluso, varias de las naciones influyentes proyectan trasladar el control sobre los dominios de Internet a las Naciones Unidas, que está bajo el control de los países, en cambio la Icann sirve a “múltiples grupos de interés” (*El Espectador*, 21-3-2009, pág. 22).

Colombia cuenta con herramientas legales para perseguir y castigar a los delincuentes nacionales e internacionales que usan a los infantes y adolescentes para cometer diversas modalidades de explotación sexual. La Ley 1.329 de 2009 modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes; crea el Capítulo de los Delitos de Explotación Sexual y tipifica las demás conductas asociadas y ajusta algunos delitos ya existentes en el Código Penal, como la utilización de medios de comunicación para solicitar u ofrecer explotación sexual, al cual se le incorporaron otros medios como la telefonía celular para facilitar su investigación judicial.

Asimismo, la Ley 1.336 de 2009 adiciona y refuerza la Ley 679 de 2001 sobre la lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes, castigando, entre otros, la tenencia, porte o almacenamiento de material pornográfico infantil y adolescente, al igual que exhibir, transmitir o alimentar bases de datos de Internet con este material (PNC, 2010, pág. 15).

El CAI virtual de la Policía Nacional atiende unas 1.400 quejas por uso indebido de herramientas virtuales, por abuso sexual, maltrato y violación de privacidad. Este sitio y otros como Internet Sano y RedPapaz forman parte de las iniciativas que brindan orientación al respecto (*El Tiempo*, 29-6-2010, págs. 1-2).

## B. Internet sano

Este programa del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones vela por la integridad de niños y adolescentes en la Red, ofreciendo herramientas de protección que prevengan la explotación sexual, la pornografía y otras conductas que afecten su integridad. A través de redes sociales como *Facebook* y *Twitter*, un grupo de profesionales orienta a los usuarios con las denuncias y promueve el buen uso de la Red. También ofrece formación a los administradores de sitios de acceso a Internet, como cafés y cabinas, para que preserven a los usuarios de los peligros de la Red (*El Tiempo*, 2010, págs. 2-8).

Los entes reguladores en el mundo intentan día tras día evitar que la pornografía se extienda a través de Internet. La presencia de contenidos pornográficos va en aumento con los años, conforme la creciente demanda de los usuarios que ven en este medio una herramienta ideal para acceder a información de este tipo.

En Colombia, la pornografía es uno de los contenidos que mayor tráfico generan en Internet. Las búsquedas de videos sexuales tienen un puntaje de 100 sobre 100 en la escala de importancia del buscador Google. Una encuesta publicada por el periódico *El Espectador* en su “Urna virtual” del 14 de febrero de 2011 da cuenta de que el 80% de los encuestados ha usado Internet para visitar sitios con contenidos pornográficos y 20% no ha incurrido en esa práctica.

No hay un perfil del consumidor de porno *on line*, pero sí se han determinado situaciones que desencadenan esta conducta: depresiones, consumo de drogas, fobia social o disfunciones sexuales. En este punto hay que mirar la pornografía como parte de una problemática (Albornoz, 2010).

## VII. Conclusión

Una radiografía del escenario existente en el mundo, y especialmente en América Latina, resaltando entre ellas a Colombia por sus ingentes esfuerzos en masificar el acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación, demuestra que el desafío de la *tercera ola* para los países latinoamericanos es mayor porque sus gobiernos deben intensificar las políticas para que las tecnologías superen el rezago en que se encuentran en relación con los

países que están a la vanguardia. Adicionalmente, a nivel global, el desafío es mayor. Constituye la salvaguardia de la información y de la comunicación, en razón de que la libertad de expresión y, con ella, la de información y la de comunicación, está reconocida para todo sujeto con la misma eficacia. Por lo tanto, gobernantes, autoridades, legisladores, jueces y ciudadanos, en todos los países, tienen la responsabilidad de discernir para determinar los factores que pueden concurrir para afinar la protección y garantía de su ejercicio.

## ANEXO 1

**Tabla 1**  
**Usuarios de Internet en América Latina**  
**(en millones)**

Región	Año 2011 enero	Año 2011 enero	Incremento
América Latina	112.65	98.13	14.52

**Usuarios de Internet por países latinoamericanos**  
**(en millones)\***

País	Año 2011 enero	Año 2011 enero	Incremento
Brasil	40.52	33.78	6.74
México	18.10	15.00	3.1
Argentina	12.85	12.62	0.23
Colombia	12.41	10.00	2.41
Chile	7.30	6.79	0.51
Venezuela	2.91	2.29	0.62
Puerto Rico	1.22	1.13	0.09

Estos datos no incluyen visitas realizadas desde computadores públicos (café Internet) o acceso desde teléfonos móviles o agendas digitales.

### Comportamiento en la región de los usuarios de Internet

<b>Región</b>	<b>Navegación mensual promedio por visitante (horas)</b>	<b>Promedio mensual de páginas vistas por visitante</b>	<b>Promedio mensual de visitas a Internet por usuario</b>
América Latina	24.0	1.795	49.5

Fuente: comScore.

### Comportamiento de los usuarios de Internet por país

<b>Región</b>	<b>Navegación mensual promedio por visitante (horas)</b>	<b>Promedio mensual de páginas vistas por visitante</b>	<b>Promedio mensual de visitas a Internet por usuario</b>
Brasil	25.8	2.077	55.5
México	25.3	1.628	46.9
Argentina	25.5	1.875	53.8
Colombia	21.1	1.634	42.7
Chile	22.0	1.652	45.2
Venezuela	21.1	1.684	46.2
Puerto Rico	18.0	1.410	41.4

## ANEXO 2

**Tabla 2**  
**Ranking del Foro Económico Mundial**  
**sobre Capacidades Tecnológicas**  
**Posiciones de los países de América Latina**

País	Posición	País	Posición
Chile	39	Guatemala	94
Uruguay	45	Argentina	96
Costa Rica	46	Honduras	103
Brasil	56	Ecuador	108
Colombia	58	Venezuela	119
Panamá	60	Paraguay	127
México	78	Nicaragua	128
Perú	89	Bolivia	135
El Salvador	92		

**Notas**

1. Estudio realizado por Martin Hilbert y Priscila López, de la Universidad del Sur de California. Puede consultarse en Internet: [www.sciencemag.org](http://www.sciencemag.org) – Comentarios de Schmid, Randolph E., “¿Cuál es la suma de todas las informaciones del mundo?”, en *El Universal*, 14-2-2011, Cartagena.
2. Informe MINTIC – Boletín trimestral TIC, cuarto semestre. Publicado 12-4-2011. El boletín TIC tiene como objetivo divulgar los datos y cifras más relevantes del sector de telecomunicaciones en Internet, televisión y telefonía.
3. Gómez Jaramillo, Juan Carlos. Afirma en “El derecho fundamental a Internet” que el acceso a Internet como modalidad del derecho a la información es un derecho fundamental. En *El Espectador* (13-9-2010), pág. 12. Bogotá.
4. Ver resultados del estudio en “Riesgo al navegar creció el último año”, en el *El Tiempo*, 7-11-2011, Bogotá. O en [eltiempo.com](http://eltiempo.com).

### Referencias bibliográficas

- COTINO HUESO, LORENZO (2007). *Libertad en Internet*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- DEVIS GRANADOS, ISAAC A. - RINCÓN CÁRDENAS, ERICK (2008). *Derechos de los usuarios de las telecomunicaciones*, Bogotá, Universidad del Rosario.
- GRUPO DE ESTUDIOS EN INTERNET, COMERCIO ELECTRÓNICO, TELECOMUNICACIONES E INFORMÁTICA (2003). *Derecho de Internet y Telecomunicaciones*, Bogotá, Universidad de los Andes – Legis Editores.
- HILBERT, MARTIN - LÓPEZ, PRISCILA. www.science-mag.org – Comentarios de Schmid, Randolph E., “¿Cuál es la suma de todas las informaciones del mundo?”, en *El Universal* (14-2-2011). Cartagena.
- BBCMUNDO – Colombia.com, 13-4-2011). Iregui V., Andrés (2011), “Colombia es quinta en la región en desarrollo de TIC”
- EL ESPECTADOR* (2010). “El hombre de las nuevas tecnologías”, pág. 4, Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2010). “El derecho fundamental a Internet”, 13-11-2010, pág. 12, Bogotá.
- EL TIEMPO* (2010). “Tecnología, aliada clave para mejorar la educación”, pág. 2–2. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2010). “Internet sano para jóvenes”, 29-6-2010.
- \_\_\_\_\_ (2010). “El .co ya no es solo de Colombia”, 14-11-2010, pág. 24, Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2011). “Riesgo al navegar creció el último año”, 7-11-2011, Bogotá. O en eltiempo.com.
- FINANCIAL TIMES* (2011). “Aprobados dominios .XXX”, en *El Espectador*, 21-3-2011, pág. 22, Bogotá.
- LAGUADO GIRALDO, ROBERTO - GAMBOA BERNATE, RAFAEL Y OTROS (2006). *Estudios jurídicos sobre comercio electrónico*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana – Cámara de Comercio de Bogotá.
- LEER, ANNE (2001). *La visión de los líderes en la Era Digital*, México, Pearson Education.
- MINTIC (2011). Boletín trimestral TIC, cuarto semestre. Publicado el 12-4-2011.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (2000). *La regulación de la Red*, Madrid, Taurus.
- PÉREZ GARCÍA, CAMILO (2011). “Operadores móviles a proteger a sus usuarios”, en *El Espectador*, 11-3-2011, pág. 10, Bogotá. O en elespectador.com.
- PÉREZ LUÑO, ANTONIO-ENRIQUE (1996). *Manual de Informática y Derecho*, Barcelona, Ariel.
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA (2009). “Delitos informáticos: los nuevos laberintos de la criminalidad”, en *Periódico de la PNC*, pág. 23, Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2010). “Colombia ya tiene leyes contra pornografía y explotación sexual de niños y adolescentes”, en *Periódico de la PNC*, pág. 15, Bogotá.
- ROJAS PÉREZ, ORLANDO (2011). Portal Evaluamos – Periodismo de Código abierto.

## RESUMEN

El escenario mundial, y especialmente el de América Latina, donde Colombia se destaca en esfuerzos por masificar el acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación, demuestra que el desafío de la *tercera ola* para los países latinoamericanos es mayor porque sus gobiernos deben intensificar las políticas para que las tecnologías superen el rezago en que se encuentran en relación con los países que están a la vanguardia. Adicionalmente, a nivel global, el desafío es mayor. Constituye la salvaguardia de la información y de la comunicación, en razón de que la libertad de expresión y, con ella, la de información y la de comunicación, está reconocida para todo sujeto con la misma eficacia. Por lo tanto, gobernantes, autoridades, legisladores, jueces y ciudadanos, en todos los países, tienen la responsabilidad de discernir para determinar los factores que pueden concurrir para afinar la protección y garantía de su ejercicio.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 2 - Junio, 2011

# **Partidos políticos 2.0: mandatos para la nueva acción política**

Carmen Beatriz Fernández

## **I. Introducción y Chile en 2009, un ejemplo que explica algunas cosas**

Es un cliché periodístico afirmar que Internet transformará la política. Se viene diciendo desde hace una década. La diferencia está en que ahora el mundo político comenzó a creérselo. Hace ya algunos años, una importante firma consultora<sup>1</sup> identificó una tendencia con implicaciones globales: un adulto típico veía el doble de TV que su hijo adolescente, y éste a su vez pasaba seis veces más tiempo en la Red que el padre. Ese indicador, tan simple y a la vez tan poderoso, nos describe un patrón de consumo de la información que alterará drásticamente toda la comunicación que hasta ahora habíamos conocido, con implicaciones muy claras en el mundo de la información, el mercadeo y la política.

Ciertamente, los cambios son evidentes y parecería que las organizaciones no estuvieran teniendo el tiempo suficiente para atajarlos. Los ajustes

### **CARMEN BEATRIZ FERNÁNDEZ**

Urbanista (USB). Magíster en Administración de Empresas (IESA) y en Campañas Electorales (University of Florida). Desde 1997 dirige DataStrategia y coordina el portal político iberoamericano e-lecciones.net. Jefa de campaña a niveles local y regional así como consultora en nuevas tecnologías y estrategia general a nivel presidencial en más de treinta campañas exitosas en diferentes países. Sus trabajos en "ciberpolítica" la hicieron merecedora del Aristotle Excellence Award 2010. Enseña Marketing Político en el IESA (Caracas), en la Academia OCPLA (Latinoamérica) y en la Universidad Camilo José Cela (Madrid). Coordina desde 2006 el estudio Ciberpolítica.

estructurales de las organizaciones (tanto las políticas como las corporativas) parecen lerdos ante un mundo que cambia vertiginosamente. Se critican abiertamente las formas clásicas de la representación política en toda la región y en todo el mundo, pero las nuevas formas que se asoman parecen espejismos. Cuando entramos en ellas y hurgamos un poco, por ejemplo en el llamado “socialismo del siglo XXI” u otras soluciones cuasi-mágicas, nos damos cuenta de que no son verdaderas innovaciones sino argucias que pretenden hacer *by passes* institucionales bajo argumentos seductores y que resultan acaso peores que las estructuras precedentes. Es una crisis derivada de la pérdida de la calidad en el ejercicio de las funciones básicas de los partidos políticos, la gestión de gobierno, la representación de los distintos intereses de la sociedad y el desarrollo de las virtudes cívicas. A esta complejidad estructural se le añade una abierta transparencia que desnuda ante el elector muchos procesos internos que hasta ahora permanecían velados y una mayor complejidad en el manejo de las nuevas herramientas comunicacionales.

Durante las primarias demócratas por la nominación presidencial del año 2008, un spot de Obama afirmaba: “Lo que ustedes verán en 2008 no será lo que vieron en 1984”. El spot anticipaba mucho de lo que pasó en esa elección y lo que a partir de allí ocurriría en la ciberpolítica global.

El comercial en cuestión sólo fue transmitido por Internet y le demandaba al elector “votar diferente”, posicionando a su rival Hillary como totalitaria y anticuada. Se calcula que más de cinco millones de personas vieron la cuña en la Red en su momento. ¿Cuántos dólares hubiera costado que la misma cantidad de ciudadanos vieran el spot por TV? Probablemente más de los que disponía en ese momento el comando de campaña de Obama para gastos publicitarios. Ese fue sólo el comienzo de una campaña que transformaría el rol de Internet en las campañas políticas y el desplazamiento del centro de poder mediático hacia las nuevas tecnologías. Curiosamente, este mismo spot también fue adaptado por el candidato Pedro Pablo Kuczynski en la primera vuelta de la campaña presidencial peruana 2011, para atacar al candidato Toledo, en aquel momento líder de la contienda. También Kuczynski tuvo un despertar en las redes sociales que impulsó enormemente su candidatura, con lo cual pasó de ser un candidato muy menor a formar parte del “quíntuple empate” para la primera vuelta en sólo un mes.<sup>2</sup>

A principios del año 2009, un joven político irrumpía en la hasta entonces estable dinámica política chilena. Contaba con una intención de

voto de un dígito bajo. No se trataba propiamente de un *outsider*, pues Marco Enríquez-Ominami poseía fino pedigrí político, pero era, en su propia definición, un “díscolo” que se resistió a aceptar con resignación las decisiones a candidaturas de su partido. El sendero instrumental que adoptó en su rebeldía fue el que le mostraba la ciberpolítica, y se lanzó como una opción alternativa a la de su partido y la concertación. Esa decisión prometía cambios, sobre todo en el país con mayores niveles de penetración de Internet de América Latina.

Un año después, el que parecía ser el sistema de partidos más sólido de Latinoamérica se tambaleó. Chile evaluaba muy seriamente la vigencia de la Concertación. Tras 20 años de historia, la concertación chilena vivía la paradoja de combinar su peor momento político con unas óptimas percepciones públicas de gestión. Marco obtuvo poco más de un 20% del voto popular, suficiente para dar al traste con las aspiraciones presidenciales de Frei.

Pero la anécdota no queda aquí. Tras la primera vuelta, Marco Enríquez-Ominami anunció su discreto apoyo a Frei, candidato de la concertación chilena, en una decisión coherente con su trayectoria política, mas no con el mensaje de su campaña. Como es natural, a algunos de sus partidarios gustó la decisión, molestando a otros. Y hasta allí todo relativamente normal en un fin de campaña, en el que los ánimos suelen caldearse. Pero ocurrió que el disgustado administrador de su perfil público en Facebook (el primero y original, que contaba con el tope de 5.000 amigos) siguió un camino autónomo, cambiando la denominación del perfil original por la de “Marco Vendido Enríquez-Ominami”, al tiempo que sustituía la foto del ex candidato por una imagen de una mano que ávidamente recogía dinero de un grifo.

Evidentemente, Ominami no era el único díscolo de su equipo... recibió una cucharada de su propia medicina. Y las nuevas herramientas evidenciaron que además de ser instrumentos poderosos de comunicación y articulación política, también facilitan que en una estructura política se quiebren las jerarquías y las decisiones no se respeten.

Los partidos políticos latinoamericanos vienen perdiendo miembros, sus líderes pierden autoridad, se quiebran jerarquías, los partidos pierden conexión, voluntades y compromisos. Pierden además capacidades de comunicación con los electores. ¿Quién podría sobrevivir en este entorno tan vigorosamente cambiante? La respuesta es claramente darwinista: sólo

quienes se adaptan bien al nuevo modelo de comunicaciones, sólo aquellos partidos que evolucionen y desarrollen nuevas formas para la representación política.



## II. Primer mandato: entienda las redes como un nuevo ecosistema y sientase parte de él

La anécdota chilena identifica varios corolarios importantes para los partidos políticos del siglo XXI. La tecnología ha traído al terreno político implicaciones importantísimas tanto en los planos de la comunicación como en la organización político-partidaria. Los activistas ahora son menos sumisos; quienes antes esperaban recibir una línea de conducta y de acción política para seguir ahora aspiran a ser parte de un diálogo respetuoso en el que se sientan escuchados.

El gráfico tradicional de la comunicación, en vertical, tipo *broadcasting*, de uno hacia muchos, es reemplazado ahora por un gráfico mucho más parecido a una red, que tiende a lo horizontal: de muchos emisores a muchísimos receptores. El control férreo del mensaje, que era fácil en las organizaciones políticas leninistas y disciplinadas, es cada vez más difícil. La ciberpolítica hace que cada vez sea más complicado controlar los mensajes en una campaña. Los esfuerzos por hacerse con el mensaje y disciplinarlo entre los partidarios se deben seguir haciendo, pero ahora tienen que apelar más a la fuerza de la convicción y no de

la imposición, en un nuevo modelo que tiende más a lo democrático y colaborativo.

La web 2.0 es una nueva forma de pensar, donde la inteligencia colectiva desempeña el rol fundamental. No es mera tecnología, no es sólo instrumental, es una nueva manera en la que va organizándose la sociedad. Lo fundamental no es ya tener un sitio web, sino entender el mundo de relaciones personales que subyace a las redes y participar activamente en ese amplio y nuevo ecosistema. Fue ésta la diferencia fundamental entre Obama y McCain y su uso de las redes en la campaña norteamericana de 2008: ambos tenían las mismas herramientas a su alcance, pero Obama supo hacerse parte del ecosistema, no así el candidato perdedor. Similarmente a lo que ocurrió en Chile durante 2009, el ex presidente Frei se sintió menos cómodo entre las herramientas 2.0 que lo que lo hicieron sus adversarios Ominami y Piñera. Frei desconoció el primer precepto del decálogo de la ciberpolítica:<sup>3</sup> *entender las redes como un nuevo ecosistema y sentirse parte de él.*

Se ha dicho que así como John F. Kennedy ganó en 1960 las elecciones porque supo entender, interpretar y usar la TV como el medio de su tiempo, Barack Obama ganó porque hizo lo propio con el medio de su época: Internet y las redes sociales. Son dos campañas que marcaron hitos importantes en la historia electoral porque cambiaron los paradigmas de comunicación hasta entonces imperantes.

Evidentemente la política 2.0 no es todo, pero es cada vez más. Internet favorece la organización política fuera de los partidos, por ello los partidos pierden el monopolio de la participación, situación a la que a los actores partidarios tradicionales les cuesta acostumbrarse. El nuevo modelo de la acción política tiene menos filtros, debe tender a lo inclusivo para funcionar correctamente y es mucho más descentralizado de lo que alguna vez fue.

Además, como también demostró el caso chileno, la campaña negativa está ahora fuertemente basada en Internet.

El siguiente cuadro muestra una síntesis de las implicaciones que tiene el nuevo modelo de comunicación en los partidos políticos y la necesaria evolución que deben estos seguir en sus esfuerzos adaptativos ante un medio cambiante.

**Cuadro 1**

<b>Partidos políticos 1.0</b>	<b>Partidos políticos 2.0</b>
Recibir líneas	Conversar
Activistas receptores pasivos de información	Usuarios con poder militantes activos
Vertical: de uno para muchos	Horizontal: de muchos a muchos
Corporativo/autocrático	Democrático, colaborativo
Centralizado	Descentralizado
Exclusivo	Inclusivo
Muy filtrado	Casi sin filtros

Este nuevo ecosistema es más confuso que el que teníamos, sin dudas. No es lo mismo establecer una comunicación vertical, de uno a muchos, que una horizontal, de muchos a muchísimos. La capacidad de que nuestro mensaje se desvirtúe y se pierda entre el ruido de las redes es mayor, y por ello debemos, más que nunca, tener una clara identidad digital que facilite la transmisión del mensaje en las redes.

Por ejemplo, un “Partido de Centro Humanista” debe hacer esfuerzos porque su identidad en términos de siglas, colores, estilos, dominios y URL sea lo más estándar posible. Mostrando cierta uniformidad podremos disminuir el “ruido” que abunda en la Red y facilitarles a nuestros seguidores la percepción de identidad. Debemos tratar de obtener el <http://www.centrohumanista.org> como el URL de nuestra página web, en Twitter seremos @centrohumanista, nuestro canal ideal en YouTube será <http://www.youtube.com/centrohumanista> y en Facebook, <http://www.facebook.com/centrohumanista>. Todos estos sitios deberán distinguirse con una identidad de diseño, tipos y colores que faciliten la transmisión del mensaje político, por la vía visual, a los seguidores.

### **III. Si todo cambia, ¿qué es lo que prevalece? Un segundo mandato: hágase parte de varias comunidades sociales, pero construya sus propias bases de datos**

Tenemos hoy muchas más herramientas a nuestro alcance para comunicarnos políticamente de las que teníamos hace sólo una década. No

debemos permitir que ello nos confunda, no nos dejemos deslumbrar por lo sofisticados que luzcan los instrumentos, ni dejemos que ellos nos abrumen de tal manera que nos hagan obviar la estrategia.

Casi todo cambia, pero hay cosas que no lo hacen. No cambian los principios. Para nada cambia el hecho de que la política sea cuestión de valores. No cambia la necesidad de credibilidad. No cambia la necesidad de saber contar buenas historias. No cambia la necesidad de tener estructuras (aunque más ágiles y más profesionalizadas que las de antaño). No cambia, en fin, lo que es estratégico.

De la misma manera que siempre ha ocurrido con la política, las posibilidades de la ciberpolítica tienen que ver con el mensaje que transmitan. Sin mensaje, la mejor técnica es inútil. Y el mensaje es parte de la estrategia. La estrategia es lo esencial en cualquier esfuerzo de comunicación política, tanto como en cualquier guerra. La estrategia es tan fundamental hoy como lo fue hace dos mil años. Cambian las armas y cambia el campo de batalla, pero la estrategia es imperecedera. La estrategia debe actuar como ese director de orquesta que con destreza hace posible que todos los instrumentos toquen de manera armónica y coordinada.

El lenguaje es la herramienta más poderosa en política. Quien quiere ganar electores necesita antes ganarse los corazones, tanto en el mundo 1.0 como en el mundo 2.0. Saber cómo contar la historia es vital en la campaña y en la transmisión de mensaje identitario en los partidos políticos. Es necesario desarrollar un relato que cree un enlace emotivo con el propósito de crear adherentes y partidarios. La simbología y las imágenes visuales son cada vez más importantes en la transmisión de esas historias. Sin embargo, debe advertirse que la mejor historia deja rápidamente de serlo si no está basada en un hecho cierto. Un refrán muy castizo afirma que “la mentira tiene patas cortas”, y en la era digital esas patas son aún más cortas. Develar mentiras o engaños hoy en día está al alcance de cualquier adolescente ducho con las nuevas herramientas. Por ello, la realidad puede ser el peor enemigo del mejor *story telling*. Cuando los hechos no son ciertos, todo falla.

Sin estrategia, las herramientas son casi inútiles. A diferencia de lo que ocurría en años anteriores, cuando las responsabilidades web se le asignaban a un avisado sobrino del presidente del partido “que es muy bueno para estas cosas” y que no tenía la menor idea de la estrategia del partido ni las líneas de comunicación, hoy se reconoce cada vez más la necesidad

de articular de forma coherente una única estrategia de comunicaciones integradas, donde las nuevas herramientas son pieza clave.

La gran Red se articula sobre la base de redes sociales. Gente que se agrupa por sus intereses, por su localización, por su edad, por modas, por información o por todas las anteriores. Una red sin principio ni fin, sin orden ni concierto y sin jerarquías muy claras. Hablamos por ello de un gran en-red-o. Un conjunto de nubes que a veces se integran, otras se separan, y van cambiando constantemente de forma, como en un ecosistema. *Por eso, hágase parte de varias comunidades sociales, pero construya sus propias bases de datos.* El manejo de las bases de datos por parte de una organización política es estratégico y debe intentar ser un punto de orden dentro del enredo. Debe concebirse como un nodo central de la amplísima red social. En la sociedad hipercomunicada, la información ya no es poder. El poder está en la síntesis inteligente de la información. El buen portal de un partido político 2.0 debe ser síntesis y guía ordenada de toda la información de las campañas y las gestiones de gobierno y parlamento, que se unifiquen a partir de la información dispersa en las múltiples redes sociales y en diversos servicios informativos.

#### **IV. Tercer mandato: comunidad y microsegmentación, un traje para cada segmento**

Además del mensaje, una campaña estratégicamente concebida debe tener claramente identificadas sus audiencias básicas. Cada audiencia debe tener el mejor canal para llevar el mensaje. Además, la Red permite un crear fuerte anclaje en lo social y en las identidades geográficas. Manuel Antonio Garretón identifica dos tendencias dicotómicas en la sociedad contemporánea que desafían la acción política: “un estallido de la sociedad “por arriba”, constituido por la globalización; y un estallido de la sociedad “por abajo”, marcado por la multiplicación de las identidades sociales”. El primero hace que las sociedades y los gobiernos nacionales pierdan el control y el “centro” de decisión; y el segundo es la explosión de los particularismos e identidades cuya referencia básica deja de ser el Estado para pasar a ser la experiencia personalísima alrededor de las categorías de adscripción e identificación.

El buen uso de las nuevas herramientas puede articular esta aparente dicotomía del mundo contemporáneo, al permitir unificar identidades sociales, geográficas y alrededor de causas. Una de las claves más importantes de la campaña de Barack Obama en las elecciones 2008 fue sin duda el uso de numerosísimas palabras clave asociadas al “short code” “OBAMA” (62262). Se calcula que hubo unas 8.000 palabras clave, que nos hablan de al menos igual número de microsegmentos o gavetas en ese archivador digital de bases de datos centralizado, que fueron establecidos durante esa exitosa campaña.





Algunas cifras del fenomenal impacto de la campaña de Obama en la gran Red nos hablan del envío de 13 millones de correos electrónicos desde el comando de campaña principal y un millón de SMS con 7.000 distintos mensajes. Suponemos que el impacto fue mucho mayor por el fenómeno de viralidad, por el cual cada uno de estos mensajes debe haber sido rebotado en redes sucesivamente. Se estima que tuvo unos 7 millones seguidores en redes sociales: para el día de la elección, la página web principal de Barack Obama en Facebook tenía 3,1 millones de seguidores (contra 614.000 de su rival John McCain). Por otro lado, el canal YouTube de Obama tuvo más de 20 millones de videos vistos (contra sólo 2 millones en el canal de McCain) y unos 168.000 seguidores en Twitter siguieron en tiempo real la agenda del candidato. Pese a estas cifras pasmosas, asesores

del comando Obama han sido enfáticos en una aseveración hecha a posteriori: “No se dejen engañar: las redes sociales pueden parecer más *sexies*, pero lo que funciona son las bases de datos”.

Nuestra estrategia de Internet puede tener dos distintos enfoques: podemos pretender arrastrar a los usuarios a nuestro portal o podemos mover nuestra organización de campaña hacia donde están los usuarios. Hagamos una cosa o la otra, bien si queremos “traer” visitantes a nuestro portal desde las redes sociales, o bien si decidimos movernos hacia las redes sociales en las que está nuestro público, un buen manejo de bases de datos propias termina siendo lo que pone orden en el enredo.

En Latinoamérica, las redes sociales son aún más importantes que en el resto del mundo, con una penetración cercana al 90% cuando el promedio global es de cerca del 70%.<sup>4</sup> Facebook es la principal red social en todos los países latinoamericanos (salvo en el caso de Brasil, donde Orkut sigue siendo líder). Las tasas de penetración de Facebook se acercan mucho ya a las tasas de penetración de Internet. Hoy en día los jóvenes latinoamericanos tienen en Facebook su principal motivación para acceder a Internet, muchos de ellos llegan a sacarse una cuenta de correo electrónico sólo porque Facebook se los demanda como requisito de acceso. Parecido sucede con el intercambio de fotos como uso favorito, que creció 27% en el último año y se encuentra quince puntos por encima en Latinoamérica que en el resto del mundo.<sup>5</sup> El uso de videos, sin embargo, ha crecido de manera menos impresionante, probablemente por algunas limitaciones que aún existen con el ancho de banda en la región. El tiempo promedio consumido viendo videos en América Latina es aún lejos más bajo que el promedio en Norteamérica y Europa: por ejemplo, ante un tiempo promedio viendo videos en EEUU de 15,7 horas, en México sólo fue de 9 (y es el líder de la subregión en este particular).

Dados estos indicadores, es evidente que para la presencia de un partido político latinoamericano son imprescindibles al menos cuatro importantes redes sociales: Facebook, Twitter, YouTube y Flickr.

Twitter es un híbrido entre una red social y un medio de comunicación; de hecho, es uno de los mejores medios para un partido político moderno y, como tal, merece consideraciones aparte, que se han de explorar en el próximo apartado.

## V. Cuarto mandato: use listas de correo, Twitter y SMS para diseminar su información

De corte aún más masivo y heterogéneo que Internet es la propiedad de los teléfonos celulares. Aquí la tenencia es absolutamente democrática, cerca de un 80% de la población adulta latinoamericana y casi la totalidad de la población urbana podría ser contactada vía mensajería SMS u otras formas más sofisticadas de comunicación digital. En varios países de la región, la telefonía digital alcanza la insólita relación de más líneas de teléfonos móviles que habitantes. Esta masiva penetración de la tecnología abre potencial para la generación de nuevos espacios de encuentro y discusión, así como facilita el considerar las nuevas herramientas para la construcción y articulación de redes públicas.

Una buena base de datos, levantada con recursos propios, acompañada de un buen proveedor del servicio de envíos, le permitirá establecer vías de comunicación bidireccional altamente eficientes. Posibilitará además, para su campaña, la segmentación múltiple, demográfica y geográfica, combinada por niveles de interés o activismo. Usted podrá enviar correos electrónicos de forma masiva a sus aliados de manera altamente segmentada, así como mensajes de texto a celulares (SMS) segmentados de acuerdo con los criterios de relevancia o enviar *ringtones* con el himno del partido o con nuestro tema de la campaña.

Hay incluso algunas soluciones muy económicas que permiten hacer envíos colectivos de mensajitos de texto, a mediana escala y de forma muy barata. FrontlineSMS es un software *open source* (de código abierto) que se entrega gratuitamente a ONGs y usuarios que prometan hacer buen uso del mismo, puede descargarse desde <http://www.frontlinesms.com>.

Pocos dudan acerca de la importancia que tuvieron las comunicaciones vía SMS y redes sociales en las recientes revueltas del mundo árabe. En un muy interesante artículo de la revista *Time*<sup>6</sup> se exploran los numerosos paralelismos entre la ola democratizadora que sacudió la Europa continental en la década de 1840 y lo que ocurre hoy en el norte de África. En ambos casos se trata de regiones en las que un conjunto de monarcas gobernaban masas empobrecidas con dificultades económicas agudas. La apertura política avanzaba demasiado lentamente como para satisfacer a los intelectuales y las nuevas clases medias en las ciudades.

A mi juicio, el paralelismo más resaltante está en cómo las nuevas tecnologías comunicacionales de la época ayudaron a difundir las revoluciones y crearon un imparable efecto dominó regional: “En París, hace 163 años, el régimen amenazó con sofocar una protesta pacífica, lo que provocó que miles de manifestantes indignados salieran a la calle y exigieran democracia. Las turbas crecieron, se tomaron las calles, los manifestantes confraternizaron con la Guardia Nacional, un número relativamente pequeño de manifestantes fue asesinado, el ejército no intervino y en pocos días el rey Luis Felipe había abdicado. Una década antes, lo que pasó en París podría haber quedado en París. Pero, por el contrario, se generó una ola continental de revoluciones democráticas, con las noticias extendiéndose rápidamente gracias a las nuevas tecnologías: el telégrafo eléctrico, los periódicos impresos por máquinas a vapor y el ferrocarril”.<sup>7</sup> Es claro que el rol del telégrafo, la prensa y el ferrocarril de 1840 en Europa lo tienen hoy en el norte de África los celulares, Internet y las redes sociales. De nuevo, como en los ejemplos anteriormente mencionados de Obama y Ominami, un liderazgo político eclosiona porque tiene un mensaje importante que transmitir a unas audiencias que lo están demandando, pero la transmisión se hace a través de los mejores medios para el momento.

De acuerdo con el último estudio de ciberpolítica de e-lecciones. net,<sup>8</sup> orientado precisamente a Twitter, esta herramienta se encuentra ya a la cabeza de las nuevas herramientas para la acción política, seguida del Facebook, el sitio web del partido y el uso de plataformas de comunicación como YouTube y blogs.

En un twitt muy reciente, @BarackObama anunció su intención de ir a la reelección: “Mientras yo sigo focalizado en el trabajo para el cual ustedes me eligieron, el trabajo de base por nuestra campaña debe empezar hoy”. Así, de manera un tanto *sui generis*, Obama da inicio a la campaña por su segundo mandato, una campaña que promete ser tan 2.0 como lo fue la primera.

En la lógica seguida por el presidente Barack Obama en este lanzamiento público de sus aspiraciones a la reelección, los pasos son los siguientes: 1. díselo a tus bases en un correo-e personalizado; 2. luego anúncialo en tu Twitter; 3. ponlo en YouTube, y 4. entonces, sólo entonces, que los medios se hagan eco...

No es una lógica muy distinta a la que vamos viendo en los procesos político-electorales de todo el continente. La ciberpolítica es una disciplina que ocupa su propio espacio en las campañas y, cuando se usa bien, actúa

de forma integrada con todo el proceso estratégico y comunicacional de la política.

Twitter acaba de cumplir cinco años desde su nacimiento y día a día bate sus propios récords con 100 millones de cuentas en todo el mundo y 130 millones de twitts al día. En Latinoamérica el crecimiento es aún más vertiginoso: en el último año se quintuplicó el número de usuarios, a una tasa de crecimiento tres veces superior a la global. De los tres países con mayor penetración de la herramienta, dos están en nuestra región (Brasil y Venezuela).

Últimamente, además, se han dado importantes avances en la integración entre los SMS y la plataforma Twitter. Telefónica ya lo ofrece como un servicio gratuito en la mayoría de los países latinoamericanos (es gratis el servicio, aunque el SMS tiene su costo estándar). Esto hará que las posibilidades de masificación de Twitter se expandan velozmente en la región. También en las revueltas norafricanas la integración SMS-Twitter dio que hablar.

El último estudio sobre ciberpolítica de e-lecciones.net explora las relaciones entre Twitter y la política en Latinoamérica, en sus hallazgos más destacados.<sup>9</sup> Se identifica como la actividad que más frecuentemente hacen los seguidores es el “retwittear un mensaje de un político al que sigo” y “seguir el link que un político recomienda”. Curiosamente, y pese a los reclamos por mayor bidireccionalidad, la actividad con menor frecuencia relativa es el envío de mensajes directos al político que se sigue.

**Tabla 1**

	<b>Rango promedio</b>
Respondo a un twit de un político al que sigo	(3,1)
Retwiteo (RT) de un político al que sigo	(3,0)
Envío un mensaje directo (DM) a un político al que sigo	(3,5)
Busco la información que un político recomienda (sigo un link)	(3,0)
Me movilizo en función de una actividad sugerida por un político	(3,3)

## **VI. Quinto mandato: apalánquese en la publicidad en línea**

Es claro que esta migración del centro de gravedad de las campañas hacia el mundo digital, que a su vez es respuesta a los cambios en los hábitos del consumidor global hacia los medios de comunicación digitales, tiene implicaciones muy serias en el mundo de la publicidad. Durante el año 2008, en plena crisis global de la economía, las compañías con mayores niveles de actividad en las redes sociales tuvieron en promedio un incremento del 18% en sus ingresos brutos.<sup>10</sup> Y aún no hemos visto nada. Se espera que para el año 2014, el gasto en marketing interactivo, que usa las nuevas tecnologías de comunicación para establecer un diálogo con el consumidor, alcance unos 55 mil millones de dólares o un 21% de toda la inversión publicitaria. Los anunciantes están migrando de los medios tradicionales al e-mail marketing y otras vías publicitarias más bidireccionales. De acuerdo con un reciente estudio de Forrester, alrededor de un 15 a 20% del presupuesto publicitario de una campaña local de un municipio urbano debe dedicarse a la ciberpublicidad.

Las mayores ventajas de la publicidad en línea radican en sus enormes posibilidades de interacción y su efectividad, al ser mensurables en tiempo real. Adicionalmente, la ciberpublicidad permite la experimentación: medir hasta encontrar el mejor mensaje, el que genera mayor número de clicks. La ciberpublicidad es altamente segmentable. Usted decide si se quiere dirigir a jóvenes rockeros limeños, a fanáticos del béisbol, a madres primerizas o a lectores de *El Universal*. Adicionalmente, la ciberpublicidad tiene posibilidades de emitir mensajes multimedia (texto, gráficos, audios o videos) y que al tiempo que su mensaje hizo buena conexión con un elector, éste se lo reenvíe a todas sus redes (viralidad).

Otra importante ventaja de la ciberpublicidad es que su impacto es mensurable en tiempo real. Si tenemos dudas sobre la idoneidad de un mensaje, o el impacto que puede tener una determinada frase que sintetiza un mensaje de campaña, podemos colocar dos avisos en Google que contrastan las dos frases que estamos evaluando. Al cabo de un par de horas de activada la campaña, ya sabemos cuál de las dos frases tuvo más “pegada”, medida por el contraste entre el número de “clicks” que generaron dos pautas publicitarias.

Combinar publicidad pagada con episodios puntuales de la agenda pública suele resultar beneficioso para incrementar el número de visitantes al portal. Por ejemplo, durante todo el revuelo mediático que acompañó la decisión de cerrar el canal televisivo venezolano RCTV en mayo de 2007, el portal Pueblo Libre, que promovía campañas por la libertad desde el sector del liderazgo estudiantil, hizo publicidad selectiva en Google, de manera que cuando un usuario colocaba como patrón de búsqueda algún tema relacionado con RCTV se le invitaba a adherirse a la campaña del portal contra el cierre.

## VII. Sexto mandato: hágalo divertido

Un ingrediente fundamental de la viralidad del mensaje en las redes es el humor, es lo que posibilita que un correo electrónico que recibí en mi buzón o que un twitt que entró en mi *timeline* salga de allí y esté presto a ser reenviado. Añadir toques “frescos”, lúdicos y humorísticos debe por ello ser un imperativo en todas las herramientas 2.0 que están al alcance de un partido político moderno. De forma análoga a como los niños aprenden a través del juego, los electores obtienen cultura e información política relevante a través de lo lúdico.

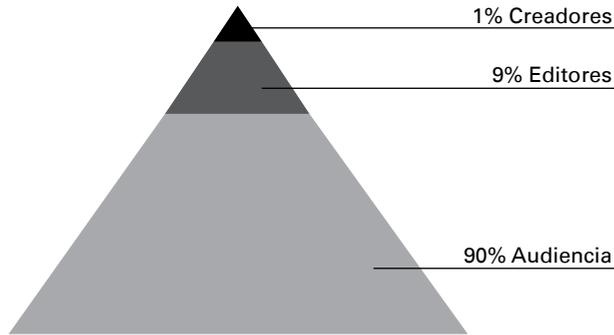
La informalidad y el humor son componentes imprescindibles de un buen portal político. Como afirma la guía del Institute for Politics, Democracy & the Internet de la Universidad The George Washington: “Logre una sonrisa, y su mensaje habrá llegado lejos”. Mucha gente está conectada a la Red por trabajo o por investigación. Sin embargo, el uso de la misma por motivos sociales y/o simple entretenimiento es cada vez mayor.

El humor nos resulta fuente de respiro. De manera que “haga humor a su propia costa, satirice a sus opositores y saque ventaja de la capacidad del Internet para la parodia multimedios”. El humor y lo lúdico son una de las garantías de que su mensaje pueda conectar con las audiencias y de que se expanda con la fuerza del marketing viral.

Una noción, hasta donde sé más intuitiva que estadística, sugiere la regla de la pirámide 90-9-1,<sup>11</sup> de acuerdo con la cual en una comunidad *on line*, un 90% de los usuarios suele limitarse a leer las colaboraciones sin participar, un 9% son “editores”, es decir, modifican o comentan de tarde en tarde las aportaciones de otros miembros pero rara vez escriben algo “desde cero”, y un 1% son los “creadores”, los que verdaderamente crean el

contenido de la comunidad. Será conveniente planificar con base en estos estimadores a la hora de planificar nuestra comunidad.

**Gráfico 1**



Fuente: Jake McKee & 90-9-1.com.

Desde un partido político aspiramos a ser “creadores” de contenido y captar el mayor número posible de “editores” que retwitteen una información o hagan clic en “me gusta” del Facebook. ¿Cómo lograrlo? Es útil contar con un ejército de ciberactivistas entrenados y comprometidos, siempre dispuestos a la acción, pero sin olvidar dos ingredientes clave: la pertinencia del mensaje y su carácter lúdico o humorístico.

Un partido 2.0 debe motivar el “activismo político virtual”: promoviendo las discusiones en la Red, más allá de nuestro propio sitio, y articulando con las redes sociales, empujando el contagioso marketing viral, mensajes que son reenviados y manifestaciones virtuales, y un largo etcétera. En fin, los nuevos partidos políticos deben ofrecer un amplio abanico de posibilidades de activismo para brindar a un simpatizante que visita nuestro portal o cualquiera de los diversos instrumentos de nuestra identidad digital.

## VIII. Tendencias

Los estudios de ciberpolítica<sup>12</sup> vienen mostrando que en el breve tiempo transcurrido entre 2006 y 2009 hubo grandes cambios en la percepción de mejores medios para la comunicación política. Los spots o cuñas en TV pasaron del 66% al 56,7%, mientras que YouTube como plataforma alternativa de videos políticos creció del 8% al 19%.

**Tabla 2**

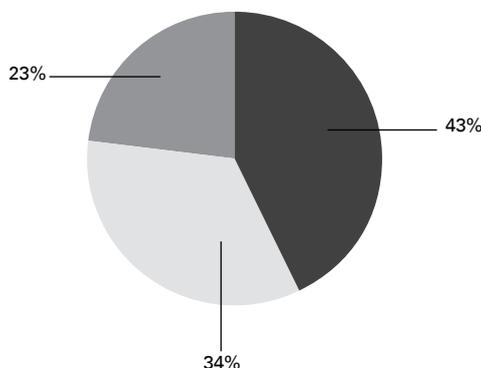
	2006		2007-8
Blogs	9,5%	↑	24,4%
Videos en YouTube	8%		16%
Sitio web	24%		31,5%
Envío de correos-e	23%		26%
Envío de sms	9%		13%

Fuente: elaboración propia.

Fue también muy notable observar cómo aumentó la percepción de los nuevos medios, como mejores canales de comunicación, a costa de los medios más tradicionales. Los denominados genéricamente ATL (o publicidad *above the line*), tipo comerciales en TV y radio, avisos en prensa y cuñas de otra naturaleza, pasaron de 43% en 2006 a 33% de la torta apenas tres años después.

**Gráfico 2**  
**Mejores medios de contacto político 2006**

■ Publicidad tradicional    ■ Contacto directo    ■ Internet y SMS

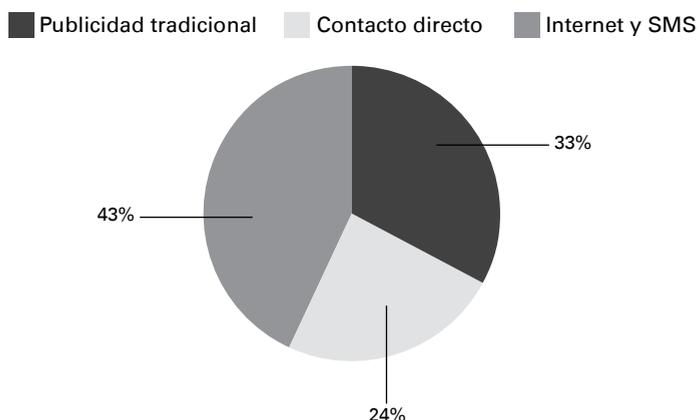


Fuente: elaboración propia.

Igualmente disminuyó la importancia relativa de los medios tradicionales de comunicación política (el contacto directo a través del puerta a puerta, los mítines políticos y las referencias personales), mientras que los mejores medios para el contacto político resultaron ser los medios

BTL, los vinculados a Internet y la mensajería de texto, que crecieron entre 2006 y 2009 del 23% al 43%.

**Gráfico 3**  
**Mejores medios de contacto político 2009**



Fuente: elaboración propia.

En el estudio Twitter 2010 se les pidió a los encuestados que valorasen la utilidad real para la acción política de los nuevos medios ligados a Internet. Del promedio de respuestas se obtuvo el siguiente ranking o lista ordenada de los mejores instrumentos para la ciberpolítica.

**Tabla 3**  
**Ranking de utilidad de las herramientas 2.0**  
**(de la más importante a la menos)**

---

1. Twitter para convocatorias, información y movilización (2,6)
2. Facebook para captación y movilizaciones (2,4)
3. Sitio web (2,3)
4. Videos en YouTube y otros (2,3)
5. Blogs (2,3)
6. Uso del email para comunicaciones con la estructura interna, para convocatorias y actos de campaña, o para difundir el mensaje político (2,2)
7. Uso del SMS para convocatorias y actos de campaña (2,1)
8. Podcasts (1,7)
9. Recaudación de fondos on line (1,7)

---

Fuente: Estudio Ciberpolítica 2010.

El Twitter se sitúa a la cabeza de las nuevas herramientas para la acción política, seguido del Facebook, el sitio web del político o candidatos y el uso de plataformas de comunicación como YouTube y blogs. De nuevo, y como ha venido ocurriendo en estudios anteriores, la recaudación de fondos en línea ocupa la cola del ranking de utilidad de las nuevas herramientas para la acción política. Ciertamente, parece que la captación de fondos en línea no es de los mejores atributos de Internet en esta parte del mundo, donde la cultura de las donaciones políticas no está del todo instaurada entre los electores corrientes.

Pese a que la TV continúa siendo el medio dominante en la comunicación política latinoamericana, su influencia disminuyó del 66% al 56% en sólo tres años, al tiempo que la prensa y la radio se mantuvieron relativamente estables. “Los comerciales radiales y televisivos están muy desacreditados y generalmente crean efectos opuestos a los deseados”, comentó uno de los encuestados.

Por otro lado, como ya dijimos, el contacto directo con el político, sin la función mediadora de la prensa, es una de las principales motivaciones de los usuarios que siguen a políticos en Twitter. El elector siente que los medios son un filtro del que pueden prescindir en sus relaciones con los políticos, donde es posible y deseable el contacto directo.

Ambos indicadores parecerían sugerir un cambio fundamental en los patrones de consumo de la información política que va en desmedro de los medios tradicionales, con la prensa y la TV como los más perjudicados.

Sin embargo, no todas son malas noticias para los viejos medios. Hay señales de que Twitter podría estar revigorizando los medios tradicionales, en una convergencia que crea sinergias entre medios nuevos y viejos. Un estudio reciente de DigitalClarity<sup>13</sup> mostró la tendencia a interactuar con las redes sociales que tenían los televidentes. Pese a que las nuevas generaciones ven mucho menos televisión que la generación precedente, un 80% de los menores de 25 años utiliza una segunda pantalla para comunicarse mientras ven televisión y un 72% utiliza Twitter, Facebook o alguna aplicación móvil para realizar comentarios durante los shows. Los chicos son *multi-tasking*, hacen varias cosas simultáneamente y las redes sociales están posibilitando que no se aburran viendo la tele.

Por otro lado, un grupo de investigadores de Yahoo analizó recientemente el tráfico en Twitter<sup>14</sup> cotejando millones de twitts, para encontrar que del total de los twitts consumidos, y vueltos RT, el 50% son generados sólo por 20 mil “usuarios élite”. Esos usuarios élite están constituidos a su vez

por cuatro subtipos: celebridades, medios, organizaciones y blogueros. Gran parte de los URL que se recomiendan vienen, precisamente, de los medios.

Esta conclusión coincide con la hallada en nuestro estudio. Los líderes políticos pertenecerían a la subcategoría de “celebridades” y el principal resorte que activan en las audiencias es, precisamente, dirigir el tráfico hacia determinados enlaces. El Twitter parece ratificar la validez de la teoría de líderes de opinión.

Los medios siguen teniendo un rol importante en la era de la ciberpolítica. El elector puede querer tener la información de primera mano y sin filtros, pero cuando busca credibilidad y síntesis de la información acude a los medios. Como lo expresa un participante mexicano: “La información de redes sociales debe verse con precaución y verificarse mediante otras fuentes, ya que también es un instrumento para la divulgación de rumores o campañas negras”. Igualmente, el elector busca el medio cuando alguien en quien cree le remite a la fuente noticiosa. Las redes sociales no reemplazan al periodismo, más bien pueden apoyarlo; pero eso sí: le exigen aprender.

De forma similar a la adaptación necesaria de los medios en su búsqueda del nuevo modelo de negocios, los partidos políticos latinoamericanos también necesitan abordar un proceso adaptativo que les permita construir mejores escenarios en la gestión y participación política de nuestras sociedades. Perder partidarios, perder autoridad, debilitar jerarquías y perder conexión con los electores son los síntomas de una crisis importante. Algunos de estos factores son estructurales y no puede solucionarlos la política 2.0. Va más allá de eso, sin dudas. Pero la ciberpolítica ofrece la caja de herramientas con las que es posible llegar a soluciones. No basta con la ciberpolítica, pero sin ella será imposible comunicarse ni movilizar a esa sociedad cambiante que clama por la evolución de sus estructuras de representación política.

## Notas

1. Estudio de audiencias de McKinsey 2006.
2. Ver los tres spots mencionados en <http://marketingpolitico.tumblr.com/post/3938734157/trillizos-en-peru-electoral-pedro-pablo>.
3. Decálogo de la ciberpolítica, en <http://www.slideshare.com/datastrategia>.
4. ComScore Dic 2010.
5. ComScore Dic 2010: Memoria Digital Latinoamérica 2010.

6. Ver el artículo de marras en <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2058092,00.html>.
7. Traducción aparecida en el blog de Luis Arroyo <http://www.luisarroyo.com>.
8. "Twitter 2010: un medio para la comunicación política", abril 2011. Ver más sobre este y otros estudios en [Ciberpolitica.net](http://Ciberpolitica.net).
9. El estudio del Twitter en la ciberpolítica fue realizado por el portal e-lecciones.net entre agosto y octubre de 2010. Los resultados proceden del análisis de 204 encuestas contestadas *on line* desde el portal e-lecciones.net. Los resultados 2006-2009 proceden a su vez de tres tandas de encuestas, con un total de 918 cuestionarios completados. El método utilizado en todos los casos fue el de entrevistas auto-administradas en línea, promovidas a través de banners e invitaciones por correo-electrónico enviadas directamente o desde listas de nuestros aliados.
10. De acuerdo con el informe anual Altimeter Group.
11. Concepto desarrollado por William C. Hill y popularizado por Jacob Nielsen.
11. <http://www.ciberpolitica.net>.
12. Reseñado en [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110323\\_television\\_twitter\\_facebook\\_en.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110323_television_twitter_facebook_en.shtml).
14. Hofman et al.: "Who Says What to Whom on Twitter", [Twitter.flow.pdf](http://Twitter.flow.pdf), 2011.

## RESUMEN

Los partidos políticos latinoamericanos vienen perdiendo miembros, sus líderes pierden autoridad, se quiebran jerarquías, los partidos pierden conexión, voluntades y compromisos. Pierden además capacidades de comunicación con los electores. ¿Quién podría sobrevivir en este entorno tan vigorosamente cambiante? La respuesta es claramente darwinista: sólo quienes se adapten bien al nuevo modelo de comunicaciones, sólo aquellos partidos que evolucionen y desarrollen nuevas formas para la representación política. La ciberpolítica ofrece la caja de herramientas con las que es posible lograrlo.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 2 - Junio, 2011

# **Internet y política en América Latina: hacia un ejercicio más democrático y republicano**

Celedonio von Wuthenau

El acceso y uso de Internet, cómo esta impacta en el modo de hacer y vivir la política, y la forma en que la política a su vez influye en la primera, no pueden ser debidamente dimensionados si previamente no tenemos en claro cómo ha ido evolucionando y hacia dónde va el mundo que ha hecho posible la existencia de Internet: el mundo de las telecomunicaciones y su convergencia con las tecnologías de la información y la comunicación.

## **I. Inicio de la revolución de las telecomunicaciones**

En los últimos 25 años hemos asistido a una profunda transformación y evolución de las telecomunicaciones en el mundo entero, que han impactado positivamente en la forma en que el hombre vive, trabaja, se educa, se

### **CELEDONIO VON WUTHENAU**

Doctor en Ciencia Política (Universidad de Maguncia, Alemania) y licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina). Fue director regional para América Latina del CDMA Development Group (CDG), de Asuntos Gubernamentales de Lucent Technologies para Sudamérica, excluyendo Brasil, y anteriormente gerente de Relaciones Internacionales e Institucionales de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). Becario de la Fundación Konrad Adenauer en Alemania (1991-1996), donde realizó su doctorado en Ciencias Políticas, Sociología Política y Derecho Público alemán bajo la dirección del Profesor Dr. Manfred Mols. En la actualidad es director de Asuntos Públicos para América Latina y el Caribe de Alcatel-Lucent.

relaciona y se entretiene. Por aquella época, la telefonía móvil comenzaba a dar sus primeros pasos, aunque tímidos. Aún nada se sabía de Internet, así como la conocemos hoy, y la telefonía fija empezaba una nueva etapa signada por las privatizaciones, la apertura a la competencia y la digitalización de sus redes que permitirían a la postre ofrecer nuevos servicios hasta ese momento impensados. Lo que hoy consideramos como obvio, esto es, poseer un teléfono fijo en la casa y en el trabajo, que cada miembro de la familia tenga un teléfono móvil, tener acceso a Internet de banda ancha que usamos para trabajar, estudiar, divertirnos, chatear y hablar, usar computadoras y *notebooks*, *smartphones* y *feature phones*, *tablets*, etc., hace 25 años se reducía en el mejor de los casos a tener un teléfono fijo, quizá un teléfono móvil y, por último, una computadora extremadamente lenta.

## A. Telefonía fija

Todo comenzó con la telefonía fija, gracias a una gran evolución tecnológica acompañada por decisiones políticas y empresariales que cambiaron radicalmente el mundo de las telecomunicaciones. La tecnología evolucionó de tal forma que hizo más accesible la infraestructura necesaria para prestar servicios de telecomunicaciones, lo que abrió la posibilidad de que empresas de capitales privados comenzaran a ofrecer estos servicios otrora reservados a las empresas estatales monopólicas, dados los altos costos que involucraban las redes de telecomunicaciones.

Por otra parte, salvo contadas excepciones, estas empresas estatales prestaban un servicio de telecomunicaciones básico y deficiente, con un alto costo de ingreso y una gran demora en la entrega de líneas telefónicas que comenzó a generar una creciente demanda insatisfecha de los mismos usuarios que con sus impuestos mantenían estas empresas.

El resultado de esto, sumado a una tendencia generalizada hacia economías más abiertas y competitivas, impulsó en la década del 90 una corriente privatizadora de los operadores estatales de telecomunicaciones (lo mismo se observó en otras áreas de servicios públicos como el suministro de agua potable y cloacas, energía eléctrica, recolección de basura, suministro de gas, etc.) que tuvo como resultado una fuerte inversión en tecnología y equipamientos así como una expansión en los servicios prestados satisfaciendo esa demanda reprimida de la que hablamos más arriba y haciendo los servicios y equipos más accesibles. Antes, tener acceso a una

línea telefónica fija tenía un costo altísimo, casi prohibitivo (de alrededor de miles de dólares), y no obstante haberla pagado podían pasar meses e incluso años hasta su instalación. En aquella época, el valor de una casa o un departamento variaba significativamente si tenía o no teléfono. ¡Y qué decir de aquel que tenía dos líneas telefónicas! Hoy en día, acceder a una línea telefónica tiene un costo bajo, casi simbólico, y la activación tarda unos pocos días, dependiendo de la ubicación del usuario.

Durante esos años de privatización e inversión en nuevas tecnologías se llevó a cabo la progresiva digitalización de las redes fijas de telecomunicaciones, que hizo posibles servicios hasta ese momento desconocidos y preparó el terreno para la gran transformación que habrían de causar los servicios de datos. Así se fue gestando el acceso a Internet de la comunidad educativa, empresaria y política tanto como del común de la gente.

La privatización de los operadores estatales monopolísticos no tenía por objetivo dar lugar a operadores privados monopolísticos. Fue así que el Estado se constituyó en regulador y controlador de estas empresas, con el objeto de velar por el cumplimiento de la normativa y prohibir comportamientos abusivos, gestión donde algunos Estados se destacaron más que otros. Una vez realizada la privatización, el siguiente paso fue abrir el mercado a la competencia una vez que esta hubiera alcanzado cierta madurez y el período legal restrictivo hubiera caducado. Para hacer posible esto se dictaron una serie de reglamentos como los de interconexión, señalización, numeración, calidad del servicio prestado y servicio universal. No obstante ello, esta apertura del mercado de la telefonía fija a la competencia nunca terminó de desarrollarse completamente, especialmente por los altos costos que significa desplegar una red alámbrica de telecomunicaciones que compita con un operador existente y que es dominante. Observamos una cierta competencia en el mercado corporativo y de larga distancia, pero el mercado residencial continúa siendo dominado por los operadores fijos incumbentes.

Una mención especial merece el servicio de transmisión de datos de banda ancha. Todo comenzó con un servicio de baja velocidad denominado *dial-up* (50 kbps, en el mejor de los casos), donde se conectaba la computadora directamente a la línea telefónica. Este servicio era ofrecido por una gran diversidad de proveedores de Internet (ISP) que utilizaban la infraestructura de los operadores de telecomunicaciones, algunos de los cuales lo hacían gratuitamente (se pagaba con el pulso telefónico).

Progresivamente, a medida que el acceso a Internet maduraba y la velocidad pasó a ser un requisito fundamental, los operadores fijos comenzaron a ofrecer Internet de banda ancha utilizando tecnologías xDSL. Pasamos así de un acceso lento a Internet a uno de mayor velocidad, con ofertas que arrancaban en los 512 kbps y que podían llegar a 1,3 y hasta 5 Mbps, las que se constituyeron en uno de los principales motores del crecimiento de los operadores. Dado el creciente interés de acceso a Internet que manifestaba el mercado, rápidamente se sumaron a la oferta los operadores de TV por cable, que hasta ese momento solo prestaban el servicio de televisión. Ellos comenzaron a utilizar su propia infraestructura de cable para ofrecer servicios de acceso a Internet a las mismas velocidades que las de los operadores fijos, incluso en algunos casos con velocidades mayores, ofreciendo paquetes que incluían TV por cable y acceso a Internet a precios sumamente competitivos.

A la competencia de los operadores de cable, quienes no solo ofrecen acceso a Internet sino que en algunos casos comienzan a incursionar en los servicios de voz (especialmente por VoIP), se le agregó la competencia de los operadores móviles. Estos, con sus redes de segunda y tercera generación, no solo ofrecen servicios de voz móviles sino también fijos, así como acceso a Internet fijo y móvil que compite, en cierto modo, con las ofertas de los operadores fijos y de TV por cable. Esto ha impulsado a que los operadores fijos tengan también su operación móvil, y que en los últimos tiempos haya ocurrido una fusión entre ambas, por ejemplo Movistar y Claro.

Tras todo este proceso de expansión y evolución, la penetración de la telefonía fija alcanzó en América Latina al 69,8% de los hogares (ver Tabla 1), hasta presentar actualmente un crecimiento vegetativo que, en algunos casos, es hasta decrecimiento impulsado por la sustitución fijo-móvil. Ahora bien, el foco de los operadores fijos está puesto en la expansión de la banda ancha, donde el servicio, si bien es fijo, es más confiable y de más alta velocidad que otras opciones inalámbricas. Concretamente, se centran en los servicios corporativos (servicios dedicados, triple o cuádruple *play*, *cloud computing*, teleconferencias, etc.) y en los servicios residenciales impulsando la idea del hogar conectado (voz, datos, televisión por Internet - IPTV). Para poder afrontar la fuerte demanda de los servicios de datos actuales (tráfico regular de Internet, bajada de música y videos, transferencias P2P, IPTV, etc.) y lo que se viene a partir de las políticas de comercialización de las empresas, los

operadores están fortaleciendo y actualizando sus redes instalando VDSL, ADSL2+ y FTTx, mientras que las empresas de TV por cable están implementando Docsis 3.0. Esto permitirá que se puedan ofrecer servicios de datos de 10 Mbps o más, algo que por ahora es muy difícil de obtener, y entrar a competir con los operadores de cable mediante la IPTV. De esta forma, paulatinamente los operadores fijos están migrando sus redes del mundo de los circuitos al mundo de los paquetes IP, por lo que los tradicionales servicios de voz terminarán siendo parte de un paquete de datos, lo que abre así un nuevo panorama tecnológico y de servicios.

## B. Telefonía móvil

Este desarrollo, evolución y expansión de la telefonía fija fue acompañado por lo que en su momento se creyó como un servicio complementario y no competitivo de la misma: la telefonía móvil, esto es, poner en movimiento lo que estaba fijo. Se comenzó con la voz y luego se hizo extensivo a los datos.

Su evolución y crecimiento ha sido excepcional, siguiendo su lógica intrínseca de ser un servicio con un dispositivo personal. Esto es, puede haber tantos suscriptores como personas en el mundo. La realidad es que la cantidad de suscriptores se está acercando a los 5.500 millones, pero ya hay varios países que tienen una penetración superior al 100% de la población, incluso en América Latina. Y el futuro nos traerá aún más suscriptores de la mano de las conexiones M2M, esto es, la comunicación entre máquinas.

Este avance significativo se ha dado en fases tecnológicas, que denominamos “generaciones”, así como gracias a una constante identificación de nuevas bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico. Estas bandas de frecuencia son las autopistas por donde circula la comunicación y que une el dispositivo del usuario con la torre del operador. Como bien lo podemos observar en las rutas con nuestros vehículos, cuanto más tráfico más necesidad de nuevas y más amplias rutas y autopistas que ayuden a una mejor circulación. Lo mismo ocurre con las comunicaciones móviles: el tráfico aumenta exponencialmente y con ello aumenta la necesidad de identificar un nuevo espectro para estos servicios y desarrollar tecnologías más avanzadas que aprovechen mejor el espectro disponible al tiempo que posibiliten nuevos y más avanzados servicios. Esta es la historia de la telefonía móvil que ha revolucionado el mundo conjuntamente con Internet.

La primera generación (1G) de la telefonía móvil apareció en la región a fines de los ochenta y principios de los noventa. Se trataba de un servicio de voz analógico en la banda de frecuencia de 800 MHz usando la tecnología AMPS. Se comenzó con un operador, a quien posteriormente se le incorporó un competidor directo, haciendo de este uno de los primeros mercados de telecomunicaciones en competencia. El servicio era sumamente costoso al igual que los terminales, por lo que eran unos pocos quienes podían darse el lujo de tener uno de estos dispositivos. Este servicio le daba la libertad al usuario de llamar cuando quería, al tiempo que se encontraba accesible para todo aquel que lo quería llamar. En aquella época, el usuario móvil se hacía cargo del costo total de la llamada, fuera esta entrante o saliente (hoy en día generalmente se pagan las que uno hace, no las que entran). En algunos casos, incluso, fue una forma de tener un teléfono ante la imposibilidad de acceder a un teléfono fijo, ya que el operador estatal monopólico no estaba en condiciones de suministrarlo.

El siguiente paso evolutivo de la telefonía móvil fue su digitalización de la mano de las tecnologías de acceso múltiple por división de tiempo (TDMA y GSM) y la tecnología de acceso múltiple por división de códigos (CDMA), los que se conocen como los sistemas de segunda generación (2G). En muchos casos, esta digitalización se llevó a cabo en la misma frecuencia de 800 MHz, al tiempo que se abrieron otras bandas en 1800 y 1900 MHz, que permitieron incorporar nuevos operadores llevando la competencia a tres, cuatro o hasta cinco prestadores de servicios en una misma área. A esta evolución tecnológica se le sumaron decisiones regulatorias como el *calling party pays* (el que llama paga) y decisiones empresariales como la implementación de los servicios prepagos, que impulsaron un crecimiento vertiginoso en la cantidad de usuarios, lo que impactó positivamente en una reducción constante del valor de los terminales, generándose así un círculo virtuoso que llevó a la masificación de la telefonía móvil. De esta forma, lo que era un artículo de lujo pasó a ser una herramienta imprescindible para poder trabajar y comunicarse. No solo profesionales usaban estos teléfonos, sino que también tuvieron acceso cuentapropistas como plomeros, electricistas, albañiles, técnicos, etc., esto es, personas que siempre están en movimiento de un lugar a otro y que encontraron en este servicio un aliado indispensable que les permitió incrementar su trabajo y sus ingresos.

La tecnología continuó evolucionando, ya no sólo buscando una mayor eficiencia en el uso del espectro y una mejor calidad en el servicio de transmisión de voz, sino también posibilitando la transmisión de datos con velocidades similares a las de las redes fijas pero en un ambiente móvil, esto es, hicieron móvil el acceso a Internet.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) estuvo trabajando sobre esta posibilidad durante los años noventa, en lo que se denominaron los sistemas IMT-2000 de tercera generación (3G), de forma tal de tener los primeros sistemas operativos a partir del año 2000. El objetivo inicial fue identificar una banda de frecuencia y una tecnología que respondiesen a los parámetros establecidos por ella, de forma tal de simplificar la expansión del servicio y el *roaming* internacional. Por distintos motivos esto no pudo ser factible, aun cuando se ha identificado una gran diversidad de bandas de frecuencias, proceso que todavía no ha concluido. El espectro identificado hasta ahora incluye las bandas de 450, 800, 900, 1700, 1800, 1900, 2100 y 2500-2600 MHz, en tanto que otras bandas están siendo analizadas, como la de 700 MHz (en Estados Unidos ya ha sido otorgada para servicios móviles) y frecuencias por encima de los 3400 MHz. Lo mismo ha ocurrido con las tecnologías. En un primer momento se aprobaron cinco tecnologías, siendo las más conocidas e implementadas CDMA2000, WCDMA (UMTS) y TD-SCDMA (China), todas ellas basadas en la tecnología de acceso múltiple por división de códigos CDMA. Posteriormente se sumó WiMAX Móvil, una tecnología OFDMA.

En América Latina, la 3G fue implementada en las frecuencias que estaban siendo usadas para los sistemas de 2G, sumándosele luego en algunos países la banda de frecuencia europea de 1900-2100 MHz, en tanto que otros países utilizan o están analizando utilizar la banda de frecuencia norteamericana AWS (1700-2100 MHz). Esto no es un capricho, ya que la primera puede ser utilizada por aquellos países que usaron para la 2G la banda europea de 1800 MHz (caso Brasil), en tanto que la segunda puede ser utilizada por aquellos países que usaron para 2G la banda norteamericana PCS de 1900 MHz (caso de Argentina, Chile, México, entre otros). Por su parte, desde un punto de vista tecnológico se implementaron redes que están en constante evolución, siguiendo los caminos tecnológicos de CDMA2000 1X y su evolución en datos EVDO Rel.0 y EVDO Rev.A, o el camino de WCDMA (UMTS) y su evolución en datos HSDPA, HSUPA, HSPA, HSPA+. Usando estas tecnologías, los operadores obtie-

nen una mayor eficiencia espectral, una mayor capacidad para los servicios de voz (duplican y hasta cuadruplican la capacidad de las redes de 2G), una mayor velocidad en la transmisión de los datos (con velocidades pico de 5 y hasta 14 Mbps que en el uso cotidiano giran en torno de 1 y hasta 3 Mbps, dependiendo mucho de la optimización de la Red y uso de la misma) y una menor latencia, que es fundamental para prestar servicios sensibles como voz sobre IP (VoIP).

La importancia de estas redes comienza a ser cada vez mayor de la mano de una Internet que se expande a todos los sectores de la vida política, económica, social y cultural de la gente y se consolida como un servicio imprescindible para el mundo moderno y futuro. La UIT espera que para fines de 2011 existan 1.000 millones de abonados al servicio de banda ancha móvil, dado que a fines de 2010 eran 940 millones los abonados a ese servicio y había 5.300 millones de usuarios de telefonía celular.<sup>2</sup>

Ya se está hablando de la cuarta generación (4G), esto es, mayor velocidad (100/200 Mbps pico), mayor capacidad y menor latencia. Para ello, la tecnología que se va a imponer es OFDMA, de la mano principalmente de LTE (*Long Term Evolution*) y, en menor medida, de WiMAX móvil. La mayoría de los operadores móviles del mundo han declarado que van a utilizar LTE como tecnología de 4G, pero también muchos han dicho que antes de dar tal paso buscarán sacar el máximo provecho a las tecnologías de 3G, ya sea utilizando EVDO Rev. B o HSPA+. Actualmente existen operadores en Estados Unidos que tienen redes LTE en la banda de 700 MHz así como WiMAX en la de 2500-2600 MHz, en tanto esperamos en América Latina observar implementaciones de LTE en ambas bandas, comenzando por 2500-2600 MHz, dado que la banda de 700 MHz aún no ha sido liberada.

Justamente aquí vamos a observar una interesante discusión entre aquellos que quieren que la banda de 700 MHz (“dividendo digital”) sea utilizada por el mundo de las telecomunicaciones y aquellos otros que quieren que continúe bajo la órbita de la radiodifusión. Este espectro se encontrará disponible una vez que haya finalizado la transición de la TV analógica a la digital, proceso en el cual se encuentran la mayoría de los países, y se produzca el así llamado “apagón analógico”. Lo interesante de la banda de 700 MHz es que al igual que la banda de 450 MHz, son frecuencias bajas con una gran propagación, lo que le permite al operador una menor inversión en torres y sus costos asociados en comparación con otras frecuencias más altas.

Más allá de esta discusión, observamos que la telefonía móvil continúa creciendo y va a continuar creciendo de la mano de los servicios de datos, dando lugar a una mayor demanda de espectro y una constante evolución tecnológica que les permita responder a los requerimientos del mercado, requerimientos que ellos mismos impulsan a través de sus ofertas comerciales.

Un jugador clave en este mercado son los terminales. Estos terminales, que comenzaron siendo teléfonos para voz a los que luego se les sumó la posibilidad de enviar y recibir mensajes de texto, se están transformando paulatinamente en pequeñas computadoras que caben en la palma de la mano. Estos teléfonos tienen Internet, acceso especial a las redes sociales como *Facebook* y *Twitter*, email, GPS, acceso a programas tipo *word*, *power point* y *excel*, cámara para fotos y videos, música, radio, TV, etc. Vienen con teclado *qwerty* o *touchscreen*. A estos teléfonos se les suman dispositivos como las *tablets* y las *netbooks*, que se conectan automáticamente con las redes, así como laptops y otras computadoras cuya conexión se realiza vía un USB. El aliado fundamental de todos estos dispositivos es justamente la proliferación actual de las redes de 3G y WiFi.

Hay desarrollos tecnológicos que abren otra serie de posibilidades de servicios y negocios. Una de ellas es la *Near Field Communication* (NFC), que posibilita establecer una comunicación entre dispositivos a una distancia muy cercana (algunos centímetros de diferencia). Esto permite, por ejemplo, que *smartphones*, *tablets* y otros dispositivos puedan ser utilizados para realizar pagos electrónicos acercando los mismos al terminal especializado. El débito es realizado directamente de la cuenta del usuario, lo que impulsa de esta forma el *m-payment*.

Así como la telefonía fija se agota con la presencia de un teléfono en cada hogar y otro en la oficina o comercio, la telefonía móvil, en cambio, es personal, esto es, cada persona es un potencial usuario de un teléfono móvil. América Latina tiene una población estimada de 592.556.972 de habitantes<sup>1</sup> y, por otro lado, 568 millones de suscriptores de telefonía móvil, de los cuales el 27% son suscriptores múltiples.<sup>3</sup> Esto significa que mucha gente tiene más de un teléfono móvil así como múltiples tarjetas SIM para aprovechar las distintas promociones de los diferentes operadores para realizar sus llamadas o para conectarse a Internet. Otro motivo es una creciente activación de servicios de banda ancha móvil que acompañan su suscripción de servicio de voz, ya sea complementando su servicio fijo

de banda ancha o, en muchos casos, erigiéndose en su acceso primario a Internet. Todo esto ha permitido que algunos países de la región tengan una penetración de la telefonía móvil superior al 100%. Entre ellos podemos mencionar a Brasil, que con 206 millones de usuarios y una penetración del 105,46% se ubica como el sexto mercado móvil del mundo. Otros países que superaron el 100% de penetración son Argentina (124,35%), Chile (123,93%) y Venezuela con el 104,81%. El promedio de la región es 99,40% y se espera que supere el 100% antes de mediados de año (ver Tabla 1).

### C. Convergencia

El avance tecnológico de la mano del creciente interés de las operadoras de ofrecer una cantidad importante de servicios está llevando a una convergencia solo aplacada por cuestiones regulatorias o dificultades de acuerdo entre empresas.

Estamos hablando del *triple* y *cuadruple play*. La base para este tipo de servicios es la banda ancha, sin la cual la oferta de televisión y datos de alta velocidad no es posible. En el primer caso nos encontramos con un operador que puede ofrecer servicios de telefonía fija, telefonía móvil y acceso a Internet de banda ancha. En el segundo caso, además de esos servicios, el operador adiciona los servicios de televisión paga como cualquier operador de TV por cable. Estos servicios pueden ser ofrecidos utilizando su propia tecnología o ya realizando acuerdos con otras empresas que ofrecen dichos servicios.

De esta forma, la frontera entre servicios de telecomunicaciones y radiodifusión se va haciendo cada vez más imperceptible, pudiendo, desde un punto de vista tecnológico, operadores de telecomunicaciones, de televisión paga u otros radiodifusores ofrecer todo tipo de servicios. En estos casos, es más la regulación la que pone límites.

En Argentina, las empresas de telecomunicaciones no pueden ofrecer servicios de radiodifusión, en tanto los operadores de televisión por cable sí pueden ofrecer acceso a Internet y servicios de voz. La realidad concreta es que las empresas de telecomunicaciones cuentan con la infraestructura necesaria para ofrecer en algunos lugares IPTV. Del lado de los operadores de TV por cable, Telecentro es el único oficialmente habilitado para servicios de *cuadruple play*, en tanto que el principal operador de TV por cable

y tercer proveedor de Internet de banda ancha del país se encuentra en un litigio con el gobierno que involucra su misma licencia.

En Brasil, en cambio, está avanzando un proyecto de ley que va a permitir que las empresas de telecomunicaciones puedan ingresar al mercado de televisión. No obstante ello, el gobierno ya viene otorgando licencias de DTH a las empresas de telecomunicaciones, siendo así que de hecho los operadores de telecomunicaciones están en condiciones de ofrecer los cuatro servicios.

En México, los servicios de *triple play* están autorizados desde 2007 y si bien los operadores de TV por cable pueden ofrecer todo tipo de servicios de telecomunicaciones, Telmex aún no está autorizado a ofrecer servicios de TV por cable.

Esta convergencia entre telecomunicaciones, radiodifusión e informática, esto es, la convergencia de las tecnologías de la información y la comunicación, vino para quedarse, expandirse y evolucionar. Por lo tanto, sería muy bueno que los gobiernos comenzaran a tomar medidas para impulsarla buscando aprovechar al máximo las posibilidades que ellas traen para el desarrollo económico, político y social de los países.

## D. Internet

Todas estas redes de telecomunicaciones fijas y móviles, conjuntamente con las redes de cables submarinos que transportan las comunicaciones, las redes satelitales de comunicaciones y las redes de TV por cable y todas aquellas interconectadas con estas, al estar conectadas entre sí mediante la familia de protocolos TCP/IP conforman lo que se conoce como Internet. A su vez, a estas redes se conectan servidores, computadoras, teléfonos, *smartphones*, *feature phones*, *tablets* y una gran diversidad de dispositivos finales e intermedios que generan la red de redes. Son estos protocolos los que hacen que dispositivos y redes heterogéneas ubicados en distintas partes del mundo se comuniquen entre sí, generando una gran red lógica mundial. Ahora bien: dentro de Internet, uno de los servicios más exitosos es la *World Wide Web* (www o la así denominada “Web”), hasta el punto de que existe una confusión entre ambos términos. Lo concreto es que la “Web” utiliza Internet como medio de transmisión, siendo la Web un sistema sencillo de consulta remota de hipertexto creado en 1990. Otros servicios que utilizan Internet para su transmisión son el correo electrónico

(SMTP), la transmisión de archivos (P2P), la telefonía (VoIP) y la televisión (IPTV), entre otros.

Un desarrollo importante que va a ir acrecentado paulatinamente su alcance es la así denominada “nube”. La nube es “algún lugar en la Internet” donde se alojarán todos los contenidos, programas y aplicativos que actualmente se almacenan en nuestras computadoras personales, *smartphone* e incluso servidores. Casi todo se va a encontrar en esa “nube”, en centros de datos públicos o privados, y será accesible desde cualquier dispositivo en cualquier lugar del mundo a cualquier hora.

Internet ha acercado al mundo y sus resultados de una manera inimaginable. La Web ha hecho posible que millones de personas en el mundo entero tengan acceso inmediato a una gran cantidad y diversidad de información de las fuentes más diversas. Asimismo, ha favorecido la conexión entre personas vía las redes sociales, las comunicaciones de voz tipo Skype, mensajería o correo electrónico. Internet ha facilitado el trabajo (cualquiera sea), el comercio, la industria, los servicios, el agro, la ganadería, la minería; en definitiva, los negocios. Y así como impulsa los negocios, también es un facilitador del ocio a través de posibilitar la descarga e intercambio de música, videos, películas, libros, revistas, diarios y juegos *on line* e interactivos. Ella permite ver televisión y escuchar la radio, no importa dónde uno se encuentre. Si uno tiene un *smartphone* o una *tablet*, parece como si uno tuviese el mundo en la palma de su mano.

Una de las áreas donde más se observa el impacto de Internet es en el mundo de las redes sociales. América Latina está adoptando muy rápidamente todo lo vinculado a las redes sociales, en buena medida impulsado por el crecimiento exponencial de usuarios de Internet. Según ComScore, la Internet en América Latina creció un 17% entre agosto de 2009 y agosto de 2010, cuando el promedio mundial es del 10%; Brasil, con 75 millones de usuarios de Internet, es uno de los cinco países más importantes del mundo junto con China, Estados Unidos, India y Rusia (BNA).<sup>4</sup> Se está observando que cada vez más, los usuarios de Internet se están desplazando del uso del email y los mensajes instantáneos hacia las redes sociales, entre las que Facebook es un líder indiscutido. Seis de los 15 mercados más importantes de Facebook a nivel mundial son de América Latina. Es así que la penetración de Facebook en aquellos que están *on line* es de 89,5% en Chile, 88,3% en Argentina, 87,8% en Venezuela, 86,7% en Colombia, 83,4% en Perú y 82,6% en México. En Brasil, en cambio, Orkut es más

importante. Esto demuestra que hay en la región otras redes sociales que están adquiriendo cada vez más importancia y que se ajustan más a la personalidad latinoamericana. Además de Orkut en Brasil, podemos mencionar a Hi5 y QuePasa en otros países de la región. Esta tendencia continuará profundizándose aún más, dado que el acceso se está moviendo rápidamente de las redes fijas a las redes móviles, tendencia que se fortalecerá dada la reducción de los precios de los *smartphones* y *feature phones* (aquellos que tienen una aplicación dominante, como música o redes sociales).

En el mismo sentido podemos mencionar Twitter (muy querido por algunos políticos). Aquí también, seis de los 15 principales mercados son de América Latina: Brasil, Venezuela, Argentina, Chile, México y Colombia.<sup>5</sup>

Actualmente, América Latina tiene 204.689.836 de usuarios de Internet.<sup>6</sup> Desde un punto de vista tecnológico, América Latina presenta una penetración de xDSL del 18,7% de los hogares, mientras que la penetración del cable modem es del 7% y la Internet móvil del 8,6% (ver Tabla I). El crecimiento de esta última es cada vez más importante, por lo que podemos esperar que en el transcurso de este año supere al acceso fijo.

## E. Internet en la política

Internet vino acompañada por un aumento significativo en la cantidad de dispositivos aptos para su acceso, en una relación que se alimenta mutuamente. Por el lado de las computadoras, tenemos *desktop*, *laptops*, *notebooks*, *netbooks* y ahora *tablets* (que ya están en la frontera de lo que también sería un teléfono móvil). Por el lado de los teléfonos móviles tenemos los *smartphones*, *feature phones* (teléfonos especiales para música y redes sociales) así como otros dispositivos que no tienen un sistema operativo pero que sirven para acceder a Internet, los que están haciendo posible que un número creciente de personas tenga acceso a Internet, lo cual impacta de lleno en la política y la forma de hacer política.

Es así que Internet ha abierto un camino muy interesante para la consolidación de los sistemas republicanos y el desarrollo de los sistemas democráticos. Por un lado, al poner toda la gestión de gobierno en Internet, lo que llamamos *e-government*, se contribuye a acercar la gestión pública del gobierno a los ciudadanos, quienes a su vez, de una forma rápida y sencilla, tienen acceso a información de la gestión gubernamental y pue-

den interactuar, manifestar puntos de vista, preguntar e incluso hacer gestiones administrativas que antes requerían varias horas de cola y molestia burocrática. Mediante Internet, el ciudadano encuentra un medio válido para tratar de influir y moldear las políticas públicas, no solo yendo a los sitios gubernamentales correspondientes, sino también a través de Twitter, Facebook y *blogs* especiales. Por su parte, el funcionario y el político en esa interacción con los ciudadanos cuentan con un medio que les permite defender su gestión y al mismo tiempo convencer a la población de las decisiones que están siendo adoptadas. En otros casos les sirve para recabar información y ver cómo reacciona la gente frente a determinadas iniciativas o políticas.

El uso de correo electrónico, mensajería, Twitter, Facebook, *blogs* y sistemas similares por parte de los políticos les ha permitido dar a conocer a la ciudadanía sus opiniones y posiciones frente a determinados temas. Sin embargo, estas herramientas han abierto la posibilidad de una interacción directa del ciudadano con el político antes desconocida, lo que impacta claramente en la gestión de este último. Antes de que existiese Internet, el político llegaba a la gente vía radio y televisión, en un mensaje unidireccional donde el receptor mucho no podía hacer hasta llegar al momento de la votación. Ahora, gracias a Internet, la relación es bidireccional, lo que contribuye a una mayor democratización del sistema, haciéndolo algo más directo al tiempo que fortalece la representatividad. Esto requiere del político un uso cuidadoso de estas herramientas con el fin de evitar comentarios que puedan ser malinterpretados.

Eventos, sucesos, decisiones, políticas, se conocen en forma prácticamente instantánea diseminándose a lo largo y ancho de un país pero traspasando las fronteras, lo que trae aparejada una influencia directa en el devenir de los acontecimientos políticos (y no solo políticos). Esto contribuye decididamente a la publicidad de los actos de gobierno así como a la gestión de los políticos. Al mismo tiempo, vía las redes sociales, la gente, los ciudadanos, se pueden organizar para realizar manifestaciones, convocatorias, actos de repudio, etc.

Frente a esto, gobiernos más autoritarios y antidemocráticos buscan distintas formas para tratar de controlar el flujo de la información y de los mensajes hasta llegar a interrumpir el acceso a Internet en un país, como hemos podido observar en las revueltas del mundo árabe. Sin llegar a eso, acciones que restringen la libertad de prensa o ponen trabas al servicio de

Internet que ofrecen distintos ISP o buscan generar una cierta censura en algunos portales y buscadores constituyen otras formas de tratar de limitar el alcance de Internet en la sociedad.

Las telecomunicaciones han hecho que los políticos y la política, hasta hace poco artífices de la temática y los acontecimientos, se vean obligados muchas veces a reaccionar frente a los requerimientos de la sociedad, a dar explicaciones, a contemporizar con ellos. Asimismo, les permite llegar a un número importante de personas e interactuar con ellos de una forma totalmente desconocida. El ejercicio de la política se beneficia con un buen empleo de todas estas herramientas que las telecomunicaciones e Internet ponen a disposición de todos nosotros.

## II. América Latina y sus desafíos

### A. ¿Hacia dónde va el mundo?

Hamadoun Touré, secretario general de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, entiende que para garantizar el crecimiento de la banda ancha móvil, y con esto acercar Internet a todos los puntos del planeta, es necesario incrementar la cantidad y extensión de las redes de fibra óptica (*backbone*) y poner a disposición de los operadores mayor cantidad de espectro.<sup>7</sup> La razón de esto deviene de la importancia creciente que están adquiriendo los *smartphones*. Según la UIT, estos van a pasar de los 500 millones de usuarios actuales a más de 2.000 millones en 2015. Estos dispositivos consumen cinco veces más datos que los terminales comunes, por lo que requieren ingentes inversiones en las redes para poder soportar tamaño tráfico. En la medida en que se continúe al mismo ritmo de crecimiento en banda ancha, el tráfico será en 2016 de 15 a 20 veces más que hoy en día, esperándose que para 2020 este sea 50 veces más que ahora.<sup>8</sup> Para esto hay que prepararse.

Esto marca aún más la necesidad de impulsar planes nacionales de banda ancha que preparen a los países de cara a ese gran consumo que se viene y que requerirá de redes robustas, confiables y de alta capacidad. En este contexto, empresas de Europa y Estados Unidos ya están trabajando para poder utilizar los “espacios blancos” (frecuencias que separan las bandas utilizadas) y el famoso “dividendo digital” (700 MHz). Mientras

tanto, y a modo de aliviar la falta de capacidad, los operadores están invirtiendo o procuran impulsar el uso de redes WiFi (antes se las consideraba competidores) por parte de los usuarios así como promueven el uso de las femtoceldas (pequeñas redes domésticas mediante las cuales los terminales de 3G pueden hacer comunicaciones utilizando el acceso de banda ancha residencial.<sup>9</sup>

A estos usuarios de teléfonos inteligentes hemos de sumarles que para 2020, la expectativa de la UIT es que va a haber más de 55.000 millones de dispositivos móviles o inalámbricos conectados. De ese total, 12.000 millones serán *smartphones*, *tablets*, celulares comunes, *e-readers* y otros dispositivos que se usarán para comunicaciones de personas a personas y de personas a máquinas. Lo interesante aquí es que los otros más de 43.000 millones de dispositivos se utilizarán para las comunicaciones de máquinas a máquinas (M2M) en una gran diversidad de funciones. Es así que se espera que las máquinas se comuniquen cuatro veces más entre sí que los 8.000 millones de personas que se espera habitarán la tierra. Las máquinas se hablarán y comunicarán entre ellas resolviendo situaciones o realizando actividades previamente programadas o no. Esto va a tener un impacto fuerte en el mundo en que vivimos, pero va a ser más importante en el mundo móvil. Por ejemplo, un vehículo en movimiento estará relacionándose electrónicamente no solo con los peajes, sino también con otros vehículos mientras circula (evitando accidentes), cuando estaciona, cuando frena, etc. Asimismo, desde nuestro *smartphone* podremos establecer una comunicación con nuestros dispositivos hogareños prendiendo la calefacción o el aire acondicionado y colocándolo a la temperatura deseada, poner nuestra música favorita o encender la televisión en nuestro programa preferido, iniciar el lavarropas o preparar el café, etc. Otro buen ejemplo de M2M son los famosos GPS (*Global Positioning System*), esto es, 500 millones de dispositivos que se conectan directamente con una constelación de 24 satélites de órbita baja, que para 2020 se espera que sean 4.000 millones de dispositivos conectándose a 3 redes diferentes. Va a ser el auge de las comunicaciones M2M, que darán un nuevo enfoque al sistema de transporte público, a la seguridad pública y privada, a la localización de personas, al consumo de energía y agua, etc. La conectividad es el lema, lo que permitirá que todos los dispositivos se conecten entre sí. De esta forma, recaerá el impacto en un mundo de aplicaciones.

## B. Qué hay que hacer en América Latina

No obstante la alta penetración de la telefonía móvil en América Latina (más de 568 millones de usuarios), aún hay 178 millones de personas sin servicios móviles (un 30% de la población de la región).<sup>10</sup>

Así como en las grandes ciudades la penetración alcanza el 120%, en zonas rurales esta no supera el 60%, dado el poder adquisitivo de la gente y la ausencia de redes. Es, por lo tanto, necesario, continuar invirtiendo en cobertura y servicios para lograr una mayor cantidad de usuarios, alcanzando a aquellos que aún no lo son.

Existe, por lo tanto, una gran brecha tecnológica, digital y de telecomunicaciones, donde algunos lo tienen todo y otros, poco o nada. Las grandes ciudades y sus áreas de influencia tienen todo tipo de servicios con distintos tipos de tecnología a precios sumamente competitivos que les permiten hacer un muy buen uso de esta herramienta productiva y de entretenimiento. En cambio, cuando nos adentramos en el interior de cada uno de los países nos vamos encontrando con una prestación de servicio de menor calidad, menor diferenciación tecnológica y precios o tarifas sensiblemente más caros que en los centros urbanos de importancia. Esta realidad es muy clara en el costo del servicio de acceso a Internet. Incluso encontramos áreas con escaso (un teléfono público) o ningún servicio de telefonía y datos.

Es así que hoy en día los gobiernos se encuentran con la necesidad de llevar adelante políticas activas de expansión de los servicios de telecomunicaciones de forma tal que abarquen la totalidad del país, al menos del país poblado, de forma tal de ofrecer a todos y cada uno de sus ciudadanos servicios de voz y datos, fijos y móviles, que contribuyan decididamente a su desarrollo económico, social, cultural y político. Los gobiernos lo pueden hacer y, de hecho, lo hacen, ya sea mediante la participación del sector privado así como por intervención directa del Estado. Esto es, impulsan proyectos concretos de expansión de los servicios de telecomunicaciones en zonas rurales y escasamente pobladas, proyectos de infraestructura básica, generando redes troncales, etc.

Para ello se utilizan distintos mecanismos enmarcados en las políticas de servicio universal: ya sea que el Estado realice un aporte monetario concreto para emprendimientos en áreas específicas con objetivos resultantes de un proceso licitatorio (caso Perú) o que el Estado otorgue el menor

financiamiento solicitado por un operador para prestar un servicio determinado en un área delimitada (caso de Chile), o que el Estado preste el servicio en forma directa mediante inversiones concretas de un operador estatal (caso Argentina o Brasil).

Una de estas iniciativas es el Plan Nacional de Banda Ancha (PNBL) de Brasil,<sup>11</sup> que está impulsando la reactivación de la otrora empresa monopólica de servicios de telecomunicaciones Telebras. Su primera misión es la de crear un *backbone* nacional aprovechando la fibra ociosa de grandes empresas estatales como Petrobras, de forma tal de conectar, en una primera etapa, 100 ciudades. Aún no está claro si Telebras prestará servicios directos de telecomunicaciones o se constituirá en un facilitador para que operadores privados presenten servicios de telecomunicaciones al cliente final.

En Argentina se está trabajando en una idea similar. Se llama “Argentina Conectada” y es un programa de US\$ 2.000 millones cuyo componente central es un *backbone* alternativo construido por el operador satelital del estado Arsat ([www.minplan.gov.ar](http://www.minplan.gov.ar)). Para ello se aprovechará infraestructura existente, a la cual se le añadirá nueva infraestructura de forma tal de acercar la banda ancha a aquellos lugares que no tienen buen acceso o simplemente carecen de ello. A esto se le sumaría la red nacional de TV Digital.

Por su parte, Colombia anunció su plan “Vive Digital” (<http://vive-digital.gov.co/>), que contempla licitación de nuevo espectro para 3G y la creación de una infraestructura de *backbone* necesaria para llegar a los pueblos más alejados del país.

Chile, en cambio, ha renovado su plan TIC por otros cinco años más (con un gobierno de distinto signo político, constituyéndose en un ejemplo de continuidad política y de gestión), que buscará duplicar la penetración de banda ancha al pasar del actual 10% al 22% en 2014.

Todos estos planes se verán favorecidos por un desarrollo tecnológico que no se detiene. No sólo del lado de los dispositivos, como hemos visto más arriba, sino también en el mundo de las redes. El avance que se está viendo en la microelectrónica y en el mundo del software permiten ofrecer nuevos equipamientos que van a transformar radicalmente el alcance económico y social de las comunicaciones inalámbricas. Ejemplo de ello son las pequeñas estaciones radiobase (ERBs), no más grandes que una caja de zapatos, que van a reemplazar a las grandes antenas. Es así que

estas tecnologías van a favorecer la expansión de las redes a los lugares más remotos y aislados de cada uno de los países de la región. Ejemplo de estas estaciones radiobase son el *LightRadio* de Alcatel-Lucent (lo más pequeño en el mercado, con un tamaño de algo más de 5 centímetros y 300 gramos de peso) o el equipo de Ericsson/Nokia Siemens. Esto permitirá la eliminación de grandes torres, reducirá el consumo de energía de las mismas y llegarán fácilmente a todos los rincones del país a un costo sensiblemente más bajo.

Además de estas acciones concretas de expansión de los servicios de telecomunicaciones, el Estado debe llevar adelante una acción educativa que le permita al común de la gente aprender a utilizar estas nuevas herramientas y sacarles el provecho necesario. Esto es, hacer un uso efectivo y racional del teléfono y la computadora al tiempo que el mismo es conservado y preservado. Teniendo las redes de telecomunicaciones en el lugar, además de tener al operador (sea este estatal o privado) ofreciendo telefonía pública, telefonía residencial, telefonía móvil y acceso a Internet, el Estado debe aprovechar dicha infraestructura para colocar las escuelas en red, los hospitales y centros asistenciales en red, las estaciones policiales en red y las distintas reparticiones públicas en red. De esta forma, además de contribuir paulatinamente a la educación de los usuarios de las nuevas tecnologías, se potencia claramente la educación a través de un acceso más fluido a los contenidos y la currícula, se fortalece la salud a través del diagnóstico y tratamiento a distancia, se consolida la seguridad interior y se impulsa decididamente el gobierno electrónico. Esto último es de fundamental importancia para que los ciudadanos no tengan que ir a los centros urbanos a realizar distintos trámites que bien pueden ser realizados en su pueblo de residencia mediante una computadora y acceso a Internet (México).

Es aquí donde la política tiene un rol fundamental que cumplir: hacer posible el uso de todas las herramientas informáticas y de telecomunicaciones para permitir que los ciudadanos hagan sus trámites *on-line* sin necesidad de perder tiempo haciendo colas o largos viajes para inscribir a un recién nacido. Asimismo, la publicidad de los actos de gobierno así como acercar los poderes ejecutivos y legislativos a la gente encuentra en Internet un aliado fundamental. Más aún, la gente lo está pidiendo cada vez más insistentemente y los gobiernos deben responder a ello.

### III. Conclusiones

Internet potencia la política, la puede hacer más transparente y participativa, al tiempo que acerca el Estado a la sociedad. Por su parte, la política tiene las herramientas y el deber de expandir el acceso a Internet a la sociedad toda, mejorando así las oportunidades de desarrollo económico y social de la población, y brindando una mejor educación, salud, seguridad y justicia. Las telecomunicaciones conjuntamente con la informática y las comunicaciones han posibilitado este desarrollo y están evolucionando para aumentar la capacidad de las redes y la velocidad de transmisión de datos al tiempo que se reduce la latencia y los costos asociados a la implementación de estas tecnologías. Sumado a esto, nuevos dispositivos con mayores funcionalidades, mejores pantallas, más intuitivos y fáciles de usar abren las puertas del mundo de Internet a todos aquellos que hoy en día están aislados de la era digital. Las tecnologías de la información y las comunicaciones van avanzando sin pausa, abriendo nuevas alternativas de interacción entre la gente y de estos con la política, lo que a su vez va desafiando a la política a dar respuestas a la altura de las circunstancias.

**Tabla 1**

<b>Penetración</b>	<b>Líneas fijas / Hogares</b>	<b>Líneas móviles / Población</b>	<b>xDSL / Hogares</b>	<b>Cable módem / Hogares</b>	<b>Internet móvil / Población</b>
Argentina	78,50%	124,35%	22,10%	10,90%	6,91%
Brasil	73,60%	105,46%	13,60%	6,20%	10,54%
Chile	76,90%	123,93%	17,30%	13,20%	7,24%
Colombia	63,00%	94,41%	13,80%	7,30%	5,57%
México	61,70%	82,10%	26,90%	4,30%	7,59%
Perú	41,60%	79,06%	11,80%	1,10%	2,33%
Venezuela	97,00%	104,81%	21,90%	2,70%	13,95%
<b>Promedio</b>	<b>69,80%</b>	<b>99,40%</b>	<b>18,70%</b>	<b>7,00%</b>	<b>8,60%</b>

Fuente: SignalsTelecom Consulting, abril 2010, info@signalstelecom.com.

## Notas

1. <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>.
2. Telesintese, UIT estima que banda larga móvel alcance 1 bilhão de usuários até julho, <http://www.telesintese.com.br/index.php/plantao/17188-uit-estima-que-banda-larga-movel-alcance-1-bilhao-de-usuarios-ate-julho>.
3. Informa Telecom & Media; by Ian Mansfield, 17th Mar 2011: 11:10am, [www.cellular-news.com](http://www.cellular-news.com).
4. ComScore, Memoria Digital Latinoamerica 2010, Marzo 2011, [http://www.comscore.com/esl/Press\\_Events/Presentations\\_Whitepapers/2011/2010\\_Digital\\_Year\\_in\\_Review\\_Latin\\_America](http://www.comscore.com/esl/Press_Events/Presentations_Whitepapers/2011/2010_Digital_Year_in_Review_Latin_America).
5. ComScore, Memoria Digital Latinoamerica 2010, Marzo 2011, [http://www.comscore.com/esl/Press\\_Events/Presentations\\_Whitepapers/2011/2010\\_Digital\\_Year\\_in\\_Review\\_Latin\\_America](http://www.comscore.com/esl/Press_Events/Presentations_Whitepapers/2011/2010_Digital_Year_in_Review_Latin_America).
6. <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>.
7. Mobile World Congress 2011, Barcelona, febrero 2011, <http://www.itu.int/en/osg/speeches/Pages/2011-02-15.aspx>.
8. Ethevaldo Siqueira, A Era da Movilidade 3.0, 14/03/2011, <http://www.ethevaldo.com.br/Generic.aspx?pid=4105>.
9. Ana Paula Lobo, Convergencia Digital, Aplicativos em alta, redes próximas de um colapso, advierte UIT, en: <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=25233&query=simple&search%5Fby%5Fauthorname=all&search%5Fby%5Ffield=tax&search%5Fby%5Fkeywords=any&search%5Fby%5Fpriority=all&search%5Fby%5Fsection=&search%5Fby%5Fstate=all&search%5Ftext%5Foption=s=all&sid=17&text=Aplicativos+em+alta+redes+pr%F3ximas+de+um+colapso>.
10. Informa Telecom & Media, Ian Mansfield, 17th Mar 2011: 11:10am, [www.cellular-news.com](http://www.cellular-news.com).
11. <http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/pnbl>.

## RESUMEN

El acceso y uso de Internet, cómo esta impacta en la política y al mismo tiempo es influida por ella, requiere saber cómo ha ido evolucionando y hacia dónde va el mundo que ha hecho posible la existencia de Internet: el mundo de las telecomunicaciones y su convergencia con las tecnologías de la información y la comunica-

ción. En este artículo se repasa la evolución de la telefonía fija, la telefonía móvil, el advenimiento de la convergencia y la irrupción de Internet en la vida de cada uno de nosotros, con sus impactos en el desarrollo económico, social, político y cultural de cada uno de los países de la región. Asimismo, se analiza qué están haciendo los gobiernos para expandir el acceso a Internet a todos los rincones de sus países y las oportunidades que esto conlleva para la integración nacional y regional.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 2 - Junio, 2011

# **Seguimiento e intervención en escenarios y situaciones de riesgo y crisis en los nuevos medios sociales**

Octavio Islas \*

## **I. Ecología de los medios**

La ecología de los medios o *Media Ecology* trasciende la perspectiva de la comunicología posible<sup>1</sup> y admite ser comprendida como una escuela del pensamiento científico que se ha distinguido por conceder particular énfasis al estudio del impacto cultural de las tecnologías y los medios de comunicación en las sociedades. Las tesis de Herbert Marshall McLuhan (1911-1980) representan su principal fundamento teórico. Neil Postman, uno de los teóricos más reconocidos en la ecología de los medios, definió así su objeto de estudio: “La Ecología de los Medios analiza cómo los medios de comunicación afectan la opinión humana, la comprensión, la sensación, y el valor; y cómo nuestra interacción con los medios facilita o impide nuestras posibilidades de supervivencia. La palabra ecología implica el estudio de ambientes: su estructura, contenido e impacto en la gente. Un ambiente es un complejo sistema de mensajes que impone en el ser humano formas de pensar, sentir, y actuar. Estructura lo que podemos ver

\* Las traducciones al castellano y la elaboración de los gráficos fueron realizadas por Ericka Minera.

### **OCTAVIO ISLAS**

Doctor en Ciencias Sociales. Director del Proyecto Internet-Cátedra de Comunicaciones Digitales Estratégicas del Tecnológico de Monterrey. Director de la revista web *Razón y Palabra*. Miembro de la *Media Ecology Association*, del *World Internet Project* y de la Academia Mexicana de la Comunicación.

y decir y, por consiguiente, hacer. Asigna roles e incide en el ejercicio de los mismos. Especifica qué podemos y qué no podemos hacer. En algunas ocasiones, como es el caso de un tribunal, un salón de clases o una oficina, las especificaciones son formales y explícitas. En el caso de ambientes mediáticos (libros, radio, cine, televisión, etc.), las especificaciones por lo general son implícitas e informales, parcialmente ocultas, por el supuesto de que no estamos tratando con un ambiente sino simplemente con una máquina. La ecología de medios pretende hacer explícitas estas especificaciones tratando de encontrar qué roles nos obligan a jugar los medios, cómo los medios estructuran lo que estamos viendo, y la razón por la cual éstos nos hacen sentir y actuar de la manera en que lo hacemos. La ecología de los medios es el estudio de los medios como ambientes”.<sup>2</sup>

La ecología de los medios también es conocida como “Escuela de Toronto”, “Escuela de Nueva York”, “Mediología”, “Escuela de San Luis” y “Escuela Norteamericana de la Comunicación”. En la ecología de los medios, la “fatalidad” de los cambios tecnológicos admite ser comprendida como principio “ecológico”. Los medios y las tecnologías, en general, son extensiones del hombre y aceleradores de la vida sensorial: “cualquier medio afecta en seguida al campo entero de los sentidos” (McLuhan, 1996, pág. 65).

En el libro *Comprender los medios de comunicación. Las extensiones del hombre*,<sup>3</sup> McLuhan afirmó que gracias al telégrafo, el hombre por primera vez consiguió extender su sistema nervioso central fuera de sí: “El telégrafo revolucionó por completo los métodos de obtención y presentación de las noticias (...) Así, en 1844, año en el que se jugaba al ajedrez y a la lotería con el primer telégrafo estadounidense, Soren Kierkegaard publicó *El concepto de la angustia*. Había empezado la edad de la ansiedad. Con el telégrafo, el hombre había iniciado aquella extensión o exteriorización del sistema nervioso central que ahora se acerca a la extensión de la conciencia mediante la retransmisión por satélite” (McLuhan, 1996, pág. 260).

Internet admite ser considerado como una avanzada remediación<sup>4</sup> del telégrafo. La velocidad instantánea del movimiento de información –afirmó McLuhan– procede, precisamente, del telégrafo.

La velocidad con la cual circula la información representa una de las principales variables a considerar en las distintas etapas históricas. A cada etapa corresponde un determinado “ritmo informacional”. En la primera edad –preliteraria o tribal–, la velocidad con la cual circulaba la infor-

mación era sumamente lenta. En consecuencia, las reacciones resultaban tardías. En la Edad Eléctrica, la información circula muy rápido. Por ello McLuhan se refirió a la Edad Eléctrica como la “edad de la ansiedad”: “En la edad mecánica, ahora en recesión, podían llevarse a cabo muchas acciones sin demasiada preocupación. El movimiento lento aseguraba que las reacciones iban a demorarse durante largos períodos de tiempo. Hoy en día, la acción y la reacción ocurren casi al mismo tiempo. De hecho, vivimos mítica e íntegramente, por decirlo así, pero seguimos pensando con los antiguos y fragmentados esquemas de espacio y tiempo propios de la edad preeléctrica. La tecnología de la escritura proporcionó al occidental la capacidad de acción sin reacción (...) En la edad eléctrica, en la que nuestro sistema nervioso se ha extendido tecnológicamente hasta implicarnos con toda la humanidad e incorporarla toda en nuestro interior, participamos necesaria y profundamente de las consecuencias de todos nuestros actos” (McLuhan, 1996, pág. 26).

En las primeras líneas del libro *The Medium is the Massage. An inventory of effects*, McLuhan y Fiore describieron la complejidad de la ecología cultural de la Edad Eléctrica: “Los medios, o procesos de nuestros tiempos —era eléctrica—, están reformando y reestructurando los patrones de interdependencia social y cada aspecto de nuestra vida personal. Nos están forzando a reconsiderar y evaluar cada pensamiento, cada acción, y cada institución. Todo está cambiando —nosotros, nuestra familia, nuestra educación, nuestro vecindario, nuestro trabajo, nuestro gobierno, y nuestra relación con otras personas— y están cambiando dramáticamente” (McLuhan - Fiore, 1967, pág. 9). McLuhan anticipó el tránsito hacia una nueva etapa histórica, posterior a la Edad Eléctrica, la cual designó como Edad de la Información: “Tras tres mil años de explosión, mediante tecnologías mecánicas y fragmentarias, el mundo occidental ha entrado en implosión. En las edades mecánicas extendimos nuestro cuerpo en el espacio. Hoy, tras más de un siglo de tecnología eléctrica, hemos extendido nuestro sistema nervioso central hasta abarcar todo el globo, aboliendo tiempo y espacio, al menos en cuanto a este planeta se refiere. Nos estamos acercando rápidamente a la fase final de las extensiones del hombre: la simulación tecnológica de la conciencia, por la cual los procesos creativos del conocimiento se extenderán, colectiva y corporativamente, al conjunto de la sociedad humana, de un modo muy parecido a como ya hemos extendido nuestros sentidos y nervios con los diversos medios de comunicación” (McLuhan, 1996, págs. 24-25).

En la Edad de la Información se observa un significativo incremento en la velocidad con la cual circula la información, y en buena medida ello se debe a Internet. El ritmo informacional que distingue a la Edad de la Información supone la instantaneidad informativa.<sup>5</sup> Todo hecho noticioso puede ser conocido en el instante mismo en el cual se produce. Por supuesto, el incremento en la velocidad de los ritmos informacionales se traduce en mayor complejidad para los individuos, las organizaciones y, por supuesto, para las sociedades en general: “El aumento de velocidad desde lo mecánico a la forma eléctrica instantánea invierte la explosión en implosión. En la actual edad eléctrica, las energías en implosión o contracción. De nuestro mundo chocan con los antiguos patrones de organización, expansionistas y tradicionales (...) De hecho, lo que genera nuestra preocupación por la población no es el aumento de las cantidades, sino el hecho de que todo el mundo ha de vivir en la más estrecha proximidad creada por nuestra implicación eléctrica y recíproca en la vida de los demás. Del mismo modo en la enseñanza, no es el aumento en el número de personas en busca de educación lo que provoca la crisis. Nuestra nueva preocupación por la educación surge tras el cambio a una interrelación en el saber, mientras que antes las materias del programa se habían mantenido separadas” (McLuhan, 1996, pág. 55).

## **II. La importancia del prosumismo en los ambientes mediáticos de Internet 2.0**

En la breve y fecunda historia de Internet, las remediaciones han sido frecuentes. Las remediaciones que ha resentido Internet han favorecido la gestación de nuevos ambientes comunicativos, los cuales han propiciado el desarrollo de nuevas prácticas comunicativas. La “blogósfera” admite particular relevancia como ambiente comunicativo, pues favoreció la transformación de no pocos internautas pasivos en activos prosumidores. El prosumidor es el actor comunicativo que ha observado un rol determinante en el desarrollo de Internet 2.0.<sup>6</sup>

McLuhan había advertido que “el efecto de un medio sólo se fortalece porque se le da otro medio que le sirva de contenido” (McLuhan, 1996, pág. 39). Ello precisamente ha ocurrido con las redes sociales. Los sistemas de tableros de anuncios (*Bulletin Board System* o BBS) anticiparon el ad-

venimiento de los foros en Internet y las redes sociales.<sup>7</sup> De acuerdo con Danah Boyd y Nicole Ellison, las redes sociales pueden ser definidas de la siguiente manera: “Definimos un sitio de redes sociales como un servicio basado en Internet que permite a los individuos (1) construir un perfil público o semi-público dentro de un sistema delimitado, (2) articular una lista de otros usuarios con los que comparten una conexión y (3) ver y explorar su lista de conexiones y de aquellas realizadas por otros usuarios dentro del sistema. La naturaleza y la nomenclatura de estas conexiones pueden variar de un sitio a otro. Aunque utilizamos el término ‘sitio de red social’ (*social network site*) para describir este fenómeno, el término ‘sitios de redes sociales’ (*social networking sites*) también aparece en el discurso público, y los dos términos a menudo se usan indistintamente. Optamos por no emplear el término ‘*networking*’ por dos razones: énfasis y alcance. ‘*Networking*’ hace hincapié en el inicio de una relación, a menudo entre desconocidos. Si bien es posible la creación de redes en estos sitios, no representa la práctica principal de muchos de ellos, ni es lo que los diferencia de otras formas de comunicación mediada por computadora (CMC)”.<sup>8</sup>

Las redes sociales deben ser comprendidas como ambientes mediáticos.<sup>9</sup> De acuerdo con McLuhan, un nuevo ambiente mediático, creado por una nueva tecnología, solo es posible percibirlo por la mayoría de las personas en el momento en el cual otra nueva tecnología llega, procediendo a modificarlo.<sup>10</sup> El ambiente mediático anterior entonces se vuelve visible, mientras el nuevo se torna invisible para la mayoría de las personas. Esto significa que la visión de la mayoría de las personas generalmente está ubicada un paso atrás del cambio tecnológico.

### **III. La comprensión de los escenarios de riesgo y crisis en los nuevos medios sociales a partir de la ecología de los medios**

“Con la aceleración del cambio, la gestión asume funciones completamente nuevas. Mientras la navegación en lo desconocido se convierte en la función normal del ejecutivo, la nueva necesidad no es meramente navegar sino anticipar efectos de sus causas.”

McLuhan

En el libro *Las leyes de los medios. La nueva ciencia* –que Marshall McLuhan escribió con Eric, uno de sus seis hijos– es posible ubicar las principales tesis de Marshall McLuhan relativas a la solución de posibles problemas y el manejo de situaciones críticas. El propósito del referido libro fue introducir las cuatro leyes que, según Marshall y Eric McLuhan, pueden ser aplicadas, sin excepción, a todas las creaciones del hombre, tangibles como intangibles, abstractas o concretas. Para determinar las cuatro leyes de los medios, los McLuhan partieron de las siguientes preguntas: ¿qué afirmaciones podemos hacer acerca de los medios de información que cualquiera pueda a poner a prueba –confirmar o refutar–? y ¿qué tienen en común todos los medios informativos? Si formulamos las preguntas que soportan las cuatro leyes, éstas serían: ¿qué extienden los medios o tecnologías?, ¿qué vuelven obsoleto?, ¿qué recuperan?, ¿qué revierten?

La representación gráfica de las citadas interrogantes es conocida como la tétrada mcluhiana, la cual admite ser considerada como un formidable modelo para analizar e intervenir en el desarrollo de toda situación de crisis. La tétrada no debe ser considerada secuencialmente. En realidad se trata de cuatro procesos más o menos simultáneos.

La primera ley, relativa a la extensión, indica que toda tecnología extiende una facultad física o psíquica del hombre. Debemos tener presente que el concepto de extensión supone la posibilidad de prolongar, reemplazar, incrementar, reforzar, acelerar, intensificar.

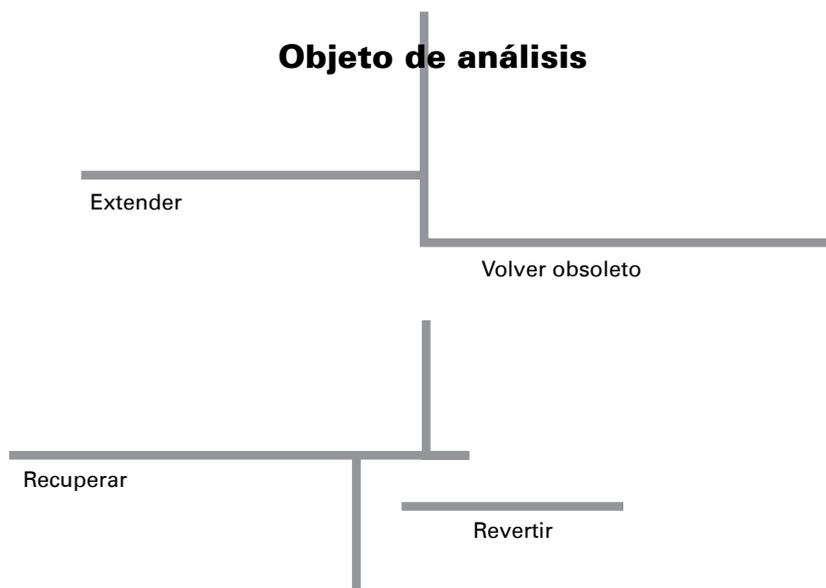
La segunda ley, que corresponde a la obsolescencia y es consecuencia directa de la extensión, implica que cuando un medio prolonga una facultad física o psíquica, determinadas partes del entorno de lo extendido se vuelven obsoletas. Según McLuhan, las tecnologías extienden, pero también amputan. La amputación es inevitable. Mientras determinados sentidos o facultades se incrementan, otros inevitablemente disminuyen. Por supuesto, tales desequilibrios producen situaciones de riesgo, inestabilidad y crisis.

El concepto medular de la tercera ley es la recuperación. La estructura social resiente los efectos de toda nueva tecnología y paulatinamente recupera su equilibrio. En ocasiones la recuperación es resultado de adaptaciones o procesos compensatorios.

La cuarta ley se define a partir de la reversión. Cuando la tecnología llega a su límite –que en términos mcluhianos significa el sobrecalentamiento del medio–, suelen presentarse hechos y situaciones que revierten o “enfrian” la tendencia. Un medio solo revierte porque se lo ha llevado al límite.

Efectivamente, no hay nada más práctico que una buena teoría. Con base en la tétrada de McLuhan, pretendo apuntalar un eficiente sistema de seguimiento y respuesta a situaciones de riesgo y crisis.

**Gráfico 1**  
**Tétrada de McLuhan**



Fuente: Federman - De Kerckhove, 2003, pág. 103.

#### **IV. La creación de sistemas de seguimiento e intervención en escenarios y situaciones de riesgos y crisis en los nuevos medios sociales fundamentados en la Tétrada de McLuhan**

En años recientes, a pesar de férreas resistencias a los cambios, la comunicación política ha empezado a resentir profundas transformaciones. Es posible afirmar que Internet 2.0 irrumpió en el imaginario de la comunicación política gracias a la efectiva campaña propagandística que Barack Obama desplegó durante el desarrollo de las campañas

presidenciales en Estados Unidos en 2008, las cuales, como atinadamente advierte Diego Beas, admiten ser consideradas como un antes y después histórico en materia de comunicación política, que define el tránsito de las campañas “analógicas” a las campañas fundamentalmente “digitales”: “La campaña presidencial de 2008 en Estados Unidos confirmó una tendencia que altera dramáticamente la forma en la que se hace política: la televisión pierde terreno como medio principal de información. Pierde terreno en todos los grupos de edad, pero entre las nuevas generaciones se desploma. ¿El principal factor de disrupción? Internet y la multiplicación de canales por los que se informan los electores y, lo que no es lo mismo, por los que los candidatos lanzan su mensaje (Beas, 2010, pág. 17).

Ahora es posible considerar el desarrollo de las campañas a todo puesto de elección ciudadana antes y después de la campaña presidencial de Barack Obama. Antes de la campaña presidencial de Obama, pocos candidatos a puestos de elección popular manifestaban genuino interés por comprender las posibilidades comunicativas de los nuevos medios sociales. Con algunas excepciones, por supuesto, los partidos políticos sencillamente se limitaban a mantener un sitio web en Internet, sin considerar los nuevos medios sociales en su estrategia de comunicación con la ciudadanía: “Hasta 2002 los intentos de incorporar Internet a la organización de una campaña se podían contar con los dedos de una mano. Literalmente. Los dos casos más conocidos fueron los del ex luchador profesional y después gobernador de Minnesota, Jesse Ventura, y el de John McCain, en su primera campaña presidencial en el año 2000 (...) A la campaña de Ventura en 1998 se le atribuye intentar utilizar el correo electrónico como medio de contacto con posibles votantes” (Beas, 2010, pág. 53).

La campaña de Obama anticipó que en muy poco tiempo Internet observaría un papel fundamental en el desarrollo de las acciones proelitistas de todo candidato a puestos de elección ciudadana, modificando el discurso de los candidatos, la forma en que son organizadas las bases de electores, incidiendo, además, en el financiamiento mismo de las campañas.<sup>11</sup> Por supuesto, hoy todo candidato a ocupar algún puesto de elección ciudadana aspira poder replicar la exitosa campaña de Obama, y por ello consideran indispensable “estar presente” en los principales ambientes mediáticos de Internet 2.0. Para el diseño de las estrategias de comunicación política en los nuevos entornos digitales, los candidatos

a puestos de elección ciudadana acostumbran contratar a jóvenes, quienes en sus perfiles en Facebook o Twitter afirman desempeñarse como “expertos en nuevos medios sociales”. Dadas las obvias carencias en el conocimiento de las comunicaciones estratégicas, los referidos “expertos” finalmente asumen las funciones de *social media managers*. Además, en fechas relativamente recientes, no pocos políticos y candidatos a puestos de elección ciudadana han decidido incursionar en Twitter y en algunas de las principales redes sociales. Acostumbrados a despreciar toda forma de diálogo con la ciudadanía e ignorando los códigos de comunicación que operan en la twittósfera, los ciberpolíticos tardíos terminan siendo repudiados por twittereros experimentados. Muy pocos políticos efectivamente comprenden la importancia de obtener una positiva reputación en Internet 2.0.

Los expertos en comunicaciones estratégicas recomiendan blindar todo plan de comunicación con su correspondiente plan de comunicación en situaciones de crisis, que en la actualidad debe extenderse al ciberespacio. En Internet 2.0, las situaciones de riesgo y las crisis pueden gestarse desde la publicidad en línea, *webcasts*, *lifestreams*, *videosharing*, blogs, *podcasting*, social *bookmarks*, redes sociales, foros en línea, *boards* de mensajes, documentos, wikis, Twitter, *photo sharing*, motores de búsqueda y sistemas RSS, y extenderse con relativa facilidad. Por supuesto, las situaciones críticas también pueden partir de los medios de comunicación convencionales y trascender a los ambientes mediáticos de Internet 2.0. Un mensaje, nota, comentario, gráfico, archivo de audio o video negativo, en cualquiera de los ambientes comunicativos de Internet 2.0, en cuestión de segundos puede ser replicado por miles de internautas y prosumidores, quienes no necesariamente evaluarán la veracidad de la información sino la confiabilidad de la fuente. Si la nota negativa es generada o extendida por alguna celebridad o por un prosumidor considerado como experto, los efectos podrían extenderse con mayor facilidad y rapidez a los medios convencionales.

Además, debemos tener presente que la “propaganda negra” se ha extendido al ciberespacio. En América Latina, en no pocas campañas de candidatos a puestos de elección ciudadana se incurre en calumnias y actos de difamación para descalificar a los adversarios. Para enfrentar posibles situaciones críticas, resulta indispensable articular un eficiente sistema de seguimiento y respuesta, como veremos enseguida.

## A. Preparación del sistema de seguimiento e intervención

Partiremos de reconocer la complejidad del entorno a partir de la téttrada de McLuhan, considerando, a través de un riguroso análisis estructurado, en qué medida nuestro sistema prolonga, reemplaza, incrementa, refuerza, acelera o intensifica las actividades asignadas al sistema de seguimiento e intervención en escenarios y situaciones de riesgo y crisis *off line*; qué vuelve obsoleto; qué permite compensar o recuperar y qué revierte. La información resultante nos permitirá definir las características fundamentales de nuestro sistema, como el tipo de competencias idóneas que debemos buscar en los integrantes del equipo, el cual deberá recibir la capacitación necesaria, con roles y responsabilidades perfectamente definidos. El equipo básico podría ser integrado considerando los siguientes roles:

Director de comunicaciones en situaciones de crisis

- Determinará la estrategia de comunicación en crisis y el marketing digital.
- Coordina el proceso de respuesta.
- Es responsable de la gestión de la reputación *on line*.

Coordinación del monitoreo y seguimiento en línea

- Responsable del monitoreo en línea y el análisis de la información estratégica.
- Responsable del desarrollo de mensajes clave.
- Produce y coordina la circulación de mensajes clave a clientes, medios de comunicación, posibles influenciadores *on line*, periodistas especializados en las fuentes informativas en Internet 2.0.
- Capacitación a los voceros idóneos en Internet 2.0.

Responsable legal

- Analiza las posibles implicaciones jurídicas de eventos que admiten ser tipificados como de amenaza, riesgo y crisis.
- Supervisa que las acciones y mensajes se ajusten a la normatividad vigente.

Expertos en comunicaciones estratégicas

- Asesores (internos o externos) que evalúan el comportamiento del entorno, anticipando posibles amenazas.

## B. Clasificar la gravedad de un problema o posible situación de crisis en cualquiera de los ambientes mediáticos de Internet 2.0

Para determinar la gravedad de un evento, resulta indispensable elaborar una matriz de riesgos, incluyendo además la relación de posibles escenarios críticos, pautas para el manejo de las situaciones y ejemplos.



Fuente: elaboración propia.

Es recomendable registrar y clasificar todo evento, incidente o crisis considerando a los actores responsables de dar respuesta a la situación.

En el nivel 1, por ejemplo, podrían ser considerados asuntos particulares, cuestionamientos y críticas que admiten ser considerados como problemas menores. El coordinador del monitoreo y seguimiento en línea determinaría el tipo de acciones a realizar.

En el nivel 2 podrían ser consideradas las siguientes situaciones: críticos u opositores que a través de redes sociales organizan algún acto de

protesta o movilización contra nuestro candidato y consiguen atraer la atención de los principales medios convencionales o de comunidades sensibles en Internet 2.0; críticas o cuestionamientos de influyentes bloggers. En esos casos y dependiendo de la gravedad de la situación, el coordinador del monitoreo y seguimiento en línea o el director de comunicaciones en situaciones de crisis definirán las posibles acciones y respuestas.

Estos son algunos ejemplos de situaciones que admitirían ser ubicadas en el nivel 3: calumnias, difamaciones, expresiones de “propaganda negra” que en menos de 72 horas generan miles de visitas en YouTube; impacto de noticias negativas dadas a conocer por influyentes ONGs; rumores que reciben amplia cobertura mediática y que pueden afectar la reputación del candidato y la imagen del partido; noticias y denuncias que pueden afectar la captación de fondos para el desarrollo de la campaña. Tales situaciones deben ser manejadas cuidadosamente por el director de comunicaciones en situaciones de crisis.

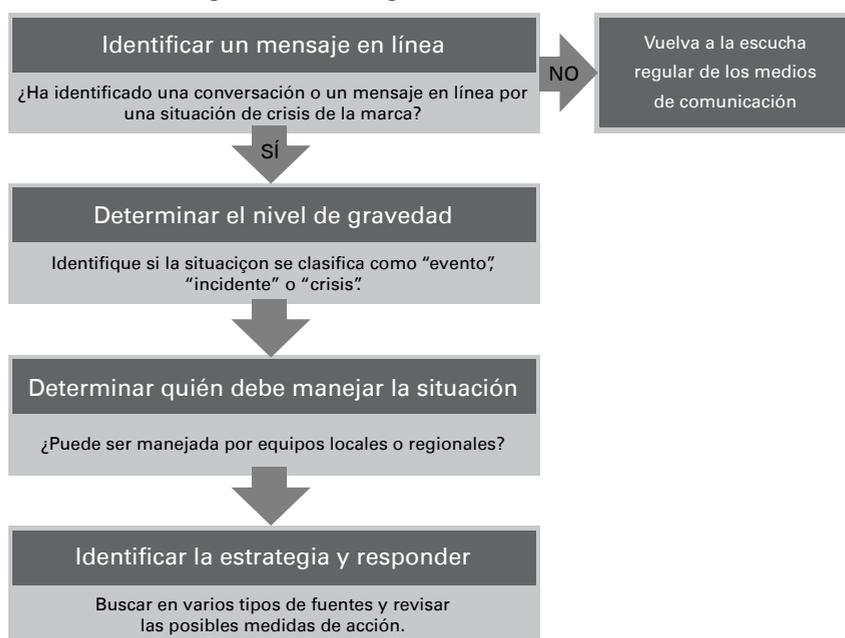
### C. Asegurar el efectivo aprendizaje del sistema

La eficiente vigilancia del entorno (Harold Lasswell) responde a la necesidad de poder identificar oportunamente posibles situaciones de riesgo y emitir las primeras señales de alerta. El sistema debe “aprender” a anticipar posibles situaciones de riesgo. Para ello resulta indispensable asegurar el puntual registro de la información significativa, procediendo a su seguimiento y análisis.

El monitoreo del entorno debe realizarse exhaustivamente todos los días, pero no es suficiente. Además, resulta indispensable realizar un análisis profundo de la información obtenida, con el propósito de identificar actores, escenarios, posibles tendencias. Las peores crisis son aquellas que nos toman desprevenidos. Debemos definir las palabras clave, conceptos o descriptores, que serán objeto de permanente monitoreo. Por supuesto, es recomendable articular sistemas automáticos de alerta con base en herramientas gratuitas (Google News Alerts, por ejemplo), así como herramientas como Biz360, por ejemplo, que responden a la misma finalidad. Si el sistema resulta redundante, no importa; en la administración de sistemas destinados a identificar posibles riesgos, la redundancia admite ser considerada como virtud. La oportuna identificación de posibles riesgos extiende el margen de maniobra de las unidades responsables del manejo de posibles situaciones de crisis.

Además, es indispensable realizar patrullajes permanentes en blogs, Twitter y en aquellas redes sociales de los actores o instituciones que podrían influir en el entorno, programando además seguimientos a través de RSS –siempre que sea posible. Debemos comprender el sistema destinado a la vigilancia del entorno como inteligente, abierto al aprendizaje y capaz de poder anticipar posibles escenarios y situaciones de riesgo.

### Gráfico 3 Principales pautas para definir la primera respuesta del sistema



Fuente: elaboración propia.

Resulta indispensable considerar las palabras, términos y conceptos que podrían ser utilizados en una campaña de propaganda negra *on line* contra el candidato y sus “causas”, adquiriendo con anticipación los derechos sobre los posibles dominios web y gestionando oportunamente los perfiles en Twitter, Flickr, YouTube, Blogger, myspace.com, Facebook, TinyURL, etc. Los pasos a seguir son:

1. Determinar el curso de las posibles acciones
2. Abordar directamente la información errónea

3. Crear o actualizar el centro de información institucional en línea
4. Dirigir el tráfico al centro de información
5. Aplicar la téttrada de McLuhan

## V. Conclusión: recomendaciones generales

Expertos en el manejo de situaciones de crisis que se desenvuelven en los medios convencionales estiman pertinente observar los efectos registrados durante las 24 horas inmediatas a las primeras menciones de la situación crítica antes de intervenir en el manejo de la situación. La prudencia dicta el proceder del área responsable en el manejo de situaciones de crisis.

En cambio, en los ambientes comunicativos de Internet 2.0 la velocidad es determinante y esperar demasiado puede resultar contraproducente. Debemos tener muy presente que cualquier usuario de la Red puede contribuir a la viralidad de los mensajes negativos. La capacidad de respuesta es determinante y resulta indispensable definir el sentido de la intervención durante los primeros 24 minutos de haberse registrado el evento.

Las nuevas pautas para el manejo de situaciones de riesgo y crisis en los ambientes mediáticos de Internet 2.0 son: anticipar posibles amenazas, emitir –cuando resulte indispensable– declaraciones sencillas y transparentes, responder directamente a las fuentes que generaron la información en los ambientes mediáticos de Internet 2.0, producir materiales informativos susceptibles de ser viralizados por prosumidores simpatizantes como por cualquier internauta.

### Notas

1. Jesús Galindo Cáceres, destacado investigador mexicano, quien en años recientes se ha dedicado al estudio de la comunicología posible, sostiene que las siete fuentes del pensamiento comunicacional son: la cibernética, la sociología funcionalista, la sociología crítica, la sociología fenomenológica, la economía política, la semiolingüística y la psicología social. La comunicología, afirma Galindo, “es el nombre de la ciencia de la comunicación. Aún no existe del todo y para que

ello suceda debe antes cumplir con una serie de requisitos formales, y dentro de esas formalidades adquirir presencia en la vida académica del espacio social que se dedica, en forma especializada, al desarrollo del pensamiento y la práctica de la comunicación” (Galindo, 2005, pág. 9).

2. Véase: *What is Media Ecology?* (¿Qué es la Ecología de los Medios?), Neil Postman. Disponible en: [http://www.media-ecology.org/media\\_ecology/](http://www.media-ecology.org/media_ecology/) Fecha de consulta: 22 de abril de 2011.
3. En 1969, Editorial Diana publicó la primera edición en castellano de *Comprender los medios de comunicación. Las extensiones del hombre*, el libro más importante en la obra de McLuhan, aunque no su *best seller*. El citado libro ha sido traducido a más de 20 idiomas. En 2003, Ginko Press sacó a la venta la “versión crítica” de ese libro.
4. El concepto remediación admite por lo menos dos interpretaciones en la Ecología de los Medios. En el libro *The Soft Age*, Paul Levinson (1997) empleó el término “medio remedial” para describir cómo nuestras sociedades utilizan un medio para reformar o mejorar a otro. De acuerdo con Levinson, en un esfuerzo que no siempre advertimos, intentamos hacer que los medios se parezcan más al hombre. En otro estupendo libro, *Cellphone. The Story of the World's most Mobile Medium and How it has Transformed Everything*, Levinson afirmó que los medios de comunicación compiten por la atención de las personas (Levinson, 2004, pág. 12). En términos darwinianos –sugiere Levinson–, la selección del ambiente mediático queda en manos de las personas, quienes contribuyen con su preferencia a la evolución de un determinado medio. Constantemente se decide entre ir al cine o quedarse en casa a ver televisión, leer un libro o ver un video, hablar por celular o enviar un correo electrónico. Los medios no evolucionan por una selección natural sino por una elección humana. El medio que mejor evoluciona es aquel que se ajusta más a las diversas necesidades del hombre. El proceso de remediación de los medios de comunicación sintetiza tal adecuación que permite a los medios de comunicación “imitar” las operaciones realizadas por las facultades y órganos del ser humano. Por otra parte, Jay Bolter y Richard Grusin emplean el concepto remediación para describir las relaciones formales de interdependencia cultural que existen entre dos o varios medios, argumentando que en las primeras líneas de *Comprender a los medios de comunicación. Las extensiones del hombre*, Marshall McLuhan afirmó que el contenido de todo medio es otro medio. Para Jay D. Bolter y Richard Grusin, Internet es un nuevo medio remediador, pues asimila los medios que le antecedieron. El contenido de Internet son los medios que le antecedieron.
5. Atento a ese fenómeno, Bill Gates, fundador de Microsoft, en el libro *Business @ the Speed of Fhought. Using a Digital Nervous System*

(1999), incorporó dos importantes tesis de McLuhan: el impacto de la velocidad con la cual circula la información y el desarrollo de los sistemas nerviosos que han trascendido fuera del hombre.

6. El concepto de prosumidor admite particular relevancia en la Ecología de los Medios. El destacado futurólogo Alvin Toffler introdujo formalmente el término, en 1980, en el libro *La tercera ola*. El título del capítulo XX del referido libro es "El resurgimiento del prosumidor". De acuerdo con Alvin Toffler, las actividades de los prosumidores definirían el rumbo de la "economía invisible": "Durante la primera ola, la mayoría de las personas consumían lo que ellas mismas producían. No eran ni productores ni consumidores en el sentido habitual. Eran, en su lugar, lo que podría denominarse prosumidores. Fue la revolución industrial lo que, al introducir una cuña en la sociedad, separó estas dos funciones y dio nacimiento a lo que ahora llamamos productores y consumidores (...) si examinamos atentamente la cuestión, descubrimos los comienzos de un cambio fundamental en la relación mutua existente entre estos dos sectores o formas de producción. Vemos un progresivo difuminarse de la línea que separa al productor del consumidor. Vemos la creciente importancia del prosumidor. Y, más allá de eso, vemos aproximarse un impresionante cambio que transformará incluso la función del mercado mismo en nuestras vidas y en el sistema mundial" (Toffler, 1981, págs. 262-263). En el libro *La revolución de la riqueza*, Alvin y Heidi Toffler explicaron cómo concibieron el concepto prosumidor: "En *La tercera ola* (1980), inventamos la palabra PROSUMIDOR, para designar a quienes creamos bienes, servicios o experiencias para nuestro propio uso o disfrute, antes que para venderlos o intercambiarlos. Cuando como individuos o colectivos producimos y consumimos, nuestro propio output está prosumiendo. Si elaboramos una tarta y nos la comemos, somos prosumidores. Pero prosumo no es solo un acto individual. Parte del propósito de confeccionar esa tarta tal vez sea de compartirla con la familia, los amigos o nuestra comunidad sin esperar dinero o su equivalente a cambio. En la actualidad, dado que se ha encogido el mundo gracias al progreso del transporte, las comunicaciones y las tecnologías de la información (TI), la noción de comunidad es mundial, otra consecuencia del cambio en nuestra relación con el fundamento profundo del espacio. Por esa razón el prosumo puede incluir el trabajo no remunerado para crear valor y compartirlo con extraños del otro extremo del mundo. En un momento u otro, todos somos prosumidores y todas las economías cuentan con un sector del prosumo, porque muchos de nuestros deseos y necesidades más íntimos no los proporciona o no los puede proporcionar el mercado; o son demasiado caros; o tal vez disfrutamos siendo prosumidores o necesitamos terriblemente serlo. Una vez que dejamos de observar la economía monetaria y ponemos sordina a toda la verborrea económica, descubrimos cosas sorpren-

dentes. Primero, que esa economía del prosumidor es enorme; segundo, que abarca algunas de las cosas más importantes que hacemos, y tercero, que, a pesar de que la mayoría de los economistas le prestan poca atención, esa economía de cincuenta billones de dólares que estudian no sobrevivirá ni diez minutos sin ella (Toffler - Toffler, 2006, págs. 221-222).

7. El primer BBS fue "Computerized Bulletin Board System", o CBBS, creado en 1978 por Ward Christensen, y fue puesto en línea el 16 de febrero de 1979, en Chicago, Illinois, Estados Unidos.
8. Véase: Boyd, D y Ellison, N: "Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship" Disponible en <http://jcmc.indiana.edu/vol13/issue1/boyd.ellison.html> Fecha de consulta: 23 de abril de 2011.
9. Claudia Benassini, destacadísima investigadora mexicana, identifica dos importantes características de los ambientes mediáticos: "La primera, no son sólo contenedores, sino procesos que cambian el contenido y hacen visible el ambiente anterior. En consecuencia, los nuevos medios son nuevos ambientes; esto es por lo que los medios son los mensajes. A manera de ejemplo, McLuhan señala que los periódicos crean un ambiente de información, pero aun sin crimen como contenido, no seríamos capaces de percibir el ambiente. Dicho de otra manera, los periódicos tienen que presentar malas noticias, pues de otra forma sólo habría anuncios o buenas noticias. Sin las malas noticias, advierte, no podríamos discernir las reglas de fondo del ambiente. La segunda característica es que los ambientes realmente totales y saturados son invisibles. Los que percibimos son fragmentarios e insignificantes comparados con los que no vemos. No obstante, los ambientes creados por las nuevas tecnologías resultan invisibles mientras hacen visibles a los nuevos ambientes. McLuhan ilustra esta característica a través de las películas viejas que presenta la televisión: las películas que alguna vez fueron ambientales y visibles, a través de este medio han devenido en una forma altamente apreciada de hacer arte" (Benassini, 2007, pág. 130). El medio es el mensaje, según McLuhan, porque: "las consecuencias individuales y sociales de cualquier medio, es decir, de cualquiera de nuestras extensiones, resultan de la nueva escala que introduce en nuestros asuntos cualquier extensión o tecnología nueva" (McLuhan, 1996, pág. 29). De nueva cuenta acudimos a Claudia Benassini, quien nos ofrece una detallada explicación de algunos de los cambios registrados en los ambientes mediáticos de la radio y la televisión, destacando, además, algunas de las tecnologías que han propiciado importantes remediaciones en los referidos medios: "Pongamos el caso de la televisión, considerando que McLuhan utiliza este medio para ejemplificar los ambientes –al destacar la presencia de películas antiguas en la programación (...) la primera generación de aparatos era

de bulbos, con sus implicaciones en los usuarios y en la programación: por una parte, había que esperar a que el aparato se calentara –al menos cinco minutos, según las abuelas– para poder acceder a la imagen y al sonido; pero por otra parte, el sobrecalentamiento podía provocar accidentes domésticos que iban desde una descompostura hasta la explosión del televisor. En consecuencia, las barras programáticas se planeaban tomando en cuenta los tiempos en que el televidente podía estar frente al aparato. En este contexto, recordemos que desde 1947 las compañías electrónicas norteamericanas venían experimentando el uso de transistores, tanto para el funcionamiento de los microprocesadores como para los aparatos radiofónicos. A fines de 1954 salieron a la venta en Estados Unidos los primeros ‘radios de transistores’, como se les conoció familiarmente. A partir de ese momento se multiplicará el número de aparatos en los hogares, toda vez que la nueva tecnología hizo posibles dos cosas: que los aparatos fuesen portátiles y, segundo, individuales. Adicionalmente, hubo un cambio relevante: el aumento en las horas de programación, toda vez que los usuarios dejaron de padecer los bulbos. Un ejemplo típico de los ambientes mcluhanianos, cuyo paso natural a la televisión se inició a finales de la década de 1950, con consecuencias similares a las ya descritas. En síntesis, el perfeccionamiento tecnológico de los aparatos radiofónicos y televisivos ha repercutido en el aumento en los horarios de programación hasta cubrir las 24 horas del día, con la consecuente modificación de los ambientes. Consideremos, en este rubro, la presencia de la televisión por cable y de otras modalidades de pago como la televisión directa al hogar. No solamente amplían la oferta programática durante prácticamente todo el día, también amplían el número y la procedencia de los canales, partiendo tanto del presupuesto disponible como de los estudios sobre preferencias de las audiencias en materia de procedencia y características de la programación. De nuevo cuenta la introducción de nuevos ambientes, pues es frecuente que canales extranjeros sean gratuitos en sus respectivos países –generalistas, dirían los expertos– y de paga en el extranjero. Otro cambio de ambiente en la televisión, puesto que la recepción de los contenidos por una u otra modalidad determina la composición de la audiencia. En consecuencia, un análisis superficial –por el momento– de los ambientes vuelve a mostrarnos la presencia de “el medio es el mensaje” y de la vigencia de la propuesta mcluhaniana en la diversidad de ambientes a que da lugar la tecnología” (Benassini, 2007, pág. 131).

10. Esa es la principal tesis de la llamada “teoría de la visibilidad-invisibilidad de los ambientes mediáticos”
11. El típico modelo de recaudación de fondos para el desarrollo de una campaña a puestos de elección ciudadana parte de las relaciones personales del candidato y en la maquinaria del partido para solicitar fon-

dos a acaudalados empresarios. En 2000, en la campaña presidencial de McCain se demostró que Internet podía ser empleado para atraer los fondos indispensables de una campaña.

### Referencias bibliográficas

- BEAS, D. (2010). *La reinención de la política. Internet y la nueva esfera pública*, México, Editorial Planeta.
- BENASSINI, C. (2007). "Orígenes y desarrollos recientes de Sociedad de la Información. Una introducción al pensamiento de Norbert Wiener, Marshall McLuhan y Daniel Bell, en Rebeil, M. (Coord.). *Anuario XIV CONEICC*, México, Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación, págs. 119-146.
- BENKLER, Y. (2006). *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*, USA, Yale Press.
- BOLTER, J. - GRUSIN, R. (1999). *Remediation. Understanding New Media*, USA, The MIT Press.
- BOSCHMA, J. (2007). *Generación Einstein. Más listos, más rápidos y más sociables*, Barcelona, Gestión 2000.
- CAZENEUVE, J. (1981). *La sociedad de la ubicuidad*, España, Gustavo Gilli.
- CORNELLA, A. (2006). *Futuro presente. 101 ideas-fuerza para entender las próximas décadas*, Barcelona, Deusto.
- DERTOUZOS, M. (2001). *The Unfinished Revolution. Human-centered Computers and what they can do for Us*, New York, Harper Collins.
- FEDERMAN, M. - DE KERCKHOVE, D. (2003). *McLuhan for Managers. New Tools for New Thinking*, Canadá, Viking.
- FOUCAULT, M. (1992). *El orden del discurso*, Buenos Aires, Tusquets Editores.
- FRIEDMAN, T. (2006). *La Tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, España, Martínez Roca.
- GALINDO, J. ET AL. (2005). *Cien libros hacia una comunicología posible*, México, Universidad Veracruzana.
- GATES, B. (2000). *Business @ the Speed of Thought. Using a Digital Nervous System*, USA, Warner Books.
- GODIN, S. (2008). *Tribes. We Need You to Lead Us*, USA, Portfolio.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. (2009). *Micropolítica. Ideas para cambiar la comunicación política*, España (S/E).
- Ivoskus, D. (2008). *Vivir conectados. Sociedad política y comunicación en la era digital*, Buenos Aires, Norma.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Obsesión digital. Usos y abusos en la Red*, Buenos Aires, Norma.

- JENKINS, H. (2008). *Convergence Culture. La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*, España, Paidós.
- LE BON, G. (2000). *Psicología de las masas*, Madrid, Morata.
- LESSIG, L. (2006). *CODE Version 2.0*, New York, Basic Books.
- LEVINSON, P. (1997). *The Soft Age. A Natural History ad Future of the Information Revolution*, London, Routeledge.
- LEVINSON, P. (1999). *Digital McLuhan. A Guide to the Information Millennium*, New York, Routledge.
- LOGAN, R. (2004). *The Alphabet Effect. A Media Ecology Understanding of the Making of Western Civilization*, New York, Hampton Press.
- MCLUHAN, M. (1985). *La Galaxia Gutenberg*, México, Editorial Planeta.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Comprender los medios de comunicación. Las extensiones del ser humano*, España, Paidós.
- MCLUHAN M. - FIORE, Q. (1967). *The Medium is the Massage. An Inventory of Effects*, New York, Bantam Books.
- MCLUHAN M. - MCLUHAN, E. (1988). *Laws of Media: The New Science*, Toronto, Toronto Press.
- MITNICK, K. - SIMON, L. (2002). *The Art of Deception. Controlling the Human Element of Security*, USA, Wiley.
- MORO, T. (2003). *Utopía*, España, Editorial Planeta.
- PAVLIK, J. (1998). *New Media Technology, Cultural and Commercial Perspectives*, MA, Allyn & Bacon.
- PAZ, M. (2009). *Redes sociales. La gran oportunidad*, México, INFOTEC-CONACYT.
- PISCITELLI, A. (2005). *Internet, la imprenta del siglo XXI*, Barcelona, Gedisa.
- ROUSSEAU J. (1987). *El contrato social*, México, Porrúa.
- RUSHKOFF, D. (2006). *ScreenAgers. Lessons in Chaos from Digital Kids*, New Jersey, Hampton Press.
- RHEINGOLD, H. (2002). *Smart MOBS. The Next Social Revolution*, USA, Perseus Books.
- STRATE, L. - JACONSON, R. - GIBSON, S. (2003). (Eds.). *Communication and Cyberspace. Social Interaction in an Electronic Environment*, New York, Hampton Press.
- STEPHENSON, N. (2000). *Snow Crash*, Barcelona, Gigamesh.
- SUROWIECKI, J (2005). *The Wisdom of Crowds*, New York, Anchor Books.
- TAPSCOTT, D. (1998). *Growing up Digital. The Rise of the Net Generation*, U.S.A., McGraw-Hill.
- TAPSCOTT, D. - WILLIAMS, A. (2007). *Wikinomics. How Mass Collaboration Changes Everything*, USA, Portfolio.

TOFFLER, A. (1981). *La tercera ola*, México, Edivisión.

TOFFLER, A. - TOFFLER H. (2006). *La revolución de la riqueza*, España, 2006.

## RESUMEN

Aun cuando Marshall McLuhan es uno de los pensadores de la comunicación más citados, su obra es poco conocida en el imaginario de la comunicación política. En la primera parte del texto se exponen algunas de las principales tesis y argumentos teórico-metodológicos de la Ecología de los Medios. Enseguida se destaca la importancia del prosumismo en los ambientes mediáticos de Internet 2.0. Finalmente, en el último apartado, se intenta fundamentar la creación de sistemas de seguimiento e intervención en escenarios y situaciones de riesgo y crisis en los nuevos medios sociales –y en Internet 2.0 en general– a partir de la tétrada mcluhiana.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 2 - Junio, 2011



# **Medios de comunicación latinoamericanos: ¿quién nos informa acerca del informante?**

Ana Jacoby

## **I. Introducción**

Una condición esencial del buen funcionamiento democrático es la existencia de una ciudadanía informada y crítica. Para ello es necesario contar con medios de comunicación que informen de manera transparente y plural, así como con una ciudadanía con capacidad de reflexión crítica con respecto a sus fuentes de información. Según un reciente estudio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, los medios de comunicación son las instituciones que gozan de mayor credibilidad en Latinoamérica (Flacso, 2010, pág. 6). La alta estima de la población latinoamericana por los medios de comunicación da cuenta, en gran medida, de un desencantamiento con las demás instituciones que intermedian su relación con el sistema político, desde el Congreso y el presidente hasta las fuerzas armadas y los sindicatos. Pero a su vez, esta alta valoración también

### **ANA JACOBY**

Coordinadora del portal de Internet [www.medioslatinos.com](http://www.medioslatinos.com). Trabajó como coordinadora de proyectos del Programa de Medios de Comunicación y Democracia de la Fundación Konrad Adenauer y como consultora para el Programa Small Grants del Banco Mundial; para el capítulo Argentino de Transparency International (Poder Ciudadano) y para un proyecto conjunto de la Unión Europea y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina. Dentro del sector privado, se desempeñó en el área de Prensa y Comunicación de Mercedes Benz Argentina. Asimismo, ha participado en proyectos de investigación y ha sido docente en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Libre de Berlín, de la cual es candidata doctoral en Ciencia Política.

podría indicar cierta indulgencia a la hora de reflexionar críticamente sobre las condiciones en las que operan los medios de comunicación.

¿En qué condiciones y con qué grado de libertad ejercen su oficio los periodistas? ¿Cuán abiertamente se manifiestan en los medios los intereses y puntos de vista de quienes nos informan? ¿Bajo qué marco legal operan los medios de comunicación y qué posibilidades y restricciones establecen estas leyes? ¿Cómo se financian los medios de comunicación? ¿A qué fuentes de información tiene acceso la ciudadanía?

La revolución tecnológica a la que asistimos no hace más que complejizar la situación y habilitar nuevas preguntas, muchas de las cuales todavía no encuentran una respuesta certera. ¿Las nuevas tecnologías posibilitan una multiplicación de las fuentes de información o traen aparejada una concentración en manos de las grandes empresas de medios y telecomunicaciones? ¿Existe actualmente un mayor pluralismo o estamos ante un proceso de homogeneización de la información? ¿Cómo han impactado estos cambios en el contexto latinoamericano, con un nivel de inclusión digital relativamente bajo?

Al mismo tiempo, los cambios tecnológicos a los que asistimos están dejando vacíos legales e induciendo a los gobiernos a reformular los marcos jurídicos y las políticas públicas relacionadas con los medios y las telecomunicaciones. Como veremos a lo largo del presente artículo, en Latinoamérica asistimos a una ola de renovación de la legislación sobre radiodifusión y telecomunicaciones, que en muchos casos databan de hace 20 o 30 años. Junto a la incorporación de problemáticas nuevas relacionadas con la digitalización y la convergencia tecnológica, estas reformas legislativas también han servido para introducir otra serie de cambios. Desde una mayor regulación en la propiedad de los medios o el fomento de los medios de comunicación comunitarios hasta la creación de nuevos mecanismos de control de contenidos, esta nueva generación de leyes y políticas públicas está modificando sustancialmente las condiciones en las que se ejerce el periodismo en la región.

En este contexto, se vuelve imprescindible contar con espacios de análisis y reflexión sobre el contexto en el que funcionan los medios de comunicación. Existen diversas instituciones que abordan estas problemáticas desde el punto de vista académico. Junto a las distintas universidades de comunicación social de todo el continente, existen organizaciones regionales que nuclea centros de altos estudios, como la Federación Latinoamericana de

Facultades de Comunicación (Felafacs) o la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (Alaic). Estas organizaciones abordan desde una perspectiva académica diversas problemáticas relacionadas con los medios de comunicación, a través de espacios de formación y de investigación, así como de intercambio académico.<sup>1</sup> Los centros universitarios también abordan desde una perspectiva teórica un campo de especialización creciente, que es el derecho a la información y la comunicación. Asimismo, organizaciones como la mexicana Amedi o la inglesa Article XIX trabajan tanto en la docencia e investigación en este campo jurídico como en actividades del derecho orientadas a optimizar los marcos regulatorios de los medios y las telecomunicaciones.

En lo que hace al ejercicio del periodismo, la oferta de centros de formación universitarios también es sumamente amplia y rica en toda la región. Existen asimismo centros de apoyo nacionales y regionales a los profesionales que ejercen el periodismo. Algunos de ellos, como el FNPI, IPYS, la Fundación Knight o Medios para la Paz, ofrecen premios, cursos de especialización para profesionales y servicios de consultoría ética y legal para periodistas en ejercicio. Otras organizaciones, como Reporteros sin Fronteras, IFEX, CPJ, FLIP o el Proyecto Impunidad de la SIP, entre otras, concentran su actividad en la problemática de la libertad de expresión y prestan un valioso servicio de apoyo a los profesionales, presión ante las autoridades responsables y alerta ciudadana en casos de agresión a la prensa.

La valiosa labor de estas organizaciones, sin embargo, suele quedar limitada a uno de sus públicos meta: académicos de la comunicación, abogados especializados en derecho de medios o periodistas. Por este motivo, la Fundación Konrad Adenauer se ha propuesto crear un portal que aborde los intereses de todos aquellos profesionales que trabajan en relación con los medios de comunicación, desde periodistas a dueños de medios, académicos, abogados o legisladores especializados en derecho de medios. El portal Medioslatinos es una fuente centralizada, confiable y actualizada en la que se puede encontrar información tan variada como un directorio de los principales medios de comunicación latinoamericanos, una base de datos latinoamericana en derecho a la información y a la comunicación, publicaciones, estudios propios y de terceros, una agenda de eventos relacionados con el periodismo y la comunicación y un *clipping* actualizado permanentemente con las últimas noticias sobre ejercicio del periodismo, leyes de medios y *media business*.

El portal funciona desde 2004 y recientemente acaba de ser relanzado, con una ampliación su oferta de contenidos. A partir de la información recabada en el portal, observamos algunas tendencias que ofrecen elementos interesantes para abordar el análisis del contexto en el que operan los medios de comunicación en Latinoamérica.

## II. El “retorno de la censura”

Un primer dato central del contexto en el que se practica el periodismo en Latinoamérica es el alto grado de violencia que se ejerce contra los periodistas. En efecto, durante el año 2010 América Latina fue la región más peligrosa para ejercer el periodismo, con 35 de los 105 asesinatos registrados durante el año en México, Honduras, Colombia y Brasil.<sup>2</sup> Estas lamentables tendencias son confirmadas por un informe elaborado por Taylor Bridges y publicado por el Proyecto Impunidad de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), según el cual entre 1995 y 2010 se han registrado en Latinoamérica 258 periodistas asesinados (o desaparecidos y presumiblemente muertos). En lo que hace a la distribución geográfica de los asesinatos, la mayor parte de ellos han tenido lugar en México (con 89 casos), Colombia (con 71 casos) y Brasil (con 25 casos) (Bridges, 2010).

Si, por un lado, los periodistas son víctimas de amenazas, agresiones físicas y asesinatos, que en el caso de Latinoamérica provienen mayormente del crimen organizado o de organizaciones paramilitares, éstos también se encuentran bajo la presión de los gobiernos y grupos corporativos, que ocasionalmente recurren a juicios civiles y penales por *difamación* para evitar investigaciones o silenciar a la prensa crítica. Según un informe publicado por Article XIX, la mayor parte de los países latinoamericanos cuenta con sanción penal para los delitos de difamación.<sup>3</sup> México es el único país de Latinoamérica que ha descriminalizado el delito de difamación, aplicando solamente una pena civil, mientras que en países como Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Perú, Guayana Francesa, Costa Rica, El Salvador y República Dominicana se habían iniciado para 2009 procesos de descriminalización parcial o total del delito de difamación (Callamard - Spencer, 2009). El caso resonante más reciente en este sentido es el del presidente ecuatoriano Rafael Correa, quien a comienzos de 2011 presentó una demanda por daño moral en la que reclama diez millones de dólares a los

autores del libro *El Gran Hermano*, que investiga un caso de corrupción en el que se encuentra involucrado el hermano del primer mandatario, y otra demanda contra el periódico *El Universo*, en la que reclama 80 millones de dólares y cárcel a directivos del matutino.

De este modo, los gobiernos tienen también una buena cuota de responsabilidad en el deterioro de la libertad de expresión en América Latina. En primer lugar, por las limitaciones que han mostrado gobiernos como el de México, Honduras, Colombia o Brasil para identificar y penalizar a los responsables de asesinatos de periodistas, lo que crea un clima de impunidad que perpetúa el ciclo de violencia.<sup>4</sup> En segundo lugar, porque muchos gobernantes hacen un uso abusivo de los recursos estatales para evitar investigaciones y controlar a la prensa crítica. Así lo señala un informe reciente realizado por Carlos Lauría para el Committee to Protect Journalists, según el cual los avances del poder político y del crimen organizado para silenciar al periodismo han llevado en América Latina a un “retorno de la censura” que alcanzó en 2010 uno de sus puntos más altos desde el proceso de democratización regional, treinta años atrás (Lauría, 2010).

En efecto, además recurrir a las leyes de difamación, diversos gobiernos han incluido recientemente en sus marcos legales nuevos mecanismos de *control de contenidos* sobre la prensa que podrían inducir a la censura.<sup>5</sup> Tal es el caso de Venezuela, que en diciembre de 2010 aprobó una reforma de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (conocida como ley resorte). Según la organización Asociación Mundial de Radios Comunitarias, su aprobación ha causado álgidas polémicas, al considerarse que atenta contra la libertad de expresión, de acuerdo con los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Amarc, 2010, pág. 7). Esta ley prohíbe la difusión de mensajes que inciten o promuevan el odio, la intolerancia o el delito, constituyan propaganda de guerra y fomenten zozobra en la ciudadanía o alteren el orden público, así como los mensajes que desconozcan a las autoridades legítimamente constituidas e inciten o promuevan el incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente. La ley faculta asimismo a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones a ordenar la suspensión de los mensajes, incluso sin que se haya iniciado previamente un proceso administrativo (Cañizález, 2011). Asimismo, en Bolivia se aprobó en octubre de 2010 la Ley Contra el Racismo y toda Forma de Discriminación, que establece sanciones que llegan incluso a la suspensión de la licencia para

los medios de comunicación que emitan mensajes con contenido racista. Si bien hasta el momento no se han aplicado sanciones, organizaciones como la ANP de Bolivia han expresado su temor respecto de que esta legislación pueda ser utilizada como un mecanismo de control de contenidos (Jacoby, 2011). Siguiendo una tendencia similar, el gobierno de Ecuador tiene previsto para mayo del corriente año un referendo en el que, entre otras cosas, propone crear un consejo que regule los contenidos y fije criterios de responsabilidad ulterior de medios o periodistas (Cerbino, 2011). Además de hacer referencia al marco jurídico de los países arriba mencionados, el informe de Carlos Lauría también denuncia prácticas de control de contenidos en Cuba, en donde continúa vigente un “estricto régimen de censura”, y en Brasil, en donde la familia de ex presidente Sarney detuvo mediante un recurso judicial la publicación de denuncias en su contra sobre nepotismo y corrupción en el periódico *O Estado de Sao Paulo* (Lauría, 2010).

### III. Información pública, propiedad privada

Otro factor que condiciona profundamente la información publicada por los medios de comunicación son los intereses de las propias empresas de medios. Del mismo modo que en otras regiones del mundo, América Latina asiste a un proceso de concentración de medios de comunicación (Apreza Salgado, 2007, pág. 71). Un análisis sobre facturación y concentración de audiencia en las distintas industrias infocomunicacionales de Iberoamérica arroja cifras contundentes en este sentido: en promedio, los cuatro primeros operadores de cada mercado dominan un 80% del mismo (Mastrini - Becerra, 2009, pág. 23). A través procesos de fusión horizontal y vertical, los grandes grupos mediáticos van tornándose actores de más peso, tanto en la formación de la opinión pública como en la toma de decisiones políticas. Entre los 50 grupos de medios de mayor facturación mundial, solo cinco tienen sede fuera de Estados Unidos, Europa o Japón. Entre ellos se encuentra el grupo brasileño Globo, que ocupa el lugar 36 con una facturación de 3.035 mil millones de euros, y el mexicano Televisa, que ocupa el lugar 40 del ranking con una facturación de 2.785 mil millones de euros (Institut für Medien- und Kommunikationspolitik, 2011).

Aunque no manejen cifras de facturación tan elevadas por tratarse de mercados más pequeños, en el resto del continente existen otros grupos con

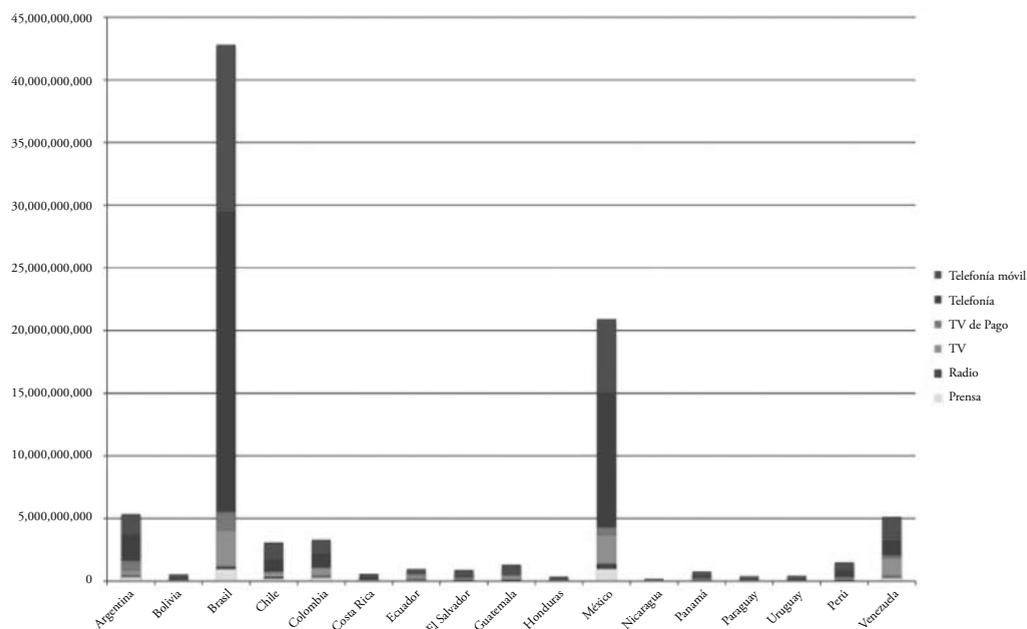
un fuerte dominio de mercado, como es el caso del Grupo Clarín, de origen argentino, y el Grupo Cisneros, de origen venezolano (Martí Sánchez, 2008, págs. 144-145). Asimismo, existen empresarios que consolidan su hegemonía en un mercado específico, como en el caso de la televisión abierta en El Salvador, hegemonizada por los empresarios Boris Eserski y Luis Francisco Adalberto Pinto García, o el de la televisión abierta en Guatemala, virtualmente monopolizada por el empresario mexicano Ángel González, al que también se le atribuyen alrededor de 30 canales en el resto del subcontinente. Asimismo, el mercado de la TV de pago en el Paraguay también era monopolizado hasta hace poco el Grupo Clarín de Argentina.<sup>6</sup>

Como puede verse en varios de estos casos, las empresas de medios suelen expandir su área de influencia más allá de sus fronteras nacionales. De este modo, en paralelo al proceso de concentración, está teniendo lugar una creciente internacionalización en la propiedad de los medios. Cuando no cuentan con capital suficiente, las empresas también establecen alianzas regionales, como sucede en el caso de la TV de pago, en donde los grupos Televisa y Globo son socios en la empresa Sky, que a su vez compró DirecTV en 2005, hasta entonces propiedad del Grupo Cisneros, con participación del Grupo Clarín.

Becerra y Mastrini señalan que una gran parte de los grupos de medios iniciaron sus actividades en los medios de comunicación tradicionales. Así, la televisión fue la plataforma de lanzamiento de grupos como el mexicano Televisa, el brasileño Globo o el venezolano Cisneros. Otros grupos se originaron a partir de la prensa escrita, como Prisa en España, Clarín en Argentina o la familia Edwards en Chile (Becerra - Mastrini, 2009a, pág. 45).

Junto a estos grupos tradicionales de medios hay un nuevo actor de peso, que son las empresas de telecomunicaciones. En la era de los medios digitales, estas empresas se han convertido en un actor clave, al manejar la infraestructura para la distribución de datos y contenidos del resto de las actividades convergentes. Por esta vía, la convergencia tecnológica está borrando las fronteras entre lo que alguna vez fueron mercados separados. Progresivamente, estas empresas también han comenzado a ampliar sus actividades a los mercados de producción de contenidos. La incorporación de las empresas de telecomunicaciones en la producción de contenidos supone un cambio radical del escenario de los medios de comunicación, dado que estas empresas manejan volúmenes de facturación considerablemente superiores a los de las empresas tradicionales.

## Gráfico 1



Fuente: elaboración propia sobre la base de Mastrini y Becerra (2009a).

Un ejemplo paradigmático entre estos nuevos actores en el mercado de los medios es el del empresario mexicano Carlos Slim. El empresario, considerado por la revista *Forbes* como el hombre más rico del mundo en 2010 y 2011, es propietario de las empresas mexicanas de telefonía fija (Telmex) y celular (Telcel), así como de la empresa América Móvil. Esta última empresa, que opera en casi todo el continente bajo el nombre de Claro, cuenta con 225 millones de usuarios en la región, con lo que se convierte en el tercer operador mundial de telefonía celular por volumen después de China Mobile y Vodafone. Este dato da cuenta del alto grado de concentración del mercado latinoamericano, así como del peso de la empresa mexicana a nivel regional y mundial. El primer ingreso de Slim a las industrias de contenidos fue de la mano de los principales empresarios de medios. Así estableció alianzas con el venezolano Gustavo Cisneros, el mexicano Emilio Azcárraga (presidente de Televisa) o la familia brasileña Marinho (que controla el grupo Globo). Sin embargo, de un tiempo a esta parte Slim parece decidido a adoptar una estrategia más agresiva. Así

lo sugiere el conflicto abierto desde comienzos de 2011 con las televisoras Televisa y TV Azteca para obtener la licencia de un tercer canal de televisión abierta en México. A su vez, su empresa América Móvil está consolidando velozmente su presencia en el mercado de la televisión de pago, en donde su control sobre las redes de telecomunicaciones le ofrece una ventaja competitiva para ofrecer servicios de voz, video e Internet mediante una conexión *triple play*. América Móvil tiene presencia en toda Latinoamérica; ya suma once millones de clientes en toda la región, salvo Argentina y México, y la cifra se sigue incrementando a razón de unos 250 mil clientes de televisión de pago al mes (Medioslatinos, 20-01-09; 11-03-11).

#### **IV. La nueva ola de regulación estatal**

Las nuevas tecnologías abren a su vez un horizonte para la democratización de las comunicaciones. Tal es el caso de la TV digital, que al permitir una multiplicación exponencial de los canales de televisión que pueden transmitir en simultáneo ofrece a los gobiernos de la región una oportunidad histórica para revertir el proceso de concentración de la propiedad y promover un mayor pluralismo en los medios de comunicación. Para ello es imprescindible que los gobiernos implementen marcos normativos y políticas públicas en esa dirección.

Algunos proyectos de ley para regular la TV digital, como el que se discute actualmente en el Congreso de Chile, generan reservas en este sentido. Con el fin de garantizar su rentabilidad y la calidad en la programación, este proyecto habilita a los operadores de TV abierta para que empleen hasta un 50% de su capacidad espectral para TV de pago (Medioslatinos, 8-4-11). De este modo, estas empresas podrían arrendar a terceros o cobrar a los usuarios por algunas de esas señales que son parte del espectro público. Según el observatorio de medios chileno Fucatel, esta disposición contraviene principios internacionales sobre el carácter de bien público del espectro radioeléctrico, por el cual la TV abierta debe ser mayoritariamente gratuita y de libre acceso a todos los ciudadanos (Fucatel, 2011).

Por otro lado, el gobierno de Chile ha tomado otra clase de medidas pioneras para limitar el poder de los grandes grupos mediáticos, al convertirse en el primer país del mundo en introducir la protección de la

“neutralidad” de la Red en su legislación. Esta normativa limita la capacidad de las empresas proveedoras de Internet para bloquear o intervenir el tráfico en sus redes en función de sus intereses comerciales (Medioslatinos, 16-7-10).

En lo que hace a la concentración mediática en la región, un reciente informe de Amarc refiere un pronóstico poco alentador. En efecto, según la organización: “A pesar de las múltiples recomendaciones que se han emitido con el propósito de que los Estados corrijan prácticas que atentan contra los procesos democráticos, tales como el fortalecimiento de oligopolios y monopolios, hemos constatado que en la mayoría de los países se afianzan, cada vez más, estos modelos de concentración, tanto en la radiodifusión analógica como en los procesos de transición digital” (Amarc, 2010, pág. 7).

Aun así, varios gobiernos de la región están modificando su legislación en materia de propiedad de medios. Un país pionero en este sentido fue Perú, que en 2004 y a partir de una iniciativa ciudadana promulgó una ley de radio y televisión que limita las posiciones dominantes tanto para el Estado como para los particulares. Según la normativa, ninguna entidad legal o individual puede poseer más del 30% de las frecuencias de banda de televisión técnicamente disponibles y ni del 20% en el caso de la radiodifusión. La ley restringe asimismo la participación extranjera a un 40% del total de acciones del capital social en una empresa. Otro caso paradigmático es el del gobierno argentino, que en el marco de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual aprobada en 2009 redujo la cantidad de licencias por propietario y por tipo de medio y limitó a un 30% la participación de capital extranjero en las sociedades comerciales. A su vez, la nueva ley fija a todos los operadores que brinden servicios un tope del 35% de la población o de los abonados, según corresponda. Asimismo, Brasil, Paraguay, Ecuador y Uruguay están discutiendo actualmente modificaciones en sus marcos jurídicos, en las que, según un artículo del Buró de Análisis Informativo, está prevista una regulación más estricta de la propiedad de los medios (Buró de Análisis Informativo, 2010).

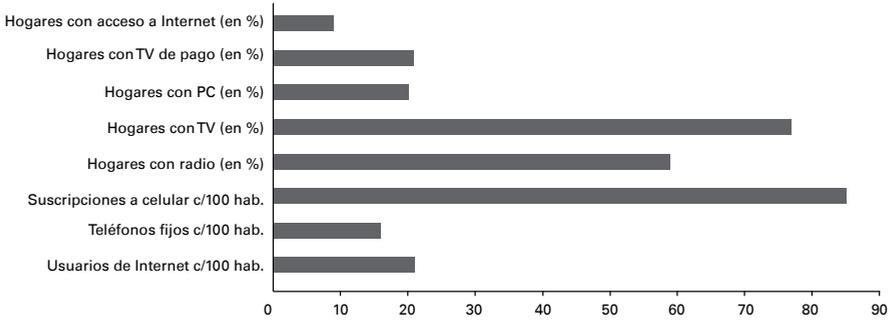
Otro medio que han encontrado varios gobernantes de la región para contrarrestar el creciente poder de los grupos mediáticos es el fortalecimiento de la radiodifusión pública. Un ejemplo paradigmático en este sentido es el del presidente boliviano Evo Morales, que llegó al poder con

bajos niveles de aceptación en los medios de comunicación tradicionales. En el marco de una “revolución democrática y cultural”, el mandatario boliviano amplió la red de medios estatales, que actualmente contempla Canal 7, Radio Patria Nueva, el periódico *Cambio* y la Agencia Boliviana de Informaciones (ABI). Desde 2006 también está impulsando el proyecto “Radios de los Pueblos Originarios de Bolivia”, que ya cuenta con 82 radios en comunidades y ciudades intermedias en distintos puntos del país.

En términos ideales, los medios de comunicación pública deben situarse entre el mercado y el Estado y brindar un espacio para la expresión de los distintos actores sociales y políticos. En este sentido, el fortalecimiento de la radiodifusión pública podría ser una herramienta eficaz para garantizar el pluralismo que requiere toda democracia. Sin embargo, en la práctica esta tarea de mantenerse equidistante con respecto al Estado y el mercado no resulta sencilla. En algunos países de Europa la televisión pública fue adoptando algunas prácticas propias de la televisión comercial como vía de subsistencia en un mercado dominado por la lógica comercial (La Porte - Sádaba, 2005, pág. 144). En Latinoamérica, por su parte, los medios de comunicación pública no siempre logran apartarse de lo que el especialista en TV pública Valerio Fuenzalida denomina como una “nefasta tradición de propaganda y uso gubernamental de los medios de comunicación públicos” (Oclacc, 2009). Para conseguirlo, estas iniciativas orientadas a fortalecer la radiodifusión pública deberían contemplar mecanismos de financiación y toma de decisiones que garanticen la independencia de estos medios, tanto de los grupos empresariales como de los gobiernos.

Otro mecanismo al que están recurriendo diversos gobiernos latinoamericanos para fomentar un mayor pluralismo es el apoyo a los medios de comunicación comunitarios. La importancia asignada a los medios comunitarios tiene que ver con la propia realidad latinoamericana, en donde el acceso a las nuevas tecnologías es aún sumamente limitado y los medios de comunicación convencionales siguen siendo las fuentes principales de información. En efecto, mientras que en promedio un 77% de los hogares tiene por lo menos un aparato de televisión y un 59% tiene un aparato de radio, solamente un 9% de los hogares tiene acceso a Internet. Las cifras de hogares con Internet se reducen a 0,5% en Nicaragua, 1,8% en Guatemala, 2,5% en Honduras y 3,3% en Bolivia.<sup>7</sup>

**Gráfico 2**  
**Acceso a medios de comunicación**  
**(promedio para Latinoamérica en %)**



Fuente: Medioslatinos, 2010.

En este contexto, diversos gobiernos de la región están impulsando una reformulación de sus marcos regulatorios, dirigida a reconocer a los medios comunitarios como un tercer sector, en línea con los estándares internacionales (Amarc, 2009, pág. 59). Tal es el caso de Uruguay, que en diciembre de 2007 aprobó la Ley del Servicio de Radiodifusión Comunitario; o el de Argentina, en donde la Ley de Servicios Audiovisuales aprobada a fines de 2009 reserva un tercio del espectro para el sector comunitario (Amarc, 2009, pág. 58). Asimismo, en Chile, tras varios años de idas y venidas, el Congreso aprobó la Ley de Radios Comunitarias y Ciudadanas, que si bien constituye un avance en tanto garantiza las condiciones de desarrollo para este sector, mantiene inequidades respecto del sector comercial (Amarc, 2010, pág. 7). Algo similar sucede en el caso de Paraguay, en donde la recientemente aprobada ley regula la actividad del sector, pero limita la potencia de esta clase de emisoras radiales y su capacidad de facturar en concepto de publicidad (Fernández Bogado, 2011). En el caso de Guatemala, el Parlamento debate actualmente un proyecto de Ley de Medios de Comunicación Comunitarios, en el que la potencia y el derecho a generar ingresos mediante publicidad se encuentran en el centro de la polémica con respecto a la propia definición de qué es un medio comunitario (Jacoby, 2011b).

Organizaciones como Amarc consideran que esta nueva generación de marcos legales implica un avance en el reconocimiento del sector comunitario a través de nuevos marcos regulatorios (Amarc, 2009, pág. 58). Sin

embargo, la organización también manifiesta sus reservas hacia el proceso que se vive en la región en los siguientes términos: “El uso de emisoras que se autodefinen como comunitarias, financiadas desde los gobiernos (caso Bolivia) para crear una red de radios que disemine la voz oficial, constituye un nuevo campo de preocupación para la pluralidad y la independencia del movimiento comunitario. En Venezuela, en cambio, el gobierno otorga recursos a las emisoras comunitarias sin una normativa clara que deja un margen de discrecionalidad que puede ser utilizado para incidir en la línea editorial poniendo en riesgo su independencia. Las radios y televisoras comunitarias son actores privados independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso, ni son de propiedad o están controladas o vinculadas a partidos políticos o empresas comerciales” (Amarc, 2009, pág. 58).

En efecto, los medios comunitarios se enfrentan a un dilema similar al señalado en relación con los medios de comunicación públicos. Si, por un lado, deben ser independientes de los intereses del mercado —y allí radica su principal diferencia respecto a los medios de comunicación tradicionales—, por otro lado deben poder mantener cierta autonomía respecto de los gobiernos, que se convierten en la principal alternativa de financiación. De este modo, la declaración de Amarc resulta una buena síntesis de la tensión que atraviesa a la nueva generación de marcos regulatorios y políticas públicas de la región, que se debaten entre el fomento del pluralismo y la consolidación de nuevas formas de hegemonía privada o estatal en los medios de comunicación.

## Notas

1. Un reciente estudio elaborado por Felafacs y Unesco identifica en Latinoamérica un total de 1.742 centros de formación en comunicación y periodismo. De ellos, 67 se encuentran en Centroamérica y el Caribe, 193 en la Región Andina, 115 en el Cono Sur, 1.006 en México y 361 en el Brasil (Mateus Borea, 2009, pág. 11).
2. México y Pakistán son los países que encabezan la lista de periodistas asesinados con 14 casos respectivamente, seguidos por Honduras e Irak, con 9 casos. Luego de Filipinas, con 6 casos y Rusia con 5; los siguen Colombia, Brasil y Nigeria, con cuatro casos respectivamente. Estos datos se desprenden de un informe de la ONG. Un Emblema para la Prensa, publicado en diario *El Mundo*, España (27-12-.10): “América Latina es la región más peligrosa para los periodistas en 2010”.

3. Bajo el nombre de difamación, Article XIX se refiere en forma genérica a los delitos denominados en distintos países como desacato, difamación, vilipendio, calumnia, injuria, lèse majéste y otros.
4. Según el informe de Bridges citado anteriormente, de los 258 periodistas asesinados o desaparecidos en Latinoamérica entre 1995 y 2010, solamente en 84 casos se inició una investigación (Bridges, 2010).
5. Para un análisis sobre la legislación en materia de derecho de medios en Latinoamérica sugerimos consultar la base de datos del portal Medioslatinos, así como los distintos análisis nacionales, algunos de los cuales son referidos en el presente artículo.
6. A comienzos de 2011 la Comisión Nacional de Telecomunicaciones de ese país emitió nuevas licencias para TV satelital y por cable a las empresas Claro, de origen mexicano, TuVes, de origen chileno, y Tigo, con sede en Luxemburgo y presencia en diversos países de la región. De este modo, es muy probable que la empresa del Grupo Clarín pierda su posición dominante en este mercado (Medioslatinos, 11-4-11).
7. Los datos se desprenden de un estudio de elaboración propia publicado en el portal Medioslatinos, realizado sobre la base de encuestas nacionales en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay, Perú y Venezuela.

## Referencias bibliográficas

- AMARC (2009). "Informe sobre diversidad y pluralismo en la radiodifusión", Ciudad de México, Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe, formato html, disponible en línea bajo [http://www.legislaciones.amarc.org/Inf\\_Anual/Informe2009.pdf](http://www.legislaciones.amarc.org/Inf_Anual/Informe2009.pdf).
- \_\_\_\_ (2010). "Informe sobre diversidad y pluralismo en la radiodifusión", Ciudad de México, Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe, formato html, disponible en línea bajo [http://www.legislaciones.amarc.org/Inf\\_Anual/Informe2010.pdf](http://www.legislaciones.amarc.org/Inf_Anual/Informe2010.pdf).
- APREZA SALGADO, S. (2007). "Concentración de medios de comunicación versus pluralismo informativo", en Huber, R. y Villanueva, E. (2007), *Reforma de medios electrónicos ¿avances o retrocesos?*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- ARTICLE XIX (2011). "Mexico: Puebla State Decriminalises Defamation", Londres, Article XIX, formato html, disponible en línea bajo <http://www.article19.org/publications/regions/latin-america/index>.
- BECERRA, M. - MASTRINI, G. (2001). "50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala", en Quirós Fernández, F. y Sierra Caballero, F. (directores) (2001), *Comu-*

*nicación, globalización y democracia. Crítica de la Economía Política de la Comunicación y la Cultura*, Sevilla, Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.

\_\_\_\_ (2009a). *Los dueños de la palabra*, Buenos Aires, Prometeo.

\_\_\_\_ (2009b). *Los monopolios de la verdad*, Buenos Aires, Prometeo.

BRIDGES, T. (2010). "La muerte de la noticia: muchas crónicas quedan sin publicar debido a los asesinatos de periodistas latinoamericanos"; Texas, John S. and James L. Knight Foundation, formato html, disponible en línea bajo <http://www.knightfoundation.org/news/reporter-analysis/2010-10-iapa/index-s.dot>.

BURÓ DE ANÁLISIS INFORMATIVO (23-08-10). "Propuestas de leyes de comunicación en América Latina buscan regular monopolios en los medios"; formato html, disponible en línea bajo <http://www.burodeanalisis.com/2010/08/23/propuestas-de-leyes-de-comunicacion-en-america-latina-buscan-regular-monopolios-en-los-medios/>.

CALLAMARD, A. - SPENCER, O. (2009). "Civil Defamation: Undermining Free Expression"; Londres, Article XIX, formato html, disponible en línea bajo [www.article19.org/pdfs/publications/civil-defamation.pdf](http://www.article19.org/pdfs/publications/civil-defamation.pdf).

CAÑIZÁLEZ, A. (2011). "Informe sobre la situación del derecho de medios en Venezuela"; Buenos Aires, Medioslatinos, formato html, disponible en línea bajo [www.medioslatinos.com](http://www.medioslatinos.com).

CERBINO, M. (2011). "Informe sobre la situación del derecho de medios en Ecuador"; Buenos Aires, Medioslatinos, formato html, disponible en línea bajo [www.medioslatinos.com](http://www.medioslatinos.com).

FERNÁNDEZ BOGADO, B. (2011). "Informe sobre la situación del derecho de medios en Paraguay"; Buenos Aires, Medioslatinos, formato html, disponible en línea bajo [www.medioslatinos.com](http://www.medioslatinos.com).

FLACSO (2010). *Estudio de opinión pública en Latinoamérica sobre gobernabilidad y convivencia democrática*, San José, C. R., Flacso.

FUCATEL (2011). *Por una ley de TV digital que considere los intereses ciudadanos*, Santiago de Chile, formato html, disponible en línea bajo <http://www.observatorioducatel.cl/propuestas-ciudadanas-y-multiplica-los-privilegios-de-los-actuales-operadores/>

INSTITUT FÜR MEDIEN- UND KOMMUNIKATIONSPOLITIK (2011). *Ranking - Die 50 größten Medienkonzerne 201*, formato html, disponible en línea bajo <http://www.mediadb.eu/rankings/intl-medienkonzerne-2011.html>.

ITU (2008). *Estimated Internet Users*, Ginebra, International Telecommunication Union, formato html, disponible en línea bajo [www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/](http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/).

- JACOBY, A. (2011a). "Informe sobre la situación del derecho de medios en Bolivia", Buenos Aires, Medioslatinos, formato html, disponible en línea bajo [www.medioslatinos.com](http://www.medioslatinos.com).
- \_\_\_\_ (2011b). "Informe sobre la situación del derecho de medios en Guatemala", Buenos Aires, Medioslatinos, formato html, disponible en línea bajo: [www.medioslatinos.com](http://www.medioslatinos.com).
- KHAN, R. (2011). "Ataques a la prensa en 2010: Prólogo", en CPJ (2010), *Ataques a la prensa en 2010*, Nueva York, Committee To Protect Journalists, formato html, disponible en línea bajo <http://www.cpj.org/es/2011/02/ataques-a-la-prensa-en-2010-prologo.php>.
- LA PORTE, M. T. - SÁDABA, T. (2005). "Hacia un nuevo pluralismo en la televisión europea", San Pablo, *Revista Doxa*, Nro. 3, págs. 143 -160.
- LAURÍA, C. (2011). "En América Latina, el retorno de la censura", en CPJ (2010), *Ataques a la prensa en 2010*, Nueva York, Committee To Protect Journalists, formato html, disponible en línea bajo <http://www.cpj.org/es/2011/02/ataques-a-la-prensa-en-2010-analisis-de-americas.php>.
- MARTÍ SANCHEZ, C. (2008). *Aproximación a la dirección estratégica corporativa de los grupos de comunicación Prisa y Vocento a través de la aplicación del modelo "Kase" de decisiones estratégicas de los hombres de vértices*, Memoria para optar para el grado de Doctor, Universidad Complutense de Madrid.
- MATEUS BOREA, J. C. (coord.) (2009). *Mapa de los centros y programas de formación en Comunicación y Periodismo en América Latina y el Caribe*, Lima, Felafacs/Unesco.
- OCLACC (2009). *Los medios públicos deben estar al servicio de la ciudadanía: entrevista con Valerio Fuenzalida*, formato HTML, disponible en línea bajo <http://oclacc.org/noticia/medios-publicos-deben-estar-al-servicio-ciudadania-valerio-fuenzalida>.

## RESUMEN

Con el advenimiento de la revolución digital, el contexto en el que operan los medios de comunicación se encuentra en un proceso de profunda transformación. La reflexión sobre estos procesos nos confronta a un doble desafío. Por un lado, requiere contar con información actualizada y precisa sobre las innovaciones tecnológicas en los medios de comunicación; sobre los cambios en el marco jurídico que regula su actividad y sobre las condiciones del dinámico mercado en el que operan. Por otro lado, debe procurar trascender esta coyuntura y reflexionar sobre los cambios de

fondo que están teniendo lugar en los medios de comunicación y sobre sus profundas implicancias sociales. Con el fin de contribuir a esa ambiciosa tarea, la Fundación Konrad Adenauer ha creado un portal que aborda distintos aspectos relevantes relacionados con los medios de comunicación en Latinoamérica. Sobre la base de la información recabada en ese portal, el presente artículo se propone presentar algunas tendencias recientes en los medios de comunicación latinoamericanos.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - Nº 2 - Junio, 2011



## **Weimar 2.0 Acerca de la pérdida del espacio público\***

Wolfgang Donsbach

A diferencia de las últimas elecciones, la presente contribución no se basa en datos empíricos concretos sobre contenidos mediáticos o audiencias. Por el contrario, busca formular algunos conceptos fundados, en parte, en resultados empíricos de otras áreas y, en parte, en observaciones más generales sobre los cambios que se operan en la comunicación política, en particular en tiempos electorales. El interrogante funda-

mental es siempre qué puede esperarse en una democracia de los ciudadanos, de los medios y de los actores políticos. Ante este marco de referencia, entre los investigadores de comunicación política recobra actualidad el debate acerca del viejo planteo de Walter Lippmann (1922), que busca establecer en qué medida difiere el ideal de la democracia del desempeño real de sus actores. Aun cuando lo dicho pueda despertar

- \* El presente artículo está basado en Donsbach, Wolfgang (2011), „Weimar 2.0 – Über den Verlust des öffentlichen Raumes“, en Oberreuter, Heinrich (ed.), *Am Ende der Gewissheiten – Wähler, Parteien und Koalitionen in Bewegung*, München, Olzog, 2011 (por publicar) y fue presentado “en versión adaptada” en un seminario organizado por el Programa Regional de Medios de Comunicación y Democracia de la KAS, en el marco de la 66a Asamblea de la SIP (Sociedad Interamericana de la Prensa).

### **WOLFGANG DONSBACH**

Profesor titular de la cátedra de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Tecnológica de Dresden. Director fundador y actual director del Instituto de Investigación en Periodismo, Opinión Pública, Comunicación Política e Investigación sobre Recepción de Medios de la misma universidad. Fue presidente de la World Association for Public Opinion Research (WAPOR) y de la International Communication Association (ICA). Miembro del Consejo de Cultura del estado alemán de Sajonia. Autor de *International Encyclopedia of Communication* y *Handbook of Public Opinion Research* (junto con Michael Traugott, Michigan University), entre otras publicaciones.

la sospecha generalizada de que se pretende idealizar el pasado para cuestionar más fácilmente el presente, lo cierto es que se multiplican los indicios empírico-científicos de que cada vez nos alejamos más de este ideal. Se trata de un motivo de preocupación y discusión válido, aun cuando se pueda asumir que nunca se podrá alcanzar el ideal mismo y que es probable que las personas vivan en libertad y autodeterminación, incluso sin haberlo alcanzado.

Formularé primero dos observaciones para luego enunciar las consecuencias que se derivan de éstas. La primera observación se refiere a la banalización de lo político en los medios y en la propia política; la segunda, al cambio de paradigma operado, sobre todo a partir de la irrupción de Internet.

## **I. Primera observación: la banalización de lo político**

### **A. La banalización de la política en los medios**

Los medios están transformando más y más la política en un espectáculo, un fenómeno que el politólogo italiano Gianpietro Mazzoleni ha dado en llamar “política pop”. Numerosos estudios de diferentes países indican que el juego (*game*), entendiéndose por juego las manifestaciones marginales, comienza a ser más importante que los contenidos políticos sustanciales (Patterson, 1991). Un indicador de este proceso es la progresiva personalización de los hechos políticos. La expresión extrema de esta personalización son los programas políticos y duelos televisivos, cuyo objetivo no consiste en explicar a la población hechos complejos sino en establecer, en riñas de gallos y gallinas, quién es, según los criterios de la industria del entretenimiento, el mejor actor.

Forma parte de esta espectacularización el creciente grado de sensacionalismo. En 1989, Liedtke demostró que el número de “escándalos” aumentó en Alemania en forma persistente. Sin embargo, es probable

que este aumento se deba menos a un auge real de la corrupción y más a un lenguaje mediático cuya intención primaria es llamar la atención. En tercer lugar, el creciente negativismo, como característica de la información política, también es un indicador de la espectacularización. Lo negativo sólo entretiene en tanto y en cuanto afecta a otros. Perjudica en Estados Unidos sobre todo a los candidatos a presidente (Patterson, 1990) y en Alemania a los candidatos a canciller federal (Wilke - Leidecker, 2010), pese a que en las últimas elecciones alemanas de 2009 se observó una ligera mejoría.<sup>1</sup>

La espectacularización no se limita a los contenidos, y alcanza también a los formatos. Uno de estos formatos que generó el entretenimiento político son los programas de opinión y los duelos televisivos. Signo visible es la necesidad de acelerar los tiempos de presentación, lo que provoca una creciente segmentación de los enunciados políticos. En apenas 20 años, la longitud promedio de las declaraciones políticas en los noticieros alemanes se redujo a la mitad. Desde los medios se aduce que superado ese lapso máximo, el espectador cambia a otro canal.

El avance de la tabloidización afecta incluso a los mismos redactores. En 2008 realizamos una encuesta con el mismo cuestionario que solicitamos completar a periodistas de información a comienzos de la década de 1990. La pregunta era: “¿Cuántas notas escritas por usted son modificadas por otro integrante de la redacción?”. El cuestionario planteaba a los encuestados cuatro razones para esas modificaciones, de las cuales una era “para despertar más interés en el público”. En el término de 17 años se triplicaron las respuestas que indicaban que este tipo de modificaciones ocurren frecuente u ocasionalmente (Gráfico 1).

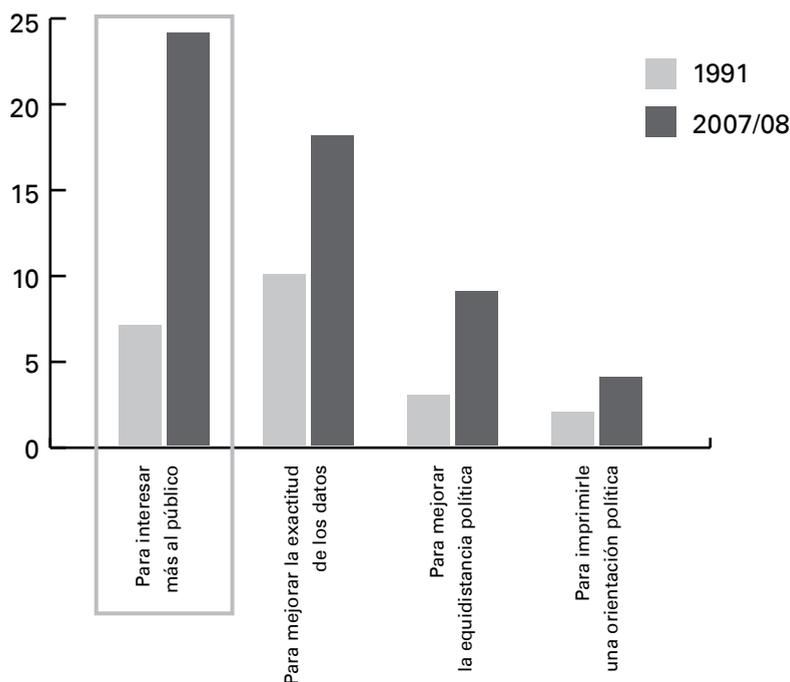
### **B. La banalización de lo político por la política**

Los procesos paralelos que coexisten en política determinaron que la política fuera

en parte arrastrada y en parte se dejara llevar por los medios hacia la espectacularización de su esencia. Los partidos aceptaron seguir “la lógica de los medios” y renunciaron así a la “lógica de partidos” que les es propia. Justifican su comportamiento con el mismo argumento que alegan las radioemisoras públicas a la hora de excusar los excesos en los que incurrir sus programas: “participar es todo”. Para ser escuchado hay que estar en el ruido. Dicho en otras palabras: el fin

justifica los medios y los medios son, entonces, ponerse al servicio de los valores que predominan habitualmente en las noticias mediáticas, editar los acontecimientos en forma mediatizada y aceptar los programas de opinión televisivos como Parlamento sustitutivo. La consecuencia lógica es que los partidos se ven afectados en sus posibilidades de reclutar candidatos a ocupar cargos políticos.

**Gráfico 1**  
**Creciente tendencia a la superficialidad**



“¿Cuántas notas escritas por usted son modificadas por otro integrante de la redacción?” (Frecuentemente y ocasionalmente, en %).

Fuente: Periodistas de noticias en diarios de Alemania, n= 337 (1991); 199<=n=201 (2008); n=337 (1991); 199<=n=201 (2008).

**C. Consecuencias de la banalización de lo político**

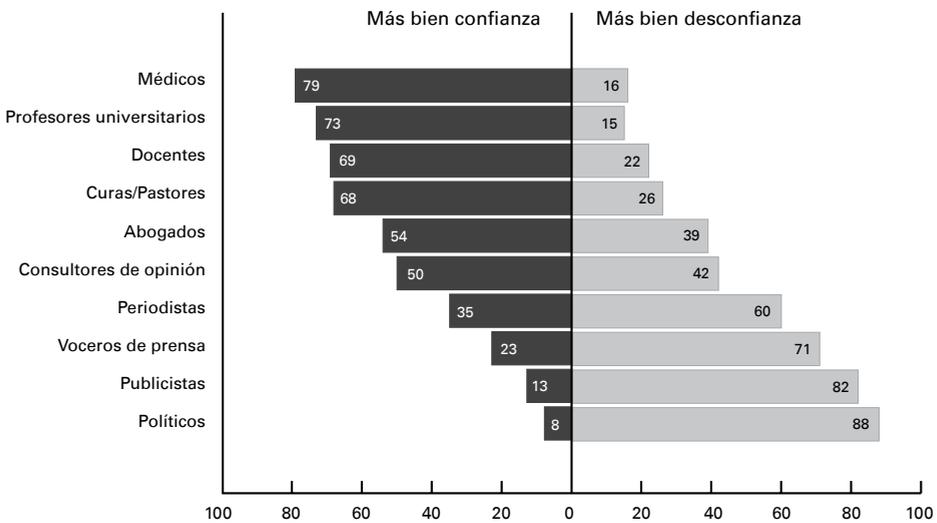
**Pérdida de identidad en la política y los medios**

Una consecuencia de la banalización y, por ende, también de la marginalización del proceso político, consiste en que ambos, tanto los medios como la política, pierden su identidad, la esencia que los distingue. Un indicador de esa pérdida es el conocido desencanto de la ciudadanía con la política y los partidos. Claro que también obedece a otras causas, en particular a una mayor diferenciación de las sociedades modernas, desagregadas en múltiples intereses sectoriales que difícilmente pueden ser representados por unos pocos partidos. Sin embargo, una razón es que la política se instrumentaliza ella misma como oferta de entretenimiento. Un signo visible es la pérdida de prestigio de los

políticos, incluidos los diputados. Desde la década de 1970 hasta la fecha, el porcentaje de alemanes occidentales que cree que “para ser diputado nacional se necesita estar muy capacitado” se redujo en más de la mitad. Es casi grotesco que quienes han sido elegidos para representar nuestros intereses sean los que gocen de menos prestigio en la sociedad.

Al desencanto político se ha sumado en los últimos años el desencanto medial. La credibilidad del periodismo ha venido retrocediendo en forma constante. En una encuesta representativa llevada a cabo en 2007-2008 en Alemania, sólo un 35% de los encuestados afirmó confiar en los periodistas (Gráfico 2). El periodista despierta menos confianza que los investigadores de opinión y, lo que es más grave aún, una desconfianza aún mayor se observa entre los jóvenes entre 18 y 24 años, de los cuales apenas un 24% confía en los periodistas.

**Gráfico 2**  
**Confianza de los alemanes en el periodismo**



“Seguidamente nombro diferentes profesiones. Dígame, por favor, si esa profesión le inspira más bien confianza o más bien desconfianza.”

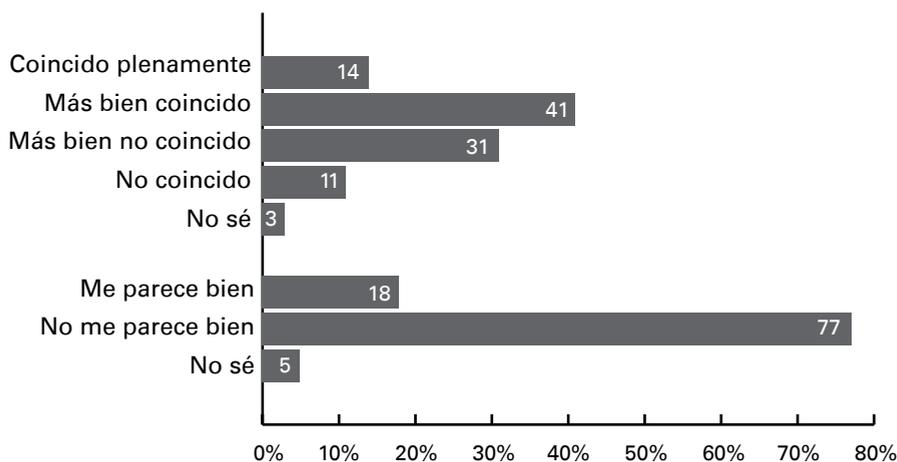
Fuente: Población alemana de 18 años y más. Cfr. Donsbach et al., 2009.

Existen muchos factores que determinan la credibilidad del periodismo. Para los alemanes, los periodistas son demasiado poderosos, poco éticos y están comprometidos con la prensa amarilla. Una mayoría entre los encuestados dijo estar de acuerdo con la afirmación de que “hoy en día los periodistas son más poderosos que los políticos” y cuando se les preguntó si consideraban eso bueno o no, 8 de cada 10 dijeron que creían que eso “no era bueno” (Gráfico 3). La denuncia acerca de un comportamiento poco ético de periodistas se refiere fundamentalmente a la violación de los derechos personales de quienes son objeto de la información, pero también al

manejo de las imágenes, por ejemplo, de víctimas de una guerra.

También parece mucho menos definida la necesidad de noticias blandas (softnews) y sensacionalismo de lo que asumen los periodistas. Aun cuando los datos naturalmente están contaminados por el factor deseabilidad social, existen varios indicios, no sólo de nuestro estudio, que indican que la población está interesada en recibir información objetiva y que si bien a corto plazo el sensacionalismo y las noticias blandas crean incentivos para leer diarios y ver programas de televisión, en el más largo plazo contribuyen al desprestigio de los medios ante el público (Donsbach et al., 2009; Patterson, 2000).

**Gráfico 3**  
**Los periodistas son demasiado poderosos**  
**(datos en %)**



“Hay quienes piensan que hoy en día los periodistas son más poderosos que los políticos. ¿Coincide usted plenamente con esta opinión, más bien coincide o más bien no coincide o no coincide para nada?”

“Repregunta: ¿Le parece bien que los periodistas sean más poderosos o no le parece bien?”

Fuente: Primera pregunta n = 1054, repregunta n= 574. Población alemana de 18 años y más. Cfr. Donsbach et al., 2009.

### **Distanciamiento de la política**

Una segunda consecuencia de la banalización de lo político es el alejamiento de la gente. Un indicador es que todos los temas que hacen al orden público, a la política, a ciencia e investigación, pero también temas económicos, arte y cultura, protección de la naturaleza y del medioambiente, perdieron, sobre todo entre la juventud, en los últimos diez años, claramente en interés. Por el contrario, aumenta el interés por temas como computación, cosmética y maquillaje, moda y tendencias de la moda, etc.

Aun descontando las particularidades propias de la campaña electoral de 2009, la decreciente importancia de las elecciones nacionales es otro indicador de la distancia que la población va tomando de la política. En tanto que en 1998 el 59% decía que interrumpiría una excursión en un hermoso día de verano para llegar a tiempo a votar, en 2009 hizo la misma afirmación un 20% menos (Institut für Demoskopie Allensbach, 2009), dato que ilustra el retroceso permanente del interés por la noticia entendida como edición periodística de los temas públicos. Entre 2003 y 2008, un 5% menos entre la población en general y un 11% de los ciudadanos menores de 30 años afirmó que “consideraba importante estar informado y al corriente de los acontecimientos de actualidad” (Institut für Demoskopie Allensbach).

Este menor compromiso con los temas públicos y un creciente desinterés por estar informado (*duty to keep informed*) afecta en particular a los diarios. Su alcance retrocede en forma constante. Entre los menores de 30 años, la lectura diaria de los periódicos cayó desde 1980 a casi la mitad y hoy se ubica en torno al 40%. La afirmación de que el uso de Internet compensa la lectura de los diarios se ve desmentida en los hechos. A la pregunta sobre a través de qué medio se informaron “ayer” (fecha anterior a la encuesta) sobre los acontecimientos de actualidad, apenas el 18% de los menores de 30 años señala que lo hizo a través de

Internet. En otras palabras, la menor lectura de los diarios sólo es compensada en una pequeña proporción por contenidos asimilables en otras plataformas. Por lo tanto, estamos ante un retroceso real en el interés por las noticias políticas.

### **Pérdida de coordenadas políticas**

Otra consecuencia de la banalización de lo político es que retrocede el nivel de conocimientos en la población. Con frecuencia, el ciudadano se siente superado en su capacidad de evaluar los hechos políticos (un 46% de los encuestados respondió “a veces la política es tan complicada que las personas como yo no alcanzan a comprender bien qué está pasando”). En efecto, el ciudadano se siente rebasado en sus posibilidades. Existen muchos indicadores que demuestran el desconocimiento político. Una de las señales más alarmantes es el hecho de que más de la mitad de los alemanes no sabe qué es “federalismo”, qué debe entenderse por “división de poderes” y tampoco sabe si Alemania es una democracia representativa o directa. Comparado con estos datos, parece una minucia que en un estudio de Emind realizado en 2009, casi un tercio de los alemanes no supo responder correctamente cuándo fue fundada la República Federal de Alemania.

La consecuencia de la marginalización y banalización de lo político es la lógica pérdida de las coordenadas políticas en el juicio de la gente. Un indicador es el aumento en el porcentaje de indecisos hasta último momento en las elecciones y, como reverso de la moneda, la pérdida de identificación partidaria. En el año electoral de 2009, más de la mitad de la población dijo que definía su voto en las últimas semanas previas a las elecciones o incluso el mismo día de la compulsión (15%). Cabe suponer que la mayoría de los ciudadanos no demoró la decisión hasta haber acumulado la mayor cantidad de información posible, sino que hasta último momento sencillamente le faltaban las coordenadas políticas y objetivas para evaluar adecuadamente partidos y candidatos.

Si nos animáramos a apelar a una buena dosis de simplificación, podríamos afirmar que estamos encaminándonos hacia una sociedad informática de tres clases: una clase comunicacional precarizada que es mayoritaria y prácticamente no hace uso de los medios para informarse sobre hechos públicos, que está alejada de la política, que no muestra signos ni de participación política ni de conocimientos políticos y que a medida que crece su desencanto racionaliza todo echando la culpa a los demás. Un segmento medio que yo llamo los “políticamente semicultos” (*politisch Halbgebildete*); es el típico público de los programas de opinión en la televisión que al menos pone de manifiesto un interés superficial por la política, una comprensión política básica y que, en general, reduce su participación política a la concurrencia a las urnas. Finalmente está la pequeña élite de personas con elevado uso político de los medios y participación propia, y que tiene la posibilidad de influir más que los restantes grupos sociales sobre la política. Se trata, como dije, de un modelo que al menos en sus aspectos cuantitativos podría instalarse empíricamente en el transcurso de los años.

#### **Cambio en la visión de la política**

Una cuarta consecuencia de este proceso de banalización es un cambio en la imagen que la gente obtiene de la política y los políticos. Según la “tesis de los dos frentes” (Keppinger, 1997), para los políticos resulta cada vez más importante sumar puntos en el segundo escenario, que es el de la aceptación pública, en tanto que el primer escenario, la solución adecuada de los problemas, si bien no pierde importancia cada vez decide menos sobre el éxito de un político. Ambos escenarios exigen naturalmente cualidades totalmente diferentes y quien observa los cambios de largo plazo que se operan en los partidos para elegir a sus cuadros políticos puede prácticamente palpar este corrimiento hacia una mayor importancia de la capacidad retórica y las cualidades mediáticas.

La consecuencia es un cambio en la valoración de los políticos. Un estudio publicado en 1987 en Estados Unidos (Keeter, 1987) revela que a la hora de votar crece la importancia de las cualidades personales de los políticos, en tanto que pierde peso la idoneidad que se les atribuye para ocupar el cargo. Otro indicador son los factores de influencia en la percepción del llamado “ganador” de los duelos televisivos. Claramente influyen más los estados de ánimo que un candidato sabe transmitir a los espectadores que la percepción incluso de atributos tales como simpatía, retórica o idoneidad técnica. Esta afirmación se vio corroborada por el resultado que arrojó un estudio elaborado a partir de una amplia base de datos sobre el primer duelo televisivo en la política alemana entre los candidatos a ocupar el cargo de Canciller Federal Edmund Stoiber y Gerhard Schröder (Donsbach - Jandura - Hastall, 2004). El diagnóstico es coincidente con los resultados de otros estudios (cfr. Maurer - Reinemann, 2003). Helmut Markwort, editor del semanario *Focus*, lo resume así: “Si pudieran hacerlo, los televidentes alemanes elegirían a Günther Jauch como canciller federal porque es el referente televisivo de mejor imagen”.

Pero el cambio en la percepción de la política abarca otro orden más sutil. Cuanto menos enraizado está el ciudadano en el negocio político central, tanto mayor es la probabilidad de que su voto esté condicionado por factores no políticos y fácticamente inapropiados. La psicología comunicacional distingue entre la elaboración central y periférica de informaciones. El camino que elige la persona en la evaluación de la información depende fundamentalmente del grado de compromiso. Cuando estamos altamente motivados elaboramos la información central, ponderando cuidadosamente los argumentos y poniéndolos en relación con nuestras propias ideas. La conclusión a la que arribemos dependerá fundamentalmente de la calidad de los argumentos. Si, en cambio, el grado de compromiso es

menor, nos inclinaremos por la opción periférica. Consiguientemente, en el momento de emitir el voto asignaremos menos importancia a los argumentos específicos y más a las características formales. Entre estas características formales está la cantidad de argumentos, la presencia del comunicador y aspectos similares. Es decir que la persuasión depende más del contexto y menos del argumento (Petty - Cacioppo, 1986).

Mucho permite suponer que en materia de percepción política, cada vez más ciudadanos optan por el camino periférico. Difícilmente les quede otra alternativa, en la medida en que disminuye el interés por la política y se estrecha el conocimiento en función del cual se forma la opinión política. No obstante, como la mayoría de la población (por ahora) considera importante arribar a una conclusión (ya sea una opinión respecto a la Canciller Federal o una intención de voto), necesita recurrir a estímulos periféricos. Estímulos tales como mejor prestancia, personalidad más atractiva, más presencia en la televisión o más apariciones en los programas de opinión, la opinión vertida, muchas veces sutilmente, por la conductora o la supuesta opinión de otros ciudadanos, terminan así por condicionar el juicio que merece tal o cual político o partido.

#### **Ciudadanos y medios: blancos móviles para los partidos**

Una quinta y última consecuencia de la banalización de lo político consiste en que medios y ciudadanos se van transformando en blancos móviles para la política. En la medida en que los ciudadanos evidencian menos lazos partidarios, poseen menos conocimientos, se vuelven más propensos a los estímulos periféricos y juzgan los cuadros políticos según los criterios propios del entretenimiento, pierden relevancia criterios tradicionales como idoneidad técnica de los partidos o la lealtad partidaria. Los factores determinantes para la persuasión o la activación son mucho más diversos y menos calculables.

En ese sentido, los medios se vuelven variables menos predecibles para los partidos.

En el pasado, un posible problema para la comunicación política podía ser el excesivo partidismo de algunos medios, en tanto que hoy un problema puramente práctico es el dictado de los valores de la información condicionados por la creciente comercialización de los medios. Se produce un "partidismo al azar" (*random partisanship*) (Patterson - Donsbach, 1996), en el que no decide la tendencia de largo plazo sino la incidencia coyuntural de ciertos acontecimientos o actividades políticas que partido o actores políticos se verán afectados por el negativismo de los medios. Por lo tanto, los medios ya no pueden dividirse en amigos y opositores de determinados partidos, lo cual es positivo para el sistema comunicacional, pero dificulta la planificación de las campañas electorales porque los temas (*issues*) y acontecimientos son producto de la casualidad.

## **II. Segunda observación: cambio en los patrones de uso**

### **A. Los fenómenos**

A pesar de que Internet no compensa el menor uso de las fuentes de información tradicionales, sin duda aumenta su convocatoria como fuente de noticias de actualidad. En 2004, un 46% de los alemanes indicó ser usuario de "noticias de actualidad" de Internet. En 2009 dio esa misma respuesta un 59%. Un tercio de los usuarios de Internet en Alemania incluso indican consultar diariamente el rubro "noticias y actualidad" (Base: usuarios online de 14 años y más, Van-Eymeren - Vrees, 2009).

Sin duda, el concepto de "noticias" es muy elástico y no puede ignorarse la incidencia del factor de la deseabilidad social en estos guarismos. No obstante, está fuera de toda discusión que Internet, como fuente de información, gana adeptos en forma permanente. En Estados Unidos incluso supera a los medios gráficos. En efecto, un 40% de los norteamericanos dice hoy que recibe la mayoría de las noticias nacionales e in-

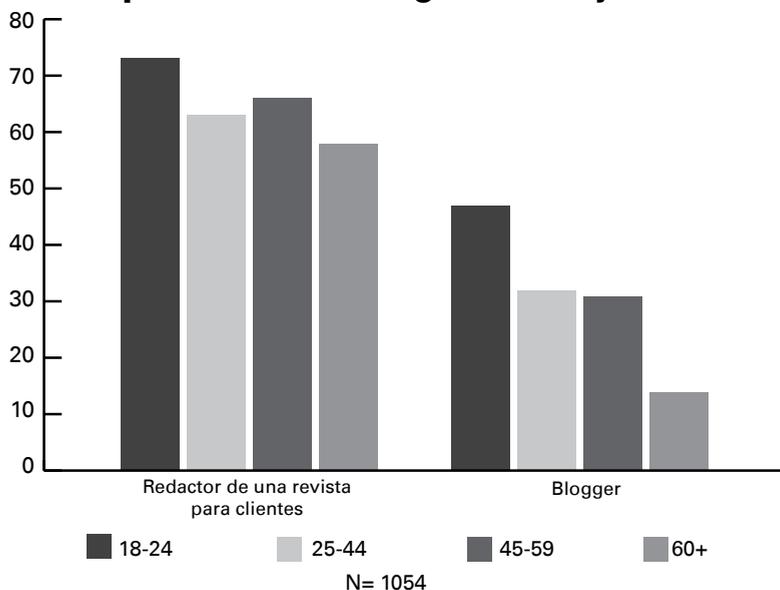
ternacionales de Internet, en tanto que sólo el 35% sigue apostando al diario (la televisión continúa siendo la principal fuente de información con un 70%) (Pew Center for the People and the Press, 2008).

Mucho más amplio aún que el concepto de “noticias” es el fenómeno “Internet”. La pregunta que se plantea es de cuáles de las tantas ofertas que existen en Internet se recaban las noticias. Cabe suponer que son cada vez menos los oferentes de un periodismo profesional y cada vez más las fuentes como portales, *bloggers* o redes sociales. Un estudio del Shorenstein Center for the Press, Politics and Public Policy (2007) puso de manifiesto que los llamados agregadores de noticias (*news aggregators*) y los *bloggers* ganaron enormemente en popularidad, en tanto que la oferta de

noticias tradicional va perdiendo adeptos o cuanto menos atraviesa una situación de estancamiento.

Una de las consecuencias más dramáticas para la oferta mediática profesional es la creciente imposibilidad de distinguir las ofertas entre sí. Actualmente, la diferencia entre las páginas web de un *blogger*, un buscador con noticias en la primera página o un *www.spiegel.de* o *www.faz.de* es casi imperceptible. Si no se conocen las marcas de los medios ni tampoco la importancia que reviste para la calidad de la oferta el nombre que se esconde detrás del producto, tampoco es posible formarse un juicio de valor ni demandar estas ofertas mediáticas. Por lo tanto, no puede sorprender que actualmente, para la mitad de los alemanes entre 18-24 años, un *blogger* sea un periodista (Gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**¿Quién es periodista?**  
**La profesión pierde perfil,**  
**en particular entre la generación joven**



“Es periodista”

Fuente: Población alemana de 18 años y más. Cfr. Donsbach et al., 2009.

A pesar de todos los beneficios que supone Internet, lo cierto es que, en términos generales, la Red contribuye a una oferta de informaciones políticas menos profesional y más parcial. En un estudio recientemente publicado, S. Maier (2010) analizó más de 13.000 notas de 13 diarios nacionales y regionales, por un lado, y de 4 oferentes de la Web por el otro (CNN.com, Yahoo-News, NBC.com, Google-News y AOL-News). Si bien las ofertas en la Web contenían más artículos que los productos impresos, eran la mitad de largos, reproducían básicamente los cables de agencias noticiosas y destacaban más el aspecto de opinión que el de información. Complementariamente, un análisis de mercado comparado de páginas web de diarios profesionales, por un lado, y de periodistas participativos y *bloggers* por el otro, revela que estos últimos están muy lejos de constituir un sustituto para las prestaciones *on line* de los medios profesionales (Lacy et al., 2010).

Por otra parte, al menos en lo que se refiere a las empresas de medios no profesionales, la oferta *on line* en Internet no es únicamente menos sustanciosa, sino también más partidista. Baum y Groehling (2008) analizaron los contenidos de las noticias de cinco sitios web (entre ellos Fox-News, Daily Kos und Free Republic) y arribaron a la siguiente conclusión: “Los resultados obtenidos sugieren que de estar Durbin en lo cierto cuando afirma que escuchar ambas campanas ayuda a tomar decisiones mejores, la creciente confianza que muchos norteamericanos interesados políticamente depositan en sitios partidarios como Daily Kos y Free Republic podría plantear potencialmente un desafío significativo a la democracia americana (...) Dejando de lado sus implicancias normativas, nuestros resultados no hacen más que reafirmar a quienes se lamentan por la cobertura unilateral de la política en la llamada blogosfera”.

No sólo las ofertas se tornan más selectivas, también el uso que se hace de estas ofertas es más selectivo. En la medida en que se interesan por la política y tienen una preferencia partidaria, los norteamericanos consultan cada vez más las fuentes que son coincidentes con sus preconcepciones. Un estudio de Iyengar y Hahn (2009) confirma contundentemente esta aseveración en relación con las fuentes de Fox-News y CNN/NPR. En un análisis experimental hecho en Alemania sobre la cantidad de consultas de noticias en Internet, en especial en casos de elevada relevancia temática, las personas que participaron del test prefirieron abrir las informaciones coherentes con sus opiniones, en tanto que ignoraron informaciones no conformes con sus opiniones (Knobloch-Westerwick, 2007; Knobloch-Westerwick - Meng, 2009). A un resultado similar llega un estudio norteamericano de Meffert et al. (2006) en el que los participantes elegían con una frecuencia significativamente mayor los titulares que aludían al candidato de su preferencia que aquellos artículos referidos al contrincante político.

El fenómeno de la selectividad se ve reforzado por las redes sociales en Internet. Una cuarta parte de los usuarios online mayores de 14 años usa al menos una vez por semana formatos como foros, *news-groups* y chats. En el caso de los adolescentes y jóvenes adultos entre 14 y 29 años, la participación trepa a 60%. A ello se agregan las llamadas comunidades *on line* que usan más de un 60% de este grupo etario. La característica de este tipo de redes sociales consiste precisamente en estar “entre pares” y enviarse mutuamente cables y comentarios o hacer referencia a aquellos que coinciden con la opinión propia o del grupo. En otras palabras: las redes sociales llevan a una segmentación cada vez más grande, un fenómeno que el periodista norteamericano Bill Bishop (2008) definió como “*big sort*”.

**B. Consecuencias del cambio en los patrones de uso**

La consecuencia en el paradigma de uso consiste sobre todo en que decrece la demanda de los productos que ofrece el periodismo profesional. Esto nos lleva a preguntarnos en primer término qué es en verdad el “periodismo profesional”. Barnhurst y Owens (2008) lo puntualizan en los siguientes términos: “El periodismo es una constelación de prácticas que adquirieron un estatus especial dentro del dominio mayor que es la comunicación a través de una larga historia que llevó a separar el intercambio de noticias (*news-sharing*) de sus orígenes en la comunicación interpersonal. En las culturas humanas es un acto diario común relatar a otros las novedades que se produjeron en el entorno social y físico inmediato... Una dificultad mayor a la hora de compartir información es destilar la verdad o, en otras palabras, distinguir entre información y chismerío” (Barnhurst - Owens, 2008, pág. 2557). Según estos autores, la esencia del periodismo profesional consiste, pues, en separar las noticias de todos los demás contenidos de la comunicación personal, en particular distinguir entre información y rumor.

La evolución de los contenidos en Internet sugiere necesariamente que los “rumores” van ganando terreno. El ex director del Instituto Nieman de la Universidad de Harvard, Bill Kovach, expresó esta preocupación en los siguientes términos: “Cada día que pasa aumenta el número de personas que se une a esta nueva generación entendida en tecnología, acostumbrada a recibir y comunicar lo que quieren, cuándo, dónde, cómo y de quién quieren. La cuestión es saber si quienes contribuyen a este nuevo universo de voces tienen el tiempo, la motivación y las capacidades que esta tarea requiere” (Kovach, 2006). Consiguientemente, Kovach reclama un “nuevo periodismo de verificación”.

Pero si decrece la demanda de periodismo profesional y cobran mayor impor-

tancia fuentes para-periodísticas o no periodísticas, crece la probabilidad de que la participación de conocimiento verificado en el conocimiento total de los ciudadanos continúe disminuyendo. En última instancia, esto implica que la sociedad se vuelve más irracional y, en cierto sentido, también más ideológica, cuanto menos más superficial. Al respecto, Miriam Meckel señala que nuestra sociedad necesita urgentemente más periodismo de calidad, porque sin él lo nuevo no trasciende al mundo: “Necesitamos personas que entiendan por investigación más que introducir una palabra en un buscador” (FAZ, 12-05-09).

Otra consecuencia del nuevo patrón de uso consiste en que baja el porcentaje de *conocimiento compartido* en el conjunto de conocimientos de la población. Es el fenómeno que yo denomino la “weimarización”: la población sólo se interesa por aquello que la afecta personalmente. Uwe Volkmann (2010) llama al mismo fenómeno “privatización de la democracia”. La sociedad pierde su capacidad de comunicación porque ya no comparte temas de interés común, tampoco comparte criterios comunes que considera verdaderos, un elemento que contribuyó al fin de la República de Weimar. Esta sociedad ya no posee opinión pública, porque opinión pública implica interesarse por cosas que exceden el entorno personal y, en particular, el propio interés. Por tal motivo, Otfried Jarren (2008) describió los medios masivos profesionales como “instituciones irrenunciables en nuestras sociedades (...) Posibilitan específicamente los procesos de interacción entre quienes brindan las informaciones y quienes las reciben, regulan los procesos de intercambio a nivel social, y lo hacen en forma visible y vinculante para todos los miembros de la sociedad”.

**III. Conclusión**

Aun considerando sólo algunas de las hipótesis esbozadas, la pregunta que se plantea es cómo podemos contrarrestar los desarro-

llos que atentan contra la democracia y la sociedad. Es importante recuperar la identidad del periodismo, del sistema político y sus actores, y de los medios de comunicación. Incluso el periodismo muestra cierta tendencia a considerar todo aquello que parece periodismo como tal. Nuevamente, se perdieron las coordenadas y es importante que el periodismo propague y fortalezca activa y enérgicamente la función y la identidad de la profesión. Hacia adentro del sistema de medios corresponde mejorar la formación periodística y la socialización profesional de los periodistas, y hacia afuera resaltar a través de campañas escolares y públicas la competencia profesional específica del periodismo.

En última instancia, se trata de reinstalar la discusión sobre la profesionalización. En una sociedad, las profesiones son oficios especiales que a cambio de ciertos privilegios, como lo son un alto grado de autocontrol y, en general, un elevado prestigio, se comprometen a brindar a la ciudadanía un servicio específico, según su leal saber y entender, de acuerdo con las “mejores prácticas” de esa profesión. Este compromiso implica también volver a oponer más resistencia a intereses comerciales cortoplacistas que en los últimos años adquirieron creciente influencia (y que no hicieron sino debilitar la posición económica de los medios a largo plazo).

Sin embargo, las medidas que puedan tomarse por el lado de la oferta sólo aportan la mitad de la solución. También es importante fortalecer la demanda de periodismo profesional, y probablemente ésta sea la tarea más ardua. ¿Cómo transmitir a los jóvenes aquello que hace a la identidad y la calidad del periodismo? ¿Cómo explicarles que interesarse por temas públicos no sólo es importante sino también beneficioso? Por cierto que existen respuestas a estos interrogantes; su análisis, sin embargo, ya no puede ser objeto del presente trabajo.

## Notas

1. Es probable que la presentación más favorable de los candidatos durante la campaña electoral 2009 se debió a que los dos principales socios de la alianza electoral se vieron obligados a mostrar cierta consideración recíproca.

## Referencias bibliográficas

- BARNHURST, K. G. - OWENS, J. (2008). “Journalism”, en Donsbach, W. (ed.), *The International Encyclopedia of Communication*, Vol. 6, Malden, Wiley-Blackwell.
- BAUM, M.A. - GROEHLING, T. (2008). “New media and the polarization of American political discourse”, en *Political Communication*, 25, págs. 345-365.
- BISHOP, B. (2008). *The Big Sort. Why the clustering of like-minded America is tearing us apart*, Orlando, Houghton Muffin Harcourt.
- DONSBACH, W. - JANDURA, O. - HASTALL, M. (2004). „Neues aus der Fernsehdemokratie – Wahrnehmung und Wirkung des ersten TV-Duells”, en Oberreuter, H. (ed.), *Der versäumte Wechsel. Eine Bilanz des Wahljahres 2002*, München, Olzog.
- DONSBACH, W. - RENTSCH, M. - SCHLIECKE, A.-M. - DEGEN, S. (2009). *Entzau-berung eines Berufs. Was die Deutschen vom Journalismus erwarten und wie sie enttäuscht werden*, Konstanz, UVK Medien.
- IYENGAR, S. - HAHN, K.S. (2009). “Red media, blue media: evidence of ideological selectivity in media use”, en *Journal of Communication*, 59, págs. 19-39.
- JARREN, O. (2008). “Massenmedien als Intermediäre”, en *Medien und Kommunikationswissenschaft*, 56, págs. 329-346.
- JOAN SHORENSTEIN CENTER FOR THE PRESS, POLITICS, AND PUBLIC POLICY (2007). *Creative Destruction: An Exploratory Look*

- at *News on the Internet*, Cambridge, Harvard University.
- KEETER, S. (1987). "The illusion of intimacy. Television and the role of personal qualities in voter choice", en *Public Opinion Quarterly* 51, págs. 344-358.
- KNOBLOCH-WESTERWICK, SILVIA (2007). „Kognitive Dissonanz ‚Revisited‘ - Selektive Zuwendung zu einstellungskonsistenten und -inkonsistenten politischen Informationen“, en *Publizistik* 52, págs. 51-62.
- KNOBLOCH-WESTERWICK, S. - MENG, J. (2009). "Looking the other way: selective exposure to attitude-consistent and counterattitudinal political information", en *Communication Research* 36, págs. 426-448.
- KOVACH, BILL (2006). "Toward a new journalism with verification", en *Nieman Reports*, vol. 60, No. 4, págs. 39-41.
- LACY, S. - DUFFY, M. - RIFFE, D. - THORSON, E. - FLEMING, K. (2010). "Citizen journalism web sites complement newspapers", en *Newspaper Research Journal* 31, págs. 34-46.
- LIEDTKE, R. (1989). *Die neue Skandal-Chronik. 40 Jahre Affären und Skandale in der Bundesrepublik*, Frankfurt/Main, Eichborn.
- LIPPMANN, W. (1922). *Public Opinion*, New York, Free Press (Reprint 1997).
- MAIER, S. (2010). "Newspapers offer more news than do major online sites", en *Newspaper Research Journal* 31, págs. 6-19.
- MAURER, M. - REINEMANN, C. (2003). *Schröder gegen Stoiber. Nutzung Wahrnehmung und Wirkung der TV-Duelle*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- MECKEL, M. (2009). „In der Grotte der Erinnerung“, en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12-5-09.
- MEFFERT, M.F. - CHUNG, S. - JOINER, A.J. - WAKS, L. - GARST, J. (2006). „The effects of negativity and motivated information processing during a political campaign“, en *Journal of Communication* 56, págs. 27-51.
- PATTERSON, T. E. (1991). "More style than substance: television news in U.S. National Elections", en *Political Communication and Persuasion*, 8, págs. 145-61.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Doing Well and Doing Good*. Research Paper. Joan Shorenstein Center for the Press, Politics and Public Policy. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- PATTERSON, T.E. - DONSBACH, W. (1996). "News decisions: journalists as partisan actors", en *Political Communication* 13, págs. 455-468.
- PETTY, R. E. - CACIOPPO, J. T. (1986). *Communication and Persuasion*, New York, Springer.
- PEW CENTER FOR THE PEOPLE AND THE PRESS (2008). *Internet overtakes newspapers as news outlet*. [www.people-press.org](http://www.people-press.org); 23 de diciembre.
- VAN EIMEREN, B. - FREES, B. (2009). „Der Internetautentzucker 2009 – Multimedial und total ver-netzt?“, en *Media Perspektiven*, 7, págs. 334-348.
- VOLKMAN, U. (2010). „Die Privatisierung der Demokratie“, en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26-02-10, pág. 9.
- WILKE, J. - LEIDCKER, M. (2010). „Ein Wahlkampf, der keiner war? Die Presseberichterstattung zur Bundestagswahl 2009 im Langzeitvergleich“, en Holtz-Bacha, C. (Hg.), *Die Massenmedien im Wahlkampf. Das Wahljahr 2009*, Wiesbaden, VS Verlag.



# **Indicadores de Desarrollo Mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social\***

## **UNESCO**

### **Agradecimientos**

La UNESCO desea agradecer la invaluable contribución del Sr. Andrew Puddephatt durante todo el proceso de elaboración de los Indicadores de Desarrollo Mediático. La Organización quisiera hacer extensiva su gratitud a todos los miembros del Grupo Internacional de Expertos/as que participaron en la finalización y entrega de los Indicadores de Desarrollo Mediático al Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación.

### **Presentación**

Como lo expresa su Constitución, la UNESCO se dedica a “facilitar la libre circulación de las ideas por medio de la palabra y de la imagen”. Sus esfuerzos en el área del desarrollo de los medios de comunicación social y la defensa de la libertad de prensa durante las últimas décadas dan una fuerte indicación del compromiso inamovible de la Organización con el desarrollo de medios libres, independientes y pluralistas.

Este enfoque de apoyar al desarrollo mediático se vincula claramente con el potencial de los medios para fortalecer procesos democráticos que sean participativos, transparentes y con rendición de cuentas, tomando en cuenta a todos los actores/as de la sociedad. La evidencia muestra que un entorno mediático libre, independiente y pluralista es imprescindible para fomentar la democracia. Además, al proporcionar un vehículo para comunicar y acceder a la información, los medios pueden ayudar a asegurar que la ciudadanía esté equipada con las herramientas necesarias para elegir, en base a información adecuada, y participar mejor en las decisiones sobre los temas que influyen en sus vidas.

Por lo tanto, el apoyo al desarrollo de medios es un componente indispensable de las estrategias del desarrollo en general, aunque le falta lograr un reconocimiento más amplio y un financiamiento adecuado de la comunidad donante internacional.

Es dentro de este contexto que el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) de la UNESCO decidió que sería

\* Aprobado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) en su sesión XXVI (26-28 marzo 2008).

Nota de la R.: El presente constituye un extracto del documento original, el cual puede ser consultado en su versión completa en <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102s.pdf>.

importante identificar las características clave de un entorno mediático en el cual puedan prosperar la libertad de expresión, independencia y pluralismo de los medios, de conformidad con los principios establecidos en la Declaración de Windhoek (1991) y las posteriores declaraciones regionales sobre la Promoción de los Medios Independientes y Pluralistas, adoptadas en Almaty, Santiago, Sana'a y Sofía. Este conjunto integral de indicadores, para analizar todos los principales aspectos de la ecología mediática, deberá permitir que las/los actores dedicados al desarrollo mediático, y en particular los actores locales, diagnostiquen el estado de los medios dentro de un determinado contexto nacional y evalúen el impacto de los programas de desarrollo mediático. Además, servirá como un valioso instrumento para guiarles en sus esfuerzos por apoyar el desarrollo mediático.

Agradezco a las/los múltiples expertos y organizaciones de todas las regiones del mundo que participaron en la elaboración de este documento. Invito a las/los actores nacionales, formuladores de políticas, organismos de la ONU y organizaciones de desarrollo mediático a adoptar estos indicadores y fomentar su utilización de la manera más amplia posible, para asegurar la coordinación exitosa y orientada hacia resultados en nuestro trabajo por el desarrollo.

Abdul Waheed Khan,  
*Subdirector-General de Comunicación e Información, UNESCO*

### **Mensaje del Presidente del Consejo Intergubernamental del PIDC**

El proceso de definir un marco para evaluar el desarrollo mediático, como se presenta en esta publicación, fue iniciado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) en su sesión XXV del 2006. Desde entonces, se organizó una vasta consulta, con la participación de una gama variada de expertos/as de las organizaciones de desarrollo mediático, asociaciones profesionales, universidades y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Se puso atención especial para asegurar una amplia representación geográfica entre sus participantes, ya que el Consejo del PIDC consideraba importante que se tomen en cuenta perspectivas de diferentes áreas del mundo al elaborar los indicadores. El proceso de consulta culminó con una reunión del Grupo Experto, en la Sede de la UNESCO en diciembre del 2007, durante la cual se finalizó este documento.

Posteriormente se lo entregó al Consejo Intergubernamental del PIDC en su sesión XXVI (marzo 2008) y recibió su aval unánime. El Consejo adoptó una decisión que solicitaba a la Secretaría del PIDC y a otros actores/as en el área del desarrollo de medios para aplicar los indicadores al determinar, conjuntamente con las autoridades nacionales, las estrategias para el desarrollo de la comunicación. El Consejo también describió los indicadores como un aporte importante a la definición de un enfoque común para toda la ONU en los campos del desarrollo mediático y la gobernabilidad.

Es mi creencia firme que el marco evaluativo presentado en este documento contribuirá a mejorar los esfuerzos por el desarrollo mediático de dos maneras: desde el principio, permitiendo una mejor distribución del apoyo al desarrollo de medios mediante la identificación sistemática de las necesidades del sector mediático en un determinado país; y hasta el final, facilitando la medición del impacto de las intervenciones en este campo.

Sin embargo, debe quedar totalmente claro que este marco no está diseñado, de ninguna manera, para imponer condicionalidades. Es nuestra esperanza que la gente que ejecuta

el desarrollo mediático en todo el mundo aprovechará las posibilidades ofrecidas por esta herramienta diagnóstica única y que llegará a ser un referencia para todos/as quienes se comprometen con construir medios libres, independientes y pluralistas.

Walter Fust,  
*Presidente del Consejo Intergubernamental del Programa Internacional  
para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC)*

## Introducción

“Fomentar el libre flujo de la información, a nivel internacional así como nacional, promover la difusión más amplia y equilibrada de la información, sin ningún obstáculo para la libertad de expresión, y fortalecer las capacidades de comunicación en los países en vías de desarrollo para aumentar su participación en el proceso de comunicación.”

Resolución 25C/104 de la Conferencia General de la UNESCO

### Medios de comunicación social, democracia y desarrollo

La libertad de expresión es un elemento fundamental de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y se considera como el cimiento de las libertades democráticas, como el derecho a formar partidos políticos, a compartir ideas políticas, a averiguar sobre las acciones de los funcionarios públicos/as, y así por el estilo.

El acceso a los medios de comunicación social es crucial para el ejercicio de la libertad de expresión, porque proporcionan la plataforma pública mediante la cual se ejerce efectivamente este derecho. La idea de los medios de comunicación social como plataforma para el debate democrático abarca una gama de funciones interrelacionadas. Los medios, en este contexto, constituyen todos los canales que transmiten noticias e información pública. Los medios de comunicación social pueden verse como:<sup>1</sup>

- canales de información y educación mediante los cuales las/los ciudadanos pueden comunicar entre sí
- difusores de historias, ideas e información
- correctores de la “natural asimetría de la información” (Islam 2002:1) entre gobernadores y gobernados y entre agentes privados en competencia
- facilitadores del debate bien informado entre diversos actores sociales, fomentando la resolución de controversias por medios democráticos
- maneras en que la sociedad aprende sobre sí y conforma un sentido de comunidad, y que da forma al entendimiento de los valores, costumbres y tradición
- vehículos para la expresión y cohesión culturales dentro de las naciones y entre ellas
- vigilantes que observan a los gobiernos en todas sus formas, promoviendo la transparencia en la vida pública y escudriñando a quienes detentan el poder, exponiendo la corrupción, la administración incorrecta y las actuaciones empresariales indebidas
- herramientas para aumentar la eficiencia económica
- facilitadores esenciales del proceso democrático y garantes entre tantos otros, de las elecciones libres y justas
- actor y defensor social por derecho propio, respetando a la vez los valores pluralistas

Es igualmente aparente que, a veces, los medios de comunicación social pueden ser utilizados para reforzar el poder de los intereses creados y exacerbar las desigualdades socia-

les, excluyendo a las voces críticas o marginadas. Los medios pueden incluso promover los conflictos y las divisiones sociales.

La interrogante clave para quienes se interesan por los temas de la libertad de expresión, la gobernabilidad y el desarrollo humano, entonces, es cómo fomentar un marco mediático y prácticas que contribuyan a estos objetivos trascendentales. Esta preocupación es particularmente aguda en las democracias nuevas o restauradas, cuyos sistemas mediáticos han sido distorsionados o quebrantados por la opresión, corrupción o los efectos de la guerra y el subdesarrollo.

Aun en las democracias más establecidas, el rol de los medios de comunicación social es un tema candente, por el mundo de cada vez más convergencia en las comunicaciones modernas. La combinación de aparatos electrónicos de bajo costo, enlazados con redes de comunicaciones digitales abre nuevas oportunidades para que la ciudadanía ejerza su derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, el avance de esta revolución en las comunicaciones es desigual dentro de los países y entre ellos, y podrán utilizarse las nuevas plataformas de comunicaciones para oprimir, así como para liberar.

Muchos comentaristas sostienen que el periodismo independiente es necesario pero no es suficiente para fortalecer la gobernabilidad y promover el desarrollo humano.

Sugieren que estos objetivos se logran más eficazmente bajo dos condiciones:

- en las sociedades donde los canales de comunicaciones masivas son libres e independientes a los intereses establecidos; y además
- donde haya un amplio acceso a estos medios de comunicación social

Esto sugiere que cualquier intento de medir el desarrollo mediático deberá abarcar los aspectos tanto de la *independencia* como del *acceso*. No es sólo la ausencia de las restricciones sobre los medios que importa, sino también el grado de acceso otorgado a todos los sectores de la sociedad, especialmente los más marginados, para conseguir información y hacerse escuchar por esos medios. Limitado acceso —o la falta de empatía con los medios está en función de la pobreza y falta de educación. También puede ser causado o exacerbado por cuestiones de idioma, género, edad, etnicidad o la brecha entre los sectores urbano y rural. Hace falta también promover la “alfabetización” en materia de la información y los medios.

El corolario de este análisis es la necesidad de una intervención estatal para promover un entorno mediático caracterizado por la libertad de expresión, el *pluralismo* y la *diversidad*, en la cual las leyes que limiten la libertad mediática están estrictamente definidas y restringidas a las mínimas imprescindibles para la democracia, y sus disposiciones aseguran la igualdad de condiciones económicas. Esto requiere disposiciones para los medios públicos y comunitarios, así como los medios particulares.

También es vital invertir en los recursos humanos, específicamente el fortalecimiento de la *capacidad profesional del personal de los medios*, tanto periodistas como gerentes, mediante formación académica y capacitación en funciones, y desarrollando gremios profesionales.

La *capacidad infraestructural* también es crucial: promover un entorno mediático diverso requiere invertir en los medios de comunicación, incluyendo la recepción de transmisiones, el suministro eléctrico y el acceso a teléfonos y a Internet.

Dentro de estas categorías de análisis pueden surgir tensiones y paradojas. Por ejemplo, la baja capacidad técnica puede coexistir con un marco jurídico-político positivo, como

en el caso de Malí (Norris y Zinnbauer 2002:12). En otras partes, los medios pueden evolucionar hasta llegar a ser impulsores de mayor apertura aun cuando sea en un ambiente político adverso.

Finalmente, cualquier análisis de los medios de comunicación social y su aporte al desarrollo humano debe situarse también en el contexto de los cambios rápidos y profundos en las plataformas para la comunicación (véase el PNUD 2006:15-20 para un resumen útil).

El crecimiento vertiginoso en algunas regiones de las nuevas tecnologías (Internet, SMS, telefonía móvil) presenta oportunidades positivas para la democratización, pero también desafíos en forma de fragmentación y (potencialmente) menores oportunidades de difundir mensajes tendientes al desarrollo para una gran población mediante un limitado número de canales mediáticos.

Las herramientas de evaluación, para que sean significativas, deben incorporar estas nuevas plataformas comunicacionales, y el dinamismo y la adaptabilidad del propio sector de los medios.

### **Sobre este documento**

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el mandato de la UNESCO de promover el desarrollo mediático es inequívoco. La Constitución de la UNESCO compromete a la Organización con “facilitar la libre circulación de las ideas por medio de la palabra y de la imagen”. La Nueva Estrategia de Comunicación de la UNESCO (adoptada en el año 1989) establece los objetivos de la Organización en el Área de la Comunicación e Información: “Fomentar el libre flujo de la información, a nivel internacional así como nacional, promover la difusión más amplia y equilibrada de la información, sin ningún obstáculo para la libertad de expresión, y fortalecer las capacidades de comunicación en los países en vías de desarrollo para aumentar su participación en el proceso de comunicación”. El propósito del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) es “contribuir al desarrollo sostenible, la democracia y gobernabilidad, fomentando el acceso universal y la distribución de la información y los conocimientos, fortaleciendo las capacidades de los países en vías de desarrollo y países en transición en el campo de los medios electrónicos y la prensa escrita”.<sup>2</sup>

El presente documento ha sido elaborado para definir indicadores del desarrollo mediático en consonancia con las áreas prioritarias del PIDC:

- promoción la libertad de expresión y el pluralismo en los medios de comunicación social
- desarrollo los medios comunitarios
- desarrollo de los recursos humanos (capacitación para profesionales de medios y fortalecimiento institucional)

El documento se ubica firmemente dentro del marco establecido por las cinco declaraciones de la UNESCO sobre la Promoción de Medios Independientes y Pluralistas (la Declaración de Windhoek y las de Almaty, Santiago, Sana'a y Sofía<sup>3</sup>), avaladas por las Conferencias Generales de la Organización, que proporcionan el conjunto de principios generales de los cuales se derivan estos resultados e indicadores.

También debe quedar claro que, en el espíritu de estas declaraciones, la UNESCO no exhorta a más regulación de los medios noticieros sino –por el contrario– más bien un énfasis que mucha falta hacía, en lograr el entorno facilitador general dentro del cual pueda

prosperar el periodismo independiente. Capacitar a periodistas en las destrezas que requieren para hacer reportajes es un emprendimiento digno, pero finalmente tendrá poco impacto si dichos periodistas no tienen la libertad necesaria para ejercer su profesión, dentro de un entorno facilitador que sea conducente a este libre ejercicio.

El documento sugiere cinco grandes categorías de indicadores que podrán utilizarse para analizar el desarrollo mediático de un país. Cada categoría se desglosa en una serie de componentes que, a su vez, contienen una serie de indicadores amplios. Finalmente se identifican los medios de verificación y potenciales fuentes de datos.

Debe anotarse que estos indicadores no están diseñados para realizar un análisis longitudinal en el tiempo, ni tampoco para comparar entre diferentes países; son una herramienta analítica diseñada para ayudar a las/los actores a evaluar el estado de los medios de comunicación social y medir el impacto de los programas para desarrollo mediático. Como indicadores, son herramientas diagnósticas antes que mandamientos —conceptualizados con el propósito de ayudar con los programas de desarrollo mediático antes que imponer alguna condicionalidad.

Y finalmente, debe quedar claro que este documento es un instrumento viviente que será puesto a prueba y reajustado en la práctica por sus usuarios/as: periodistas, organizaciones noticieras y grupos ciudadanos que laboren por fortalecer a los medios a nivel local.

### **Metodología específica**

Este documento se fundamenta en un análisis anterior de las iniciativas existentes para medir el desarrollo mediático que empleó una gama diversa de metodologías.<sup>4</sup> Este documento no prescribe ningún enfoque metodológico fijo, sino que prefiere un enfoque tipo ‘caja de herramientas’ en el cual se puedan adaptar los indicadores a las particularidades del contexto nacional.

Algunas consideraciones genéricas para seleccionar los indicadores del desarrollo mediático han sido adoptadas en este documento:

- usar mediciones cuantitativas siempre que sea posible
- elegir los indicadores para los cuales los datos de las mediciones sean suficientemente confiables en su calidad para permitir la toma de decisiones con algún grado de seguridad
- desagregar los indicadores por género así como otras características poblacionales
- asegurar que los indicadores sean separados para abordar los temas clave de uno en uno
- considerar las implicaciones prácticas del costo y tiempo requeridos para recopilar los datos de las mediciones

Sin embargo, a estas alturas es necesario agregar una nota de precaución. A nivel mundial son escasos los datos, y por lo tanto este documento, por sí solo, no podrá brindar toda la información requerida para aplicar su enfoque como herramienta diagnóstica. Hace falta más trabajo para identificar los datos requeridos para medir los indicadores sugeridos. Puede ser útil aprovechar las experiencias de otros campos para establecer fuentes confiables de datos nacionales, por ejemplo en materia de salud con los centros centinela de vigilancia del VIH, etc.

Los datos disponibles sufrirán modificaciones con el tiempo, y la durabilidad de los datos redundará en el grado de su confiabilidad. Habrá que juzgar cada caso cuando se utilicen datos disponibles pero que tengan varios años de existencia, particularmente en vista de la naturaleza dinámica del ambiente de las comunicaciones. También existe el riesgo de que haya un énfasis inconsciente en los indicadores que sí ofrezcan un medio de verificación más sólido, en sustitución a los que sean de igual importancia para mayor dificultad para medirlos.

Finalmente, muchos de los indicadores se fundamentarán inevitablemente en evaluaciones cualitativas o subjetivas, no obstante el deseo de seleccionar los que sean cuantitativos y medibles siempre que sea posible. Cualquier evaluación completa de los medios de comunicación social requerirá tales decisiones y los indicadores propuestos en este documento reconocen que es así. Lo más importante es que los indicadores subjetivos o cualitativos sean determinados de manera transparente, con un respaldo narrativo que explique cómo fueron diseñados.

### **Indicadores sensibles al género y favorables para la gente pobre**

La *Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes* del PNUD enumera las consideraciones clave para que los indicadores del derecho a la información sean sensibles al género y favorables para las personas pobres (PNUD 2006:11-12). La Guía anota que:

- la igualdad formal entre hombres y mujeres ante la ley puede ocultar desigualdades en la práctica
- los sistemas de información orientados hacia los derechos ciudadanos definidos tradicionalmente pueden excluir a las mujeres, especialmente en las sociedades que restringen el acceso a los ámbitos públicos para las mujeres
- hay que integrar las voces de las mujeres desde el mismo comienzo de desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación
- consideraciones similares se aplican para que los indicadores sean favorables para las personas pobres: debe enfocarse mucha atención en identificar cómo la gente pobre accede a la información, especialmente en las áreas rurales donde los sistemas de comunicación pueden ser inoperantes y los niveles de analfabetismo serán altos

Estas observaciones son iluminadoras para cualquier iniciativa de definir los indicadores del desarrollo mediático. Por ejemplo, la disponibilidad de periódicos u otros medios impresos puede indicar poco sobre el desarrollo democrático en una zona rural donde el analfabetismo sea generalizado.

La conciencia de la desigualdad de género puede extenderse asimismo al campo de la propiedad de los medios de comunicación.<sup>5</sup> Algunas iniciativas han ampliado de manera útil esta conciencia del género y de la desigualdad económica para tomar en cuenta las TICs.<sup>6</sup>

### Categorías propuestas de indicadores

Esta sección establece las categorías de indicadores que se desarrollan más detalladamente a continuación.

La selección de categorías procura captar y fundamentarse en el consenso entre las iniciativas existentes sobre cómo los medios podrán aportar a la gobernabilidad y el desarrollo democrático, y beneficiarse óptimamente de estos factores.

Se notará que el marco propuesto está orientado hacia la evaluación del desarrollo mediático a nivel nacional, no a nivel de cada organización individual de comunicación social.<sup>7</sup>

Siguiendo el enfoque de la caja de herramientas, esta sección ofrece una lista incluyente de indicadores de la cual se podrán seleccionarlos, según los requisitos específicos. La lista no pretende prescribir, sino más bien de ofrecer un marco organizador que podrá adaptarse a las necesidades de las iniciativas de desarrollo mediático en cualquier contexto nacional.

- Este documento se estructura alrededor de cinco *categorías principales de desarrollo mediático*
- Cada categoría se subdivide en varios *temas*
- Para cada categoría, se perfilan brevemente el *contexto y los temas principales*
- Bajo cada categoría se indica una gama de *indicadores clave* (en mayúsculas color turquesa); cada uno de éstos tiene una serie de subindicadores para completar los detalles del indicador principal, en términos concretos
- Para cada indicador, se sugieren varios *medios de verificación*
- Para cada categoría, se ofrece una guía a las *fuentes de datos* disponibles a nivel internacional; esta guía no es exhaustiva sino que señala algunas fuentes disponibles en-línea y convencionales. Las fuentes de datos no incluyen todos los diferentes tipos de datos disponibles a nivel nacional, o en otros idiomas, que deberían utilizarse para complementar los ofrecidos en este documento, elaborado originalmente en inglés.

La estructura podrá conceptualizarse como una focalización desde el resultado deseado en materia del desarrollo mediático hasta el medio específico de verificar hasta qué punto se logra dicho resultado en la práctica.

Las cinco principales categorías de desarrollo mediático son:

- **CATEGORÍA 1: Un sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación social:** existencia de un marco jurídico, político y reglamentario que proteja y promueva la libertad de expresión e información, en base a las normas internacionales que constituyen mejores prácticas y desarrollado participativamente con la sociedad civil.
- **CATEGORÍA 2: Pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad:** El Estado promueve activamente el desarrollo del sector mediático de manera que evite una indebida concentración y asegure la pluralidad y transparencia de la propiedad y el contenido entre los medios públicos, privados y comunitarios.
- **CATEGORÍA 3: Los medios como plataforma para el discurso democrático:** Los medios de comunicación social, dentro de un clima general de auto-regulación y respeto hacia el periodismo como profesión, reflejan y representan la diversidad de

criterios e intereses en la sociedad, incluyendo los de los grupos marginados. Hay un alto nivel de “alfabetización” en materia de la información y los medios de comunicación social.

- **CATEGORÍA 4: Capacitación profesional e instituciones de apoyo a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad:** El personal de los medios tiene acceso a la capacitación y desarrollo profesional, tanto en lo práctico como académico, en todas las etapas de su carrera, y el sector mediático en su conjunto se somete a la vigilancia y se beneficia por el apoyo de los gremios profesionales y de las organizaciones de la sociedad civil.
- **CATEGORÍA 5: La capacidad infraestructural es suficiente para apoyar a medios independientes y pluralistas:** El sector mediático se caracteriza por niveles altos o crecientes de acceso público, incluyendo a los grupos marginados, y un uso eficiente de la tecnología para recoger y distribuir las noticias e información, de manera apropiada para el contexto local.

Es parte integral de este análisis que las categorías se tomen en su conjunto para crear una imagen holística del entorno mediático. No hay una categoría determinada que sea más importante que otra, y este documento se fundamenta en la suposición de que cada categoría tiene importancia. Inevitablemente, los indicadores tomados en su conjunto representan una aspiración, pero el análisis basado sobre estas categorías permitirá construir un mapa completo de la ecología mediática.

### **Un sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación social**

#### INDICADORES CLAVE

##### A. MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO

- 1.1 La libertad de expresión se garantiza en las leyes y se respeta en la práctica
- 1.2 El derecho a la información se garantiza en las leyes y se respeta en la práctica
- 1.3 La independencia editorial se garantiza en las leyes y se respeta en la práctica
- 1.4 El derecho de periodistas a proteger a sus fuentes se garantiza en las leyes y se respeta en la práctica
- 1.5 El público y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) participan de la formulación de las políticas públicas que rigen a los medios de comunicación social

##### B. SISTEMA PARA REGULAR LOS MEDIOS DIFUSIVOS

- 1.6 La independencia del sistema regulador se garantiza en las leyes y se respeta en la práctica
- 1.7 El sistema regulador funciona para asegurar el pluralismo de los medios y la libertad de expresión e información

##### C. LEYES SOBRE LA DIFAMACIÓN Y OTRAS RESTRICCIONES LEGALES SOBRE PERIODISTAS

- 1.8 El Estado no coloca restricciones jurídicas innecesarias sobre los medios de comunicación social

1.9 Las leyes sobre la difamación imponen las restricciones mínimas que sean necesarias para proteger el buen nombre de los individuos

1.10 Otras restricciones sobre la libertad de expresión, sean basadas en las leyes sobre la seguridad nacional, la expresión del odio, la privacidad, el desacato o a la obscenidad, deben definirse clara y precisamente en las legislaciones, y deben ser justificables como condiciones necesarias para la sociedad democrática, de conformidad con el derecho internacional

#### D. CENSURA

1.11 Los medios no se someten a la censura previa ni por exigencia legal ni en la práctica

1.12 El Estado no procura bloquear ni filtrar el contenido de Internet que podría considerarse delicado o perjudicial

#### **Categoría 1**

#### **Un sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación social**

#### **A. MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO**

##### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

Los marcos jurídicos y políticos relacionados con los medios deben entenderse en cuanto a su forma y sus contenidos sustanciales. Un país podría contar con leyes idóneas sobre la libertad de expresión y el derecho a la información, pero podría ser deficiente su aplicación en la práctica. Podría limitarse su funcionamiento mediante una cultura del secreto o la corrupción, por la resistencia institucional, o por la falta de capacidad técnica e institucional en la administración pública.

Además, las garantías constitucionales podrán erosionarse mediante las excepciones y derogaciones de las obligaciones de los tratados internacionales o mediante leyes contradictorias que rigen sobre temas como los secretos del Estado o la difamación penal. La “guerra contra el terrorismo” ha motivado la formulación de leyes y regulaciones relacionadas con la seguridad nacional que coartan el derecho a libertad de expresión y erosionan la suposición de accesibilidad de la información.

La conciencia y empoderamiento ciudadanos también son imprescindibles: las personas podrían sentir inhibiciones que les impidan buscar la información o una renuencia a aseverar su derecho a la libertad de expresión, sea entre el público en general o entre grupos marginados. Las leyes necesitan el respaldo de medidas sistemáticas para que las y los ciudadanos conozcan sus derechos, y las y los funcionarios conozcan sus obligaciones. Donde lo permitan los recursos, las entidades públicas deben crear los mecanismos para compartir la información oficial en forma proactiva y a solicitud del público. El Estado también debe brindar oportunidades genuinas para que las organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones mediáticas y el público en general puedan influir en las políticas públicas sobre los medios.

El principio de la no discriminación es primordial. Por ejemplo, el derecho a la información debe aplicarse por igual a todos los sectores de la sociedad y a todas las organizaciones mediáticas—incluyendo los medios comunitarios— y no sólo a ciertos grupos privilegiados.

La protección legal de la independencia editorial es un pilar clave del derecho a la libertad de expresión. Las decisiones editoriales de las organizaciones mediáticas deben tomarse

en base a los criterios profesionales y el derecho de saber del público, sin interferencia del gobierno, de los órganos reguladores ni de las entidades comerciales. Las/los periodistas también deben gozar de garantía legal efectiva para proteger a sus fuentes (véase también la Categoría 3 – F: Seguridad de periodistas).

Cuando un país no tenga garantías jurídicas para las libertades mediáticas ni esté tramitándolas, necesita formularse una política pública clara sobre los medios que cumpla con las normas internacionales de la materia. Cualquier sistema de reglamentación también incluirá mecanismos de auto-regulación que promuevan la libertad de expresión, incluyendo códigos de conducta, consejos de la prensa y entidades normativas, manejadas por las propias comunidades periodísticas. Éstas se tratan más substantivamente bajo la Categoría 3 pero también cumplen un rol en el sistema regulatorio general. Es necesario distinguir entre los medios difusivos –para los cuales es aceptable alguna regulación en interés público, por ejemplo para asegurar un equilibrio cuando sea limitado el espectro– y los medios impresos que podrán tratarse como expresión de criterios y por lo tanto como cualquier otro acto de libre expresión.

[...]

## **B. SISTEMA PARA REGULAR LOS MEDIOS DIFUSIVOS**

### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

Hay varios principios rectores aplicables a todas las entidades públicas que ejercen su autoridad en las áreas de la reglamentación de la radio y televisión y/o las telecomunicaciones, incluyendo las entidades que emiten licencias y manejan los reclamos del público. Estos principios se expresan en las cinco declaraciones de la UNESCO sobre Promover a los Medios Independientes y Pluralistas, avaladas por las Conferencias Generales de la Organización así como en textos adoptados por otras entidades intergubernamentales y asociaciones de profesionales independientes. (Access to the Airwaves, publicado por Artículo 19, es un excelente resumen).

El sistema regulador existe para cuidar el interés público. Los órganos reguladores deben gozar de autonomía e independencia de la interferencia política o comercial y sus integrantes deben elegirse mediante un proceso transparente y democrático. Sus atribuciones y responsabilidades deben establecerse por la ley, incluyendo los requisitos legales explícitos para promover la libertad de expresión, diversidad, imparcialidad y el libre flujo de la información. La autoridad reguladora debe contar con los recursos necesarios para cumplir con su papel. También debe rendir cuentas ante el público, normalmente por intervención de la legislatura.

Debe haber evidencia de que el órgano regulador ejerce sus atribuciones y responsabilidades, por ejemplo aplicando sanciones proporcionales para proteger al interés público.

[...]

## **C. LEYES SOBRE LA DIFAMACIÓN Y OTRAS RESTRICCIONES LEGALES SOBRE PERIODISTAS**

### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

Las leyes sobre la difamación y otras restricciones varían ampliamente de un país a otro. En algunos países, hay un código específico sobre la difamación. Más comúnmente, se en-

cuentran los artículos sobre la difamación en legislación general como el código civil o penal. Los tribunales civiles son los competentes para tratar los informes mediáticos que sean injustos, inexactos, o perjudiciales, especialmente cuando se perjudican las reputaciones y modos de sustento de las/los ciudadanos normales.

Las leyes contra la difamación existen para proteger a los individuos de las insinuaciones falsas que perjudiquen su buen nombre. Sin embargo, *Defamation ABC* de Artículo 19 anota que, en muchos países, la ley contra la difamación presenta “restricciones innecesariamente e injustificablemente amplias sobre la libertad de expresión”. Artículo 19 explica que las leyes contra la difamación pueden establecer una definición demasiado amplia; pueden no disponer protecciones jurídicas adecuadas; pueden implicar costos prohibitivos para la defensa, o imponer castigos excesivos para su infracción, como sanciones penales o multas aplastantes.

Las leyes draconianas o mal definidas pueden inhibir a la ciudadanía, impidiendo que exprese sus criterios, llevando además a la auto-censura en los medios. Los relatores de la ONU consideran que las leyes penales contra la difamación son injustificadas ya que los códigos civiles son suficientes para proteger el buen nombre de los individuos.

Las leyes contra la difamación pueden utilizarse para inhibir el debate público o las críticas de las entidades públicas o del jefe de Estado. En algunos países el castigo por difamar a estos poderosos actores sociales —o, por ejemplo, las banderas u otros símbolos nacionales— puede ser más severo que en otros casos, o es posible que estos actores sean demasiados propensos al litigio como medio para evadir el escrutinio público.

Otras restricciones legales injustificadas sobre los medios pueden incluir barreras que limitan quién puede ser periodista y esquemas engorrosos para la acreditación, registro o licencia.

Además, pueden existir leyes que permitan a los ministros amplia discreción para restringir la actividad mediática en áreas que se prestan para definiciones cambiantes y subjetivas, como el orden público, la moral pública, la blasfemia, el secreto oficial, el insulto o la sedición. De hecho, tales artículos pueden quedar dentro de la ley contra la difamación (erróneamente), causando confusión y ofreciendo más espacio para el abuso oficial. En los años recientes, las preocupaciones sobre la seguridad nacional han afluado, produciendo restricciones indebidas sobre la libertad de expresión y la libertad de los medios. Los temas contenciosos como la blasfemia y las restricciones para resguardar las sensibilidades religiosas también van en aumento.

En general, cualquier restricción legal sobre los medios debe ser lo que consideran las cortes como necesaria en una sociedad democrática: deben constituir una respuesta a un asunto apremiante de interés público, definirse lo más precisamente posible para servir dicho interés público, impedir al mínimo posible la libertad de expresión y ser proporcional en su alcance y las sanciones aplicables. Estos principios rectores permiten aplicar restricciones justificables sobre los medios, como por ejemplo leyes que prohíben la expresión del odio o protegen la privacidad individual.

[...]

## D. CENSURA

### EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES

El derecho internacional permite la censura previa únicamente en circunstancias excepcionales como ante una amenaza inminente y específica a un interés nacional crucial. Alguna restricción a la libertad de expresión debe ser la manera menos restrictiva posible de proteger un justificable interés público, y debe definirse con precisión de manera proporcional a la protección de dicho interés. Algunos países que han firmado y ratificado tratados

internacionales de libre expresión continúan, no obstante, imponiendo censura previa en desacato a su propia legislación o Constitución.

Ya que las noticias son un bien perecible, cualquier retraso en la publicación del contenido por los medios noticieros representa una grave afrenta a la libertad de expresión.

Las leyes son especialmente antagónicas a la libertad de expresión cuando sean extensas o mal definidas, por ejemplo cuando prohíben las publicaciones que podrían dañar el orden público, la moralidad o seguridad, o perjudicar las relaciones con un país extranjero. Los castigos excesivos, como multas altas o el cierre o la amenaza de cerrar a las organizaciones mediáticas generan el riesgo de alentar un clima de auto-censura. Por contraste, un sistema eficaz de auto-regulación mediática (véase la Sección 3.C Auto-regulación de los medios) hace innecesaria la intrusión del Estado.

Internet es un espacio relativamente nuevo para los esfuerzos oficiales de censurar el libre flujo de la información, y las OSC y organizaciones de libertad mediática están esforzándose por salvaguardarlo en el interés público. Los principios rectores incluyen la necesidad de sistemas de filtrado, bajo el control del/la usuario final, no de una empresa que presta servicios comerciales ni del Estado.

[...]

### **Pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad**

#### **INDICADORES CLAVE**

##### **A. CONCENTRACIÓN DE LOS MEDIOS**

- 2.1 El Estado toma medidas positivas para promover a los medios pluralistas de comunicación social
- 2.2 El Estado asegura el cumplimiento con las medidas para promover a los medios pluralistas

##### **B. UNA MEZCLA DIVERSA DE MEDIOS PÚBLICOS, PRIVADOS Y COMUNITARIOS**

- 2.3 El Estado promueve activamente una mezcla diversa de medios públicos, privados y comunitarios
- 2.4 Sistema regulador independiente y transparente
- 2.5 El Estado y las OSC promueven activamente el desarrollo de los medios comunitarios

##### **C. ASIGNACIÓN DE LICENCIAS Y ESPECTRO RADIOMAGNÉTICO**

- 2.6 El plan estatal para la asignación del espectro asegura un aprovechamiento óptimo en el interés público
- 2.7 El plan estatal para la asignación del espectro promueve la diversidad de propiedad y de contenidos
- 2.8 Sistema regulador independiente y transparente

##### **D. IMPUESTOS Y REGULACIÓN EMPRESARIA**

- 2.9 El Estado utiliza los impuestos y la regulación empresarial para fomentar el desarrollo mediático de una manera no discriminatoria

## E. PUBLICIDAD

2.10 El Estado no discrimina mediante su política publicitaria

2.11 Se regula la publicidad en los medios de manera

Eficaz

**Categoría 2****Pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad****A. CONCENTRACIÓN DE LOS MEDIOS****EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

La indebida concentración de la propiedad podrá evitarse de varias maneras. Los gobiernos pueden adoptar reglas tendientes a limitar la influencia que puede ejercer un individuo, una familia, compañía o grupo en uno o más sectores mediáticos, y a asegurar un número suficiente de opciones mediáticas diversas.

Tales reglas podrán incluir umbrales en base a criterios objetivos, como la participación del público, la circulación, el volumen de ingresos brutos/netos, la distribución del capital accionario o los derechos de voto de los accionistas.

Tales reglas podrán tomar en cuenta, además, tanto la integración horizontal (fusiones dentro de una misma rama de actividad) como la vertical (control por una persona, compañía o grupo de elementos clave de los procesos de producción y distribución, y de actividades relacionadas como la publicidad).

La forma exacta de esa regulación dependerá del tamaño y nivel de desarrollo del mercado mediático nacional, regional o local al cual se aplica.

Donde no existan leyes pertinentes, debe investigarse si existe algún anteproyecto de legislación, si existe un cronograma realista para ejecutarlo, y si la ley propuesta cumple con las normas internacionales.

Adicionalmente, la ley debe tener incentivos para motivar su cumplimiento. Las autoridades responsables de ejecutar las leyes deben contar con las atribuciones suficientes para cumplir su papel, mantener su independencia y operar libres de las presiones políticas. En particular, deben tener el poder de hacer desinvertir en las operaciones mediáticas cuando se amenace la pluralidad o se alcancen niveles inaceptables de concentración, e imponer sanciones cuando sean requeridas. Debe haber evidencia de que estas atribuciones se ejercen de manera apropiada.

Las normas internacionales y regionales de las mejores prácticas ofrecen un referente para poder evaluar las medidas nacionales. Véase especialmente las recomendaciones del Consejo de Europa del 2007 sobre el pluralismo de los medios y la diversidad del contenido mediático.

La existencia de leyes y regulaciones contra la concentración y la evidencia de su ejecución es un asunto verificable en los registros concretos. El análisis de los contenidos que vincula la toma de decisiones editoriales con la propiedad puede contener elementos cuantitativos y cualitativos. Por ejemplo, se puede medir cuánto tiempo al aire se concede a un partido político en particular, o pueden aplicarse criterios cualita-

tivos para evaluar si el medio tiene un sesgo determinado por motivo de la identidad de su propietario.

[...]

## **B. UNA MEZCLA DIVERSA DE MEDIOS PÚBLICOS, PRIVADOS Y COMUNITARIOS**

### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

Las medidas estatales para asegurar una mezcla diversa de medios difusivos e impresos públicos, privados y comunitarios presentan una amplia variedad a nivel internacional. Los medios comunitarios suponen independencia, por ser propiedad de las comunidades que los operan.

En algunos países, no hay ni normas específicas sobre los medios comunitarios, ni reconocimiento legal del servicio cuando exista. En tal caso, los medios comunitarios sin fines de lucro se ven obligados a operar dentro del marco jurídico de los medios particulares, sometidos a las fuerzas del mercado. Algunos países no brindan ni este nivel de reconocimiento, y el Estado puede castigar a los medios comunitarios que no tengan autorización en este vacío sin legislación apropiada.

En otros casos, ninguna ley regula a los medios en general, o hay una ley obsoleta. En tales casos, se puede buscar la evidencia de cómo se asignan las frecuencias en los lineamientos administrativos o políticos.

La Iniciativa Africana de Desarrollo Mediático (2006) del Fideicomiso del Servicio Mundial de la BBC demuestra esta diversidad de marcos jurídicos. De los 17 países encuestados, tan sólo uno (Sudáfrica) contaba con legislación para conceder licencias independientes a la radio y televisión comunitarias. Otro más (la República Democrática del Congo) estaba elaborando una disposición jurídica en este sentido. Cinco más no contaban con ninguna disposición legal, y otros 10 tenían disposiciones políticas o reconocimiento jurídico en forma parcial para las emisoras comunitarias, pero con poco o nada de apoyo para los medios comunitarios.

Las prácticas específicas para adjudicar las frecuencias radiales pueden variar, asimismo, de un país a otro. Puede ser que se entreguen las licencias mediante una licitación, posiblemente dependiendo de la capacidad de la persona solicitante para cumplir con ciertos requisitos, o puede ser que se rematen al más alto postor, o incluso se repartan al azar. Las subastas impiden el desarrollo de medios pluralistas porque tienden a favorecer a las personas solicitantes que más recursos financieros tengan.

Cuando la radio comunitaria tiene reconocimiento jurídico, es posible que el Estado aliente la asignación de las frecuencias a medios comunitarios controlados por grupos marginados y que atienden a dichos grupos, por ejemplo a las mujeres o a una comunidad minoritaria específica.

Esto podrá lograrse poniendo objetivos o cupos específicos.

Los medios comunitarios impresos también constituyen una parte clave de una ecología mediática saludable. El Estado y las OSC pueden ayudarles a prosperar a la prensa comunitaria, prestando su apoyo para el fortalecimiento de sus capacidades, y el apoyo indirecto de los servicios básicos del Estado o sus organizaciones financieras (véase por ejemplo el mandato de la Agencia de Desarrollo y Diversidad Mediáticos en Sudáfrica – [www.mdda.org.za](http://www.mdda.org.za)). En cambio, se puede hostigar a los medios comunitarios, por ejemplo, imponiendo costos prohibitivos para nuevos títulos, y dejando de contratar publicidad por parte del Gobierno.

En general, lo mejor es lograr una diversidad de medios públicos, comunitarios y particulares mediante medidas legales, financieras y administrativas, con disposiciones específicas para alentar a los medios comunitarios y, en el sector de radio y televisión, asignando justa y equitativamente el espectro.

El marco institucional relacionado con un entorno mediático equilibrado es fácil de averiguar concretamente: los planes nacionales de frecuencias constan en Internet o mediante las páginas Web de los órganos reguladores nacionales.

Sin embargo, los datos sobre cómo se aplica el marco institucional pueden ser más difíciles de conseguir. También pueden complicarse las evaluaciones con problemas de definición. Por ejemplo, puede resultar que los medios descritos como “comunitarios” sean en realidad de propiedad comercial o estatal, u operados por dichos intereses. Por otro lado, puede ser que las encuestas a los medios excluyan a los medios comunitarios no autorizados, incluso cuando cumplan un propósito social útil.

[...]

### C. ASIGNACIÓN DE LICENCIAS Y ESPECTRO RADIOMAGNÉTICO

#### EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES

El ámbito de la asignación de las licencias y el espectro tiene elementos en común con la sección anterior en cuanto a asegurar una variedad diversa de medios públicos, particulares y comunitarios, ya que la adjudicación de licencias y frecuencias es un importante factor determinante de la ecología mediática en general por lo tanto, el contexto expuesto ya también es aplicable a esta categoría. Las licencias permiten lograr una mayor diversidad –hay que tomar en cuenta la diversidad al entregar licencias a los medios. También es importante no sólo asegurar la asignación equitativa de licencias entre los diferentes tipos de medios sino también asignar suficientes frecuencias para los medios de comunicación social (en lugar de los usos competidores, particularmente las telecomunicaciones). Ya que dicho sector es capaz de generar enormes utilidades, usualmente las empresas de telecomunicaciones podrán pagar más que los medios, de modo que en un reparto mercantil se perjudicarán los medios.

La Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) establece un marco mundial para el aprovechamiento óptimo del espectro de radiofrecuencias. Fija normas para manejar la asignación espectral y gestiona el sistema mundial de las asignaciones. Los planes nacionales deben seguir las reglas de la UIT para asegurar un aprovechamiento óptimo del espectro para el país.

Access to the Airwaves por Artículo 19 ofrece un resumen útil de las mejores prácticas con relación a la adjudicación de las licencias. Además, otra publicación de Artículo 19: Broadcasting Pluralism and Diversity: Training Manual for African Regulators plantea de manera útil los argumentos relacionados con la digitalización y la convergencia de los medios y las telecomunicaciones. Estos fenómenos relacionados –el desarrollo de nuevos formatos digitales para empaquetar la información y el potencial para que un elemento sea transmitido de múltiples maneras– plantean desafíos para las formas tradicionales de reglamentar los medios, que datan desde la época análoga. Sin embargo, debe anotarse que

la digitalización no ha terminado de establecerse en muchas partes del mundo, donde la mayoría de los medios todavía utilizan señales analógicas o “terrestres”. Aun cuando la digitalización crea un espectro efectivamente más grande, todavía es necesario reglamentar los medios, para asegurar un equitativo acceso público a la información, y la diversidad de propiedad y contenidos.

Así como en las demás categorías, debe diferenciarse entre los marcos institucionales y la cultura política reinante. En algunos países, aun cuando existan la legislación, los procedimientos de asignación de licencias y los órganos reguladores, no operan de la manera en que fueron concebidos, sea por la interferencia política o comercial, la falta de voluntad política, la incapacidad institucional o una combinación de estos factores.

[...]

## **D. IMPUESTOS Y REGULACIÓN EMPRESARIAL**

### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

Esta sección examina los impuestos y la regulación empresarial, que pueden inhibir o fomentar el desarrollo mediático. Las empresas mediáticas particulares, así como los medios comunitarios, deben recibir un trato igualitario y equitativo bajo todas las leyes y regulaciones empresariales nacionales, incluyendo las reglas y prácticas tributarias, aduaneras, los costos y procedimientos de inscripción legal, y las normas laborales.

Ciertos regímenes tributarios pueden inhibir el crecimiento general de los medios, por ejemplo impuestos prohibitivos sobre los equipos mediáticos (como imprentas) o los fungibles (como papel) y los impuestos a las ventas aplicados a los medios impresos. Los impuestos y derechos impuestos selectivamente por los Estados pueden distorsionar el mercado mediático y favorecer a los medios controlados por el Estado o de sus simpatizantes.

Igualmente, el Estado puede ayudar a los medios a prosperar al establecer regímenes tributarios, aduaneros y arancelarios preferenciales para los medios y para comprar los equipos receptores (radios, televisores, computadoras, aparatos portátiles). El Estado también puede obviar o reducir los gravámenes directos a los medios.

El principio de la no discriminación es esencial: el Estado no debe utilizar los impuestos o la regulación empresarial como una manera de preferir a algunos medios sobre otros, sea por motivos políticos o comerciales.

[...]

## **E. PUBLICIDAD**

La contratación de la publicidad gubernamental también puede inhibir o fomentar el pluralismo y desarrollo de los medios. Va más allá del alcance de esta sección examinar detalladamente la regulación del contenido publicitario. La publicidad financiada por el Estado puede ser una fuente esencial de ingresos en los países cuyo mercado publicitario comercial está incipiente. El principio de la no discriminación es esencial: el Estado no debe emplear la publicidad como herramienta para favorecer a ciertos medios por sobre otros, por motivos políticos ni comerciales. Ni tampoco los medios públicos deben ejercer una ventaja desleal sobre sus rivales comerciales ofreciendo la publicidad a precios por debajo del mercado.

El Estado podrá restringir el total de publicidad en aras de mantener la calidad de la programación. Sin embargo, los límites no deben ser tan estrictos que estrangulen el creci-

miento del sector mediático; tampoco se debe poner a algún sector de los medios en desventaja injustamente. Los límites acordados en las regiones pueden servir como referente, por ejemplo la Convención Europea sobre la Televisión Transfronteriza.  
[...]

### **Los medios como plataforma para el discurso democrático**

#### INDICADORES CLAVE

##### A. LOS MEDIOS REFLEJAN LA DIVERSIDAD DE LA SOCIEDAD

- 3.1 Los medios de comunicación social –públicos, privados y comunitarios– satisfacen las necesidades de todos los grupos en la sociedad
- 3.2 Las organizaciones mediáticas reflejan la diversidad social mediante sus prácticas de empleo

##### B. MODELO DE LAS EMISORAS DE SERVICIO PÚBLICO

- 3.3 Los objetivos de los medios de servicio público están definidos y garantizados mediante la legislación
- 3.4 Las operaciones de los medios de servicio público no experimentan discriminación en ningún campo
- 3.5 Sistema de gobernabilidad independiente y transparente
- 3.6 Los MSPs interactúan con el público y las OSCs

##### C. AUTO-REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

- 3.7 Los medios impresos y difusivos cuentan con mecanismos eficaces de auto-regulación
- 3.8 Los medios muestran una cultura de auto-regulación

##### D. REQUISITOS PARA LA JUSTICIA E IMPARCIALIDAD

- 3.9 Código mediático efectivo que establece los requisitos para la justicia e imparcialidad
- 3.10 Aplicación efectiva del código mediático

##### E. NIVELES DE CONFIANZA DEL PÚBLICO Y CREDIBILIDAD DE LOS MEDIOS

- 3.11 El público muestra altos niveles de confianza en los medios de comunicación social
- 3.12 Las organizaciones mediáticas son sensibles a las percepciones que tiene el público sobre su trabajo

##### F. SEGURIDAD DE PERIODISTAS

- 3.13 Las/los periodistas, el personal mediático asociado y las organizaciones respectivas pueden ejercer su profesión con seguridad
- 3.14 El ejercicio mediático no se perjudica por un clima de inseguridad

**Categoría 3****Los medios como plataforma para el discurso democrático****A. LOS MEDIOS REFLEJAN LA DIVERSIDAD DE LA SOCIEDAD****EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

Es ampliamente reconocido que los medios de comunicación social cumplen un rol importante al sostener y reforzar la democracia, la gobernabilidad y los derechos humanos, pero hay poco consenso sobre cómo esto debe lograrse. Parte de la tensión relacionada con este problema es que los medios tienen dos roles diferentes, aunque hay elementos en común entre los dos. Los medios son un espacio para el debate democrático, el intercambio de la información y la manifestación cultural. Pero también son un actor social por derecho propio, que actúa como vigilante de las poderosas instituciones (tanto públicas como particulares) y exigen que el gobierno rinda cuentas. Como actor social, también puede ser una fuerza partidista y un instrumento de conflicto. En este sentido, la lógica sugiere que los medios deben rendir cuentas de sus acciones, al igual que cualquier otro actor social. Pero, siendo el espacio del debate, es crucial que los medios puedan transmitir el debate e información sin el control de ningún partido ni gobierno. Ésta es la razón de la fuerte resistencia de la comunidad mediática ante los intentos de regularlos con el fin de asegurar que actúen responsablemente. Es la razón por la que los regímenes reguladores distinguen más bien entre las responsabilidades de los medios impresos y difusivos, y asignan un rol democrático específico a los medios difusivos públicos.

Sin embargo, es razonable exigir que los medios, para cumplir con su potencial democrático, reflejen la diversidad de la sociedad. La diversidad social tiene múltiples facetas: género, edad, raza, etnicidad, casta, idioma, credo religioso, capacidad física, orientación sexual, nivel de ingresos y clase social, y así sucesivamente. Las organizaciones mediáticas tienen considerable poder de dar forma a la manera cómo la sociedad experimenta la diversidad. Los medios pueden informar sobre los intereses de todo grupo de la sociedad y permitir que los diversos grupos accedan a información y diversión. Los medios pueden crear una plataforma para que cada grupo de la sociedad se visibilice y se haga escuchar. Pero en cambio los medios también pueden engendrar la desconfianza, el temor, la discriminación y la violencia, al reforzar los estereotipos, fomentar la tensión entre los grupos, y excluir a ciertos grupos del discurso público.

Un sector mediático pluralista es un requisito (pero seguramente no el único) para poder garantizar la diversidad. Los medios comunitarios tienen un rol especialmente importante al atender a los grupos minoritarios o marginados, y por lo tanto es imprescindible que el Estado y la sociedad civil apoyen a los medios comunitarios, para asegurar que representen la diversidad social (véase también la Categoría 2). Sin embargo, también es importante que los temas minoritarios sean reflejados en los medios generales.

La conducta mediática con relación a la diversidad social también es cuestión de la regulación formal, por ejemplo las exigencias de que los medios de servicio público sirvan a todos los sectores de la sociedad y brinden acceso justo a los partidos políticos. La conducta de los medios también puede regularse por las leyes del código civil o penal, como en el caso de prohibir la expresión del odio.

La regulación es especialmente importante en las sociedades cuyos medios comerciales se concentran totalmente en llegar a los públicos urbanos de interés a los anunciantes. En tales casos, es crucial que los medios públicos y comunitarios satisfagan las necesidades de información de las personas pobres o de quienes viven en zonas remotas o rurales.

Además, la diversidad de los medios se radica en una cultura institucional de auto-regulación, escrutinio entre colegas, y sensibilidad al público. Cada vez más, con el crecimiento de las nuevas tecnologías, la diversidad social encuentra expresión en blogs, reportaje ciudadano, contenido generado por los usuarios/as, y demás formas de participación directa del público en los medios.

La capacidad de los medios de representar a la diversidad social también depende de la composición de su personal, por ejemplo la proporción de periodistas y ejecutivos mediáticos que sean mujeres o provengan de grupos minoritarios.

[...]

## **B. MODELO DE LAS EMISORAS DE SERVICIO PÚBLICO**

### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

Una definición aceptada de los medios de servicio público es así: “Los Medios de Servicio Público (MSP) son hechos y financiados por el público, bajo el control del público, y para el público. No son ni comerciales ni estatales, y están libres de la interferencia política y la presión de las fuerzas comerciales. Mediante los MSP, la ciudadanía se informa, se educa y también se divierte. Cuando sean garantizados con pluralismo, diversidad de programación, independencia editorial, financiamiento apropiado, rendición de cuentas y transparencia, los medios de servicio público pueden servir como un fundamento de la democracia”. (Para una formulación detallada de esta función, véase la Carta Mediática Africana, adoptada en el foro patrocinado por la UNESCO, ‘Windhoek Más 10’ en 2001.) El elemento clave es que un medio de servicio público, aunque sea de propiedad estatal, debe ser libre de lazos partidistas, sin fines de lucro, con un mandato de interés público y usualmente cobertura nacional y un mandato nacional. En muchos casos, los servicios nacionales se complementan con servicios públicos regionales y particularmente en los Estados federales o los que tengan regiones autónomas o con diferentes idiomas.

Los medios de servicio público (MSPs) generalmente se financian con recursos públicos, en algunos casos generados por un cobro general al público usuario. Los MSPs también pueden captar un financiamiento adicional por vía comercial. Los medios privados también pueden cumplir ciertas funciones de servicio público.

Los medios de servicio público se fundamentan en la suposición de que el mercado no puede satisfacer todas las necesidades mediáticas de una nación. La característica que define los MSPs es que sean protegidos de la interferencia, en particular de carácter comercial o político, respecto a su gobernabilidad, presupuesto y toma de decisiones editoriales. Su mandato de servicio público usualmente incluye las obligaciones de asegurar que el público reciba información políticamente equilibrada, especialmente en las épocas electorales.

Además, típicamente se esfuerzan por asegurar que su sistema de transmisión abarque todo el territorio nacional, y que atiendan a todas las regiones, culturas y grupos lingüísticos. Está claro que esto requiere que la gente pueda acceder al medio de comunicación (recibir las transmisiones, tenga electricidad, acceso a las telecomunicaciones).

Los MSPs típicamente tienen publicidad limitada, o no tienen anuncios pagados. Deben ser gratuitos en su punto de entrega o disponibles a un costo que pueda pagar la vasta mayoría de la población. Su mandato también puede incluir la exigencia de brindar cobertura noticiaria completa y equilibrada; un foro para el debate público; un mínimo de contenido generado a nivel local (posiblemente usando cuotas) y programación creativa, diversa y original.

Algunos MSPs tendrán algunas de estas características pero no todas – por ejemplo, las emisoras comunitarias pueden tener un mandato fuerte de servicio público sin tener cobertura nacional.

Los medios de servicio público cumplirán un rol clave en la modernización del entorno tecnológico de los medios en sus países y pueden requerir las herramientas precisas para superar la brecha digital causada por la ubicación geográfica, edad, educación y nivel económico.

Podrán aplicarse obligaciones de servicio público a todos los medios, por ejemplo mediante la autoridad reguladora que concede las licencias.

[...]

### **C. AUTO-REGULACIÓN DE LOS MEDIOS**

#### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

La mejor garantía para asegurar altas normas éticas y profesionales en el periodismo es la auto-regulación voluntaria dentro de las organizaciones noticieras y entre ellas.

La auto-regulación efectiva es asunto de forma y cultura. Las culturas mediáticas nacionales pueden contar con la institucionalidad de la auto-regulación – Códigos de ética, defensorías, comisiones para reclamos, publicación o difusión de retractaciones y correcciones, etc. – pero pueden resultar ineficaces sin que prevalezca la cultura del escrutinio público y por parte de colegas. Por el contrario, en algunos casos se puede lograr efectivamente la auto-regulación sin estructuras o entidades nacionales formales, sino mediante la vigilancia local e interna, la sensibilidad y transparencia en cuestiones de ética y exactitud en las noticias.

La auto-regulación es más exitosa cuando interactúe apropiadamente con todos los actores dentro del sector mediático –editoriales y propietarios/as, periodistas– y también el público en general. Las organizaciones mediáticas deben desarrollar códigos de conducta éticas y profesionales, que deben formar parte de la práctica cotidiana. Cuando no se desarrolle la auto-regulación de los medios, podrán concentrarse los esfuerzos en los temas centrales como las denuncias y los lineamientos éticos. Los Estados frágiles plantean un dilema especial con relación a la regulación. En los Estados conflictivos, los medios podrán exacerbar el conflicto y odio, pero no se debe permitir que los esfuerzos por responder a esta situación lleven hacia la censura gubernamental con fines partidistas. La auto-regulación con apoyo internacional para la capacitación ética y el monitoreo de los medios es preferible cuando sea posible. No hay un solo modelo apropiado para todos los contextos.

[...]

### **D. REQUISITOS PARA LA JUSTICIA E IMPARCIALIDAD**

#### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

Los requisitos legales para los reportajes justos e imparciales varían grandemente entre los países. Las declaraciones de la UNESCO y otros lineamientos normativos internacionales rechazan toda vigilancia semejante a las noticias y opiniones en la prensa escrita o en los medios de Internet. Sin embargo, las regulaciones que ponen énfasis en la imparcialidad y ética comúnmente se incorporan en los regímenes de licencias para la radio y televisión.

La legislación en el Reino Unido requiere que todos los programas noticieros difundidos y todo otro programa que trate sobre temas controvertidos sean imparciales.

Los códigos mediáticos deben establecer las reglas mediante las cuales cada partido político podrá obtener una cobertura equitativa en los períodos electorales. Los modelos para la cobertura electoral podrán variar de un país a otro. Sin embargo, los códigos de radio y televisión no deben comprometer la independencia editorial de los medios, convirtiéndose en pretexto para la censura o interferencia. Se dispone de varios códigos que pueden servir como modelos (véanse los enlaces a continuación).

[...]

## **E. NIVELES DE CONFIANZA DEL PÚBLICO Y CREDIBILIDAD DE LOS MEDIOS**

### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

Son difíciles de cuantificar los niveles de confianza del público hacia los medios de comunicación social. Las evaluaciones suelen ser subjetivas o fundamentadas en datos insuficientes. Además, las encuestas suelen mostrar un descenso en la credibilidad de los medios precisamente cuando estén enfrentándose a íconos o creencias nacionales poderosas y populares.

Los medios comunitarios ofrecen especiales oportunidades para juzgar la confianza del público. Por ejemplo, las comunidades podrán participar en la evaluación para renovar el mandato de sus medios comunitarios.

Cuando lo permitan sus recursos las organizaciones mediáticas podrán emprender en sus propias investigaciones con el público usuario o realizar esfuerzos por mantener su sensibilidad a las necesidades de su público. De hecho, los medios constituyen en sí un espacio clave para el debate sobre su propia credibilidad.

El auge de los blogs y el periodismo ciudadano ejerce una influencia profunda en la relación entre el público y los medios. En muchos países, el público ya no es un receptor pasivo, sino que interactúa activamente con los medios, generando contenidos, adaptando su consumo según sus intereses personales, y entregando sus comentarios sobre el trabajo de las/los periodistas profesionales.

Sin embargo, las comunidades sin acceso a Internet pueden hallarse excluidas de esta tendencia, y las organizaciones mediáticas no deben descuidar las necesidades de este sector del público. Asimismo, cuando sea posible es importante evaluar los diferentes niveles de credibilidad entre las mujeres y los grupos marginados que pueden experimentar la mayor carencia de información y la menor capacidad de hacer escuchar sus criterios.

[...]

## **F. SEGURIDAD DE PERIODISTAS**

### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

Las garantías de la libertad de expresión son de poco valor si las/los periodistas no pueden ejercer este derecho con seguridad. Cuando sea normal que las/los periodistas u organizaciones mediáticas sean sometidos a vigilancia, amenazas, hostigamiento o ataque físico, los medios de comunicación social no podrán ejercer su rol como plataforma para

el discurso democrático. Los miembros más vulnerables de la comunidad mediática son las personas que ejercen la profesión en forma independiente y bajo contrato temporal. Las malas condiciones de trabajo y prácticas corruptas también pueden llevar a formas de auto-censura.

Los crímenes contra periodistas son cometidos por el Estado o también por fuerzas extra-legales. En cualquiera de estos casos, es imperativo que tales delitos sean procesados para evitar que se desarrolle un clima de impunidad.

Además, hay que proteger a las fuentes de periodistas para que no se obligue a revelarlas; la confidencialidad de las fuentes es uno de los fundamentos del periodismo profesional y se protege bajo el derecho internacional.

[...]

### **Capacitación profesional e instituciones de apoyo a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad**

#### INDICADORES CLAVE

##### A. DISPONIBILIDAD DE CAPACITACIÓN PROFESIONAL MEDIÁTICA

4.1 Las/los profesionales de los medios pueden acceder a la capacitación apropiada para sus necesidades

4.2 Las/los gerentes de los medios –incluyendo las/los gerentes de operaciones comerciales– pueden acceder a la capacitación apropiada para sus necesidades

4.3 La capacitación prepara a las/los profesionales mediáticos para poder comprender la democracia y el desarrollo

##### B. DISPONIBILIDAD DE CURSOS ACADÉMICOS EN LAS PRÁCTICAS MEDIÁTICAS

4.4 Cursos académicos accesibles a una gama amplia de estudiantes

4.5 Los cursos académicos dotan a estudiantes de destrezas y conocimientos relacionados con el desarrollo democrático

##### C. PRESENCIA DE SINDICATOS LABORALES Y ORGANIZACIONES PROFESIONALES

4.6 El personal mediático tiene derecho a afiliarse a sindicatos independientes y ejercen este derecho

4.7 Los sindicatos y asociaciones profesionales realizan acciones de incidencia en defensa de la profesión

##### D. PRESENCIA DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

4.8 Las OSC hacen un monitoreo sistemático de los medios

4.9 Las OSC realizan acciones directas de incidencia sobre cuestiones de la libertad de expresión

4.10 Las OSC ayudan a las comunidades a acceder a información y hacer escuchar sus voces

**Categoría 4****Capacitación profesional e instituciones de apoyo a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad****A. DISPONIBILIDAD DE CAPACITACIÓN PROFESIONAL MEDIÁTICA****EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

La capacitación mediática abarca toda una gama de actividades, de cursos estructurados y programas de certificación para comunicadores/as profesionales, hasta acompañamiento en funciones, pasantías y aprendizaje a distancia. Pueden ofrecer la capacitación: empleadores/as, instituciones de capacitación mediática, departamentos universitarios, asociaciones profesionales u organizaciones internacionales, cuyo trabajo suele describirse como asistencia o desarrollo mediático.

Algunos países tienen un centro mediático –la base profesional donde pueden laborar las/los periodistas y recibir capacitación y apoyo. Los consejos multi-industriales o multi-sectoriales, que agrupan a los empleadores/as e instituciones académicas también pueden ayudar a difundir las buenas prácticas.

Si bien hay rasgos generales y profesionales de la capacitación periodística que son universales, la capacitación probablemente logrará su mayor impacto cuando sea impulsada por las necesidades locales de información y preferiblemente con la participación de los medios locales y socios no mediáticos –en otras palabras, la información creada por y para la comunidad local. Es particularmente importante que los programas de capacitación sean desarrollados para satisfacer las necesidades del mercado comunicacional local. Idealmente, la gama de capacitación disponible debe cubrir el periodismo, la producción y la administración, pero también otras áreas como la legislación mediática, las políticas y regulaciones mediáticas, y cómo manejar una empresa eficaz. Además, mediante la colaboración con grupos locales de incidencia y las OSC, la capacitación debería preparar a las/los comunicadores profesionales para informar desde las perspectivas de los grupos marginados. La ética periodística y las técnicas del periodismo investigativo y la cobertura electoral son especialmente cruciales para generalizarlas en los entornos cuyos medios hayan estado bajo control o represión.

Es vital que las actividades de capacitación se orienten hacia las actividades sostenibles a largo plazo: el apoyo mediático externo acarrea el riesgo de crear un mercado artificialmente inflado para las noticias y la publicidad o establecer medios que quiebran una vez que se retire la cooperación. Las organizaciones que proporcionan la capacitación –especialmente las externas al país destinatario– deben coordinar sus actividades para evitar la duplicación.

La UNESCO ha desarrollado modelos curriculares para la educación periodística (véanse las fuentes de datos) que exponen los elementos de una educación integral en el periodismo. Hace énfasis la UNESCO en la importancia de las oportunidades para periodistas –especialmente quienes estén a mediados de sus carreras profesionales– para adquirir los conocimientos disciplinarios sobre los temas de sus reportajes así como destrezas técnicas y profesionales.

[...]

## **B. DISPONIBILIDAD DE CURSOS ACADÉMICOS EN LAS PRÁCTICAS MEDIÁTICAS**

### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

Los cursos académicos en el periodismo y otros aspectos de la práctica comunicacional constituyen una manera de difundir las destrezas prácticas y creativas, así como de fomentar el pensamiento crítico sobre las políticas mediáticas y el rol de los medios en la sociedad. Las instituciones académicas pueden ser un espacio para el debate público sobre los medios, y forjar vínculos con las organizaciones mediáticas y las OSC para desarrollar programas curriculares y fomentar las buenas prácticas (por ejemplo mediante los consejos de formación multi-sectorial).

Es crucial que los cursos académicos preparen a los comunicadores/as profesionales con las destrezas requeridas para el pensamiento y análisis independientes –atributo imprescindible para el profesionalismo periodístico, incluyendo los conocimientos técnicos esenciales en los campos sobre los cuales han de reportar.

Los cursos deben ser accesibles en todo sentido, incluido su costo, y deben considerarse como prioridad para la inversión pública y no exclusivo para las opciones comerciales. Deben renovarse continuamente los programas curriculares. En este mundo de cambios veloces en las comunicaciones modernas, es muy fácil que los cursos se vuelvan obsoletos y poco pertinentes a las necesidades del sector mediático.

La “alfabetización” mediática es un elemento importante de los cursos académicos. Este es el caso particularmente ante los cambios en la comunicación, que hacen que la interacción ciudadana cumpla un rol cada vez más importante para reformular el “modelo de negocios” de las comunicaciones con el creciente uso de blogs, teléfonos móviles y otras formas de comunicación bidireccional entre los medios y la ciudadanía.

[...]

## **C. PRESENCIA DE SINDICATOS LABORALES Y ORGANIZACIONES PROFESIONALES**

### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

El personal mediático debe poder ejercer su derecho –protegido a nivel internacional– de formar sindicatos, sin temor a represalias.

Los sindicatos y asociaciones profesionales pueden hacer incidencia directamente en defensa de la profesión con relación a despidos injustos, cuestiones salariales, condiciones de trabajo, protección de las fuentes y libertad de expresión. También pueden mejorar las normas profesionales al proporcionar capacitación, códigos de ética y foros de debate.

También es importante que el personal mediático reciba una remuneración adecuada a comparación de las demás profesiones.

[...]

## **D. PRESENCIA DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

Las organizaciones de la sociedad civil son una parte vital de una ecología mediática saludable, al prestar tanto su apoyo como su escrutinio. Las OSC pueden cumplir un papel:

haciendo monitoreo del contenido y la propiedad de los medios; realizando incidencia directa por la libertad de expresión, la seguridad para periodistas y las políticas y regulaciones mediáticas; fortalecimiento de capacidades; y ayudar a las comunidades a acceder a información y hacer escuchar sus voces.

Las OSCs pueden interactuar con las/los profesionales y formuladores/as de políticas mediáticas para asegurar que los medios satisfagan las necesidades de información de todo sector de la sociedad. Mediante su experticia y base comunitaria, también pueden aportar insumos a los reportajes sobre cuestiones como el VIH-SIDA y asegurar que los medios eviten estereotipar ni excluir las voces de los grupos marginados. El advenimiento del periodismo ciudadano y el contenido generado por usuarios/as crea nuevas avenidas para la incidencia e interacción de las OSC con los medios.

Las OSC también ofrecen una fuente de pensamiento crítico e independiente sobre los medios que puede ayudar a su evolución y a difundir buenas prácticas.

[...]

### **La capacidad infraestructural es suficiente para apoyar a medios independientes y pluralistas**

#### INDICADORES CLAVE

#### A. DISPONIBILIDAD Y UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS TÉCNICOS POR LOS MEDIOS

5.1 Las organizaciones mediáticas tienen acceso a instalaciones técnicas modernas para recoger, producir y distribuir las noticias

#### B. PENETRACIÓN DE LA PRENSA, LOS MEDIOS DIFUSIVOS Y LAS TICS

5.2 Los grupos marginados tienen acceso a modalidades de comunicación que son capaces de usarlas

5.3 El país tiene una política coherente sobre las TIC que procura satisfacer las necesidades de información de las comunidades marginadas

#### **Categoría 5**

### **La capacidad infraestructural es suficiente para apoyar a medios independientes y pluralistas**

#### **A. DISPONIBILIDAD Y UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS TÉCNICOS POR LOS MEDIOS**

#### **EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES**

Para satisfacer las necesidades de información de los grupos marginados, se pueden requerir diversos tipos de apoyo infraestructural y técnico en un determinado país. Estos pueden incluir proveer de la tecnología mediática digital, los equipos de producción, la tecnología satelital, o imprentas independientes para asegurar la eficiente recolección, producción y distribución de las noticias. También pueden incluir las intervenciones de menor

nivel tecnológico, como por ejemplo lo necesario para que los medios comunitarios puedan producir y repartir grabaciones en casetes.

A nivel de las organizaciones mediáticas individuales, podrá medirse el desarrollo de las TICs mediante indicadores como: el uso o la ausencia de sistemas de entrega mediante plataformas múltiples (por ejemplo, que los periódicos, la radio o la TV estén disponibles en línea); la capacidad de almacenar y archivar los contenidos; el uso de las TIC para ampliar la voz ciudadana en los medios, y la proporción de periodistas con acceso seguro, confiable y económicamente factible a las TICs.

También puede compararse el uso de las TIC entre los medios públicos, particulares y comunitarios para asegurar que haya un nivel apropiado de desarrollo en todos los sectores, sin que ningún sector quede a la zaga. Así como las TICs deben ser accesibles en términos prácticos y económicos, su contenido debe orientarse a satisfacer las necesidades locales de información sobre la educación, salud, agricultura etc. y a democratizar el acceso a la información y aprendizaje para las generaciones actual y futuras

[...]

## B. PENETRACIÓN DE LA PRENSA, LOS MEDIOS DIFUSIVOS Y LAS TICs

### EL CONTEXTO Y LOS TEMAS PRINCIPALES

Se dispone de medidas cuantitativas para determinar cuál porción de la población tiene acceso a los periódicos, radio, televisión, Internet, y telefonía fija y móvil. Éstas pueden agregarse para dar medidas consolidadas, como el *Índice de Oportunidad Digital* de la UIT.

Los datos nacionales también necesitan desagregarse –cuando los datos lo permitan– para determinar si los grupos marginados pueden acceder a las formas de comunicación y tipos de fuentes de información que puedan utilizarlas. Por ejemplo, ¿cómo varía la forma de acceso y uso de los medios entre hombres y mujeres? ¿Se impide que los grupos marginados accedan efectivamente a alguna de las plataformas de comunicaciones? ¿Las comunidades con altos niveles de analfabetismo son bien atendidas por medios no impresos? ¿Cuáles son los niveles relativos de penetración mediática en los diferentes idiomas, incluyendo en Internet?

Es esencial adoptar un enfoque dinámico: donde la radio sea la principal fuente de noticias e información para las comunidades marginadas, ¿su alcance crece o decrece?

¿La penetración de medios públicos o comunitarios está creciendo o estancada a comparación de los medios comerciales?

El desarrollo de una política nacional de las TICs que incluya las necesidades de los grupos marginados es crucial. No hay un solo molde para el éxito en la superación de la brecha digital entre y dentro de las comunidades urbanas y rurales. Sin embargo, la experiencia de las organizaciones de desarrollo mediático y otros organismos internacionales sí ofrece algunos principios generales.

Tiene mucho menos posibilidad de lograr el éxito un enfoque fragmentado que uno que convoque a la sociedad civil, los medios, el gobierno y el sector privado, trabajando en alianza para democratizar el acceso a las TICs. Una estrategia nacional coherente sobre las TICs requiere la participación de las empresas de telecomunicaciones y operadoras de Internet para implantarla y estructurar una política de precios que tome en cuenta las necesidades de las comunidades marginadas. También requiere que las OSC se movilicen en base a sus fines comunes y ayuden a fortalecer las capacidades, mediante la capacitación

profesional y la sensibilización del público. Además, puede requerirse una reforma judicial o institucional para asegurar que la reglamentación de las TICs sea coherente. Deben participar todos/as los actores para desarrollar la infraestructura apropiada para las condiciones locales, con el fin de rebajar los costos de la red, con mayor ancho de banda, para todas las comunidades y especialmente las más marginadas.

La Dinámica Multisectorial de las TIC (DMTIC) en la República Democrática del Congo ofrece un ejemplo innovador de este enfoque colaborativo para cubrir la deficiencia en materia de las TICs: [http://downloads.bbc.co.uk/worldservice/trust/pdf/AMDI/drc/amdi\\_drc\\_full\\_report.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/worldservice/trust/pdf/AMDI/drc/amdi_drc_full_report.pdf).

### **Bibliografía selecta**

*(El contenido de todas las páginas Web fue verificado el 31.10.07)*

- Artículo 19 (2002), *Access to the Airwaves: Principles on Freedom of Expression and Broadcast Regulation* (<http://www.article19.org/pdfs/standards/accessairwaves.pdf>)
- Artículo 19 (2006) *Broadcasting Pluralism and Diversity: Training Manual for African Regulators* (<http://www.article19.org/pdfs/tools/broadcasting-manual.pdf>)
- Artículo 19 (sin fecha), *Freedom of Expression and the Media*, escrito para el Consejo Británico (<http://www.britishcouncil.org/governance-publications-resources-publications.htm>)
- Banisar, David (2006), *Freedom of Information Around the World 2006: a global survey of access to government records laws*, Freedominfo.org ([http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf))
- Fideicomiso del Servicio Mundial de la BBC, Iniciativa Africana de Desarrollo Mediático ([http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/specials/1552\\_trust\\_amdi/index.shtml](http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/specials/1552_trust_amdi/index.shtml))
- Fideicomiso del Servicio Mundial de la BBC, Iniciativa Africana de Desarrollo Mediático (2006), *Strengthening Africa's Private Independent Media*, Informe de Taller, Instituto Sudafricano para los Asuntos Internacionales, Universidad de Witwatersrand, Johannesburgo, Sudáfrica, 19-20 Junio 2006 ([http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/docs/private\\_media\\_workshop\\_report.pdf](http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/docs/private_media_workshop_report.pdf))
- Asociación Mediática de la Mancomunidad (CBA) con apoyo de UNESCO, *CBA Editorial Guidelines*, 2005 (<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001356/135672e.pdf>)
- Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (2005), *Monitoring and Indicators for Communication for Development* ([http://webzone.k3.mah.se/projects/comdev/\\_comdev\\_PDF\\_doc/Danida\\_ComDev.pdf](http://webzone.k3.mah.se/projects/comdev/_comdev_PDF_doc/Danida_ComDev.pdf))
- Davis, Alan (2006), 'A Road Map for Monitoring and Evaluation in the Media Development Sector', en *Media Matters: Perspectives on Advancing Media and Development from the Global Forum for Media Development*, Internews Europe y el Foro Mundial para el Desarrollo Mediático, pp.89-93
- Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID) (2005), *Monitoring and Evaluating Information and Communication for Development (ICD) Programmes – Guidelines* (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/icdguidelines.pdf>)
- Freedom House (2007), *Freedom of the Press 2007* (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=16>)
- Holtz-Bacha, Christina (2004), *What is "good" press freedom? The difficulty of measuring freedom of the press worldwide*. Ponencia presentada ante la Asociación Internacional para la Investigación de los Medios y la Comunicación, Porto Alegre, Brasil

- Junta Internacional de Investigación e Intercambios (2006), *Índice de Sustentabilidad Mediática* (<http://www.irex.org/msi/index.asp>)
- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (2006), *ICT and Telecommunications in Least Developed Countries: mid-term review for the decade 2001-2010* (<http://www.itu.int/ITU-D/Idc/pdf/ICTand%20TELinLDC-e.pdf>)
- Internews Europa y el Foro Mundial para el Desarrollo Mediático (2006), *Media Matters: Perspectives on Advancing Media and Development from the Global Forum for Media Development* (<http://www.internews.org/pubs/gfmd/media-matters.pdf>)
- Islam, Roumeen (2002), 'Into the Looking Glass: what the media tell and why' en *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*, Washington, DC: Instituto del Banco Mundial (<http://64.233.183.104/search?q=cache:XUOfPOiFZvUJ:www.worldbank.org/wbi/RighttoTell/rightto-tellOverview.pdf+right+to+tell&hl=en&gl=uk&ct=clnk&cd=1>)
- Lambino II, Antonio, Alexandra Tebay y Sarah Buzby (2006), 'A Monitoring and Evaluation Toolkit for Media Development: What do available indicators and integrative approaches have to offer?', en *Media Matters: Perspectives on Advancing Media and Development from the Global Forum for Media Development*, Internews Europa y el Foro Mundial para el Desarrollo Mediático, pp.89-93 81-88.
- Norris, Pippa y Dieter Zinnbauer (2002), *Giving Voice to the Voiceless: Good Governance, Human Development & Mass Communications*, Oficina del PNUD para el Informe de Desarrollo Humano ([http://hdr.undp.org/docs/publications/background\\_papers/2002/Norris-Zinnbauer\\_2002.pdf](http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/2002/Norris-Zinnbauer_2002.pdf))
- Parks, Will con Denise Gray-Felder, Jim Hunt y Ailish Byrne (2005), *Who measures social change? An introduction to participatory monitoring and evaluation of communications for social change*. Consorcio de Comunicación para el Cambio Social ([http://www.communicationforsocialchange.org/pdf/who\\_measures\\_change.pdf](http://www.communicationforsocialchange.org/pdf/who_measures_change.pdf))
- Schellschmidt, Peter (2005), *The African Media Barometer: a new instrument in media development cooperation*, Fundación Friedrich Ebert (<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/namibia/03267.pdf>)
- PNUD (2006), *A Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes: Practical Guidance Note* ([www.undp.org/oslocentre/docs06/A%20Guide%20to%20Measuring%20the%20Impact%20of%20Right%20to%20Information%20Programmes%20-%20final%20\(11%2004%2006\).pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs06/A%20Guide%20to%20Measuring%20the%20Impact%20of%20Right%20to%20Information%20Programmes%20-%20final%20(11%2004%2006).pdf))
- PNUD (2006), *Communication for Empowerment: developing media strategies in support of vulnerable groups*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Políticas del Desarrollo, Grupo de Gobernabilidad Democrática (<http://www.undp.org/oslocentre/docs06/Communicationforempowermentfinal.pdf>)
- UNESCO, *Public Service Broadcasting. A Best Practices Source Book*, 2005: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL\\_ID=20394&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL_ID=20394&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- UNESCO-Centro para la Paz y Seguridad Humana, París (2006), *Press Freedom and Poverty: an analysis of the correlations between the freedom of the press and various aspects of human security, poverty and governance*, Proyecto de Investigación UNESCO-CPHS, elaborado por Anne-Sophie Novel ([http://gem.sciencespo.fr/content/publications/pdf/novel\\_pressfreedom\\_poverty\\_\\_150606.pdf](http://gem.sciencespo.fr/content/publications/pdf/novel_pressfreedom_poverty__150606.pdf))

Whitehouse, Mark (2006), 'Measuring Change in Media Systems: the Media Sustainability Index', en *Media Matters: Perspectives on Advancing Media and Development from the Global Forum for Media Development*, Internews Europa y el Foro Mundial para el Desarrollo Mediático, pp. 76-80

## Anexo

### Decisión Sesión XXVI del Consejo Intergubernamental del PIDC (26-28 marzo 2008)

#### El Consejo Intergubernamental,

*Habiendo considerado y analizado el punto 8 de la agenda de la sesión XXVI del Consejo "Seguimiento a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información: Línea de Acción 9: Medios de comunicación social", particularmente el informe sobre los indicadores de desarrollo mediático elaborado por el Grupo Experto,*

*Recordando el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que afirma "que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión",*

*Recordando la Resolución 4.6 sobre la "promoción de medios independientes y pluralistas" adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en su sesión XXVIII en el año 1995, así como las Resoluciones 34 y 35 adoptadas por la Conferencia General de la UNESCO en su sesión XXIX en 1997 que "subrayó la singular importancia y avaló las declaraciones" de los seminarios regionales para promover la libertad de la prensa, y los medios independientes y pluralistas (Windhoek, Almaty, Santiago, Sana'a y Sofía) e invitó a los miembros del Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación a tomar en cuenta las Declaraciones al seleccionar los proyectos que serán financiados por este programa,*

*Recordando también el Plan de Acción de Ginebra y el Compromiso de Túnez y su Agenda para la Sociedad de la Información, así como la decisión unánime tomada por las/ los participantes de la primera reunión conjunta sobre la Línea de Acción C9 de la CMSI: (Medios de comunicación) convocados en la UNESCO el 19 octubre 2006 para designar a la UNESCO como la Facilitadora oficial de esta Línea de Acción y para establecer a dos sub-grupos: uno – "para promover la libertad de expresión, libertad de la prensa y legislación que garantice la independencia y pluralidad de los medios" y, el segundo – "para contribuir al desarrollo mediático y al fortalecimiento de capacidades",*

*Resaltando la continua pertinencia de la Nueva Estrategia de Comunicación, adoptada en forma unánime por la Conferencia General de la UNESCO en su sesión XXV del 1989, que solicitó a la Organización "fomentar el libre flujo de la información, a nivel internacional así como nacional, promover la difusión más amplia y equilibrada de la información, sin ningún obstáculo para la libertad de expresión, y fortalecer las capacidades de comunicación en los países en vías de desarrollo para aumentar su participación en el proceso de comunicación",*

*Subrayando que el objetivo del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (IPDC), como lo declara su Resolución 75, adoptada en la Conferencia General XXXII de octubre 2003, es contribuir al desarrollo sostenible, la democracia y gobernabilidad, fomentando el acceso universal y la distribución de la información y los conociemien-*

tos, fortaleciendo las capacidades de los países en vías de desarrollo y países en transición en el campo de los medios electrónicos y la prensa escrita, y en particular proporcionar apoyo en las siguientes áreas:

- Promoción de la libertad de expresión y el pluralismo en los medios de comunicación social,
- Desarrollo de los medios comunitarios,
- Desarrollo de recursos humanos,
- Promoción de alianzas internacionales,

*Notando con satisfacción* que la Asamblea General de la ONU en su Resolución A/62/205 “la Información al servicio de la humanidad” adoptada el 17 diciembre 2007, reiteró su solicitud “de prestar pleno apoyo para el Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que deberá apoyar a los medios tanto públicos como privados”,

### **Anexo**

#### **Decisión adoptada por el Consejo Intergubernamental del PIDC en su sesión XXVI**

*Avala* en este sentido los indicadores de desarrollo mediático elaborados por el Grupo Experto y entregados a este Consejo, como una importante herramienta diagnóstica para que todos los los actores evalúen el nivel de desarrollo mediático en un determinado país y de esta manera determinen las áreas en las cuales más se requiera apoyo,

*Invita* a la Mesa del Consejo Intergubernamental y a otros actores que laboran en el área del desarrollo mediático a que tomen en cuenta estos indicadores al determinar las estrategias de apoyo al desarrollo de la comunicación dentro del contexto general del desarrollo nacional,

*Invita* al Director General a compartir los indicadores de desarrollo mediático con otros organismos de la ONU como un aporte importante para definir el enfoque unificado de las Naciones Unidas hacia las Evaluaciones Comunes del País (CCA) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) en los campos del desarrollo mediático y la gobernabilidad,

*Exhorta* a todos los Estados Miembros y organizaciones profesionales para informar al Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación sobre su acción en el campo del desarrollo mediático y en la ejecución del Plan de Acción de Ginebra y el Compromiso de Túnez, con su Agenda para la Sociedad de la Información (Línea de Acción 9: Medios de comunicación social).

### **Notas**

1. Lo que sigue es una síntesis de varios informes sobre los medios de comunicación social y el desarrollo democrático, incluyendo: Artículo 19 (sin fecha); Islam (2002); Foro Mundial para el Desarrollo Mediático (2006); Norris y Zinnbauer (2002); UNESCO-CPHS (2006).
2. Resolución no. 32 C/75, adoptada por la UNESCO en su Conferencia General XXXII en octubre 2003, disponible en <http://portal.unesco>.

[org/ci/en/files/20810/11351773301ipdc\\_statutes\\_amendments\\_en.pdf/ipdc\\_statutes\\_amendments\\_en.pdf](http://org/ci/en/files/20810/11351773301ipdc_statutes_amendments_en.pdf/ipdc_statutes_amendments_en.pdf).

3. (<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001091/109197eo.pdf>), contiene una copia de una publicación de la UNESCO que presenta los textos básicos en materia de la comunicación que han sido adoptados entre 1989 y 1995. La Declaración de Sofía está en <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109559eo.pdf>. La Declaración definitiva de Sana'a está en [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=1622&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=1622&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
4. UNESCO (2007), *Defining Indicators of Media Development – Background Paper*, [http://portal.unesco.org/ci/en/files/24288/11743196661media\\_development\\_indicators\\_background\\_paper.pdf/media\\_development\\_indicators\\_background\\_paper.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/24288/11743196661media_development_indicators_background_paper.pdf/media_development_indicators_background_paper.pdf)
5. La UNESCO ha promovido la idea de las radioemisoras comunitarias con mujeres propietarias y gerentas, como en el Centro Mediático de las Mujeres en Camboya ([www.wmc-cambodia.org](http://www.wmc-cambodia.org)).
6. La ONG sudafricana [bridges.org](http://bridges.org) evalúa las herramientas existentes para la medición según su sensibilidad al género y sus indicadores pro-pobres (véase [www.bridges.org](http://www.bridges.org)).

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 2 - Junio, 2011

# Neutralidad de la Red: los diez mitos del debate y la necesidad de una discusión más concreta\*

Robin Meyer-Lucht

**La discusión sobre neutralidad de la Red maquilla el tema realmente importante que es la regulación, más compleja que una simple disposición sobre el tráfico**

El llamamiento efectuado por *Pro Netzneutralität* causó cierto revuelo durante el fin de semana (14/15-8-2010): Frank Rieger del *Computer Chaos Club* (CCC) lo califica de “pura cháchara”. El experto en seguridad IT, Felix von Leitner, habla de un camuflado “intento de rehabilitación del SPD”. Kristian Köhntopp, experto en IT, explica la neutralidad de la Red de “primer y segundo orden” y advierte sobre “intentos de extorsión de los proveedores”. Markus Beckedahl, fundador del blog *netzpolitik.*

*org*, señala que se trata de establecer “qué nos resulta menos útil”. Kai Biermann de *Zeit Online* incluso advierte sobre el peligro de una “Internet medieval”.

Queda, pues, bastante por aclarar.

También yo comparto la opinión de que el llamamiento de *Pro Netzneutralität* es poco concreto y más el producto de una estrategia política que el punto de partida para una política de red. Actualmente, el debate sobre la neutralidad se lleva adelante en forma muy global, más parecida a una campaña y en modo blanco y negro.

Es posible que ello sea necesario para captar la atención y organizar mayorías. De todos modos, es grandioso el que se haya generado este debate en torno a un tema clave. Cuando unos años atrás introdujimos

\* Extraído de <http://carta.info/32200/netzneutralitaet-die-zehn-mythen-der-debatte-und-warum-sie-konkreter-werden-muss/>.

## **ROBIN MEYER-LUCHT**

Dr.oec. (Universidad de St. Gallen). Asesor en estrategia, economista especializado en medios de comunicación. Director del Berlin Institute, instituto de investigación y asesoramiento en estrategia. Sus campos de investigación son los desarrollos disruptivos como consecuencia de nuevos modelos comerciales online en la industria de medios así como el cambio estructural de la esfera pública digital. Fue galardonado con el Grimme Online Award en su carácter de fundador y editor de Carta, blog de autores sobre política, economía, así como espacio público digital.

en el Tratado de Estado sobre Radiodifusión las disposiciones acerca de una “regulación de plataformas”, apenas se mostraron interesados unos pocos políticos entendidos en el tema y algunos asesores en la materia.

Al mismo tiempo, debo manifestar mi estupor por ciertos elementos fuertemente simplificadores planteados en el debate que enumero a continuación:

### 1. Existe la neutralidad de la Red

La iniciativa entiende por neutralidad de la Red “el transporte no discriminatorio” de datos. El CCC, por el contrario, utiliza en sus tesis sobre una política de red una definición diferente, según la cual se pueden priorizar, por ejemplo, los datos de telefonía. Debería, entonces, esclarecerse primero quién exige qué tipo de “neutralidad de la Red y por qué”. ¿Por qué difieren las definiciones de CCC y Pro Netzneutralität sobre lo que es una red neutral?

### 2. Sin “neutralidad de la Red” amenazaría con sobrevenir una Internet dividida en “dos clases”

La metáfora de la Internet dividida en “dos clases” se metió también en la iniciativa de Pro Netzneutralität. Lo que no se toma en consideración es que aun sin “neutralidad de la Red” existen numerosas reglas contra la discriminación de oferentes en Internet. Estas disposiciones están contempladas en las leyes alemanas y europeas sobre la libre competencia, en parte en el Tratado sobre Radiodifusión alemán, en parte están consagradas en la Constitución.

### 3. La “neutralidad de la Red” garantiza una Internet sin discriminación

Se asume que la “neutralidad de la Red” garantiza igual trato para todos los oferentes en la Red. Esta neutralidad, no obstante, sólo abarca el tráfico. En cambio, no soluciona los problemas atinentes al acceso a plataformas como la de Apple. Esta neutralidad sólo aportaría una solución parcial.

### 4. El reclamo de una “red neutral” no implica intervencionismo del Estado

La iniciativa reclama una “Internet sin injerencia... del Estado” y que se “establezca la neutralidad de la Red por ley” sin tomar en cuenta que dictar una ley es por naturaleza una injerencia estatal. Ésta es la paradoja del debate, porque una ley sería una regulación estatal de proveedores de la Red y una de esas injerencias en la libertad de las redes que supuestamente se rechazan: se recurre a una medida que no deja de ser dirigista para defender la libertad.

### 5. La “neutralidad de la Red” no cuesta dinero

El debate no recoge el tema de los costos que genera la “neutralidad de la Red”. Ampliar la infraestructura de red y facilitar las capacidades suficientes, preservando la actual calidad de la Red en condiciones de neutralidad en la medida en que aumenta el tráfico de datos, cuesta dinero, como incluso reconoce implícitamente Kristian Köhntopp. Es decir que la “neutralidad de la Red” no tiene un costo cero, algo que no tiene por qué usarse en su contra, pero debería ser un dato a considerar abiertamente.

### 6. Con la “neutralidad de la Red” sólo se establece lo ya existente

En el debate se sugiere que las actuales conexiones a Internet ya son “neutrales” y que sólo se trata de transformar el actual *statu quo* en algo definitivo. Eso no es así. Es probable que la mayoría de los contratos de acceso a Internet móvil en Alemania no sean neutrales. También debería aclararse si las conexiones a banda ancha, incluidos el IPTV o la telefonía IP, también serían neutrales según la definición de *Pro Netzneutralität*.

### 7. El establishment está en contra de la “neutralidad de la Red”

Esta retórica del “nosotros contra ellos” puede generar la impresión de que existen

importantes fuerzas políticas que se expresan en contra de una neutralidad de la Red. Pero ése no es el caso. La agencia reguladora alemana *Bundesnetzagentur* se pronunció a favor de la neutralidad, otro tanto hizo la ministra de Alimentación, Agricultura y Defensa del Consumidor y también la Comisión de la UE. Tampoco la empresa Telekom pretende discriminar entre proveedores. Reglas de no-discriminación es un principio básico de la política de medios establecida. No hay por qué alarmarse por las sospechas de turno.

### 8. Toda Internet es pública

El reclamo de una red neutral se sostiene como defensa del “derecho a la libertad de expresión”. Sin embargo, sólo una parte de los datos transportados en Internet tiene algo que ver con formación de la opinión y la opinión pública. Al ser una plataforma abierta, la Red transporta muchos otros datos, como los de telemetría. Sin embargo, aludiendo a la libertad de opinión se reclama la neutralidad de toda la Red como plataforma.

### 9. Todos los proveedores quieren abolir la “neutralidad de la Red”

La discusión sugiere que sin protección legal pronto desaparecerían todas las ofertas neutrales de acceso a Internet. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, los mercados de proveedores en estas latitudes están organizados en forma muy competitiva, por lo que, por el contrario, cabe esperar que una parte de los oferentes incluso recurra a la alta calidad neutral de sus accesos activamente como elemento publicitario.

### 10. El único interés de la comunidad en el tema Internet es la neutralidad

En el debate se asume que la neutralidad del tráfico de datos es el único interés legítimo de la comunidad en relación con Internet, lo cual es una simplificación. La sociedad también está interesada en que In-

ternet sea una “plataforma eficiente, resistente y flexible para todo tipo de aplicaciones” (Odej Kao). Por lo tanto, es necesario debatir también el problema de objetivos encontrados.

### Conclusiones

La iniciativa “Pro Netzneutralität” y algunos aspectos del debate responden más a una estrategia política que a un concepto viable: se sugiere que la libertad de opinión y la consiguiente compleja tarea de supervisar la competencia en Internet se puede regular de manera perfecta con una simple disposición técnica. Se hace como si la neutralidad de la Red no fuera otra cosa que establecer Internet “tal como la conocemos” y como si en este país no existieran leyes contra la discriminación de los oferentes por parte de los proveedores.

Sin duda, como formadora de opinión, Internet debe responder a una organización neutral y no discriminatoria de los oferentes. Efectivamente, es necesario determinar cómo es posible organizar/regular este aspecto de la mejor manera posible. *Por lo tanto, en una próxima etapa el debate deberá ser llevado a un terreno más concreto: ¿Qué ventajas y desventajas presentan las diferentes definiciones de neutralidad? ¿En qué condiciones corresponde gestionar el tráfico? ¿El IPTV y la telefonía IP pueden seguir estando comprendidos entre los servicios gerenciados? ¿Quién supervisa la neutralidad de la Red? ¿Qué forma podría adoptar una ley concreta?*

Bernd Holzngel, el director del Instituto para Derecho Informático, Telecomunicaciones y Medios de la Universidad de Münster, propuso en su blog *Carta* una serie de reglas (*Must Carry-Regeln*) para una “provisión básica en comunicación”. Según estas reglas, la legislación definiría las categorías de ofertas, sobre todo formadoras de opinión, para las que regiría la neutralidad de la Red. Se trata, a mi juicio, de una propuesta considerablemente más interesante.

Es muy probable que pronto quede demostrado el grado de complejidad que plantean las cuestiones referidas a una red libre, a la libre opinión y a la libre competencia en Internet. En efecto, uno de los próximos servicios gestionados de Verizon sería Google TV. En tal caso se plantearán muchas preguntas más en relación con la cuestión de un acceso abierto y justo que simplemente la “neutralidad de la Red”.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - Nº 2 - Junio, 2011

ENSAYOS

## **Discusión: Decisionismo político en Argentina y América Latina**

### **Presentación**

Con la presente discusión sobre “Decisionismo político en Argentina y América Latina” inauguramos una nueva dinámica dentro de la sección Ensayos de DIÁLOGO POLÍTICO. Se trata de propiciar un debate plural en torno a problemas de candente actualidad en la región. Para tal fin, invitamos a dos autores con posiciones teóricas y políticas contrapuestas para que entablen un diálogo crítico sobre un mismo tema a partir de la siguiente dinámica: el primer autor invitado elabora su contribución y se la envía al segundo para que la discuta; luego el primero tiene derecho a réplica.

A continuación presentamos, entonces, la discusión entre Javier Flax y Marcos Novaro. Esperamos que convoque el interés de nuestros lectores y suscite nuevas claves de lectura para pensar este fenómeno en toda su riqueza y complejidad.

Dr. Bernd Löhmann  
DIRECTOR



# **El decisionismo revisitado. Un contrapunto entre los gobiernos de Menem y Kirchner**

Javier Flax

## **I. Introducción: desde las confusiones y asimilaciones a las imprescindibles distinciones**

El presente trabajo no tiene la pretensión de agotar la discusión sobre las cualidades de los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner en cuanto a sus características decisionistas. Pretende, en todo caso, presentar un debate con el objetivo de afinar algunos conceptos para aproximarnos de la manera más correcta posible a la interpretación de ciertos fenómenos políticos recientes, de modo de evitar incurrir en confusiones conceptuales que, a mi juicio, se vienen arrastrando desde hace mucho tiempo y no son inocuas en sus consecuencias políticas reales.

En el libro *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo* (2004) recogimos una serie de trabajos previos, publicados en la década del 90, en los que intentamos despejar algunas de esas confusiones. Como decía Hannah Arendt en *Entre el pasado y el futuro*: “Es evidente que estas re-

### **JAVIER FLAX**

Doctor en Filosofía del Derecho (Universidad de Buenos Aires). Profesor regular e investigador en la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento y en la de Buenos Aires, a cargo de las asignaturas Filosofía del Derecho y Derecho Constitucional, Fundamentos Filosóficos del Pensamiento Político, Económico y Social y Economía y Derecho de los Medios. Dictó cursos de posgrado en Argentina y en el exterior. Autor de *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo* y de diversas publicaciones especializadas.

flexiones y descripciones se basan en la convicción de la importancia de establecer distinciones. Subrayar esta convicción parece algo gratuito ya que, al menos por lo que yo sé, no hay quien haya afirmado aún abiertamente que las distinciones no tienen sentido” (Arendt, 1996, pág. 105). No sólo tiene sentido, sino que es indispensable no asimilar lo que es diferente.

En la actualidad es muy frecuente observar que se utiliza el término “decisionismo” sin atender a las diferencias conceptuales que encierra, las cuales comenzó por distinguir el propio Carl Schmitt –primer teórico del decisionismo. Tanto en el lenguaje periodístico como en el lenguaje político se observa un uso confuso de la expresión.<sup>1</sup> Pero también se lo observa en trabajos académicos que no permiten aprovechar distinciones conceptuales decisivas al momento de analizar el ejercicio efectivo del poder de diferentes gobiernos.

En *Poder y hegemonía. El régimen político después de la crisis*, Natalio Botana expresa: “Decíamos en 2004 (refiriéndose a ‘La emergencia perpetua’, *La Nación*, 4-10-2004) que la suma de decisiones legislativas tendientes a fabricar superpoderes en el gobierno ha producido un híbrido –mitad constitucional, mitad arbitrario– que, mediante mecanismos decisionistas, está transformando la división horizontal de poderes en una estructura vertical: en la cumbre de este ordenamiento, por encima del Legislativo y el Judicial, el punto sobresaliente es desde luego el Poder Ejecutivo (...). Con estos comportamientos a la vista, el debate en torno del componente ‘decisionista’ de nuestro régimen político ha dado lugar a una floración de conceptos para explicar la democracia que practicamos. Para Mario D. Serrafiero se trataría de una ‘democracia ejecutivista’; según Mario Maurich y Gabriela Liendo (con referencia al gobierno de Menem), de una ‘estrategia decretista de gobierno’ (ya hemos mencionado la ‘democracia delegativa’, el concepto consagrado de Guillermo O’Donnell, que por su parte Eugenio Kvaternik denomina ‘democracias con soberano’. ¿Qué consecuencias se pueden extraer de este intercambio de palabras? La más elemental es aquella que indica que la democracia argentina es, en el plano teórico, una democracia en busca de adjetivación más precisa. (...) No sería ocioso inquirir acerca de la tensión que se plantea entre la concepción republicana del Estado de derecho y las tendencias hegemónicas que lo cuestionan. Este cruce conformaría una fórmula mixta –republicana y hegemónica– que, desde luego, se desenvuelve en el marco de la democracia. Es como si nuestra democracia asistiese a un choque constante de esos

dos genios opuestos (...) La emergencia no es entonces un hecho súbito que nos asalta sin que nadie –o muy pocos– lo esperase; es, por el contrario, producto de un mal acostumbramiento ('exceptocracia' lo llama Mario Serrafiero)" (Botana, 2006, pág. 104 y ss.).

En un sentido similar al que proponemos se expresa Osvaldo Iazzetta en su interesantísimo artículo "Los rostros del decisionismo en Argentina. Revisando el debate de los años noventa sobre la democracia" (Iazzetta, 2007). Allí expresa que "El debate sobre la pertinencia de los conceptos resulta legítimo y al mismo tiempo ineludible pues la inevitable selección que ellos contienen no sólo acarrea implicancias teóricas sino también de orden práctico, al proyectar sus límites y énfasis en los mapas que guiarán nuestra acción". Precisamente, Iazzetta realiza una comparación de los estilos decisorios de Menem y Kirchner y, sin bien distingue los gobiernos de uno y otro en diferentes aspectos, considera que el estilo político y decisorio de ambos es decisionista, aunque sus políticas fueran divergentes.

En una suerte de conversación con el artículo de Osvaldo Iazzetta, trataremos de mostrar que también son divergentes los decisionismos de uno y otro. En el caso de Menem se trata de una técnica de dominación política que agudizó y exageró el desorden para aprovecharlo mediante políticas de *shock* o para "quemar las naves". En el caso de Kirchner se partió de una excepcionalidad genuina y una legitimidad de origen precaria que hizo del decisionismo transicional y limitado un recurso necesario para garantizar la gobernabilidad y revertir las políticas neoliberales. En ese sentido, se trata de dos tipos de decisionismo muy diferentes.

Una tipología de diferentes decisionismos ya fue planteada en *La democracia atrapada*, a partir de la mismísima distinción que realiza Carl Schmitt, particularmente en su obra *La dictadura*, entre una dictadura comisarial, limitada y transicional, y una dictadura soberana, ilimitada. La diferencia que planteáramos con Schmitt es que ni aceptamos su concepto de dictadura soberana ni creemos que sea compatible con la democracia constitucional. Consideramos, en cambio, que suele ser el resultado de una manipulación, como ocurriera en su origen en la decadencia de la República de Roma. El cesarismo actual –sea progresista o sea reaccionario– no necesita recurrir a la violencia militar para instalar un poder concentrado. Le basta con generar, exagerar, invocar o aprovechar la excepcionalidad, el miedo a la inestabilidad y la conmoción resultante. Tanto más cuando la violencia militar previamente allanó en parte el camino.

Si bien es cierto que Menem y Kirchner asumieron sus gobiernos en contextos de emergencia o de excepcionalidad, cabe preguntarse en cada caso en qué medida esa excepcionalidad fue genuina, creada, exagerada, invocada o aprovechada de manera ilegítima. Asimismo, si la concentración del poder tiene para el pensamiento decisionista el objetivo de establecer o restablecer el orden, cabe preguntarse qué orden se quiere establecer o restablecer para determinar la legitimidad de la concentración provisoria del poder. En ese sentido, cabe preguntarse además si los aspectos formales o procedimentales son escindibles de los objetivos sustantivos o si hay que aceptar las coordenadas orden/anarquía como los únicos ejes de lo político, sin atender a las coordenadas libertad/opresión. Pero, insisto, cabe preguntarse también por la autenticidad de la excepcionalidad y, eventualmente, por su utilización o manipulación para vulnerar la normalidad institucional. Asimismo se requiere preguntar en qué medida se concentró el poder. ¿Puede afirmarse seriamente que el decisionismo de Kirchner es asimilable a la concentración y abuso de poder de Menem? Si consideramos que no, no podemos pretender adjetivar a ambos como decisionistas ni pretender que lo hacemos en el mismo sentido. En consecuencia, hay que realizar las debidas distinciones, atendiendo a sus consecuencias políticas.

El artículo de Iazzetta es mucho más interesante y matizado de lo que podemos referir en estas páginas. Simplemente tomaremos algunas de sus aproximaciones a los efectos de nuestro hilo conductor. Para Iazzetta, el decisionismo marca toda la etapa democrática a partir de Menem hasta el gobierno de Kirchner –durante el cual publica su artículo– tanto en gobiernos fuertes como en gobiernos débiles, sean neoliberales y tecnocráticos o pretendan recuperar el papel regulador del Estado para repositionar la política por encima de la experticia o pseudo experticia tecnocrática (Iazzetta, 2007, pág. 140). Asimismo, realiza una serie de reflexiones sobre el mandato delegativo y las carencias en torno a la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, el *estilo decisorio* de Menem a Kirchner es a su juicio el mismo: decisionista. La pregunta, entonces, es, nuevamente, si “decisionismo” es una expresión unívoca o si hay diferentes tipos de decisionismo. Al respecto, Iazzetta reconoce que el estilo decisorio no agota el estilo político y que, en todo caso, las semejanzas se tratarían solamente de “parecidos de familia”, interpretamos que en el sentido que Ludwig Wittgenstein le da a la expresión.

Sin embargo, el contexto de emergencia de ambos gobiernos no es el mismo, ni ambos explotaron “el deseo de certidumbre” cuando “la pérdida de control sobre las variables macroeconómicas que rigen la vida política de los ciudadanos, y la sensación de inseguridad pública promovida por los estallidos, saqueos y violencia, disparan miedos que ponen en tela de juicio la razón del Estado”. Es cierto que en esas situaciones, “en la sociedad se instala un impulso irrefrenable a recobrar la calma a cualquier costo que favorece la acumulación y autonomización de los poderes decisorios del Ejecutivo a expensas de los otros poderes” (Iazzetta, 2007, pág. 150). Pero eso no es aplicable al gobierno de Kirchner, como intentaremos mostrar y, veremos, como el propio Iazzetta asume. El decisionismo de Kirchner, en general, es otro tipo de decisionismo que el de Menem.

En el caso de Menem hay efectivamente un abuso de poder a través de la agudización y aprovechamiento de la conmoción para realizar transformaciones en un sentido neoliberal que serían inaceptables de otro modo; en el caso de Kirchner hay una construcción y un uso del poder, menos concentrado, mediante el recurso a la identificación cotidiana de enemigos de la democracia, con el fin de sustraer la agenda pública a los multimedia concentrados –correlatos de poderes corporativos– y para construir la legitimidad de ejercicio que no se tuvo en el origen. Esa legitimidad no se tuvo en el origen, precisamente, porque Menem se la sustrajo al no presentarse a la segunda vuelta, para que el gobierno de Kirchner no llegara a durar un año, como fuera explicitado en su oportunidad por el entonces vicepresidente del diario *La Nación*. Por eso, a nuestro juicio, el Decreto 527/05, que prorroga por 10 años el plazo de otorgamiento de las licencias de los medios audiovisuales, fuera por presión, fuera por presunta conveniencia, fuera por mal asesoramiento, resulta incoherente con la política que se venía llevando a cabo y sería poco tiempo después –durante el debate por la Resolución 125 en torno a las retenciones a las exportaciones agropecuarias en el año 2008– un serio traspie para el gobierno de Cristina Fernández que debería revertirse, no sin dificultad.<sup>2</sup> Conociendo los condicionamientos que esos medios de comunicación les pusieron a otros gobiernos democráticos y sus intereses actuales, era previsible su comportamiento frente a la recuperación de la política y la autoridad presidencial democrática.

## II. Los diferentes decisionismos. Estado de excepción real, deseado y ficticio

El uso indiscriminado del término “decisionismo” requiere que vayamos a las fuentes teóricas del decisionismo para interpretar el alcance de esas expresiones, como paso previo a la distinción entre el ejercicio del poder de Menem y el ejercicio del poder de Kirchner.

El decisionismo se suele caracterizar –desde su conceptualización por Carl Schmitt– por justificar la concentración del poder en situaciones de excepcionalidad y por establecer como concepto político fundamental la distinción entre amigos y enemigos. Carl Schmitt ya distinguía entre diferentes tipos de decisionismos jurídico-políticos en su obra *La dictadura*, cuando mostraba las diferencias entre una dictadura comisarial y una dictadura soberana. Contra lo que pretende Giorgio Agamben, pienso que Schmitt no pretendía asimilar el ejercicio decisionista contemporáneo a la dictadura comisarial romana, sino que muestra su evolución desde la misma hasta las diferentes formas de estado de sitio. Incluso la referencia de Schmitt a las facultades extraordinarias que otorgaba el Art. 48 de la Constitución de Weimar y su extensión a la inestabilidad económica se alejan mucho de la figura del dictador comisarial. Recordemos que el dictador comisarial era un personaje respetado que, en virtud de su propio prestigio, era comisionado por el Senado –depositario de la *auctoritas*– para que asumiera la plena *potestas* para restablecer el orden frente a una situación de conmoción interior o ataque exterior. Era una dictadura limitada en el tiempo y en las atribuciones, pues no podía extender sus atribuciones más allá de los seis meses y no podía sancionar ni derogar leyes. Sin embargo, podía no respetarlas puntualmente para restablecer el orden. De este modo, se ponía en suspenso una parte de la Constitución para salvar la República, como sucede desde la Revolución Francesa con la figura del estado de sitio, el cual forma parte de nuestro orden constitucional (Art. 23 de la Constitución Nacional de la República Argentina) y, afortunadamente, va cayendo en desuso.

Pero el propio Schmitt termina sosteniendo una dictadura soberana cuando la distinción entre amigos y enemigos se incorpora al interior del propio Estado, cuando las masas irrumpen en la escena política, es decir, cuando del parlamentarismo burgués se pasa a la democracia de masas. La falta de “homogeneidad política” y la excepcionalidad permanente condu-

cen a Schmitt a sostener como única manera viable de gobernabilidad la de un ensamble dictatorial-burocrático, en el cual un líder plebiscitado o meramente aclamado gobierne valiéndose de la tecnocracia.<sup>3</sup>

Sin embargo, a nuestro juicio, se requiere una distinción adicional, a saber, que la concentración del poder no siempre surge de una situación de excepcionalidad genuina o auténtica, sino que la excepcionalidad puede generarse, como ocurriera con el incendio del Reichstag por parte de los partidarios de Hitler. También puede exagerarse: los actuales medios de comunicación permiten hacer que una fogata puesta en primer plano y repetida por los multimedia haga temer que se está incendiando el país. Pero también puede aprovecharse una situación de excepcionalidad genuina para realizar una concentración de poder que conduzca a una política inaceptable en condiciones de normalidad, como veremos más adelante. Ya a fines de la República de Roma comienzan las prácticas cesaristas de generación de inestabilidad con el objeto de concentrar el poder para llevar adelante un proyecto político.<sup>4</sup>

En este punto, es relevante apoyarnos, ahora sí, en la perspectiva –convergente con nuestro tratamiento del decisionismo– de Giorgio Agamben, quien retomando el pensamiento de Walter Benjamin sostiene: “La creación voluntaria de un estado de emergencia permanente (aunque eventualmente no declarado en sentido técnico) devino una de las prácticas esenciales de los Estados contemporáneos, aun de aquellos así llamados democráticos” (Agamben, 2004). Al respecto, expresa que “desde el momento en que ‘El estado de excepción (...) ha devenido la regla’ (Benjamin, 1942, pág. 697), se presenta cada vez más como una técnica de gobierno y no como una medida excepcional (...)” (Agamben, 2004, pág. 32).<sup>5</sup> En ese sentido, se refiere a la delegación legislativa como la expresión más cabal de esta situación en la cual “el poder legislativo se limita a ratificar disposiciones emanadas del ejecutivo con decretos que tienen fuerza-de-ley”. Y cita a J. Tingsten, quien expresa que “un ejercicio sistemático y regular de la institución conduce a la liquidación de la democracia” (Agamben, 2004, pág. 33).<sup>6</sup> Más adelante, Agamben considerará que el estado de excepción es más asimilable a la institución romana del *iustitium* que a la dictadura. No se trata de una nueva magistratura, sino de conferir poderes a los magistrados existentes: “El ilimitado poder del que gozan de hecho *iusticio indirecto* los magistrados existentes resulta no ya de que se les haya conferido un *imperium* dictatorial, sino de la suspensión de las leyes que vinculaban

sus acciones” (Agamben, 2004, pág. 94).<sup>7</sup> Esta desvinculación se realizaba a través de un senadoconsulto.

Es relevante advertir que el propio Agamben toma en cuenta la distinción benjaminiana entre un “estado de excepción real” y un “estado de excepción ficticio”, e incluso entre un “estado de excepción deseado” “con el fin de instaurar el Estado nacionalsocialista” (Agamben, 2004, pág. 26). Precisamente, se refiere –en otros términos– a lo que Schmitt llama, en *Legalidad y legitimidad*, la “revolución legal de Hitler”. Efectivamente, el *Decreto para la protección del pueblo y del Estado*, que suspende los artículos de la Constitución de Weimar referidos a las libertades personales, nunca fue revocado y duró doce años, es decir, hasta el final de la Segunda Guerra Mundial.

Pero Agamben también se refiere a otra experiencia histórica bien diferente durante el mismo año 1933: “Franklin D. Roosevelt llegó así a asumir en 1933 poderes extraordinarios para afrontar la gran depresión, presentando su acción como la de un comandante durante una campaña militar: ‘Asumo sin dudas la guía del gran ejército de nuestro pueblo para conducir un ataque disciplinado a nuestros problemas comunes (...). Estoy dispuesto a comandar según mis deberes constitucionales todas las medidas que requiere una nación golpeada en un mundo golpeado (...). En el caso de que el Congreso falle en adoptar las medidas necesarias y si la emergencia nacional continuara, no me sustraeré a la clara exigencia de los deberes a los cuales me enfrento. Pediré al Congreso el único instrumento que queda para enfrentar la crisis: amplios poderes ejecutivos para emprender una guerra contra la emergencia, tan amplios como los poderes que me serían atribuidos si fuéramos invadidos por un enemigo externo’. Conviene no olvidar que –según el paralelismo ya mencionado entre la emergencia militar y la emergencia económica que caracteriza a la política del siglo XX– el *New Deal* se realizó desde el punto de vista constitucional a través de la delegación (contenida en una serie de *Statutes* que culminan en el *National Recovery Act* del 16 de junio de 1933) al presidente de un poder ilimitado de reglamentación y control sobre cada aspecto de la vida económica del país” (Agamben, 2004, págs. 56-57).<sup>8</sup> No está demás decir que la Gran Depresión fue el resultado de la primera oleada de neoliberalismo –que comenzara a fines del siglo XIX y que las políticas de recuperación del papel del Estado revirtieron–, como tan bien lo analiza Karl Polanyi en su clásico libro *La gran transformación*, en el cual sostiene que el sistema de mercado no puede funcionar sin la intervención del Estado.<sup>9</sup>

En consecuencia, parece conveniente establecer una distinción entre una “dictadura constitucional” y una “dictadura inconstitucional”. En *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo* consideramos a la primera como “decisionismo transicional”, compatible con el Estado de derecho, mientras que a la segunda, “decisionismo dictatorial”, incompatible con el Estado de derecho.

Sin embargo, hay que admitir que Benjamin y Agamben tienen razón cuando expresan que es difícil saber cómo evolucionará una concentración de poder constitucional que perfectamente podría eternizarse y volverse incompatible con el Estado de derecho.<sup>10</sup> Como dice C. J. Friedrich, citado por Agamben: “No existe ninguna salvaguarda institucional capaz de garantizar que los poderes de emergencia sean efectivamente usados con el objeto de salvar la constitución. Sólo la determinación del propio pueblo a verificar que esos poderes sean utilizados para este objetivo puede asegurar que esto se cumpla (...)” (Agamben, 2004, pág. 34).<sup>11</sup> Por eso consideramos que parte del aprendizaje de la ciudadanía consiste en distinguir entre una cosa y otra.

Pero Agamben tiene una perspectiva pesimista a la luz de los acontecimientos del siglo XX y de la política desarrollada por George W. Bush luego del 11-S, pretexto a medida para anular derechos ciudadanos en el interior de EEUU, para mantener detenidos de manera indeterminada a los presos de Guantánamo y para pasar por encima del derecho internacional. Agamben considera que al declararse *Commander in chief of de army*, Bush “está buscando producir una situación en la cual la excepción devenga la regla (...)” (Cf. Agamben, 2004, pág. 58). En esa línea, al cerrar su revelador trabajo, afirma que “el estado de excepción ha alcanzado hoy su máximo despliegue planetario. El aspecto normativo del derecho puede ser así impunemente obliterado y contradicho por una violencia gubernamental que, ignorando externamente el derecho internacional y produciendo internamente un estado de excepción permanente, pretende sin embargo estar aplicando el derecho (...) Del estado de excepción efectivo en el cual vivimos no es posible el regreso al estado de derecho, puesto que ahora están en cuestión los conceptos mismos de ‘estado’ y de ‘derecho’” (Agamben, 2004, págs. 155-156). Sin embargo, inmediatamente considera que se puede intentar “detener la máquina, exhibir la ficción central” de la maquinaria biopolítica productora de superfluización –como decía Hannah Arendt en *Sobre la revolución* o en *La condición humana*–

o “nuda vida”, como prefiere denominarla Agamben. “Política –concluye Agamben– es sólo aquella acción que corta el nexo entre violencia y derecho”.

De eso se trata. Pero para ello, los pueblos tenemos que estar avisados, informados de las posibles manipulaciones que pueden realizarse desde dentro de poder estatal, nacional o extranjero, e incluso de las corporaciones económicas ligadas íntimamente al poder. De otro modo, es posible caer en la trampa de la excepcionalidad ficticia o deseada, generada, exagerada, provocada o aprovechada como técnica manipuladora de concentración del poder para que la población acepte, en estado de aturdimiento, conmoción, incertidumbre y miedo, lo que en una situación normal no aceptaría. Ya no se trata de disciplinamiento de sectores circunscriptos y personas individuales, sino de la manipulación biopolítica de una población entera. Frente a tamaña confusión, la única forma de eludir esta trampa política es la multiplicación de la información; la eliminación de las concentraciones mediáticas y sus aparatos de propaganda, para dar lugar a “múltiples voces”. Se requiere el ejercicio efectivo de la libertad de expresión en una sociedad de masas y del acceso a la información, es decir, del derecho a la comunicación y la construcción del poder comunicativo de las organizaciones sociales.

### **III. El decisionismo como técnica de manipulación política en el gobierno de Menem**

No debemos obviar que las características de las situaciones de excepción en las que asumen Kirchner y Menem son diferentes. A nuestro juicio, el gobierno de Carlos Menem se caracterizó por recurrir a la concentración decisionista del poder en el sentido de una técnica de dominación política que nada tiene que ver con las instituciones excepcionales derivadas de la dictadura comisarial, al aprovechar una situación de inestabilidad económica y política. Precisamente, si había una excepcionalidad genuina, Menem excedió el restablecimiento del orden y aprovechó la situación para poner el Estado al servicio de un nuevo orden, el orden neoliberal.

El acceso adelantado al poder de Menem tuvo que ver no sólo con las propias dificultades del gobierno de Alfonsín, sino con el aprovechamiento

del tiempo que establecía la entonces vigente ley electoral –con colegio electoral–, que fijaba un plazo de seis meses entre la elección y la asunción del gobierno electo. Apenas electo, Menem organiza un gabinete en las sombras y el rol de Domingo Cavallo fue ir a los organismos multilaterales de crédito a solicitar que se interrumpieran los créditos a la Argentina. En un contexto de déficit fiscal, esta asfixia crediticia –sumada a otros factores de inestabilidad que jaquearon al primer gobierno de la transición democrática– da jaque mate al gobierno de Alfonsín, quien tiene que solicitar la asunción adelantada de Menem. Éste, por su parte, establece como condición que el Congreso –que mantendría durante cinco meses la composición previa, dado que recién se renovarían meses después, según los plazos electorales– debía votar la ley de Emergencia Económica y de Reforma del Estado. De este modo, agudizando la excepcionalidad, Menem logra una delegación legislativa que excede lo que diversos autores de derecho constitucional consideran aceptable, al resignar el Congreso facultades que le corresponden y son indelegables.<sup>12</sup> Esa delegación le permite a Menem comenzar a gobernar mediante decretos de necesidad y urgencia para aplicar las políticas neoliberales, para lo cual pone a empresarios de multinacionales como ministros de Economía antes de designar a Domingo Cavallo, quien había sido hasta entonces tácticamente ministro de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, no fueron suficientes el hiperpresidencialismo y la delegación legislativa, sino que el gobierno de Menem fue también por el Poder Judicial, para poder llevar adelante sus planes sin obstáculos: aumentó de cinco a nueve los miembros de la Corte Suprema de Justicia y puso en los juzgados federales –encargados de investigar eventualmente a la Administración Pública– a los denominados “jueces de la servilleta”.<sup>13</sup> Asimismo, suprimió de diferentes maneras la independencia de los diferentes organismos de control, a saber: el Tribunal de Cuentas, la Inspección General de Justicia, la Sindicatura General de Empresas Públicas, y hasta removió a la autoridad de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, que contaba con acuerdo del Senado, para lo cual necesitó de la mayoría automática de la nueva Corte funcional (Agamben, 2004, pág. 98 y ss.). En otros términos, concentró todos los poderes del Estado, guardando solamente las formas de la legalidad, y puso a su servicio a los organismos que debían controlar su gestión.

Asimismo, la Ley de Reforma del Estado habilitó que los medios gráficos adquirieran medios audiovisuales –algo inaudito en países del capita-

lismo avanzado—, comenzando así el proceso de concentración mediática. Esas privatizaciones estuvieron entre las primeras ya en 1989 y permitieron contar con un aparato de propaganda bien lubricado, al servicio de las ideas neoliberales.<sup>14</sup>

Desde nuestro punto de vista, hubo una exageración y un aprovechamiento del recurso a la excepcionalidad, la cual fue utilizada como técnica de dominación política, como planteáramos en *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo* en 2004 y en varios artículos durante los años noventa. Esta técnica de generar, exagerar o aprovechar la excepcionalidad difiere “del orden político en las sociedades en cambio”, como en el planteo de Samuel Huntington o en la “Tesis de Lee” de un ejercicio abierto del libre mercado sostenido por el autoritarismo (liberismo). Esta concentración del poder le permitió profundizar las políticas de transformación económica y social de la Argentina, iniciadas por la dictadura militar en 1976, mediante una política de *shock* que hizo posible “quemar las naves”, es decir, intentar volver irreversibles las transformaciones.<sup>15</sup> De este modo, se produjo una suerte de “destrucción creadora” posibilitada por políticas que no hubieran sido aceptadas en condiciones de normalidad institucional. Lo suyo fue recurrir a la técnica de dominación política —derivada del decisionismo—, que ya no consiste en concentrar el poder frente a la excepcionalidad genuina, sino en exagerarla, provocarla o aprovecharla. En otros términos, recurrió a lo que la economista canadiense Naomi Klein denominó en 2006 la “doctrina del shock”, a partir —precisamente— de las expresiones del ideólogo de la Escuela de Chicago, Milton Friedman, quien —expresa Klein— “articuló el núcleo de la panacea táctica del capitalismo contemporáneo, lo que yo denomino doctrina del shock. Observó que ‘sólo una crisis —real o percibida— da lugar a un cambio verdadero. Cuando esa crisis tiene lugar, las acciones que se llevan a cabo dependen de las ideas que flotan en el ambiente. Creo que ésa ha de ser nuestra función básica: desarrollar alternativas a las políticas existentes, para mantenerlas vivas y activas hasta que lo políticamente imposible se vuelve políticamente inevitable” (Klein, 2007).<sup>16</sup>

Si bien Klein comienza haciendo referencia al aprovechamiento de crisis económicas, desastres naturales y situaciones de conmoción que posibilitan implementar políticas inaceptables de otro modo, luego se refiere a la generación de esa conmoción de diferentes maneras. Entre otros, cita a Mike Battles, un ex directivo de la CIA, quien afirmó: “Para nosotros, el miedo y

el desorden representan una verdadera promesa” (Klein, 2007, pág. 30). En nuestro país, la dictadura genocida tuvo ese objetivo. Para mostrarlo, Klein proporciona información desclasificada en el año 2006 del Departamento de Estado del gobierno norteamericano, en la cual Kissinger pone a disposición del gobierno de la dictadura –a través de Martínez de Hoz– créditos para que actúen rápidamente, “antes de que la cuestión de los derechos humanos se vuelva un obstáculo”. Asimismo, el Ministro de Relaciones Exteriores de la Junta, el 7 de octubre de 1976, reportaba a Kissinger que “las organizaciones terroristas han sido desmanteladas”. A pesar de lo cual –hace notar Klein– luego seguiría la desaparición de miles de personas.<sup>17</sup> No es casual, entonces, que se refiera a la “Carta abierta de un escritor a la Junta Militar” de Rodolfo Walsh.<sup>18</sup> Recordemos que Walsh pone en claro con total lucidez e información rigurosa el propósito de la dictadura en el aniversario del golpe de Estado en su lúcida y heroica “Carta abierta de un escritor a la Junta Militar”. Allí expresa Walsh: “En la política económica de ese gobierno debe buscarse no sólo la explicación de sus crímenes, sino una atrocidad mayor que castiga a millones de seres humanos con la miseria planificada. En un año han reducido ustedes el salario real de los trabajadores al 40%, disminuido su participación en el ingreso nacional al 30%, elevado de 6 a 18 horas la jornada de labor que necesita un obrero para pagar la canasta familiar, resucitando así formas de trabajo forzado que no persisten ni en los últimos reductos coloniales”.<sup>19</sup>

El objetivo real del autodenominado *Proceso de Reorganización Nacional* fue la transformación económica en un sentido regresivo, desmantelando las capacidades industriales, científicas y tecnológicas en línea con una división internacional del trabajo en la cual nuestro lugar seguiría siendo el de una economía primarizada, es decir, mera proveedora de materias primas. Pero la destrucción del proyecto de una matriz económica diversificada y socialmente inclusiva fue profundizada durante el gobierno de Menem, aprovechando y exagerando la excepcionalidad para posibilitar las políticas de mercados autorregulados, con una población aturdida, un Estado estupidizado y un gobierno neopatrimonialista.

Naomi Klein lo expresa de la siguiente manera: “Lo que sucedió en realidad fue que los ciudadanos, en el momento mismo en que recuperaban por fin las libertades que les habían negado durante tanto tiempo y dejaban atrás las cámaras de torturas (...) se vieron sacudidos por un auténtico huracán de shocks financieros –shocks de deudas, de precios y

monetarios— generados por una economía global desregulada y cada vez más volátil (...) el shock de la deuda coincidió (y no por casualidad) con una nueva era en las relaciones Norte-Sur que iba a convertir las dictaduras militares en instrumentos prácticamente innecesarios. Aquél fue el amanecer de la era del ‘ajuste estructural’, también conocida como de la dictadura de la deuda” (Klein, 2007, págs. 218-219).<sup>20</sup>

Al respecto, en el libro de Klein se hace referencia a las expresiones de Michael Bruno, economista principal del Banco Mundial en el ámbito de la economía del desarrollo, quien en una conferencia dictada en 1995 ante la International Economic Association que luego sería publicada por el Banco Mundial “señaló a América Latina como ‘ejemplo destacado de crisis profundas que aparentemente han resultado beneficiosas’ y, en particular, a Argentina, donde, según dijo, el presidente Carlos Menem y su ministro de Economía, Domingo Cavallo, estaban haciendo una gran labor ‘de aprovechamiento del ambiente de emergencia’ que allí se respiraba para imponer un hondo y amplio proceso privatizador” (Klein, 2007, pág. 349).

#### **IV. El decisionismo limitado y transicional de Néstor Kirchner**

En todo juicio hay siempre alguna ponderación. Incluso cuando se trata de subsumir un caso bajo un concepto universal, hay un proceso hermenéutico. A mi juicio, cuando Iazzetta pondera el peso de algunas reformas institucionales de Kirchner, pone en la balanza cargas que quizás pueden distribuirse de otro modo, de manera tal de valorar positivamente algunas mejoras institucionales que ponen de manifiesto que el decisionismo de Kirchner, a diferencia del de Menem, tiene características limitadas y una vocación transicional de quien tuvo que reconstruir la autoridad presidencial y las capacidades elementales del Estado frente al mercado.

Asimismo, no contó con una concentración de poder como Menem. Efectivamente, no contó con una mayoría automática en el Congreso ni, mucho menos, una justicia adicta. No reprimió la protesta social y la política en torno a los derechos humanos se orientó a revertir las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, así como los indultos. Al contrario, se avanzó en términos de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Pero lo fundamental en términos de independencia económica es que Kirchner liberó al país de la dictadura de la deuda –a la que hace referencia Klein– y de las imposiciones del FMI, mediante el megacanje y mediante el pago de la deuda al FMI, de modo que deje de orientar y monitorear la política económica argentina.

La disponibilidad de reservas en el Banco Central y la extraordinaria baja en el porcentaje del PBI destinado al pago de la deuda externa ponen a la República Argentina en una situación diferente, a punto tal de pasar a ser país miembro del G-20, es decir, constituye una de las voces que se oyen en el concierto internacional.<sup>21</sup> Asimismo, la alianza estratégica extra OEA –es decir, sin EEUU– que significa la Unasur constituye un avance en términos de soberanía política de los países suramericanos frente a intromisiones externas.

Con respecto a la mejora institucional que supone una Corte Suprema de la Nación independiente, Iazzetta pondera favorablemente el procedimiento de designación. Aunque no explicita que fue el propio presidente Néstor Kirchner quien mediante el Decreto 222/03 –cuyo contenido fue elaborado por organizaciones de la sociedad civil como la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), entre otros– dispuso autolimitar las facultades discrecionales que la Constitución Nacional le confiere para la nominación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Ese mismo decreto también dispone un procedimiento de consulta a la ciudadanía respecto de la capacidad técnica, moral y compromiso de los candidatos propuestos con el sistema democrático y el respeto de los derechos humanos, de modo de darle mayor transparencia y publicidad a la integración a la Corte Suprema. Quizás no se aprecie suficientemente la importancia de la composición e independencia que tiene la actual Corte Suprema de Justicia de la Nación, a pesar de los fallos, acuerdos e, incluso, avisos, que ya mostraban un nuevo balance en el control y contrapeso de los poderes del Estado.<sup>22</sup>

Al mismo tiempo, no podemos dejar de estar de acuerdo con Iazzetta en que la ley de reglamentación de los DNU es insuficiente, pues se necesita de la mayoría de ambas cámaras para derogarlos, con lo cual basta con que una no se pronuncie o se pronuncie a favor para que un DNU tenga validez. Pero esa ley se sanciona precisamente por el peso de la Corte Suprema, la cual ya

había dejado trascender periodísticamente que no se reconocería la vigencia de nuevos decretos de necesidad y urgencia si no se reglamentaba el Art. 91 Inc. 3 de la Constitución Nacional para habilitar el tratamiento por parte del Congreso, lo cual se hizo, luego de que tres gobiernos incumplieran las cláusulas transitorias de la reforma constitucional de 1994, que establecían un plazo de un año para su reglamentación.<sup>23</sup> En ese sentido, es insuficiente. Pero es un adelanto con respecto a lo que había, particularmente porque, además, permite reclamar una reforma de la ley. Algo parecido ocurrió con la ley reglamentaria que finalmente instituye el Consejo de la Magistratura. Se criticó hasta el hartazgo la predominancia oficialista –a pesar de la unanimidad de los dictámenes– hasta que en 2010 la oposición ganó dos lugares más en la misma. Por supuesto, en el año 2007 Iazzetta no podía preverlo y su papel como intelectual es realizar un análisis crítico, atendiendo a la necesidad de mejorar la calidad institucional de nuestra democracia.

Los denominados “superpoderes” o facultades del Jefe de Gabinete para reasignar partidas de excedentes presupuestarios revelan –para Iazzetta– la “intención de concentrar recursos de autoridad en el Ejecutivo y aumentar su autonomía decisoria” (Iazzetta, 2007, pág. 154). Pero creo que el mismo Iazzetta no consideraría que esto sea un componente decisionista del gobierno de Kirchner. En primer lugar, preexisten al gobierno de Kirchner en el nivel provincial y difícilmente puedan asimilarse al decisionismo, salvo forzando la interpretación. Pero como está instalado en el discurso mediático, pasa a ser parte del sentido común que se trata de un abuso de poder y de un avance del Ejecutivo sobre el Legislativo, sin evaluar la institucionalidad comparada internacional y nacional –es preexistente en el orden provincial– ni algunas cuestiones técnicas que suelen omitirse, como el techo para la asignación de partidas o la estimación del superávit fiscal al momento de enviarse el proyecto de ley de presupuesto al Congreso de la Nación en septiembre de cada año anterior. No cabe duda de que la facultad para la reasignación de partidas debe discutirse. Pero ni para su primer crítico –Rodolfo Terragno cuando era jefe de Gabinete– son asimilables a las arbitrariedades a que pueden dar lugar los DNU. Para Terragno –como explica en su página web–, el mayor problema que plantean es dejar abierta la puja presupuestaria y la competencia de las provincias por los recursos. De allí podría derivarse, para algunas lecturas opositoras, que se trata del recurso a “la caja” del gobierno de Kirchner para disciplinar a los gobiernos provinciales y, en otra lectura, para compensar los problemas de la demora

en sancionarse una nueva ley de coparticipación federal, trabada por los intereses de las provincias pequeñas favorecidas con la coparticipación, desde que durante el gobierno de Alfonsín la provincia de Buenos Aires resignara varios puntos de su propia coparticipación.

En cualquier caso, la delegación legislativa que realiza el Congreso para la reasignación de partidas excedentes por parte del Jefe de Gabinete es incomparable con la delegación legislativa que se realiza en 1989 cuando Menem pone como condición para su asunción anticipada que el Congreso le brinde atribuciones concentradas al Poder Ejecutivo para profundizar las transformaciones de la matriz económica en el sentido neoliberal que comenzara con la dictadura genocida.<sup>24</sup>

El propio Iazzetta establece una distinción, a nuestro juicio tajante, cuando expresa que la crisis de 1989 “No se trataba por ende de una crisis cíclica más –como las que el país había conocido durante el desarrollo del modelo sustitutivo–, sino de una ruptura profunda que permitió remover las restricciones y últimos escollos estructurales que impedían el desarrollo y consolidación de un patrón de acumulación puesto en marcha durante la dictadura militar” –afirma Iazzetta citando a Eduardo Basualdo.<sup>25</sup> Más contundente es aún cuando afirma que tal crisis “abonó el terreno para aceptar y retomar las reformas promercados que habían sido aplicadas manu militari desde la gestión de Martínez de Hoz –profundizando y completando el proceso de desregulación y desmantelamiento del Estado (...)” (Iazzetta, 2007, pág. 159). Por el contrario, reconoce que si en la crisis de 1989 “la desprolijidad institucional era entendida como parte inevitable de la ‘destrucción creadora’ que acompañaba a las reformas neoliberales”, la crisis de 2001 que “implosionó el sistema político” remite a una “modalidad de ejercicio del poder que se activa en condiciones de ingobernabilidad que ponen a prueba la supervivencia del régimen democrático. En esas dramáticas circunstancias –sigue Iazzetta– descubrimos que la democracia no es sólo un régimen que garantiza elecciones y derechos ciudadanos, sino también (...) un sistema de gobierno que se valida ante la sociedad ofreciendo respuestas a sus problemas acuciantes. Ello crea a su vez una situación dilemática, pues la concentración de recursos de la autoridad que resulta necesaria para salvar a la democracia en un momento puede en otro convertirse en un obstáculo para perfeccionarla” (Iazzetta, 2007, págs. 154-155).

Al respecto coincidimos con Iazzetta. Pero entendemos que esa concentración de poder no constituye una alternativa incompatible con el respeto de las instituciones, sino que es una alternativa compatible y, en consecuencia, es un dilema, sino un pseudodilema. Efectivamente, si en el caso de Menem estuvimos frente a una concentración abusiva de poder, en el caso de Kirchner no hubo tal concentración y se trató de una situación transicional para recuperar plenamente el Estado de derecho en términos de democracia constitucional, con todo lo que ello supone en términos de derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, pero también civiles y políticos, es decir, en términos de libertades políticas y calidad institucional. En ese sentido, el respeto por las organizaciones sociales y la no criminalización de la protesta —a pesar de todas las presiones para reprimirla— son un ejemplo cabal de respeto por las libertades de todos, no sólo de las de los propietarios.

Néstor Kirchner accedió al gobierno en un contexto de excepcionalidad genuina y con una legitimidad de origen muy precaria, debido a la retirada de Menem del *ballotage*, retirada que no tenía otro sentido que horadar su poder con el objeto de hacer imposible la gobernabilidad. Como ya dijimos, se atribuye al subdirector del diario *La Nación* en 2003 —sin que a la fecha fuera refutado—, el gobierno de Kirchner no duraría más de un año.<sup>26</sup> Frente a esos intentos de socavamiento del poder, Kirchner ensaya diferentes políticas de alianzas, pero comienza a identificar “enemigos” permanentemente para ir marcando la agenda pública y para construir una identidad política con poder real para revertir las políticas neoliberales y reconstruir la capacidad estatal. Es decir, para enfrentar a los fuertes intereses corporativos que venían marcando las políticas del Estado desde 1976 y desde 1989 venían colocando a sus tecnócratas en lugares estratégicos del Estado. Como ya expresamos en otro lugar, la distinción entre amigos y enemigos para la creación de una identidad política no es exclusiva del decisionismo.<sup>27</sup> Menos aún si esa distinción tiene como criterio de demarcación los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Asimismo, debería atenderse a que no toda delegación legislativa es incorrecta. Existe una delegación delegativa denominada “impropia”, que es correcta en tanto el Congreso no delega facultades “propias” sino facultades reglamentarias. Sobre este respecto, cabe tener en cuenta también las expresiones de Arturo Sampay, uno de los inspiradores de la reforma constitucional de 1949, jurista iusnaturalista y antidecisionista. Sampay

expresa que la propia dinámica del Estado social conduce a otorgar mayores facultades al Poder Ejecutivo. Al respecto expresa: “La extrema simplificación del procedimiento legislativo se manifestó en las autorizaciones, de amplitud progresivamente mayor, que los cuerpos legislativos hacían a los órganos ejecutivos y administrativos para que dictaran decretos y disposiciones con fuerza de ley” (Sampay, 1965, pág. 51).

Para concluir, consideramos que efectivamente hubo un ejercicio decisionista del poder por parte de Kirchner, pero se trató de un decisionismo transicional, en el sentido de una construcción de poder para restablecer el orden; no cualquier orden; sino precisamente un orden basado en los derechos fundamentales consagrados por nuestra Constitución Nacional, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales olvidados o postergados por quienes miran la Constitución con un solo ojo: el derecho. En ese sentido, tampoco se observó una intención decisionista de desmovilización de las organizaciones sociales, sino que –como se comprobaría más tarde– el empuje de las organizaciones sociales sería necesario para que finalmente el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, quien tomó la posta de esa transición, implementara la Asignación Universal por Hijo y la Ley de Servicios de de Comunicación Audiovisual.<sup>28</sup>

## Notas

1. Lo utiliza el periodismo más cercano al oficialismo, como es el caso de Mario Wainfeld, en un sentido parecido al de “estilo decisorio” que veremos más adelante. También notas de Natalio Botana en el diario *La Nación*, planteando una pretensión hegemónica. En el diario *La Gaceta* de Tucumán llegaron a modificar el año de publicación de *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo* –publicado a los 20 años del regreso a la democracia– pretendiendo que se había publicado a los 25 años del regreso de la democracia para atribuir y asimilar al oficialismo provincial nuestro análisis sobre el decisionismo y críticas al menemismo (ver edición del 02-11-2008). Como ejemplo extremo, retórico y forzado desde la política opositora hay múltiples declaraciones de la diputada Lilita Carrió, quien se refiere a “la dictadura de los K”. Expresiones curiosas, teniendo en cuenta que la actual Presidente no llegó a sancionar 10 decretos de necesidad y urgencia en tres años de mandato. Además, no tiene una mayoría en el Congreso y, mucho menos, una Corte adicta. Además, cuando fue legisladora fue crítica del decretismo, aun durante el gobierno de Néstor Kirchner.

2. El Decreto 527/05 en rigor expresa en su Art.1º: "Suspéndese por el plazo de DIEZ (10) años los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas (...)" En los considerandos aduce una situación de excepcionalidad para recurrir a la atribución de dictar decretos de necesidad y urgencia que brinda el Art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional: "Los considerandos precedentes evidencian circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de leyes". Al respecto nos referimos en Flax, J., "Multimedia y conflictividad", *Actas de las Jornadas Nacionales de Ética 2009*, Academia de Ciencias, Buenos Aires, 2010.
3. Al respecto puede verse el Capítulo 5 de Flax, J. (2004).
4. Al respecto nos referimos extensamente en la Introducción, el cap. 3 y el cap. 5 de *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*, Buenos Aires, Biblos, 2004, y en artículos publicados previamente, algunos de los cuales son discutidos por Jorge Dotti (2000) en el capítulo "Disparen sobre el decisionista", libro que a su vez discutimos en Flax, J. (2004).
5. Se refiere a Benjamin, W., *Tesis de filosofía de la historia* (1979).
6. Agamben cita de Tingsten, H. (1934), *Les Pleins pouvoirs. L'expansion de pouvoirs gouvernementaux pendant et après la Grande Guerre*, París, Stock.
7. Agrega Agamben: "El haber confundido estado de excepción y dictadura es el límite que ha impedido tanto a Schmitt en el año 1921 como a Rossiter y a Friedrich después de la Segunda Guerra Mundial resolver las aporías del estado de excepción. En todos estos casos el error era interesado, ya que ciertamente era mucho más fácil justificar jurídicamente el estado de excepción inscribiéndolo en la tradición prestigiosa de la dictadura romana que restituyéndolo a su auténtico, pero más oscuro, paradigma genealógico en el derecho romano: el *iustitium*. Desde esta perspectiva, el estado de excepción no se define, según el modelo dictatorial, como una plenitud de poderes, un estado pleromático del derecho, sino como un estado kenomático, un vacío e interrupción del derecho". Ídem, pág. 95.
8. La cita de Agamben corresponde a Roosevelt, F. D. (1938), *The Public Papers and Addresses*, vol. 2, Random House, New York.
9. Polanyi encuentra en la ideología de los mercados autorregulados las causas de la Gran Guerra, primero, y de la Gran Depresión, luego. El prólogo a la edición de 2001 fue realizado por Joseph Stiglitz, reconociendo el valor del análisis crítico de Polanyi, particularmente porque no se limita al subsistema que pretende abstraer la economía positiva neoliberal. Asimismo, considera, refiriéndose a las políticas de los organismos multilaterales de crédito: "¡Cuánto mejores habrían sido

las políticas que defendían de haber leído y, tomado con seriedad, las lecciones de este libro!”. Cf. Polanyi, K. (2003).

10. Al respecto, Agamben cita a C.L. Rossiter (1948), *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, Harcourt Brace, New York. Rossiter, ocho años después de que Benjamin lo expresara en su octava tesis sobre la historia, dice: “Al describir los gobiernos de emergencia en las democracias occidentales, este libro pudo haber dado la impresión de que las técnicas de gobierno tales como la dictadura del ejecutivo, la delegación de poderes legislativos y la legislación a través de decretos administrativos son por naturaleza puramente transitorias y temporarias. Una impresión tal sería ciertamente equívoca (...). Los instrumentos de gobierno aquí descriptos como dispositivos temporarios de crisis han devenido en algunos países, y pueden devenir en otros, instituciones durables y permanentes inclusive en tiempos de paz”. Citado por Agamben en *Ibid.*, pág. 36.
11. Agamben cita a Friedrich, C.J. (1950). *Constitutional Government and Democracy*, Ginn, Boston.
12. Como explican los constitucionalistas Sabsay y Onaindia, la delegación legislativa se incluye en la Constitución Nacional, reformada en 1994, en el Art. 76, con el objeto de limitarla: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca (...)”. Pero el Congreso no delimitó esas bases y todo quedó, en última instancia, sometido a la retórica jurídica de la mayoría automática de la Corte. Sin embargo, ya existía amplia jurisprudencia sobre esa limitación. En ese sentido, se distingue entre una “delegación impropia” cuando el Poder Legislativo no delega sus funciones indelegables, sino que “se encarga a una autoridad dictar normas que persiguen la actividad legislativa dentro de una materia y de límites determinados sin renunciar al poder de contralor ni pierde competencia sobre la materia delegada. Asimismo, hay materias sobre las que en ningún caso puede haber delegación, derecho civil, penal, fiscal. Una “delegación propia” o de funciones propias del Poder Legislativo se considera inconstitucional. Los autores presentan múltiples ejemplos de abuso mediante decretos que exceden las facultades delegadas mediante la Ley 23.696 de Reforma del Estado y la Ley 23.697 de Emergencia Económica. Cf. Sabsay, D. – Onaindia, J. (2004). Cf. Pág. 245 y ss.
13. Al respecto, Horacio Verbitsky expresa: “Con la atractiva metáfora de que había recibido un país en llamas, Menem se lanzó a acumular poder para sofocarlo, sin preocuparse demasiado por las formas. En septiembre de 1989 el Congreso con mayoría radical le delegó sus facultades para vender el patrimonio social como mejor le pareciera. En diciembre la mayoría oficial en el Senado permitió que la ampliación

- de la Corte fuera sancionada en dos semanas" Verbitsky, H. (1991), pág. 83. En un apartado anterior indica que la razón principal para contar con una corte alineada con el Poder Ejecutivo era, en primer lugar, el riesgo de que se declararan inconstitucionales las leyes de emergencia y, en segundo lugar, que no se llevara a juicio a militares acusados por delitos de lesa humanidad. Cf. Verbitsky, H. (1991), cf. pág. 70 y ss.
14. En Corbalán, M.A. (2002) se exhibe el papel fundamental que jugaron los medios en la generación de una opinión pública favorable a los cambios promovidos, primero, por la Comisión Trilateral y, luego, por los organismos multilaterales de crédito. Es particularmente esclarecedor al respecto el capítulo VI, denominado "Persuasión y violencia simbólica"
  15. La expresión la utiliza Oscar Oszlak (1999) en "Quemar las naves (o cómo lograr reformas irreversibles)", pág. 73 y ss. La usa precisamente para referirse a la reforma del Estado de primera generación, es decir, a la disminución de la dimensión estatal durante las reformas neoliberales: "Cuando desde Tabasco Hernán Cortés decidió marchar sobre México para extender los dominios de España en el nuevo continente, algunos de sus hombres se opusieron, pretextando lo exiguo de sus fuerzas y lo peligroso de la aventura. Tomó entonces una decisión heroica, que la historia convertiría en metáfora de los actos irreversibles: ordenó 'quemar' las naves, con lo cual imposibilitó cualquier marcha atrás de parte de sus hombres. La metáfora se aplica a menudo cuando está en juego una decisión crucial y no cabe volver atrás una vez adoptada. A partir de ese momento, *alea jacta est*: sólo es posible funcionar bajo las nuevas condiciones impuestas por una decisión irreversible"
  16. Klein, N. (2007), pág. 27. Klein cita el influyente libro de Milton Friedman, *Capitalismo y libertad*.
  17. Al respecto afirma Naomi Klein: "En marzo de 2006 el Archivo de Seguridad Nacional de Washington publicó las actas recién desclasificadas de una reunión del Departamento de Estado que tuvo lugar sólo dos días después que la Junta argentina perpetrara su golpe de Estado en 1976. En la reunión, William Rogers, subsecretario de Estado para América Latina, le dice a Kissinger que 'es de esperar que haya bastante represión, probablemente mucha sangre, en Argentina muy pronto. Creo que van a tener que dar muy duro a los disidentes de los sindicatos y a sus partidos'". Ídem, pág. 136.
  18. En Ídem, pág. 135 y ss., Klein se refiere largamente a la figura de Rodolfo Walsh.
  19. Walsh, Rodolfo, "Carta abierta de un escritor a la Junta Militar" editada como apéndice de *Operación Masacre*, Ediciones de la

Flor, Buenos Aires, 2001, pág. 232. En una nota al pie de su texto Walsh menciona como fuente de sus datos a la Unión de Bancos Suizos.

20. Asimismo, expresa más adelante: "En Argentina, la enorme deuda traspasada por la Junta Militar (de 45.000 millones de dólares) creció con rapidez hasta alcanzar los 65.000 millones en 1989, y la misma situación se reprodujo en países pobres de todo el mundo (...). Fue en ese punto donde la teoría de Friedman empezó a reforzarse a sí misma. Cuanto más seguía sus recetas la economía global (tipos de interés flotantes, precios desregulados y economías orientadas a la exportación), más proclives a las crisis se volvía el sistema, lo que provocaba cada vez más debacles como las que propician las circunstancias en las que, según el propio Friedman, más dispuestos están los gobiernos a seguir al pie de la letra sus radicales consejos" (págs. 216-217).
21. Cabe señalar que del 150% con respecto al PBI en 2001, pasó actualmente al 55% del PBI. Por su parte, el pago de intereses pasó del 5% en 2002 al 2% actualmente.
22. Por ejemplo, con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales la Corte Suprema en su actual conformación modificó la doctrina predominante sobre el carácter meramente programático de los mismos y ordenó brindar alimentación a familias en estado de riesgo alimentario. Otro tanto hizo con respecto al derecho a la salud y ni qué decir de la movilidad jubilatoria. La modificación en la orientación de los fallos puede verse en las publicaciones que los diferentes volúmenes que realizara la Asociación por los Derechos Civiles sobre el respecto. Cf. *La Corte y los derechos civiles*, Asociación por los Derechos Civiles-Siglo XXI, Buenos Aires, 2008. Asimismo, acaba de hacer lugar a un amparo en torno al Art.161 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, con lo que al menos queda claro que está lejos de ser una "corte adicta" como fuera cuando Menem modificó su composición pasando de tener cinco a tener nueve miembros para disponer de una mayoría automática que colaborara en su concentración de poder. A modo de ejemplo baste recordar el *per saltum* para allanar la privatización de Aerolíneas Argentinas o fallos a favor del gobierno en casos de precarización laboral a los que no alcanzaba la delegación legislativa del Congreso.
23. En otros sentidos, esa transición que debía durar un año aún se halla inconclusa, por ejemplo en lo que a las atribuciones de la Auditoría General de la Nación se refiere, como reitera una y otra vez su titular, propuesto por la oposición, Leandro Despuy.

24. De hecho, la expresión “superpoderes” se acuñó luego en 1996 durante el mismo gobierno de Menem para referirse a otra cosa, a saber, a la cantidad de prerrogativas que el Congreso le otorga al Poder Ejecutivo mediante las leyes 24.629 y 24.631 –referida además a materia impositiva– para realizar la denominada “Segunda Reforma del Estado”. Un constitucionalista como Alberto Manuel García Lema consideró inconstitucional –atendiendo al Art. 76 de la Constitución Nacional, que prohíbe la delegación legislativa– que el Congreso delegara “en bloque” todas sus facultades legislativas sobre una materia. Cf. Sabsay - Onaindia (2004), págs. 259-260.
25. Iazzetta cita de Basualdo, Eduardo, *Sistema político y modelo de acumulación*, Buenos Aires, UNQUI-FLACSO e Idep, 2001.
26. El domingo 18 de mayo de 2003, Horacio Verbitsky escribió la siguiente columna:  
 “El pliego de condiciones a Kirchner  
 El último discurso de campaña de Néstor Kirchner comenzó a leerse cuando se apagaban los reflectores y el telón despeinaba en su caída la calva del ex candidato Carlos Menem. Kirchner habló sin saber que ya era el presidente electo, algo que no ignoraba el subdirector del diario La Nación, Claudio Escribano, cuando ocupó con una proclama la portada del diario de los Saguier. No sólo escribió que ‘la Argentina ha resuelto darse gobierno por un año’, sino que además atribuyó la frase a un amenazador ente genérico que denominó ‘Washington’. Sugerimos ver la nota completa en [www.pagina12.com](http://www.pagina12.com), 18-05-2003.
27. En Flax, J., *La democracia atrapada* (2004), pág. 233, mencionamos que Hannah Arendt comenta que el razonamiento sobre el origen de la oposición política planteado por el Marqués de Argenson es tan de sentido común, que por eso Rousseau no le dio mayor importancia y lo incluyó en una nota sin darle mayor tratamiento. Cf. Arendt, Hannah, *Sobre la revolución*, Buenos Aires, Alianza, 1992, nota 24.
28. Sobre la importancia de la actividad de los movimientos sociales y la necesidad de construir poder comunicativo para evitar los riesgos de abusos de poder que supone que los ciudadanos se desentiendan de sus responsabilidades, como bien dice Iazzetta, en tanto “toda democracia representativa conlleva inevitablemente a algo de “delegación”(…), nos referimos en Javier Flax, “Insuficiencia de la representación política y nuevas instancias de participación democrática”, en *Diálogo Político* Año XXVII, N°2, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, junio de 2010.

### Referencias bibliográficas

- AAVV (2008). *La Corte y los derechos civiles*, Buenos Aires, Asociación por los Derechos Civiles-Siglo XXI.
- AGAMBEN, G. (2004). *Estado de excepción*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora.
- ARENDT, H. (1992). *Sobre la revolución*, Buenos Aires, Alianza.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Entre el pasado y el futuro*, Barcelona, Península.
- BENJAMIN, W. (1979). *Tesis de filosofía de la historia*, editadas en castellano en *Discursos ininterrumpidos*, Madrid, Taurus.
- BOTANA, N. (2006). *Poder y hegemonía. El régimen político después de la crisis*, Buenos Aires, Emecé.
- CORBALÁN, M. A. (2002). *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento*, Buenos Aires, Biblos.
- DOTTI, J. (2000). *Carl Schmitt en Argentina*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- FLAX, J. (2004). *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*, Buenos Aires, Biblos.
- FUKUYAMA, F. (2004). *La construcción del Estado*, Buenos Aires, Ediciones B.
- LAZZETTA, O. (2007). "Los rostros del decisionismo en Argentina. Revisando el debate de los años noventa sobre la democracia", en Emiliozzi, S. - Pecheny, M. - Unzué, M. (comps.), *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- KLEIN, N. (2007). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Paidós.
- OSZLAK, O. (1999) "Quemar las naves (o cómo lograr reformas irreversibles)", en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 6, N°14.
- POLANYI, K. (2003). *La gran transformación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SABSAY, D. - ONAINDIA, J. (2004). *La Constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Errepar.
- SCHMITT, C. (1982). *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza.
- \_\_\_\_\_ (1985). *La dictadura*, Madrid, Alianza.
- \_\_\_\_\_ (1971). *Legalidad y legitimidad*, Madrid, Aguilar.
- SAMPAY, A. (1965). *Carl Schmitt y la crisis de la ciencia jurídica*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- VERBITSKY, H. (1991). *Robo para la corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires, Planeta.
- WALSH, RODOLFO (2001). "Carta abierta de un escritor a la Junta Militar", en *Operación Masacre*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor.

## RESUMEN

Esta tarea de revisar el decisionismo surge del desafío de intentar establecer diferencias entre los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner en cuanto a sus características decisionistas. Ello es porque encontramos esa asimilación no solamente en algún discurso periodístico y en el discurso político opositor, sino también en trabajos académicos que, intentando establecer diferencias, encuentran que se trata del mismo modo de ejercer el poder, con diferentes objetivos. Nosotros consideramos que hay claras diferencias en el modo de ejercer el poder por esos diferentes objetivos. También encontramos que el punto de partida de ambos gobiernos y el correlato institucional son distintos. Aprovechando algunas categorizaciones, veremos que, a pesar de algunas similitudes aparentes, se trata de diferentes tipos de decisionismo. Uno incompatible con la democracia constitucional y otro compatible, como momento refundante de la democracia constitucional, pero que requiere ser dejado de lado en un momento posterior, como efectivamente está ocurriendo.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - Nº 2 - Junio, 2011

# **Decisionismo transicional y programático en Argentina y América Latina**

Marcos Novaro

## **I. Introducción**

Es casi un lugar común sostener que el decisionismo ha sido una constante de la vida política argentina y de la latinoamericana en general. Esta es, al menos, una primera conclusión que podría extraerse de considerar la gravitación que han tenido los buenos o malos desempeños de los presidentes para los resultados logrados por los diferentes gobiernos, o el grado de autonomía en la toma de decisiones y monopolio de la iniciativa política de que ellos han disfrutado frente a los legislativos, sus propios partidos, los niveles subnacionales de gobierno o los tribunales. Conclusiones de este o similar tenor hallamos en estudios ya clásicos sobre los sistemas democráticos latinoamericanos, como por ejemplo los de Guillermo O'Donnell (1991), y también en análisis más recientes sobre la persistente precariedad institucional argentina (Levitsky - Murillo, 2006).

Sin embargo, un simple ejercicio comparativo entre distintos momentos de la experiencia democrática argentina, y entre nuestro caso y el de otros países de la región, puede echar luz sobre las enormes variaciones que existen a este respecto y los cambios experimentados a lo largo del tiempo, así como sobre los distintos “usos” que el decisionismo

### **MARCOS NOVARO**

Sociólogo y doctor en Filosofía. Dirige el Programa de Historia Política en el Instituto Gino Germani de la UBA y el Centro de Investigaciones Políticas. Profesor de Teoría Política Contemporánea e investigador independiente del Conicet. Entre sus publicaciones recientes se encuentran *Historia de la Argentina (1955-2010) (Siglo XXI)* y *Cables secretos (Edhasa)*.

puede adquirir en función de los proyectos políticos que los presidentes adoptan. Tras dicho análisis, para adelantar nuestras conclusiones, se postulará la coexistencia de dos factores que resultan fundamentales tanto para comprender bajo una nueva luz el problema como para relativizar algunas de las presunciones que demasiado rápidamente se suelen extraer respecto del mismo: en primer lugar, la flexibilidad de los sistemas presidenciales latinoamericanos para fortalecer los recursos decisionistas, la iniciativa y autonomía de los presidentes en contextos de crisis o emergencia, y retrotraer esa situación una vez recuperada la estabilidad debería considerarse como un rasgo positivo de los mismos más que como una anomalía o señal de debilidad; en segundo lugar, el carácter programático, por oposición al meramente instrumental, limitado a los momentos de crisis, que el decisionismo adquiere en los gobiernos o regímenes populistas radicales, puesto que en ellos el ejercicio regular del gobierno se vuelve arbitrario y se someten a la discrecionalidad presidencial cuestiones fundamentales ya no sólo de la vida institucional sino también de la economía de estos países. Para desarrollar estos argumentos procederemos en primer lugar a una comparación entre dos presidencias recientes argentinas, las de Menem y las de los Kirchner; y en segundo lugar, a una comparación entre las presidencias kirchneristas y otros gobiernos latinoamericanos, tanto de corte populista radical como de izquierda moderada o socialdemócrata y de centro-derecha.

## **II. Menem y los Kirchner en perspectiva comparada**

Al comparar el decisionismo de Kirchner y el de Menem es posible adoptar cualquiera de las siguientes tres posiciones: identificarlos (que es lo que hace en términos generales Iazzetta, 2007), diferenciarlos para sostener que el kirchnerista es más moderado, más justificado, en suma, “mejor” (tal como plantean Flax, en su trabajo publicado en este mismo volumen; Cheresky, 2006; Nazareno, 2010; etc.), o también diferenciarlos pero para destacar los perjuicios particularmente graves e “innecesarios”, es decir, no forzados por las circunstancias, que se han derivado y continúan derivando de este último. Esta última es la posición que en lo que sigue desarrollaremos.

El argumento básico será el siguiente: mientras que el decisionismo menemista fue *instrumental*, es decir, fue el recurso escogido para instrumentar una política que en sí misma apuntaba a crear y consolidar reglas de juego institucionales y económicas estables, lo que significaba propender a desconcentrar y despersonalizar el poder porque se reducía en el tiempo el margen de libertad para el ejercicio del arbitrio de los gobernantes, el decisionismo kirchnerista es *programático*, es decir, es parte esencial y constitutiva del orden que el proyecto gubernamental aspira a instaurar, en detrimento tanto de los mercados como de otras formas institucionales de regulación como ser los pactos corporativos, los mecanismos de competencia y acuerdo intra e interpartidaria, y más en general el Estado de derecho y la división de poderes republicana. El factor fundamental que explica esta compatibilidad programática entre kirchnerismo y decisionismo reside en la naturaleza eminentemente “política” de dicho proyecto: se trata de un populismo radical que reforzó el “capitalismo político” imperante históricamente en el país e instauró un fuerte centralismo fiscal, y además evolucionó a lo largo del tiempo en dirección a un reforzamiento de los rasgos predatorios de ambos sistemas, y se volvió por lo tanto más y más incompatible con la limitación del poder presidencial, e incluso con su acotamiento dentro de una “esfera de influencia” diferenciada de otras esferas. Este régimen necesita producir decisiones que premien y castiguen a unos u otros actores políticos y sectoriales, según su disposición a colaborar con el vértice del poder; esto es, necesita de la creación de más y más oportunidades para la intervención particularista del vértice del poder en la economía, para la acumulación de recursos fiscales en dicho vértice y la distribución discrecional de esos recursos entre los actores sociales, económicos y políticos.

Empecemos por Menem. Él inició su primera presidencia con un estilo fuertemente decisionista, y se podría decir que lo hizo tanto por necesidad como por elección. La crisis fiscal, económica y social en medio de la que asumió duró dos largos años y estuvo signada por déficits fiscales muy elevados, picos hiperinflacionarios, estallidos sociales en provincias, intensos conflictos dentro del partido de gobierno y con los gremios, etc. Menem eligió además un tipo de políticas para hacerle frente a este contexto que exigía concentrar al máximo el poder de decisión en sus manos: reformas aceleradas en todo el Estado y la economía al mismo tiempo, y planes de shock para contener los desequilibrios fiscales y monetarios. La delegación

de facultades legislativas, la emisión masiva de decretos y el desconocimiento de límites legales e incluso constitucionales a sus decisiones fueron una marca característica de las iniciativas escogidas. También lo fueron la asignación discrecional de premios y castigos, en la forma de oportunidades de negocios, por ejemplo concesiones y privatizaciones, o de compensaciones de otro tipo a sectores empresarios y gremios, etc., con la que se buscó crear aliados y desactivar o dividir a posibles adversarios.

Pero una vez que la emergencia fue quedando atrás, comenzó a tomar forma otro rasgo esencial de esas iniciativas de reforma: como parte de este marcado decisionismo de la gestión, se puso el acento en el “autoatamiento” del gobierno a nuevas reglas de juego (Palermo, 1990; Palermo - Torre, 1992; Palermo - Novaro, 1996). En general, este atamiento significó la puesta en vigencia y el fortalecimiento de reglas extremadamente exigentes y muy difíciles de cambiar. Este fue el caso paradigmático de la ley de convertibilidad. Pero también, antes de que ella se pusiera en vigencia, en abril de 1991, se ensayó esta pauta de “reglas rígidas y exigentes” en los marcos regulatorios de los servicios públicos y, tal vez lo que fue más significativo, en los pactos fiscales. En todos esos terrenos, el gobierno nacional, usando instrumentos decisionistas, autolimitó sus posibilidades futuras de tomar decisiones autónomas, es decir, de seguir ejerciendo el poder en forma discrecional. Desde entonces, la política monetaria sería muy rígida y exigente para el fisco, no podría emitir a voluntad, la política fiscal y la asignación de partidas estaría fuertemente limitada por los acuerdos federales, establecidos en los sucesivos pactos fiscales y refrendados en los presupuestos, y precios esenciales de la economía como son las tarifas de servicios se fijarían de acuerdo con reglas muy estrictas de actualización, prohibición de subsidios cruzados, etc., que incluirían en algunos casos el “atamiento” a la inflación internacional y planes de inversión de largo aliento, también de cumplimiento obligatorio.

¿Por qué Menem y el menemismo siguieron este camino? En parte lo hicieron por las condiciones reinantes: la crisis había puesto en peligro en reiteradas ocasiones la supervivencia del gobierno y reveló la ausencia de una capacidad mínima del Estado de imponer el orden; remediarla exigía la formación de instituciones capaces de sostener mínimamente la autoridad del Estado frente a los actores particulares, en especial, aunque no únicamente, los empresarios que con sus comportamientos especulativos demolían cualquier intento de fijar un valor a la moneda, regular los in-

tercambios económicos y detener la especulación; y dado que el problema esencial para crear esta autoridad estatal era hacer creíbles ciertas reglas de juego muy esenciales de la vida económica, era imperioso que esas reglas se pusieran en primer plano y se asegurara su cumplimiento.

Además, la presidencia se enfrentaba en el terreno político, dentro del peronismo y fuera de él, con poderes autónomos capaces de bloquear sus proyectos a través del rechazo parlamentario (dado que las bancadas legislativas del oficialismo estaban muy divididas sobre los planes de ajuste y reforma), la intervención de la justicia (que efectivamente suspendió, en ocasiones, procesos de privatización y otras medidas) o de la formación de una nueva mayoría electoral en el corto plazo. Por lo que acordar con al menos algunos de esos poderes de veto fue vital para asegurar la viabilidad de esas medidas y, con ella, la sobrevivencia del presidente. De la misma manera, sería esencial su colaboración para ampliar su horizonte temporal una vez que la crisis empezó a quedar atrás y buscó habilitar la reelección. Los pactos fiscales, así como también el pacto de Olivos, no se entenderían fuera de este marco de alta competencia y riesgos casi constantes y muy inmediatos de pérdida de control gubernamental sobre la situación. De allí que en esos pactos el menemismo se viera obligado a ser generoso con sus contrapartes: por caso, en términos de recursos, las provincias obtendrían valiosas concesiones, como ser las transferencias automáticas y una participación importante en las futuras alzas de la recaudación, así como una protección contra eventuales caídas, a través del llamado “piso mínimo”. Esos costos resultaron aceptables para el gobierno nacional, dado que le permitían alcanzar su objetivo prioritario, que era la imposición de nuevas reglas, y no sólo de su voluntad. Porque, finalmente, lo que estaba en el origen de los problemas de gobierno era la evidencia de que su voluntad, cualquiera fuera, no bastaría para superar la emergencia hiperinflacionaria.

La experiencia de sucesivos planes de shock frustrados entre 1989 y 1991 es elocuente a este respecto: fue recién después de varios intentos fallidos que Menem y su gobierno encontrarían una salida, a través de una regla suficientemente rígida, exigente y limitante de sus márgenes de libertad como para ser creíble y volverse efectiva contra la especulación cambiaria y los picos hiperinflacionarios. La convertibilidad por ley y sin plazo de caducidad operó como una promesa hacia el futuro que descartaba cualquier posibilidad de que el gobierno discrecionalmente emitiera moneda o creara cualquier otra situación que provocara la devaluación del peso.

Operó a favor de esto también una premisa “programática” firmemente adoptada por esa gestión: la de que un gobierno con poco margen de libertad era la mejor solución para un país que había vivido décadas de inestabilidad y discrecionalidad de todos los signos y tenores. De allí que Menem debiera ser, para los promotores del programa, para sus beneficiarios y sus evaluadores externos e internos con poder de veto, el “último decisionista”: debía dar paso a un orden de reglas fijas cuya eficacia se descontaba y que necesitarían en el futuro de gobiernos fuertemente limitados, mientras más limitados mejor. El repudio de la “autonomía de la política” presuponía así una apuesta por la “normalidad republicana”, que si toleraba alguna autonomía, era la de los actores particulares y externos capaces de sancionar en forma inmediata comportamientos irresponsables de “los políticos”, en los que nunca se debería volver a confiar en demasía. Menem se acomodó plenamente a estas premisas, aunque hiciera a la vez un esfuerzo por conservar para sí márgenes de libertad que le permitieran beneficiar a sus aliados y prolongar lo más posible su control sobre ese “limitado” poder político. Así, se entiende que fortaleciera la autonomía del Banco Central, asegurándose a la vez de poner al frente del mismo a estrechos aliados suyos, y lo mismo hizo con los concursos para cubrir los cargos superiores de la administración, etc.

Esto explica además que, pasada la emergencia, desde mediados de 1991, los decretos de necesidad y urgencia (DNU) disminuyeran abruptamente en número y relevancia, que las reformas desde ya antes de la puesta en marcha de la convertibilidad se empezaran a implementar a través de leyes, aprobadas en trámites legislativos que supusieron las más de las veces nuevos pactos con los gobernadores y fuertes cambios a los planes originales del Ejecutivo nacional: tal fue el caso con la reforma previsional y de la reforma constitucional a la que ya nos referimos.

No estamos aludiendo con esto a bondades o defectos, a la consistencia o inconsistencia de esas nuevas reglas y reformas: de hecho, se vería muy pronto que los pactos fiscales no eran muy compatibles que digamos con la convertibilidad, porque imponían pisos mínimos de transferencias en ascenso independientes de la evolución de la recaudación nacional. Pero esa es precisamente la raíz del problema que sellaría la suerte del nuevo régimen: reglas extremadamente rígidas harían casi imposibles las correcciones, así como la toma de decisiones discrecionales ante nuevas situaciones de crisis, impidiendo cambios acotados que previnieran la caída del sistema en su conjunto.

Lo que importa para el argumento no es tanto este punto sobre la suerte final del régimen político y económico creado en los años noventa como la dinámica de relación entre decisiones y reglas que él supuso: el gobierno nacional, cuando pudo elegir, lo hizo a favor de reglas estrictas y del empoderamiento de las mismas. ¿Lo hizo por espíritu republicano? Ciertamente no: lo hizo esencialmente por necesidad, porque la experiencia de una crisis muy prolongada que demolió los instrumentos básicos para asegurar la gobernabilidad, y las presiones del entorno, fundamentalmente de actores políticos en competencia con poder de veto sobre la presidencia, la colocaron ante la necesidad de elegir entre autolimitarse, ceder parte de su libertad, o correr el riesgo de perderlo todo.

Javier Flax sostiene en su artículo que Menem usó el decisionismo para “agudizar y exagerar el desorden” y para “quemar las naves”, “realizar transformaciones en un sentido neoliberal que serían inaceptables de otro modo”. Nada de esto se sostiene en un análisis detenido del período y sus políticas. Además, afirma que “en el caso de Kirchner se partió de una excepcionalidad genuina y una legitimidad de origen precaria que hizo del decisionismo transicional y limitado un recurso necesario para garantizar la gobernabilidad y revertir las políticas neoliberales”. Concluyendo que “en el caso de Kirchner hay una construcción y un uso del poder, menos concentrado, mediante el recurso a la identificación cotidiana de enemigos de la democracia, con el fin de sustraer la agenda pública a los multimedia concentrados –correlatos de poderes corporativos”. El juicio valorativo obtura aquí cualquier posibilidad de comprender la materia en discusión.

Ciertamente, Kirchner enfrentó una seria crisis social y un déficit de legitimidad en el inicio de su gestión. Pero también fue el primer presidente de la democracia que recibió de su predecesor una economía en acelerada expansión, un presupuesto superavitario y un pacto con los gobernadores que proveía clara preeminencia a la presidencia en la recaudación de recursos y en la fijación de criterios para distribuirlos. Desde la firma entre Duhalde y los gobernadores de todo el país, en abril de 2002, del pacto fiscal conocido como “los 14 puntos”, que dio por tierra con los pisos mínimos de transferencia y autorizó al PEN a cobrar retenciones a las exportaciones agropecuarias y el impuesto al cheque, con la sola contrapartida de coparticipar parcialmente este último (Cherny, 2009; Kanenguiser, 2011), el gobierno nacional pasaría de decidir sobre el 50% de los recursos públicos totales, nivel que se había mantenido relativamente estable en

las décadas previas, a controlar alrededor del 70% de los mismos. Y esto porque los recursos nacionales no coparticipables crecieron, entre 2003 y 2009, la friolera de un 950%, mientras que los coparticipables lo hicieron sólo un 390%, y los provinciales apenas por encima del 300% no mucho más que la inflación (IARAF, 2011).

A ello se sumó el hecho de que la crisis social llegó a tal extremo, con más de 50% de pobres y más de 20% de desocupación, que las presiones sindicales se desactivaron o enfocaron exclusivamente en la conservación de los puestos de trabajo. Por lo tanto, la reactivación económica iniciada ya a mediados de 2002 no significó una inmediata presión por la actualización de los salarios, sino una fuerte alza de las ganancias empresarias, que el fisco nacional compartió gracias a los nuevos instrumentos fiscales. Lo que determinó a su vez que la supervivencia de los gobernadores e intendentes que habían quedado en la primera línea de batalla frente a las presiones de los desocupados y demás sectores afectados por la crisis y el ajuste se volviera completamente dependiente de la posibilidad de acceder a esos cuantiosos fondos nacionales.

En suma, Kirchner asumió en medio de una profunda crisis, pero ella no fue estrictamente una “crisis de gobernabilidad”. Fue un presidente que tuvo un margen de libertad tan amplio como el de Menem para encarar iniciativas y muchos mayores recursos en sus manos para evitarse tener que acordarlas con otros actores, tomar decisiones inconsultas y sostenerlas gracias a un programa fiscal que le proveía recursos en rápida expansión y los ponía al alcance de su entero arbitrio. Algo que Menem, a través de los famosos Aportes del Tesoro Nacional (ATNs) había podido hacer sólo muy parcialmente y en forma declinante a lo largo de sus dos mandatos (los ATNs no alcanzarían el 10% de las transferencias totales en los años de la crisis, y al avanzar la década su peso disminuyó fuertemente). A diferencia de Menem, además, Kirchner tendría que atender, con esos recursos, gastos que debido al congelamiento salarial y de las jubilaciones, que se prolongó en algunos casos hasta 2004 y en otros hasta 2005, se mantuvieron por largo tiempo muy por debajo de los ingresos. Como si esto fuera poco, Kirchner ejercería esos poderes frente a actores provinciales y partidarios en gran medida desarmados y desarticulados.

Ya nos referimos al pacto de los 14 puntos, suerte de reverso de los pactos fiscales de los noventa, como un punto de inflexión en las relaciones entre el presidente y los gobernadores. Lo segundo a considerar es la situación de competencia política: tanto el peronismo como el radicalismo

carecían de recursos para oponerse ahora al presidente, y los pocos que tuvieron fueron perdiéndolos en los dos años siguientes a su asunción gracias al éxito de las iniciativas kirchneristas. El PEN logró desactivar la “mesa de gobernadores”, con la que habían debido negociar sus decisiones tanto Menem como De la Rúa y Duhalde, y estableció un sistema de relaciones radial que le permitió reducir la capacidad de los jefes distritales de condicionarlo. Gracias a ello, y pese a no contar inicialmente con una bancada legislativa mayoritaria y cohesionada, logró que se aprobaran sin cambios sus presupuestos de 2004 y 2005, así como la renovación de la ley de emergencia económica dictada en 2002, que lo habilitaba a renegociar *a piacere* los contratos de servicios públicos, modificar tasas impositivas y tomar otras decisiones fundamentales sin control del Congreso. Los presupuestos de esos dos años iniciaron una tendencia que con el tiempo se volvería todo un sello de la discrecionalidad kirchnerista: subestimaron fuertemente el ritmo de crecimiento de la economía y, por lo tanto, también el de los ingresos públicos, con lo cual habilitaron la formación de una “caja” que el PEN podría asignar a voluntad. Ese “excedente” sería de partida superior al 20% de los ingresos nacionales, y para el final de la década representaría más del 40% de los mismos. Las “transferencias no automáticas”, es decir, discrecionalmente asignadas, crecerían a un ritmo de 42% año a año entre 2003 y 2009, con lo cual la autonomía fiscal de las provincias caería fuertemente a lo largo de la década (del 47 al 41%, IARAF, 2011; véase también Bonvecchi - Lodola, 2010). Colateralmente, el Ejecutivo se proveería de “superpoderes” para reasignar partidas presupuestarias por encima de los porcentajes que tradicionalmente habían limitado esa facultad al 5% del total de recursos. Lo llamativo del caso, de todos modos, es que prácticamente no tendría necesidad de usar dichos superpoderes, dado que los recursos excedentes resultarían suficientes para canalizar su ejercicio discrecional del poder a todo lo largo y ancho del país y sobre todo tipo de actores.

Los empresarios también se encontraban muy debilitados como para ejercer presiones semejantes a las que habían impuesto a Menem a comienzos de la década anterior: su situación económica mejoró rápidamente, pero su legitimidad para intervenir en las decisiones políticas había quedado fuertemente cuestionada a raíz precisamente de la debacle del régimen que tan sostenidamente habían respaldado, y además esa crisis había agudizado los conflictos dentro mismo del campo empresarial. Estas tendencias

fueron también hábilmente profundizadas por la gestión kirchnerista, que comenzó a intervenir cada vez más activamente en la asignación selectiva de oportunidades de negocios, premios y castigos en la forma de precios, subsidios, obras o flujo de exportaciones e importaciones entre sectores, incluso entre empresas particulares de cada sector, mientras desarrollaba un fuerte discurso anti-empresario en la escena pública (Nazareno, 2010). Tampoco los actores externos pudieron ejercer un poder de veto comparable al que disfrutaron en medio de la hiperinflación: la deuda ya estaba en *default* desde fines de 2001 y la postura del gobierno norteamericano había cambiado drásticamente desde la asunción de George W. Bush: no promovía la intervención de los organismos internacionales en la renegociación de deudas de países en problemas, ni mucho menos la emisión de bonos de largo plazo para financiar programas de reforma o planes de reactivación en ellos, como en los años noventa, sino renegociaciones inamistosas con los acreedores, con fuertes quitas de capital; lo que significó liberar las manos de las autoridades argentinas para que dieran largas al asunto y descargaran parte sustancial de los costos de la crisis en sus acreedores internos y externos.

Respecto del sistema financiero internacional y el mundo de los negocios local, se reveló además muy tempranamente la reluctancia programática del nuevo grupo gobernante a asumir compromisos con reglas de juego, sobre todo si ellas eran difíciles de alterar a voluntad. Un caso por demás ilustrativo a este respecto fue el de los concesionarios y titulares de empresas de servicios privatizadas: los contratos caídos con el colapso de la convertibilidad no fueron reemplazados por otros, sino que a través de la ley de emergencia económica y de DNUs se habilitaron acuerdos puntuales sobre precios y tarifas, pasibles de ser revisados en cualquier momento por la autoridad de aplicación, el Ministerio de Planificación, y lo mismo sucedió con los planes de inversión, que se definieron año a año y caso por caso, comenzaron a financiarse con mecanismos de subsidio cruzados en que el propio sector público intervenía directamente como recaudador y frecuentemente también como distribuidor de los fondos. Por sobre todo, el gobierno mantuvo de este modo sobre la cabeza de los concesionarios la espada de Damocles de la derogación de las concesiones y la re-estatización, medidas que efectivamente se aplicarían en varios casos.

De todo este arco de recursos, el manejo del presupuesto fue sin duda el caso en que resultó más marcada la opción por la discrecionalidad. Y allí

fue también más evidente lo “no forzado” de la elección por conservar el mayor margen de libertad posible, a como diera lugar. Los presidentes argentinos ya habían actuado prácticamente sin límites presupuestarios durante el ciclo de muy alta inflación. Pero en las condiciones en que les tocó gobernar a Alfonsín, y en sus primeros años a Menem, la libertad de la que gozaron estuvo en gran medida compensada por las dificultades enormes que enfrentaron para financiar sus iniciativas: con déficits muy marcados, y poca o nula capacidad de aumentar los ingresos, ser libres del control parlamentario les servía de muy poco de cara a los receptores o mediadores del gasto, los gremios, los empresarios contratistas, los gobernadores, los intendentes, incluso sus propios ministros. En sus años de gloria, Menem mantuvo bajo control el déficit, pero debió someterse a los límites que a cambio de aprobarle sus leyes de reforma le impuso en duras negociaciones el Parlamento, en la forma de presupuestos de efectiva aplicación, y a los constreñimientos de una ley de administración financiera que desde 1992 dejó fuera de su alcance las discrecionalidades que le había permitido la Ley de Emergencia Económica de 1989. A contramano de esta experiencia, Kirchner disfrutaría, gracias a la continua subestimación de recursos en los presupuestos y la renovación año a año de la Ley de Emergencia de 2002, en un contexto de holgura fiscal y relativa estabilidad, de las mismas libertades que había ofrecido a los presidentes la alta inflación, sin ninguno de sus inconvenientes: podría gastar a voluntad buena parte de esos enormes recursos. En suma, no sólo su margen de libertad, también su capacidad para usarlo serían inéditamente altos. Y ambos se sostendrían en el tiempo, no serían ya “transicionales” sino “estructurales”.

A ello se sumó el hecho de que, gracias a la muy baja monetarización inicial de la economía en el ciclo abierto en 2002 y el amplio superávit comercial disponible desde el comienzo del mismo, parte de sus ingresos podría convertirlos en divisas, y ello le permitiría expandir la base monetaria a tasas muy elevadas, incrementando aún más su disponibilidad de recursos y acelerando el crecimiento del nivel de actividad. Este ritmo de emisión no disminuyó ni siquiera cuando comenzó a reactivar la presión inflacionaria, que el ajuste post-convertibilidad había domeñado a mediados de 2002. La inflación, que hacia fines de 2006 superaría el 15% anual y pasaría poco después a moverse entre 20 y 25% año tras año, agregaría un nuevo instrumento al decisionismo presidencial: porque ella le permitiría cobrarle un impuesto extra a los asalariados y consumidores, y su subestimación en

las estadísticas oficiales extendería este perjuicio a los tenedores de bonos de la deuda actualizados por el alza de precios, y también a gobernadores e intendentes, dependientes de las transferencias de la Nación fijadas en los cada vez más irreales y desactualizados presupuestos anuales.

En las explicaciones que identifican los decisionismos de Menem y Kirchner se destaca el hecho de que este último, a semejanza de aquél, dictó un gran número de DNUs durante sus primeros años, para luego disminuir drásticamente el uso de ese instrumento “de excepción” (Iazzetta, 2007). A partir de lo desarrollado hasta aquí, cabe sostener que esa comparación deja de lado varias cuestiones esenciales. En primer lugar, la diferencia sustancial existente entre los decretos de Néstor Kirchner, en gran medida dirigidos a asignar recursos, fijar tarifas, subsidios o algún otro beneficio, a la vez en forma puntual y sin claro límite de tiempo, y los menemistas, que por lo general se enmarcaron en las reformas de mercado y sus nuevas reglas de juego, por lo que sus efectos tendieron a ser absorbidos progresivamente en ellas. En segundo lugar, que en el caso del kirchnerismo los decretos tendieron a ser reemplazados no por leyes o pactos, como sucedió desde que se cerró la crisis hiperinflacionaria de los años noventa, sino por otros instrumentos igualmente discrecionales y decisionistas: una vez consolidada la pauta presupuestaria que permitía crear recursos de asignación arbitraria, fueron simples disposiciones administrativas de los ministerios o de organismos de jerarquía aún menor los que canalizaron su distribución. Así, la ley reglamentaria de los DNUs, que se había previsto en la reforma constitucional de 1994 y se aprobaría recién durante el gobierno de Cristina Kirchner, no sólo resultó de escasa eficacia para moderar el decisionismo, pues según el proyecto impulsado por el Ejecutivo bastaría que una de las dos cámaras no se pronunciase para que el decreto siguiera siendo válido, sino que ella tiene una utilidad aun más reducida, dado que en el ínterin se crearon condiciones para que los presidentes ejercieran un amplio decisionismo sin necesidad de recurrir al específico instrumento del decreto.

¿Por qué los gremios, los gobernadores y demás poderes autónomos del peronismo parecieron resignarse ante esta situación? Porque su capacidad de poner límites al gobierno nacional había declinado desde la crisis de 2001 y sobre todo después de abril de 2002, y lo hizo aún más desde que el kirchnerismo impuso una férrea disciplina en las bancadas legislativas del oficialismo, tras su victoria sobre el duhaldismo en las

elecciones de 2005. ¿Por qué la oposición fue igualmente incapaz de modificar este cuadro? Porque el gobierno supo bloquear cualquier intento de modificar o suspender la vigencia de la ley de emergencia económica, o de abrir la discusión sobre los presupuestos, hasta 2009. Y cuando a raíz de la derrota electoral que sufrió en las legislativas de ese año ya no pudo hacerlo en 2010, bloqueó el trámite de esa ley y optó por recurrir a una táctica frecuentemente usada durante el ciclo de alta inflación: ejecutar el gasto según el presupuesto del año vencido. Lo que, como adelantamos un poco más arriba, significó un aumento aún mayor del porcentaje de recursos que quedaba fuera del cálculo y quedaba al alcance de su arbitrio.

La aceleración inflacionaria fue sin duda un costo que el gobierno nacional debió pagar por seguir este camino. Pero en la medida en que le permitió también aumentar los recursos nacionales (sobre todo los provenientes del IVA), acelerar el consumo y con ello el crecimiento económico, se compensó en alguna medida ese perjuicio. El gobierno nacional se beneficia así doblemente, porque con un mayor gasto nominal solventado por la emisión monetaria descarga difusamente en los actores sectoriales los costos del impuesto inflacionario y puede arrogarse a la vez el mérito exclusivo de los “beneficios sociales” que distribuye.

En suma, Kirchner partió de una situación de emergencia mucho menos marcada que la que enfrentó Menem y propendió a ampliar los márgenes de discrecionalidad a lo largo del tiempo, apuntando a crear un “orden decisionista”, que puede caracterizarse sin exagerar por la intervención discrecional, extensa y sostenida de la Presidencia y la falta de reglas o su debilidad para ponerle coto. Su recorrido, en este sentido, es claramente inverso al de Menem.

Contra lo que sostiene Flax, en cuanto a que Kirchner “tuvo que reconstruir la autoridad presidencial y las capacidades elementales del Estado frente al mercado”, una mirada más atenta del período muestra que el Estado había evitado en 2001-2002 ser el pato de la boda de la crisis fiscal y monetaria, había logrado hacer pagar esta crisis a los actores sociales, agreguemos, de forma bastante despareja e injusta y, además, dentro del aparato estatal se fue reforzando desde entonces una única institución, la Presidencia, a la que se otorgó un amplio poder recaudatorio gracias al que obtendría una abierta preeminencia sobre los poderes territoriales y sobre el Parlamento. Flax agrega que Néstor Kirchner “no contó con una

mayoría automática en el Congreso, ni mucho menos una justicia adicta”. El primer punto es francamente insostenible: Kirchner lograría la aprobación “a libro cerrado” de la mayor parte de sus proyectos de ley, y dentro de ellos de los fundamentales, las leyes de presupuesto, algo que Menem nunca había conseguido, ni siquiera en el caso proyectos esenciales para su programa de gobierno.

La relación con la Justicia, en cambio, ofrece un punto algo más sólido al argumento de Flax. Aunque al respecto cabe de todos modos hacer dos observaciones. La primera es que la autonomía lograda por la Corte gracias al cambio en su composición al inicio del gobierno de Néstor Kirchner no se extendió al resto de la Justicia. El control de los tribunales penales federales, esencial para mantener a funcionarios corruptos o que abusan de su poder a buen resguardo, no parece haber variado mayormente respecto a lo conocido en los años noventa. El curso seguido por investigaciones de corrupción, incluso de algunas que involucraron directamente al matrimonio gobernante, así lo demuestra. En segundo lugar, cabe destacar la creciente tensión entre la Corte Suprema autónoma y las gestiones kirchneristas, que en cuestiones fundamentales, como la atención de los reclamos de los jubilados, la defensa de los fueros de funcionarios críticos del oficialismo (como fue el caso del procurador de Santa Cruz) y la libertad sindical ignoraron fallos expresos del alto tribunal.

El carácter programático, es decir, sostenido en el tiempo y de alcance estructural, que adquirió el decisionismo en los gobiernos kirchneristas, queda aún más en evidencia cuando analizamos las reformas o restauraciones retroactivas que él impulsó, sobre todo desde que se amplió su control del poder, de 2006 en adelante, gracias a que conquistó una fuerte y disciplinada mayoría legislativa. Como dijimos, desde entonces, igual que con Menem, bajó el número de DNUs dictados por la Presidencia. Pero a diferencia del curso seguido por Menem, se puso en marcha una agenda legislativa que introdujo más discrecionalidad y debilitó las reglas de juego.

El primer ejemplo que encontramos de “reforma retroactiva” es en verdad bastante anterior: data del comienzo del ciclo kirchnerista, cuando se encaró la cuestión de la nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final, con el objeto de reabrir los juicios por violaciones a los derechos humanos. Esta era una cuestión muy controvertida entre los constitucionalistas y los jueces, pero la mayoría de ellos se inclinaba

a sostener que la vía adecuada era la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema. Sin embargo, el Ejecutivo, y por su influjo el Parlamento, se apresuró a tomar la iniciativa y se dictó una “ley de nulidad” de efectos retroactivos. Este fue un primer motivo de tensión entre el kirchnerismo y la nueva Corte, aunque dado el amplio consenso social y político existente respecto a la inconstitucionalidad de las leyes dictadas en tiempos de Alfonsín, la cuestión no pasó a mayores. Sin embargo, creó un antecedente decididamente perjudicial para el respeto de los derechos adquiridos y la limitación de la voluntad de cambio, voluntad que con alcance retroactivo el oficialismo pondría muy pronto en juego en otros terrenos, donde los “derechos adquiridos” afectados resultaron ser mucho más legítimos y mucho más extensos que los de los represores del Proceso. Dos proyectos de ley impulsados por el oficialismo y aprobados en 2008 vienen a cuenta a este respecto: el primero fue el de re-estatización del sistema previsional, que implicó no sólo obligar a los asalariados a enviar nuevamente sus aportes a la Anses, sino que retroactivamente expropió los fondos acumulados hasta entonces en las cuentas individuales, violando derechos de propiedad de varios millones de aportantes al sistema; el segundo, la nueva ley de servicios audiovisuales, que violando los derechos adquiridos por las empresas de medios a través de las licencias hasta entonces concedidas por el Estado, dispuso un plazo de un año para que ellas se acomodaran a la nueva norma y “desinvertieran”, es decir, vendieran o cedieran las emisoras de radio o televisión que hubieran adquirido o creado bajo el régimen anterior. Desde el oficialismo se ha presentado este alcance retroactivo de sus reformas como una manifestación del alcance de su voluntad de cambio y un camino para fortalecer las nuevas reglas, aunque a la luz de sus efectos bien puede considerarse que, una vez más, lo que resulta fortalecido es sólo el imperio de su voluntad, en detrimento del gobierno de la ley.

### **III. El decisionismo y el populismo radical en la región**

Si comparamos ahora los gobiernos kirchneristas con otros gobiernos latinoamericanos de la última década, podemos hallar fuertes similitudes

entre aquellos y los que se denominan habitualmente populismos radicales, y diferencias, en cambio, con los de otras orientaciones políticas, como la izquierda moderada o socialdemócrata y los de centro-derecha. Esta comparación permite, por lo tanto, confirmar algunas de las hipótesis que hemos venido planteando con respecto al carácter fuertemente decisionista de los experimentos populistas, y en particular su tendencia a extender en el tiempo y ampliar en su alcance el ejercicio discrecional del poder presidencial, es decir, atribuirles una función estructural o programática, más allá de situaciones de emergencia que pudieran inicialmente justificar los recursos de excepción.

Estos poderes de excepción prolongados han sido viables gracias a la acumulación de superrentas en el vértice del poder (en algunos casos de origen petrolero, en otros, agrarias). Y se canalizaron a través de instrumentos específicos y bastante novedosos, que van más allá de los habituales recursos presidencialistas e incluso hiperpresidencialistas conocidos en las décadas pasadas: por un lado, la partidización de áreas críticas de los Estados, como ser la justicia, los sistemas de medios públicos, las instituciones militares y de seguridad y las agencias de inteligencia; por otro, la concreción de “revoluciones legales” a través de reformas constitucionales excluyentes de las minorías y las fuerzas de oposición. Es así que la aprobación de nuevas constituciones en varios países latinoamericanos durante la última década no se llevó a cabo a través de pactos interpartidarios en alguna medida comparables a los que posibilitaran reformas de este tipo en los años ochenta y noventa, sino de la imposición lisa y llana de una minoría y la incorporación unilateral de los valores, programas y objetivos de la misma a las nuevas cartas constitucionales. Al respecto, el experimento kirchnerista, dado que hasta ahora no ha dado lugar a una reforma de este tipo, podría considerarse una versión moderada de los populismos radicales, aunque ciertamente se ha ido radicalizando en los últimos años, por lo que es difícil determinar en qué punto habrá de detenerse este proceso.

Ante todo, advirtamos que no son pocos los estudiosos que afirman que caracterizar como “populistas” a los actuales gobiernos de izquierda latinoamericanos es erróneo y está motivado en juicios de valor sin fundamento científico: dado que se trata de una izquierda radicalizada, “amenazante” para el *statu quo* político y social, es lógico que genere tensiones en ciertas instituciones y poderes tradicionales, en el camino hacia la “profundización de la democracia y la redistribución del ingreso”, temores

que no despiertan los gobiernos de “izquierda moderada”, porque no alteran el orden de cosas heredado (Roberts, 2007; Etchemendy - Garay, 2008). Otros estudiosos, en cambio, no dudan en evaluar los gobiernos de izquierda a partir de la oposición entre un modelo “socialdemócrata”, respetuoso del orden republicano y el Estado de derecho, y uno populista, propenso a agudizar las formas plebiscitarias y delegativas. Según ellos, la radicalidad que tendió a adquirir el populismo en la última década revela la persistencia de tradiciones, consensos y actores políticos incompatibles con el funcionamiento pleno de sistemas democráticos. Los “neopopulismos de izquierda” estarían llevando al extremo tendencias muy acendradas en la política latinoamericana, que favorecen la concentración de poder, el decisionismo y debilitan el gobierno de la ley. Por lo que constituyen una amenaza, sí, pero no tanto para poderes y relaciones de clase tradicionales como para las democracias, abriendo la puerta a la formación de nuevas variantes de hiperpresidencialismo o incluso a regímenes híbridos o lisa y llanamente autoritarios en la región. Siendo, para colmo, mayormente ineficaces para realizar auténticas y duraderas reformas económicas y sociales (Paramio, 2003, 2006; Castañeda, 2006; Weyland, 2009). Siguiendo a Levitsky y Roberts (2009), defenderemos aquí la idea de que más que dos “modelos” claramente contrapuestos, encontramos en los gobiernos de estos países una amplia variedad de matices y tendencias, con especificidades que es preciso respetar y comprender. También partiremos de la premisa de que el populismo, hoy igual que en el pasado, cumple una función esencial en momentos de crisis, como mecanismo de agregación de actores heterogéneos detrás de un liderazgo personalizado, en contextos poco institucionalizados y dominados por la inestabilidad. Pero también advertiremos que los “momentos populistas” deben distinguirse de los “regímenes populistas”, que buscan perpetuar en el tiempo esos recursos de excepción y que en la última década han florecido en la región versiones radicales del fenómeno populista, que a través de distintas vías buscan proveer de ventajas indescontables a sus líderes en la competencia política y crear o reformar instituciones para dotar a sus líderes de amplios recursos para actuar y moldear el Estado de acuerdo con sus preferencias y valores, con la consecuente limitación o supresión del pluralismo y los límites republicanos al ejercicio de poder. Se justifica, por lo tanto, más allá de los matices existentes entre los casos, analizar esta clase de populismos como un fenómeno específico.

Para desarrollar este análisis comparativo seleccionamos 11 países de la región (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela, Honduras y Nicaragua) y sobre la base de datos homologables procedentes de estudios académicos y fuentes internacionales confiables, comparamos tres grupos de fenómenos: en primer lugar, los contextos políticos y económicos en que asumieron el poder los gobiernos de esos países a comienzos de la última década, sean ellos de izquierda o no, populistas, moderados o “socialdemócratas”, considerando en particular la presencia de fuertes movilizaciones sociales, el debilitamiento de los partidos y las crisis presidenciales; en segundo lugar, los rendimientos de estos nuevos gobiernos en rubros como la salud, la educación y la pobreza; y en tercer lugar, el grado de concentración del poder, los márgenes de discrecionalidad (disposición de superrentas, deterioro de la libertad de expresión y la transparencia, partidización del Estado, etc.), y de institucionalización de estos rasgos (a través de reformas constitucionales excluyentes), para medir la “radicalidad” que habrían alcanzado estos regímenes o momentos populistas. Las conclusiones alcanzadas son las siguientes.

En primer lugar, en cuanto a los contextos favorables para la emergencia de populismos radicales, ellos no parecen estar en relación con la concreción o el fracaso de reformas de mercado (de hecho, estos fenómenos surgen en contextos en que esas reformas no se hicieron, como Venezuela, o en países en que no provocaron crisis económicas, como Bolivia), sino con crisis políticas que dispararon procesos de movilización social, debilitaron a los partidos preexistentes y facilitaron la emergencia de líderes antisistema (véase Cuadro 1). En cualquier caso, para estos nuevos líderes efectivamente resultó útil denunciar el “fracaso del neoliberalismo”, para atribuirle a sus adversarios designios “antinacionales” y colocarlos fuera del marco del nuevo orden de legitimidades. Pero eso no debe hacer olvidar lo más importante: que el populismo se alimenta de, y se presenta como solución para, una incertidumbre política, generada por ciclos de crisis en que el pluralismo de partidos se muestra impotente para formar gobiernos estables. Durante esas crisis, la competencia interpartidaria da lugar a la acelerada rotación de las coaliciones y las figuras en el poder, procesada muchas veces a través de mecanismos *ad hoc* o francamente ilegales (fenómenos que ha estudiado detalladamente Pérez Liñán, 2007). El populismo radical puede entenderse, en consecuencia, a la vez como una expresión del rechazo hacia los viejos partidos y liderazgos, y como una respuesta

“antipluralista” a las situaciones resultantes de la generalización de esas protestas: ofrece un camino para dejar atrás ciclos de intensa competencia por el poder y conformar liderazgos y coaliciones suficientemente fuertes para ejercerlo durante un tiempo prolongado. El aspecto más significativo de los contextos de emergencia de los populismos radicales es, en suma, el consenso negativo respecto de la “política tradicional”, que expresa sentimientos de frustración con los sistemas pluralistas competitivos. La confianza entregada a un nuevo líder, en alguna medida ajeno a las elites y oligarquías preexistentes y que se apoya en sectores movilizados por fuera de los canales tradicionales, le permite concentrar el poder para excluir de un modo más o menos definitivo a esas elites del acceso al mismo, y limitar la incertidumbre política hasta entonces reinante. De lo que se desprende que la limitación del pluralismo debe considerarse como una “función constitutiva” de estos experimentos populistas: está presente en ellos antes incluso de que logren tomar el poder y que para conservarlo realicen cambios en esa dirección.

En segundo lugar, en cuanto a la eficacia de estos populismos radicales para introducir cambios en las políticas sociales y la distribución del ingreso, *vis a vis* los rendimientos en esos terrenos de gobiernos de otras orientaciones, la comparación realizada arroja resultados poco concluyentes, tal como puede advertirse en el Cuadro 2. Lo cierto es que los logros de los primeros en dirección a ampliar los derechos sociales varían fuertemente entre un caso y otro, no se distinguen mayormente de los obtenidos por gobiernos de otras características ni parecen estar en relación directa con su radicalidad en términos políticos o institucionales. Las innovaciones que se introducen en el acceso a bienes y servicios por parte de los sectores populares, y en general la conquista de mayor igualdad, son en algunos casos más importantes en los gobiernos de izquierda moderada que en los populismos (compárense a este respecto los datos de Brasil, Uruguay y Chile con los de Ecuador, Venezuela y Argentina). E incluso gobiernos de centro-derecha (como el peruano) logran resultados importantes en estos terrenos, que no se diferencian mayormente de los alcanzados por los primeros. Parecería que América Latina hubiera pasado de una década del 80 en que era difícil imaginar una política económica y social que pudiera funcionar, a una década del 2000 en que cualquier política puede ser exitosa.

Por último, dado que los gobiernos populistas radicales apuntan a ampliar lo más posible su control sobre el sistema político y las instituciones

del Estado, la evaluación de esos cambios, a la que se dedica el Cuadro 3, resulta fundamental para caracterizar su papel en los procesos de más largo aliento que atraviesan las democracias de la región. Al respecto, una primera conclusión a destacar es que los populismos radicales no representan una continuidad dentro de los sistemas políticos en que actúan, ni su modo de gobernar o los cambios que introducen en el sistema institucional pueden considerarse motivados en un previo diseño institucional favorable a la concentración del poder: allí están casos como los de Chile y Brasil, considerados habitualmente “presidencialismos fuertes” pero que se destacan por su inmunidad a estos fenómenos, para probar esto último, y los casos de Bolivia, Venezuela y Nicaragua para mostrar que incluso presidencialismos atenuados pueden, a raíz de situaciones de crisis, ser sustituidos por regímenes o gobiernos populistas radicalizados que concentran fuertemente el poder. En estos casos, además, se advierte, a la luz de los datos sobre movilizaciones sociales, libertad de expresión, delegación de poderes y partidización del Estado, que los equilibrios institucionales propios de las democracias pluralistas pueden verse amenazados al mismo tiempo “por arriba” y “por abajo” bajo el imperio de los populismos radicales: de un lado, la movilización de masas cuestiona los poderes institucionales que pueden refrenar la voluntad de las mayorías y hacer efectiva la rendición de cuentas de los gobernantes (tribunales, organismos electorales, burocracias técnicas, cámaras legislativas); del otro, el poder presidencial se fortalece a través de la reelección reiterada o indefinida, la obtención de poderes de emergencia y la sujeción de la totalidad del aparato burocrático del Estado. Dos elementos aparecen como decisivos para extremar este doble asedio sobre el pluralismo político: que la competencia electoral quede efectivamente bloqueada, por el debilitamiento general de las fuerzas de oposición y la imposibilidad práctica de la alternancia, y que el control partidario del Estado se extienda, alcanzando a instituciones críticas como las fuerzas armadas, los medios de comunicación y los organismos electorales.

Que estos populismos radicales sean “momentos” y, por lo tanto, sólo transiciones, o den lugar a regímenes más o menos permanentes es, para todos los casos, una pregunta aún abierta. Si paulatinamente pierden su carácter radical o revolucionario, es decir, sus componentes más antiliberales y antipluralistas, podrán considerarse vías de salida de las crisis políticas en cuyo marco emergieron. Si, en cambio, refuerzan la polarización y la movilización de masas, orientándola a concretar una “revolución legal”, una refundación a través de nuevas cartas constitucionales que excluyen

las preferencias y derechos de las minorías, entonces la concentración del poder en los presidentes, y la continuidad de los mismos en sus cargos, habrán de prolongarse.

**Cuadro 1**  
**Contextos de emergencia de los populismos radicales y los gobiernos de izquierda moderada latinoamericanos**

Variable / País	Argentina	Bolivia	Ecuador	Venezuela	Nicaragua	Honduras	Paraguay	Perú	Uruguay	Chile	Brasil
Índice de reformas en 1999 (Lora, 2001) <sup>i</sup>	ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MEDIO	BAJO	MEDIO	ALTO	BAJO	ALTO	ALTO
Crisis económica (World Resources Institute, 2008)	ALTA (98-02)	BAJA	ALTA (96-00)	ALTA (98-04)	BAJA	BAJA	MEDIA (98-01)	BAJA	ALTA (99-03)	BAJA	BAJA
Crisis presidenciales (Pérez Liñán, 2007)	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	BAJA	ALTA	ALTA	NO	NO	MEDIA
Movilizaciones de protesta (idem) <sup>ii</sup>	MEDIA	ALTA	ALTA	MEDIA	BAJA	MEDIA	MEDIA	MEDIA	NO	NO	BAJA
Variación del voto (Political Database of the Americas) <sup>iii</sup>	ALTA	MEDIA	MEDIA	ALTA	BAJA	BAJA	BAJA	ALTA	BAJA	BAJA	BAJA
Debilitamiento de partidos preexistentes (idem) <sup>iv</sup>	MEDIO	ALTO	ALTO	ALTO	BAJO	BAJO	BAJO	ALTA	BAJO	BAJO	BAJO

i. Índice de reformas: menor a 0,52, BAJO; entre 0,52 y 0,61, MEDIO; mayor a 0,60, ALTO.

ii. Movilizaciones de protesta: BAJA corresponde a moderadas y breves, media a intensas y breves, o moderadas prolongadas, y ALTO a intensas prolongadas.

iii. Variabilidad del voto: promedio de votos que ganan o pierden los principales partidos en las últimas dos elecciones presidenciales respecto del turno anterior: menor al 15% es BAJA, hasta 20% es MEDIA, mayor al 20% es ALTA.

iv. Debilitamiento de los partidos preexistentes: Número de partidos competitivos en elecciones presidenciales que surgen o desaparecen en los últimos tres turnos: 0-1: BAJA; 2-3: MEDIA; más de 3: ALTA.

**Cuadro 2**  
**Rendimiento de las políticas públicas**  
**de los gobiernos de izquierda**  
**y los populismos**

Variable / País	Argentina	Bolivia	Ecuador	Venezuela	Nicaragua	Honduras	Paraguay	Perú	Uruguay	Chile	Brasil
Eficacia en mejora distrib. ingreso <sup>i</sup>	BAJA	BAJA	BAJA	ALTA	MEDIA	BAJA	ALTA	MEDIA	BAJA	ALTA	ALTA
Mejora en alfabetismo <sup>ii</sup>	BAJA	ALTA	BAJA	MEDIA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA	BAJA	MEDIA	ALTA
Mortalidad infantil <sup>iii</sup>	MEDIA	ALTA	MEDIA	MEDIA	ALTA	MEDIA	MEDIA	ALTA	BAJA	BAJA	ALTA
Inflación <sup>iv</sup>	ALTA	MEDIA	MEDIA	ALTA	ALTA	MEDIA	MEDIA	BAJA	MEDIA	BAJA	BAJA

i. Distrib. ingreso: evolución índice Gini 98-07: caída mayor a 3 puntos, ALTA; caída entre 1,5 y 3, MEDIA; caída menor a 1,5, BAJA (World Resources Institute, 2007).

ii. Alfabetización: mejora mayor a 3%, ALTA; entre 1,5 y 3%, MEDIA; menor a 1,5%, BAJA (UNESCO, 2008).

iii. Mortalidad infantil: caída mayor al 8‰, ALTA; entre 4 y 8‰, MEDIA; menor a 4‰, BAJA (World Resources Institute, 2007).

iv. Inflación: considera promedio de índices de precios al consumidor 2005-2008, según Banco Mundial: mayor al 10%, ALTA; entre 7 y 10%, MEDIA; menor a 7%, BAJA (Banco Mundial).

**Cuadro 3**  
**Radicalidad del decisionismo y la concentración de poder en los gobiernos de izquierda y los populismos**

Variable / País	Argentina	Bolivia	Ecuador	Venezuela	Nicaragua	Honduras	Paraguay	Perú	Uruguay	Chile	Brasil
Democracia delegativa/ Presidencialismo fuerte previo <sup>i</sup>	ALTO	BAJO	ALTO	MEDIO	BAJO	BAJO	BAJO	MEDIO	MEDIO	ALTO	ALTO
Disposición rentas x commodities	MEDIA	ALTA	ALTA	ALTA	BAJA	BAJA	BAJA	MEDIA	BAJA	ALTA	BAJA
Libertad de expresión <sup>ii</sup>	PARCIAL	PARCIAL	PARCIAL	NO LIBRE	PARCIAL	PARCIAL	PARCIAL	PARCIAL	LIBRE	LIBRE	PARCIAL
Transparencia <sup>iii</sup>	MEDIA	MEDIA	ALTA	ALTA	MEDIA	MEDIA	ALTA	MEDIA	BAJA	BAJA	MEDIA
Supermayorías electorales <sup>iv</sup>	ALTO	ALTO	ALTO	ALTO	BAJO	MEDIO	BAJO	NO	NO	NO	NO
Delegación superpoderes en los nuevos líderes	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Reformas Constitucionales excluyentes	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Partidización del Estado <sup>v</sup>	MEDIA	ALTA	MEDIA	ALTA	MEDIA	MEDIA	MEDIA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA
Radicalidad de los populismos emergentes <sup>vi</sup>	MEDIA	ALTA	ALTA	ALTA	MEDIA	MEDIA	BAJA	BAJA	NO	NO	NO

i. La concentración de poder en los presidentes considera sus poderes de acción (decreto, presupuesto) y de reacción (veto, iniciativa), plebiscito y otros, según PNUD (2004): hasta 0,3, BAJO; entre 0,3 y 0,6 MEDIO; más de 0,6, ALTO (también Mainwaring y Shugart, 1997).

ii. Libertad de expresión considera distribución de publicidad oficial, normas que facilitan acceso a información pública y distribución partidista de licencias (Freedom House).

iii. Transparencia: percepción de corrupción según Transparency International (1999-2009): ALTA, hasta 2,5; MEDIA, entre 2,5 y 5; BAJA, más de 5.

iv. Supermayorías: el primer candidato presidencial obtiene el triunfo en primera vuelta y la diferencia con el segundo es: hasta 10%, BAJO; hasta 20%, MEDIO; más de 20%, ALTO.

v. Partidización del Estado: es mínima cuando afecta sólo a la administración pública, media cuando afecta además al Banco Central, los organismos de control y estadística, y los medios de comunicación públicos, alta cuando afecta además a una porción mayoritaria de los funcionarios judiciales, oficinas electorales, fuerzas armadas y policiales y organismos de inteligencia.

vi. Radicalidad: pondera la existencia de una reforma constitucional excluyente y una intensa partidización del Estado (ALTA), el debilitamiento de los partidos pre-existentes (MEDIA) y la presencia de nuevas mayorías electorales y delegación de superpoderes en los ejecutivos (BAJA).

### Referencias bibliográficas

- BONVECCHI, ALEJANDRO - LODOLA, GERMÁN (2010). "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors and the Politics of Coalition-Building in Argentina", en *Publius, The Journal of Federalism*, págs. 1-28.
- CASTAÑEDA, JORGE G. (2006). "Latin America's Left Turn", en *Foreign Affairs* 85, No. 3, págs. 28-43.
- CHERESKY, ISIDORO (2006). *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- CHERNY, NICOLÁS (2009). *¿Por qué cambia la política económica? El gobierno del cambio de la política cambiaria en Argentina (1995-2003)*. Tesis de Doctorado de FLACSO, Argentina.
- ETCHEMENDY, SEBASTIÁN - GARAY, CANDELARIA (2008). "Between Moderation and Defiance: The Kirchner Government in Comparative Perspective (2003-2007)", paper presentado a la conferencia "Latin America's Left Turn: Causes and Implications," Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, April 4-5.
- IARAF (2011). "¿Cuánta autonomía tienen las provincias?"; Documento de Trabajo Nro. 105, Córdoba, 27 de abril de 2011.
- IAZZETTA, OSVALDO (2007). "Los rostros del decisionismo en Argentina. Revisando el debate de los años noventa sobre la democracia", en Emiliozzi, Sergio, Mario Pecheny y Martín Unzué (comps.), *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- KANENGUISE, MARTÍN (2011). *El fin de la ilusión*, Buenos Aires, Edhasa.
- LEVITSKY, STEVEN - MURILLO, VICTORIA (comp.) (2006). *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Penn University Press.
- LEVITSKY, STEVEN - ROBERTS, KENNETH M. (2009). "Explaining Variation in Latin America's 'Left Turn', paper presentado en LASA - Río de Janeiro, junio 2009.

- MAINWARING, SCOTT - SHUGART, MATTHEW (eds.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NAZARENO, MARCELO (2010). *Hacer la diferencia. Nueva izquierda, coaliciones y política de la política económica. La Argentina en el contexto latinoamericano (2003-2007)*. Tesis de Doctorado de FLACSO, Argentina.
- NAZARENO, MARCELO - STOKES, SUSAN (2009). "Coaliciones y política económica. Los caminos de la nueva izquierda en América Latina", paper presentado en LASA, Río de Janeiro, 11-14 junio.
- PARAMIO, LUDOLFO (2003). *Perspectivas de la izquierda en América Latina*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, WP 6/2003.
- \_\_\_\_ (2006). "Giro a la izquierda y regreso del populismo", en *Nueva Sociedad* 205.
- PÉREZ LIÑÁN, ANÍBAL (2007). *Presidential Impeachment and New Political Instability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ROBERTS, KENNETH M. (2007). "Latin America's Populist Revival", en *SAIS Review*, 27 (Winter-Spring), págs. 3-15.
- WEYLAND, KURT (2008). "The Latin American Left: Destroyer or Savior of the Market Model?", Paper preparado para la conferencia "Latin America's Left Turn: Causes and Implications", Harvard University, Abril 4-5, 2008.
- \_\_\_\_ (2009). "The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory", en *Comparative Politics* 41, No. 2 (Enero), págs. 145-164.
- ZANATTA, LORIS (2007). "El populismo en América Latina", Coloquio Internacional sobre Populismo y Estado en América Latina, Tel Aviv University, 12 de junio de 2007.

## RESUMEN

En este trabajo se plantea una comparación entre los gobiernos kirchneristas (2003-2011) y las dos presidencias de Menem (1989-1999), así como entre los primeros y otros gobiernos latinoamericanos de la primera década del siglo XXI, tanto de corte populista como de izquierda moderada o centro-derecha, con el objeto de identificar similitudes y diferencias en cuanto a las tendencias decisionistas presentes en todos ellos. La conclusión que se extrae es que existe una diferencia sustancial entre lo que pueden llamarse

“decisionismos transicionales” y los “decisionismos programáticos”; y que estos últimos están fuertemente asociados con un tipo particular de liderazgos y gobiernos, que aquí denominamos “populismos radicales” para diferenciarlos tanto de los populismos tradicionales como de los experimentos de izquierda moderada o socialdemócrata.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - Nº 2 - Junio, 2011

# Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de Diálogo Político con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: [info.buenosaires@kas.de](mailto:info.buenosaires@kas.de), dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de Diálogo Político que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a Diálogo Político con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del copyright (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del copyright no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a Diálogo Político de acuerdo con las siguiente pautas:
  - a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
  - b. Tamaño de hoja: A4
  - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
  - d. Interlineado: 1,5
  - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
  - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
  - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
    - i. Título del artículo
    - ii. Nombre del autor
    - iii. Institución a la que pertenece
    - iv. Abstract de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
    - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (\*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
  - h. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
  - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
  - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábica. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
  - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s),

todo entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

1. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): “The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting”, *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de Diálogo Político realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.





Este libro se terminó de imprimir en junio de 2011  
en Primera Clase Impresores, California 1231, Buenos Aires.