

DOSSIER

Acceso a los medios de comunicación y ciudadanía democrática*

Philip Kitzberger

I. Introducción

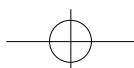
En 1994, el asesinato de un conscripto en un remoto cuartel militar de la Patagonia condujo al fin de 93 años de servicio militar obligatorio en la Argentina. Por la misma época, el gobierno nacional llevó adelante una profunda –y pocos años antes inimaginable– política de liberalización, privatización y reforma del Estado. Más tarde, en diciembre de 2001, un presidente electo interrumpe su mandato constitucional ante la presión de una masiva movilización callejera que exige su renuncia. En abril de 2004, el padre de un joven de clase media secuestrado y asesinado, moviliza masivamente a un sector de la sociedad y activa, tanto en el gobierno como en el Congreso, agendas de reforma de las leyes penales y de las instituciones judicial, policial y penitenciaria.

Estos virajes políticos y cambios de rumbo de las políticas públicas tienen en común el no poder ser explicados sin hacer referencia al rol de la

*Agradezco a Juan Guzik, Federico Fuchs y Andrés Schipani por la colaboración en la revisión bibliográfica que sirvió de base a la presente nota.

PHILIP KITZBERGER

Doctor en Filosofía y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Curso estudios doctorales en la Universität zu Köln y ha sido becario del DAAD. En la actualidad se desempeña como Profesor en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella y becario posdoctoral del Conicet.





opinión pública. El escándalo, el consenso reformista, el descrédito de los representantes o la indignación, son “estados de ánimo” que se atribuyen a la llamada opinión pública. Pero a la vez, la construcción y definición de este actor frente al que las dirigencias democráticas se sienten cada vez más obligadas, no pueden ser comprendidas sin la intervención protagónica de los medios masivos de comunicación.

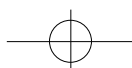
En la Argentina, al igual que en las demás democracias pluralistas de la región, los medios de comunicación parecen ocupar un lugar cada vez más importante en la construcción de las agendas y del debate público. El grado y tipo de acceso a los medios de comunicación impacta en la capacidad de grupos, identidades e individuos para instalar sus demandas materiales y simbólicas en la agenda pública.

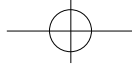
Estos problemas de asimetría afectan la calidad de la democracia y ello explica la creciente preocupación en el nivel global por los cambios en el rol de los medios masivos de cara al proceso político.

Sin embargo, en América Latina, donde el trasfondo de agudizadas desigualdades en la estructura social amplifica estos problemas, la discusión sobre el acceso a los medios y su impacto en el tipo de decisiones producidas en el sistema político ocupa un lugar marginal en las agendas académicas y públicas.

La investigación académica y el debate público deberían, en consecuencia, anotar los siguientes dos puntos en sus respectivas agendas:

- a. Estudiar cómo los desarrollos recientes de los medios masivos de comunicación condicionan el acceso de diferentes actores, grupos, minorías e identidades sociales, y cómo las diferencias y asimetrías de acceso determinan una capacidad diferencial de éstos para hacerse oír frente a la opinión pública y para promover demandas en el sistema político.
- b. Proponer remedios institucionales, estrategias organizativas dirigidas a los grupos con el fin de garantizar un acceso más pluralista y democrático al espacio público-político.





II. La mediatización de la política como campo de investigación y debate

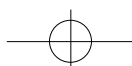
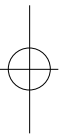
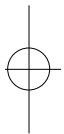
La percepción de la creciente importancia de los medios masivos en los procesos políticos ha determinado un continuado crecimiento de la investigación sobre el tema en las ciencias sociales. ¿Cuáles han sido los principales rasgos de este auge?

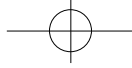
Diferentes aspectos de las relaciones entre medios y política han sido abordados por las distintas disciplinas académicas establecidas. Sólo por mencionar algunos ejemplos: los politólogos se han interesado fundamentalmente en la influencia de los medios en los procesos electorales; desde la sociología, se ha avanzado en el estudio de las constricciones institucionales propias del campo del periodismo profesional y de los sesgos e imperativos que imponen la creciente orientación comercial y las nuevas formas de propiedad de los medios de masas; los comunicólogos y especialistas en estudios culturales se han interesado por los condicionamientos categoriales y cognitivos en la recepción de los discursos mediáticos; existen algunos estudios de antropólogos sobre el impacto en las prácticas políticas de la incorporación de expertos en marketing y publicidad.

El desarrollo que han tenido estos diversos abordajes en las diferentes disciplinas se refleja en una cierta institucionalización. Si se escrutan los programas de los congresos de ciencia política o de sociología en años recientes, se detecta el establecimiento de mesas y secciones, además de la creación de comités permanentes dedicados a este campo temático.

Esta creciente actividad académica en torno a los problemas de los medios de comunicación, estructurada como subtemas o ramas de disciplinas previamente establecidas, tiene su reverso en la falta de autonomía del campo de estudio de los medios y la política. Los principales inconvenientes de esta falta de identidad disciplinaria son la heterogeneidad de lenguajes y métodos, por un lado, y la relativa ignorancia mutua entre las diferentes áreas de interés, por el otro.

¿Existe un campo de estudio autónomo sobre medios y política? Pese a la compartimentalización de intereses y disciplinas arriba mencionada, se ha visto despuntar, en los últimos años, un campo con aparente identidad propia que aglutina a sociólogos, politólogos, psicólogos y otros especialistas. Se trata de la llamada "comunicación política". Sin embargo, más que del interés académico, este campo en proceso de institucionalización surge ligado al



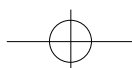


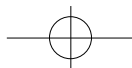
fenómeno del *spin control*, esto es, los imperativos prácticos de un mayor control de los mensajes públicos por parte de los actores políticos y gubernamentales. La mayor exposición mediática y la desafección partidaria de los electorados y la opinión pública han suscitado la demanda por roles profesionales especializados en el cuidado del intercambio simbólico y el control de sus efectos. Desde expertos en sondeos de opinión que miden el impacto del mensaje hasta semiólogos y expertos en imagen, los profesionales de la comunicación política se están posicionando como un nuevo estrato que nutre los *staffs* de partidos, organizaciones y agencias gubernamentales.

El origen de este campo explica también sus limitaciones para el problema que aquí nos interesa. Al tratarse de un campo cuya lógica de funcionamiento está vinculada al interés instrumental por la eficiencia y optimización en la comunicación política, este nuevo ámbito profesional no está en condiciones de dilucidar objetivamente los desafíos a la existencia de una aceptable igualdad política democrática que presenta la reciente evolución de los medios masivos de comunicación.

Estos desafíos son particularmente agudos en el contexto de las democracias latinoamericanas y no podrán ser soslayados sin graves consecuencias en el futuro. Como lo señala la última evaluación sobre el estado de las democracias en América Latina confeccionada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004), la concentración en la propiedad de los medios comunicación los ha convertido en verdaderos “poderes fácticos”, con capacidad de gravitar en forma privilegiada en las agendas políticas nacionales. Son ellos quienes regulan qué voces acceden y qué voces quedan marginadas del espacio público. En consecuencia, frente a este poder regulador, es imperativo estudiar cuáles son los sesgos de selección que impone y en qué sentido deben ser contrarrestados. Sólo así se podrá dar, en un paso ulterior, una discusión seria acerca de los remedios institucionales, legales y de política pública para la reconstrucción de una ciudadanía democrática en la región.

La investigación sobre estos problemas que hacen a la relación entre medios y democracia en Latinoamérica ha sido muy escasa. En las siguientes secciones propondremos, en primer lugar, repasar algunos de los principales desarrollos teóricos –la mayoría provenientes del mundo anglosajón– que consideramos útiles para visualizar los problemas de asimetría de acceso y ciudadanía democrática y, en segundo lugar, elaboraremos algunos apuntes de carácter metodológico orientados a guiar la agenda de investigación para abordar estos problemas en la región.





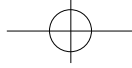
III. Bibliografía sobre medios, agenda y política pública

Para brindar un marco teórico y conceptual adecuado al problema de la tensión entre asimetría de acceso mediático y ciudadanía democrática, será conveniente reproducir brevemente algunas de las proposiciones centrales sobre la relación entre democracia y medios de comunicación, el rol de éstos en la selección de problemas y construcción de agendas públicas y, por último, el impacto de éstas en las decisiones de política pública.

Es sabido que la prensa y el periodismo modernos nacen ligados y se forman a la luz del proyecto liberal y democrático de la ilustración. La prensa periódica aparece, desde fines del siglo XVIII, como la institución desde la cual un público de ciudadanos racionantes ejerce la crítica y el control de los poderes públicos. Un espacio público así definido, estructurado por las libertades de prensa y expresión, es pensado como la garantía del predominio, en los fundamentos de las decisiones políticas, de la argumentación y la razón sobre el arbitrio y la discrecionalidad (Habermas, 1981; Keane, 1991).

Con la paulatina incorporación política de las masas ligada a la universalización del sufragio, entra en crisis esa percepción de la política democrática como conjunto de personas que deliberan, discuten y permiten así aflorar las verdades de la razón o, lo que es considerado equivalente, el “interés general”. Esta ampliación democrática hizo evidentes conflictos de intereses antes latentes u ocultos y, aún más importante, que los desenlaces de la competencia entre éstos dependen de su capacidad de organizarse antes que de su veracidad. Una democracia no es, entonces, más que un marco institucional donde intereses colectivos –con recursos organizativos, económicos e ideológicos desiguales– se someten a una competencia en la que “los resultados dependen a la vez de los recursos y de las instituciones” (Przeworski, 1991).

Dada esta imagen de la democracia, ya no resulta creíble seguir pensando los medios como instancia neutral para el control de la política a través de la razón pública. En el contexto de las democracias contemporáneas, los medios masivos, en tanto que grandes organizaciones jerárquicas y profesionalizadas, constituyen una arena institucional más, en la que identidades e intereses pugnan por influir en las decisiones políticas (Habermas, 1981; Meyhew, 1997). Como institución, los medios son soportes y

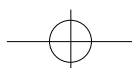


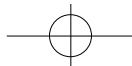
estructuradores privilegiados de aquellas cuestiones que reciben el por naturaleza escaso recurso de la atención pública (Lippmann, 1965; Hilgartner - Bosk, 1988). Pero en el proceso de selección –inevitable– de estas cuestiones con las que se confrontará la opinión pública, los medios no son neutrales. En otras palabras, las selecciones que realizan los medios están sesgadas por una serie de factores políticos, económicos e institucionales.

En la visión liberal clásica –la razón de ser de los medios es controlar la acción gubernamental–, sólo el libre mercado podía asegurar la indispensable independencia de la prensa. En el siglo XX, la complejidad técnica y financiera de los medios masivos, que tienden hacia la conformación de grandes organizaciones, por un lado, y el desdibujamiento de la línea público-privado como frontera de la intervención política, por el otro, complican la cuestión de las relaciones de los medios respecto del Estado y el mercado. Al margen de la prensa ligada a instituciones como partidos políticos o Iglesia, la cual ha tendido a declinar en el mundo a partir de la segunda posguerra (Manin, 1998), los medios de comunicación se hallan, en cuanto a su dependencia económica, en algún punto entre el Estado y el mercado. Del Estado dependen en cuanto a licencias, subsidios directos, exenciones impositivas, publicidad estatal y demás regulaciones políticas sectoriales. Los medios más orientados al mercado dependen básicamente de la publicidad comercial, fijada según la medición de audiencias. Estas relaciones económico-políticas y la estructura de propiedad de los medios condicionan de diversos modos los accesos de temas, intereses y cuestiones de los medios.

En las últimas décadas viene produciéndose en el nivel mundial un aumento notable del nivel de concentración de la propiedad de los medios masivos de comunicación. Una mayor apertura de los mercados internacionales, la tendencia a la convergencia de las tecnologías de comunicación y la creciente formación de grandes conglomerados transnacionales han propiciado el desarrollo de unos pocos grandes grupos multimedia.

Este proceso ha reavivado el debate sobre los efectos en cuanto a pluralismo y acceso que suponen la regulación o la desregulación de las arenas mediáticas. Desde las posiciones liberales clásicas se ha justificado la creciente desregulación del mercado mediático alegando que ésta permite el surgimiento de una mayor pluralidad de voces, consecuencia de la activa competencia de las empresas mediáticas por el favor de las diversas audiencias que componen la ciudadanía. Adicionalmente, el libre mercado permite, en





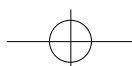
Acceso a los medios de comunicación y ciudadanía democrática 17

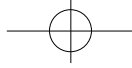
esta perspectiva, reforzar la función de la prensa como “cuarto poder”, es decir, como guardián de los intereses de la ciudadanía frente a potenciales abusos del poder estatal (Lichtenberg, 1995). En respuesta a esta visión, han surgido diversas teorías críticas de la supuesta neutralidad del mercado como mecanismo de asignación en la arena de los medios. Numerosos estudios de la llamada economía política de los medios han señalado cómo la creciente comercialización ha profundizado los sesgos de contenido y perspectiva en beneficio de intereses corporativos y de sectores sociales privilegiados (Herman - Chomsky, 2001; Curran, 2000; Bourdieu, 1997).

América Latina no ha sido una excepción frente al fenómeno de la concentración. En efecto, la forma en que se organizan los medios masivos de prensa y comunicación en el continente ha sufrido notables cambios a lo largo de las últimas dos décadas.

Los procesos de liberalización que afectaron en mayor o menor medida a las economías latinoamericanas a partir de los años 80 y 90 tuvieron importantes consecuencias sobre la organización y esquemas de propiedad de los medios. En períodos anteriores, el rasgo distintivo de los medios latinoamericanos –tanto prensa como radio y televisión– había sido la propiedad estatal o la fuerte dependencia, dada la debilidad de los mercados, respecto de formas directas e indirectas de financiamiento público (Waisbord, 2000, 2001). Las políticas de reforma del sector público impactaron fuertemente en el sector de las comunicaciones llevando a la creación de grandes grupos multimédios en el continente (Waisbord, 2001). No obstante, la aparición de estos grandes grupos comercialmente orientados y emplazados en mercados más sólidos no ha terminado con la dependencia de muchos de los actores mediáticos respecto del Estado (Waisbord, 2001).

En presencia de medios profesionalizados y comercialmente orientados, hay una serie de factores que adquieren peso en las selecciones y sesgos de las agendas de los medios. Por un lado existen una serie de constricciones organizativas propias de los medios periodísticos tales como la división del trabajo en las redacciones, el espacio delimitado, los costos de producción o la escasez de tiempo en la construcción de las noticias. Este último aspecto se liga, por ejemplo, a cómo se organizan las prácticas en el periodismo profesional: las necesidades que impone el cierre diario de ediciones obligan al reportero a inclinarse hacia fuentes que producen información sobre una base regular y cotidiana. Esta preferencia meramente ligada a un imperativo profesional produce, a la vez, un sesgo en favor de fuentes oficiales,





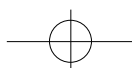
de funcionarios públicos o de oficinas de prensa corporativas (Sigal, 1986; Meyhew, 1997). En forma análoga, la orientación comercial de los medios –la búsqueda de la maximización de audiencias– determina ciertos criterios de *newsworthiness* que favorecen la selección de eventos que revisten carácter dramático o espectacular y privilegian interpretaciones de la realidad donde prevalecen las personalidades individuales por sobre actores colectivos y procesos (Hallin, 2000).

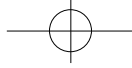
En esta clase de contextos institucionales, se ha señalado también que es muy escasa la autonomía del periodista. Más allá de sus convicciones o de su ética profesional, éste se encuentra constreñido por la lógica de la “primicia”, se “autocensura” y tiende, por temor a que se le escape la noticia, a consultar y copiar lo que hacen otros medios, produciendo así el fenómeno conocido como *pack journalism* (Hallin, 2000).

Por otra parte, ha crecido la utilización estratégica de la mencionada dependencia respecto de las fuentes y de los imperativos institucionales que constriñen al periodismo. Estos fenómenos recientes están siendo estudiados bajo los rótulos de “política de la filtración” y “política del escándalo” (Thompson, 2000; Peruzzotti, 2003). Cuando los miembros de las diferentes elites políticas aprenden la lógica del periodismo –su orientación a la primicia o la exclusiva–, aprenden simultáneamente a instrumentalizarlo como recurso para sus propias luchas. Develan o “filtran” información en función de las disputas de poder con sus rivales. El escándalo, la denuncia de corrupción y la judicialización de los temas políticos pasan a formar el principal recurso en las pujas por la legitimidad y la reputación pública, y tienden a constituirse así en el principal uso político de la arena de los medios de comunicación (Kitzberger, 2003).

En síntesis, de todo lo antedicho podemos deducir una serie de factores o variables que han de ser tenidas en cuenta a la hora de hacer empíricamente operativa la pregunta acerca de cómo y quién produce las selecciones a partir de las cuales los medios construyen sus agendas. Estos comprenden: a) las relaciones de los medios de comunicación con los actores políticos, b) su posición de mercado, c) las constricciones institucionales tales como las rutinas de construcción de noticias y d) los recursos organizativos, económicos y simbólicos con que cuentan los diferentes actores sociales y políticos.

Pero un enfoque abocado a reconstruir en forma descriptiva la arena de las batallas por la influencia mediática en un contexto determinado debe





Acceso a los medios de comunicación y ciudadanía democrática 19

ser complementado por el estudio empírico de las agendas públicas y la capacidad de los medios de influir en ellas.

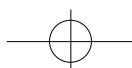
En este sentido, los así llamados estudios de *agenda-setting* se han convertido, desde la década de 1970, en un tema de investigación con peso propio. En esta tradición, el *agenda setting role* ha sido definido como la capacidad privilegiada de la prensa, la televisión, y los medios de comunicación en general, de focalizar la atención pública sobre un número limitado de cuestiones y a expensas de toda otra cuestión (Mc Combs - Shaw, 1972).

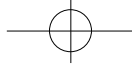
En otras palabras, según esta perspectiva, los medios no nos dicen qué es lo que debemos pensar, pero sí nos dicen sobre qué debemos pensar. Tienen un rol protagónico en la definición y construcción colectiva de lo que pasa a ser percibido como un problema social (Hilgartner - Bosk, 1988) Es abundante la evidencia empírica que demuestra la conexión causal entre el foco y el monto temporal de atención temática de los medios, por un lado, y los problemas que el público considera relevantes, por el otro (Sampedro Blanco, 2000).

Más allá del alto nivel de correspondencia entre agendas de medios y agendas públicas que la investigación de opinión pública tiende a confirmar, se han desarrollado numerosas investigaciones que exploran las relaciones entre agendas públicas y proceso político.

Son especialmente numerosos los trabajos que buscan indagar sobre los efectos del *agenda setting* en los procesos político-electorales. Parece haber cierta evidencia empírica, obtenida mediante procedimientos de la psicología cognitiva experimental, que demostraría que al destacar (*priming*) o enmarcar (*framing*) determinados temas, los medios influyen –no necesariamente con la intención de hacerlo– en las valoraciones de los electorados sobre candidatos o alternativas. Por ejemplo, el destacar temas como el desempleo o la seguridad y el enmarcarlos en ciertas explicaciones causales equivale a distribuir implícitamente ciertas responsabilidades (Hilgartner - Bosk, 1988; Iyengar - Peters - Kinder, 1982).

Menos estudiado pero relevante para nuestro propósito presente es el tema de las consecuencias de las agendas mediáticas y públicas sobre las agendas gubernamentales o de política pública. La existencia y carácter de estos efectos parece ser más difícil de demostrar. Sería ingenuo asumir como un dato que, dado que estamos refiriéndonos a regímenes democrático-representativos donde los roles de autoridad dependen de los electorados, las agendas de los formadores de políticas públicas responden en forma inmediata y





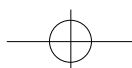
sensible a las preocupaciones públicas. Las relaciones entre una y otra han de ser sin duda más complejas y no pueden ser asumidas como un dato *a priori*.

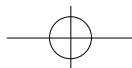
La literatura especializada en política pública suele asumir que los medios masivos no afectan en modo decisivo las agendas políticas. Son diversas las razones que se esgrimen y van desde el desdén de los *policy experts* por los medios masivos, relacionado con su percepción de que los medios masivos “llegan tarde” a los problemas; hasta la tendencia de la prensa a no sostener la cobertura de un problema por encima de lapsos cortos, y su dependencia del impacto dramático y de las convenciones sobre *newsworthiness*, originadas ambas en la presión que ejerce la lógica de medición de audiencias (Kingdon, 1995).

¿Bajo qué condiciones o circunstancias ocurre entonces que determinadas exposiciones de contenido en los medios afectan o alternan el rumbo de la política pública?

Varias observaciones, parciales y preliminares, pueden hacerse al respecto:

- a. Si se desplaza el foco de los expertos a los políticos (fundamentalmente legisladores) o funcionarios generalistas, la perspectiva cambia al menos por dos razones. Primero, ellos son efectivamente más sensibles a las percepciones de su *constituency*, segundo, ellos también –como la ciudadanía– dependen de los medios masivos para ponerse al tanto de ciertas cuestiones. Esto en al menos dos sentidos:
- b. Parte de la prensa co-constituye los canales de comunicación al interior de la *policy community*.
- c. Ciertos medios influyentes pueden afectar las selecciones que parlamentarios u otros funcionarios efectúan entre la sobreabundante información que los rodea.
- d. Es cierto que los medios no pueden crear una cuestión *ex nihilo*. Pero tienen la capacidad de magnificar ciertos impulsos que provienen de afuera. Los medios pueden estructurar y dar forma a cuestiones promovidas por movimientos, burocracias, organizaciones o sectores de la sociedad
- e. Parece ser que los medios son más relevantes para cierto tipo de funcionarios que para otros. Para algunos, especialmente aquellos que no cuentan con otros medios de influir en decisiones, dependen, como único recurso, de la estrategia denominada como *going public* apelando a los medios para intentar alterar el *statu quo*.





Acceso a los medios de comunicación y ciudadanía democrática 21

- f. Los políticos son sensibles y observan con atención los efectos de las políticas en la opinión pública. Temen a sus humores e intentan intuir y anticipar cuáles son las líneas de tolerancia pública frente al cambio. Esta observancia de la opinión pública puede tener un efecto promotor o puede trabar ciertas iniciativas políticas.

En suma, las relaciones entre medios, agendas y políticas parecen ser indirectas, complejas y elusivas. El sortear estas dificultades en la investigación que proponemos depende del diseño de herramientas metodológicas y conceptuales adecuadas para un examen cualitativo y cuantitativo.

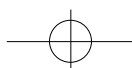
IV. Apuntes metodológicos para el estudio del impacto político del acceso a los medios de comunicación

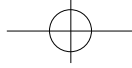
El foco de atención debería centrarse en el estudio de la capacidad de acceso a los medios de comunicación y a la consecuente influencia público-política de diferentes actores, intereses, sectores u organizaciones.

En primer término debería realizarse una exploración dedicada a identificar y seleccionar una serie de casos en los que se puedan reconocer acciones colectivas orientadas a instalar una cuestión en la agenda pública. El universo de análisis comprende movimientos sociales espontáneos, grupos de protesta, grupos de interés privado, ONGs, organizaciones sectoriales o corporativas, burocracias públicas o partidos políticos.

Seleccionada una serie de casos significativos, debería procederse a un análisis y clasificación de los casos sobre la base de una serie de variables que pueden ser agrupadas a partir de las siguientes preguntas:

- a. ¿Qué tipo de recursos permiten/facilitan a los actores estudiados el acceso a los medios masivos de comunicación? ¿Se trata de organización, recursos económicos, liderazgo, capacidad simbólica o ideológica, legitimidad social preexistente? ¿Se trata de recursos que pueden adquirir todos por igual o que sólo son accesibles a determinadas posiciones roles sociales?
- b. Con independencia de la posesión de recursos preexistentes, ¿cuáles son las estrategias y prácticas que desarrollan los actores cuando





intentan ganar presencia o instalar un problema en el espacio público a través de los medios? ¿Son estas estrategias asequibles para cualquier actor o cuestión? Se trata aquí de identificar prácticas tales como filtraciones, campañas de prensa, utilización de profesionales en comunicación y relaciones públicas, encuestas, acciones judiciales, acciones como movilizaciones callejeras o escenificaciones de eventos cuyo propósito, directo o indirecto, es la repercusión o visibilidad en los medios masivos, etc.

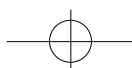
- c. ¿Cómo afectan las constricciones institucionales de los medios masivos la capacidad de los diferentes grupos para instalar su demanda o su punto de vista?

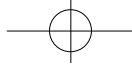
La recolección de datos en esta primera fase debe estar basada en técnicas cualitativas como cuantitativas, en relevamientos sistemáticos de medios gráficos y electrónicos y en entrevistas con actores clave. Para indagar las relaciones de las agendas de medios con la agenda pública, serían deseables mediciones de presencia y duración de temas en medios y cotejo con material existente en investigación de opinión pública.

En una segunda fase, deberían llevarse a cabo, sobre la base de los resultados obtenidos en la primera, un análisis que permita explicar relaciones e impactos recíprocos entre las agendas público-mediáticas y las agendas de política pública. En otras palabras, debería buscarse evidencia en la medida en que una cuestión convertida en un problema social a través de los medios de comunicación produce ciertos resultados en términos de decisiones políticas. En otras palabras, las agendas parlamentarias y las decisiones gubernamentales deben ser correlacionadas, en el lugar de la variable dependiente, respecto de las agendas públicas.

Por último, en aquellos casos en que se detecta un *output* político, debería tratar de establecerse si éste satisface a los actores que activaron el problema, si constituye una política adecuada para expertos y observadores independientes, si se trata de medidas aisladas puramente reactivas o si, por el contrario, estos *outputs* logran insertarse en políticas coordinadas.

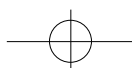
Un programa de investigación que apuntara a indagar sobre las relaciones de las variables propuestas sería un primer paso para entablar un debate informado acerca de la distancia las asimetrías de acceso en las estructuras mediáticas de nuestras sociedades y las reglas de juego que deberían regir el acceso al espacio público en un régimen con una ciudadanía democrática plena.

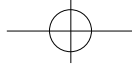




Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ TEJEIRO, CARLOS et. al. (2002). *Medios de comunicación y protesta social*, La Crujía-Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.
- BOURDIEU, PIERRE (1997). *Sobre la televisión*, Editorial Anagrama, Barcelona.
- CHOMSKY, NOAM - HERMAN, EDWARD S. (2001). *Los guardianes de la libertad. Propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas*, Crítica, Barcelona.
- CURRAN, JAMES - GUREVITCH, MICHAEL (eds.) (2000). *Mass Media and Society*, Arnold, London.
- FOX, ELIZABETH (ed.) (1989). *Medios de comunicación y política en América Latina. La lucha por la democracia*, Gustavo Gili Editores, Barcelona, 1989.
- GLASSER, THEODORE L. - SALMON, CHARLES T. (eds.) (1995). *Public Opinion and the Communication of Consent*, The Guilford Press, New York.
- HABERMAS, JÜRGEN (1981). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili Editores, Barcelona.
- HILGARTNER, STEPHEN - BOSK, CHARLES (1988). "The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model", *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, Nro. 1, Julie.
- HALLIN, DANIEL (2000). "Commercialism and Professionalism in the American News Media", en James Curran and Micheal Gurevitch (eds.), *Mass Media and Society*, Arnold, London.
- IYENGAR, SHANTO - PETERS, MARK - KINDER, DONALD (1982). "Experimental Demonstrations of the 'Not-So-Minimal' Consequences of Television News Programs", *The American Political Science Review*, vol. 76, Nro. 4, diciembre.
- KEANE, JOHN (1991). *The Media and Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- KINGDON, JOHN W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins, New York.
- KITZBERGER, PHILIP (2003). "Periodismo, medios y democracia", *Textos*, año 2, Nro. 4.
- LICHTENBERG, JUDITH (ed.) (1995). *Democracy and the Mass Media*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LIPPMANN, WALTER (1965). *Public Opinion*, The Free Press.
- MANIN, BERNARD (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.
- MC COMBS, M. E. - SHAW, D. L. (1972). "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, 36.

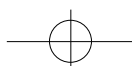


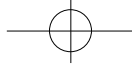


- MEYHEW, LEON H. (1997). *The New Public. Professional Communication and the Means of Social Influence*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MURARO, HERIBERTO (1997). *Políticos, periodistas y ciudadanos. De la video-política al periodismo de investigación*, FCE, Buenos Aires.
- PAGE, BENJAMIN I. (1996). *Who Deliberates? Mass Media in Modern Democracies*, The University of Chicago Press, Chicago.
- PERUZZOTTI, ENRIQUE (2003). "Media Scandals and Societal Accountability: Assesing the Role of the Senate Scandal in Argentina", mimeo.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires.
- PRZEWORSKI, ADAM (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- RUIZ, FERNANDO (coord.) (2000). *Prensa y Congreso. Trama de relaciones y representación social*, Konrad Adenauer Stiftung - La Crujía, Buenos Aires.
- SAMPEDRO BLANCO, VICTOR (2000). *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*, Istmo, Madrid.
- SIGAL, LEON (1986). "Sources Make the News", en Manoff, Robert Karl y Schudson, Michael; *Reading the News: A Pantheon Guide to Popular Culture*, Pantheon Books, New York.
- SKIDMORE, THOMAS (ed.) (1993). *Television, Politics and the Transition to Democracy in Latin America*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- SMULOVITZ, CATALINA - PERUZZOTTI, ENRIQUE (eds.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires.
- THOMPSON, JOHN B. (2000). *Political Scandal. Power and Visibility in the Media Age*, Polity Press, Cambridge.
- WAISBORD, SILVIO (2001). *Watchdog Journalism in Latin America. News, Accountability and Democracy*, Columbia University Press, New York.

RESUMEN

En la Argentina, al igual que en otros países de la región, los medios de comunicación parecen ocupar un lugar cada vez más importante en la construcción de las agendas y del debate público. El

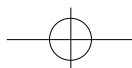
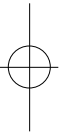


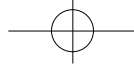


Acceso a los medios de comunicación y ciudadanía democrática 25

grado y tipo de acceso a los medios de comunicación impacta en la capacidad de grupos, identidades e individuos para instalar sus demandas materiales y simbólicas en la agenda pública. Estos problemas de asimetría afectan la calidad de la democracia y ello explica la creciente preocupación en el nivel global por los cambios en el rol de los medios masivos de cara al proceso político. Sin embargo, en América Latina, donde el trasfondo de agudizadas desigualdades en la estructura social amplifica estos problemas, la discusión sobre el acceso a los medios y su impacto en el tipo de decisiones producidas en el sistema político ocupa un lugar marginal en las agendas académicas y públicas.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - N° 1 - Marzo, 2005





De la teoría a la práctica: una nueva generación de consultores políticos

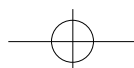
Carlos Andrés Pérez Múnera

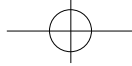
Ante la creciente cantidad de procesos electorales a los que nos vemos enfrentados todos los años en América Latina, se ha visto la imperiosa necesidad de preparar a nuestros profesionales en el manejo de campañas políticas y estrategias de comunicación como nunca antes se había hecho. La raíz de este asunto es que hasta hace muy poco tiempo, nuestros candidatos *importaban* asesores, generalmente de Estados Unidos, para conseguir una victoria. Sin embargo, la diferencia cultural entre ambos hemisferios se veía en la manera de ejecutar sus planes de mercadeo político y los resultados, en algunos casos, no fueron tan óptimos como se esperaba.

I. Nuevas generaciones de consultores

El progresivo conocimiento de las técnicas para vender la imagen de los candidatos con nuestros propios aditamentos dio origen a una nueva generación de profesionales en comunicación y *marketing* político, que

CARLOS ANDRÉS PÉREZ MÚNERA
Comunicador Social. Máster de Estudios Políticos Aplicados de la FIIAPP (Madrid). Asesor de campañas electorales desde 1991 y de reorganización de partidos más recientemente. Ha sido observador de procesos electorales en Colombia, Alemania, España y El Salvador. Participó como observador de la campaña presidencial en los Estados Unidos en 2004.





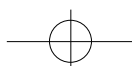
se encargan de darle vida a las estrategias que hacen llegar a los altos cargos de dirección de América Latina a políticos de provincia que fueron creciendo en experiencia en los últimos años.

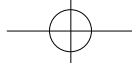
Esta generación corresponde a varias disciplinas que se han ganado un lugar en este engranaje del que forman parte, en mayor medida, expertos en temas de comunicación y mercadeo. La gran diferencia con los predecesores en el tema de comunicaciones de campaña es que anteriormente (y hablo sólo de hace cinco años a lo sumo) los encargados de este tema usaban en un porcentaje muy alto sólo los medios de comunicación convencionales, sin agregarle a su trabajo una pizca de estrategia. Es decir: las comunicaciones y el mercadeo de una campaña se centraban en generar boletines de prensa. De ahí la gran ventaja que nos llevaban los norteamericanos y los europeos occidentales en el manejo de sus contiendas.

Sin embargo, hay que resaltar también como ventaja a nuestro favor que nuestros profesionales de ahora pueden llegar a ser más diferenciadores que los de otros lugares, por una razón muy sencilla: las grandes transformaciones que ha vivido América Latina en las últimas décadas nos llevaron a replantear cada uno de los segmentos poblacionales a los cuales nos dirigíamos en época electoral. Y eso les agrega un valor importante, al comprender cómo atacar cada segmento de votantes.

Pero volviendo al tema de la preparación, quisiera referirme a los permanentes recursos con los que se cuenta hoy en día, en primera medida para planear la campaña y, por supuesto, en el posterior desarrollo de la misma: las nuevas tecnologías han supuesto una gran plataforma de lanzamiento y consolidación de opciones políticas y la casi total penetración de los medios tradicionales (televisión, radio y prensa) hace que ahora sea más fácil que antes presentar un candidato. Recordemos las maneras rudimentarias de hacer campañas en la segunda mitad del recién terminado siglo pasado.

Y lo anterior no aplica sólo para América Latina; incluso el vuelco para los grandes expertos en este tipo de trabajos fue grande, ya que tenían que soportar jornadas agotadoras en tren tratando de recorrer la mayor cantidad de estados, como ocurría en los Estados Unidos hasta hace muy pocos presidentes. Sin embargo y como pasa siempre en los procesos de evolución de cualquier cosa, se nos olvida que antes todo era más complicado y eso no permite que vislumbremos lo diferentes que se hacen las cosas ahora.





Igualmente podemos hablar de las facilidades que ofrecen los viajes entre países y los boletos de avión cada vez más bajos, como consecuencia de un mundo globalizado. En este aspecto, es un acierto lo que muchos profesionales de este sector están haciendo al recorrer el mundo como observadores de procesos electorales, porque contribuye notablemente a su formación práctica, y en ese sentido siempre he sostenido que la práctica hace mucho más que la teoría en esta clase de procesos tan cortos.

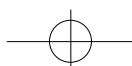
II. Las campañas prácticas

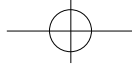
Hay una gran discusión siempre que llega el tiempo de emprender una nueva contienda electoral y es que, por la premura del tiempo (que siempre apremia), los responsables de dirigirlos se ven abocados a actuar sin la planeación necesaria para llevar a feliz término su propósito. Son empresas demasiado cortas y con una importancia relativamente alta si tenemos en cuenta que del resultado de unas elecciones depende el rumbo que se le dé a un país o a una región determinada.

Con estos factores sobre la mesa, el trabajo que se desarrolle en una campaña tiene que tener un porcentaje muy elevado de práctica. Todos los procesos que se desarrollen en el interior de cada justa serán decisivos a la hora de inclinar la balanza por un candidato determinado. En este orden de ideas, la primera planeación que se haga al comenzar la campaña es decisiva en cuanto a que determina su éxito o fracaso; y dentro de estos elementos, la escogencia de estrategias prácticas que puedan medirse de manera evidente hacen la diferencia.

Igualmente, el caso del recurso humano juega un papel definitivo en el éxito de una campaña, y más aún si tenemos en cuenta que la toma de decisiones en cuanto a estrategias no puede delegarse a nadie que no sea un profesional en el tema y que no esté en capacidad de sopesar todas las variables que forman parte de ese engranaje.

La evolución de los procesos electorales debe diseñarse con el fin de que en tiempos no muy largos pueda ser medida su efectividad y se determine si el rumbo debe ser corregido o, al contrario, se debe continuar por el mismo sendero trazado desde el principio. A este fin, una buena estrategia es diseñar la campaña por períodos de un mes al inicio de la misma y luego reducir su tiempo de medición a quince días en mitad de la jornada y en la recta final, a ocho.





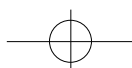
Esto es una ventaja para la estructura misma de la campaña porque tienen que involucrarse todas las áreas, desde la dirección de la misma hasta los voluntarios, y rediseñar el trabajo cuando haga falta y cuantas veces haga falta. Uno de los grandes errores que se cometen, no sólo en América Latina sino en Europa y los Estados Unidos, es escribir el derrotero de las campañas sobre piedra y negarse a cambiar su contenido por simple vanidad o –lo que es peor– por evitar entregar cierto poder que se maneja siempre en esta clase de trabajos.

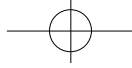
El desarrollo práctico de una campaña no debería superar los tres meses cuando se haya hecho un buen trabajo de precampaña y se haya podido lograr un reconocimiento del personaje que se quiere vender a los votantes. En ese período final, que comprende el momento en que la ciudadanía está mayormente expuesta a la propaganda, se logran más resultados que en la época anterior. También es importante destacar la posibilidad de que las grandes cantidades de dinero y tiempo que se estén invirtiendo en este período pueden irse directamente a la basura si no se desarrolla un esquema que permita ser medido y que brinde facilidades de cambiar, y que, además, sea de fácil adaptación.

Los consultores modernos están rompiendo ese esquema viejo de controles imposibles y resultados intangibles que lograba muchas críticas al trabajo de los profesionales en el desarrollo de campañas... ¡y con toda la razón! Los políticos, al igual que el resto de las personas, quieren pagar por algo que se vea y que sientan que está dando beneficios efectivos. El nuevo trazado por el que se guían las campañas de hoy es uno en el que se conjugan más disciplinas que en ningún otro momento: la psicología, la estadística, las relaciones públicas, la comunicación, la propaganda y la estrategia conforman una interesante mezcla de elementos que ayudan a que todo esté en un punto óptimo.

III. Estudios de opinión: lo tangible como medidor de nuestro trabajo

Una de las grandes ventajas que nos ofrecen las nuevas tecnologías aplicadas a esta clase de trabajos es tener al alcance de casi cualquier campaña electoral un equipo de estudios de opinión que nos ayuda a darle rumbo al mensaje que queremos transmitir y, lo más importante, focalizar el rumbo correcto por donde debemos movernos.





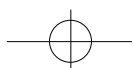
Aunque abusar de las encuestas puede ser algo peligroso porque restaría autonomía a todo el proceso, mantener una prudente guía de lo que piensan los votantes permite corregir los pasos mal dados o vigorizar los que nos dan resultado. Esta es una ciencia que ha ido tomando mayor importancia, en cuanto a que las universidades la incluyen en sus planes de estudios cada vez más frecuentemente.

Al contrario del uso simple de la estadística para determinar resultados de las encuestas, los estudios de opinión que vienen usándose en las campañas modernas tienen en su interpretación final una carga de análisis y observación mayor a la de tiempos pasados, en las que sólo los números determinaban cuál de los candidatos podría ganar determinada justa. Ahora la cosa es muy distinta: los expertos en encuestas deben conocer el interior de la mente de los votantes para descifrar cuál será su próximo paso.

Esto se demuestra en que las tendencias pueden ir variando de época en época de la campaña y, sin ninguna explicación aparente (pero siempre la hay), quien antes dominaba el primer lugar puede bajar en el medidor de preferencias. Recuerdo mucho la campaña regional y local en España del año 2003, cuando uno de los diarios más importantes registraba estas mediciones como si estuvieran corriendo una carrera de caballos y de un día para otro el corcel del candidato del Partido Popular superó con holgura al de la candidata del Partido Socialista, cuando la tendencia en algún momento había sido otra.

La respuesta a este cambio de pareceres es que los votantes tienen (tenemos) derecho a cambiar de candidato frente a una eventualidad cualquiera, sin importar qué tan trascendental sea para la vida de nuestro país o municipio; y eso es lo que deben analizar los que elaboran los estudios de opinión. Y si le agregamos a esto que una de las funciones más importantes de estos personajes es anticiparse a esos cambios de intención de voto, los podemos convertir en uno de los artífices más importantes de las campañas.

Me remito a lo escrito unos párrafos más arriba con respecto a la combinación de disciplinas para conseguir una lectura profunda de la mente de los votantes. Decía Platón que el mejor comunicador es el que conoce el alma de los que le escuchan. Y en eso se basa el éxito de la proyección de las campañas a través de los estudios de opinión: lo importante no es tanto conocer qué está pasando por las mentes de las personas sino saber con anticipación qué van a estar pensando en el momento en que estén frente a la tarjeta electoral.





Sobre esto último, sobra decir que la función de todas las áreas de trabajo es conseguir que ese día los votantes respondan con su voto de confianza por el candidato al que estamos asesorando.

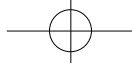
IV. Campañas modernas

Lo que logre un voto más o uno menos por nuestro candidato será, sin ninguna duda, la diferenciación que logremos hacer al momento de construir la campaña. Lo primero que debe hacerse, en este sentido, será conocer quién es el personaje para el que se va a desarrollar todo el montaje, cuál es su forma de pensar, cuál es el mensaje principal sobre el cual quiere montar su proyecto, establecer la manera de transmitir el mensaje que el candidato tiene y determinar a partir de muchas otras variables el esquema que se construirá como primera medida.

Luego de este primer encuentro, los consultores hacen una propuesta inicial que reúna los elementos necesarios para ajustar la realidad que tiene el candidato y su equipo de campaña a una realidad ganadora, que sea de buen recibo entre el electorado. El mensaje puede ser el mismo, la esencia del candidato tiene que conservarse, pero todo eso obligatoriamente tiene que moldearse con la ayuda de las disciplinas que ya hemos descrito anteriormente.

Alberto Ruiz Gallardón, quien fuera elegido alcalde de Madrid en el año 2003, dijo antes de ese proceso: “Mis zapatos, mis chaquetas, los elijo yo. Hay gente a la que no le gusta mi peinado, pero a mí sí. Llevo 20 años en la política y no voy a contratar a quien me diga qué apariencia debo dar en una campaña”. Y tiene razón en no querer perder su carácter, porque es lo que a la larga define a un político.

Sin embargo, lo que no dijo Ruiz Gallardón en esa ocasión es que sus campañas son apoyadas por un grupo de expertos de su partido para ayudarle a encontrar la mejor manera de llegar a sus electores. Además, la preparación misma del candidato en temas de comunicación oral y corporal, lo que se conoce como *telegenia*, puede marcar la diferencia a la hora de que un votante se decida. Recordemos los famosos debates entre Kennedy y Nixon en la campaña de 1960 y en especial el que es utilizado como ejemplo en las cátedras de comunicación política en el mundo entero, en el que Nixon, con una fiebre a causa de una infección en su rodilla, lució incómodo y



pareció en seria desventaja frente a su rival, que había sido entrenado previamente y hasta se había bronceado para lucir más juvenil y fuerte ante las cámaras. Quienes siguieron el debate por televisión dijeron al unísono que John F. Kennedy había ganado el encuentro, mientras que los que lo escucharon por radio dieron la victoria a Richard Nixon.

Es importante, entonces, trabajar con un buen mensaje de campaña, pero sin duda es más significativo saber expresar de manera acertada lo que se quiere decir, y ese trabajo forma parte de una campaña que tenga en cuenta factores que marquen novedad frente a las contiendas tradicionales, que no se preocupaban por la forma y sólo prestaban atención al fondo.

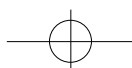
Dentro de la gama de situaciones atractivas para capturar la voluntad positiva de los electores, contar con un candidato preparado en comunicación personal es una más de las múltiples sugerencias que hay que seguir. Sin embargo, la campaña se construye con un gran número de recomendaciones que no cabrían en este artículo. Las más importantes para los consultores son:

- **Conocimiento del candidato y su entorno:** como primera medida y para subsanar un error que se comete en la mayoría de los casos, es necesario identificar todos los datos que puedan ser útiles para cada una de las etapas de la campaña y que tengan que ver con el candidato, sus relaciones, sus declaraciones anteriores sobre temas de trascendencia y demás situaciones que puedan ayudar a definir su perfil y sus falencias en materias de comunicación.

El entorno de la persona es determinante también en el momento de establecer un primer acercamiento, porque al conocer su medio y la forma de interacción con sus públicos se puede tener una idea inicial de las cosas que podrían serle favorables en el proceso de mercadeo que se viene.

Hay que tener muy en cuenta que los primeros acercamientos son las bases sobre las cuales se va a construir la plataforma de lanzamiento de manera inicial y el resto del trabajo, posteriormente. Sin embargo, y repitiendo lo que se ha dicho, cada estrategia de campaña es susceptible de modificarse cuantas veces sea necesario.

- **Análisis de necesidades:** una vez estudiada en profundidad la persona a la que se va a asesorar, será necesario realizar un estudio de las situaciones que llevarían a los votantes a emitir su voto a favor de un candidato





determinado. Y aquí es primordial recordar que la mayoría de las veces, un 90 %, según se ha comprobado, emite un voto emocional.

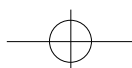
Teniendo en cuenta esta regla tan simple, el paso a seguir es enfocar la campaña en la detección de las necesidades que tienen los votantes potenciales a los que nuestro candidato podría aspirar. Una vez que estemos allí y tengamos identificadas esas carencias, podemos empezar a construir el discurso, incluyendo también (y de forma muy importante) nuestras fortalezas.

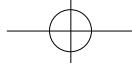
Con lo dicho quiero incitar a los candidatos para que usen como primera arma en esta lucha los hechos en los que son buenos, sumándolos a lo que quiere la gente. El caso más concreto de esto se dio en el año 2002 en Colombia, cuando en pleno proceso de paz con la guerrilla de las FARC, el presidente Andrés Pastrana había sido muy generoso en sus concesiones a este grupo subversivo y la respuesta de los guerrilleros fue secuestrar una aeronave comercial en la que viajaba, entre otros, el Presidente de la Comisión de Paz del Congreso de la República. De inmediato se mezclaron dos factores:

- La gente no estaba dispuesta a aguantar más actos de esta naturaleza de una guerrilla a la que se le había ofrecido cuanto podía esperarse en un proceso de negociaciones y hasta más.
- Los medios de comunicación, los líderes de opinión y los votantes en particular pusieron sus ojos en un ex senador de reconocimiento medio en el país, que había ofrecido mano dura contra las personas al margen de la ley.

Estos dos ingredientes combinados produjeron el más grande fenómeno político en Colombia en muchísimos años: Álvaro Uribe Vélez, quien más tarde, elegido presidente en primera vuelta con más del 53 % de los votos, conserva hasta este momento (dos años y medio y varias alzas de impuestos después) una popularidad de casi el 75 %. Aquí se verifica claramente lo que decíamos en los párrafos anteriores: Uribe Vélez buscó las necesidades de su pueblo en ese momento e hizo uso de su fortaleza.

- Construcción de un mensaje claro, conciso y atractivo: luego de contar con los elementos principales para determinar si la campaña que construya va a ser llamativa para la ciudadanía, ahora llega el momento de





preparar un buen libreto con dos ingredientes: primero, que el público se detenga a mirarlo por un instante y, segundo, que el candidato esté en condiciones de transmitirlo.

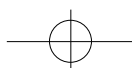
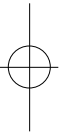
Lo segundo se puede controlar a medida que avanza la jornada, con una adecuada preparación del aspirante en cuanto al manejo de auditorios, públicos cerrados, cámaras de televisión, estudios de radio y situaciones críticas como debates o crisis que puedan desencadenarse en mitad de la campaña. Y lo primero depende más de las bases iniciales y del primer impacto que se logre provocar. Hay que tener en cuenta que para la época de una campaña normal se producen cientos de mensajes y que el nuestro va a ser uno más de los que haya.

En un estudio de la Universidad de Harvard se dice que de cada diez anuncios, ocho se pierden y nadie los recuerda. Si se puede aplicar lo mismo a la publicidad comercial que a la propaganda política en este aspecto, tendríamos que decir que uno de los grandes éxitos de las campañas modernas es determinar una ruta para entregar el mensaje que sea atractivo para los votantes. La cifra de los ocho anuncios que caen en el anonimato es escalofriante para cualquier campaña; más, si quienes definen la parte gráfica de la misma son diseñadores o publicistas sin ningún concepto de estrategia política y de comunicaciones. El trabajo en equipo es necesario para encontrar un equilibrio entre las partes y obtener un resultado final que cautive a más personas y, sobre todo, que atraiga a las personas que necesita atraer.

La claridad puede plantearse como una obviedad en cualquier campaña y algún lector podría pensar que todos los mensajes que se sometan al escrutinio del público tienen que tener esa condición. Sin embargo, la claridad que se precisa en esta clase de coyuntura hace referencia a que cada mensaje vaya de verdad dirigido al público para el que se necesita.

Los jóvenes que recién cumplen la edad para votar necesitan escuchar un mensaje con una claridad distinta a como lo necesita una asociación de jubilados de la ciudad. Y es posible que lo que es claro para los primeros sea totalmente confuso para los segundos, o viceversa.

El tercer aspecto a tener en cuenta en esta sección es la concisión a la hora de presentar el tema que promueve la campaña. Un mensaje corto transmite más que una gran explicación de factores y eso se ve cuando, cada vez más, las campañas reducen los eslóganes que antes



eran extensos a un par de palabras que involucren el pensamiento del mayor número de votantes.

Ejemplos como el de Tony Saca en El Salvador, con “Lo mejor está por venir”, o el del Partido Popular de España que se usó en las elecciones regionales y autonómicas del año 2003: “Por las personas, por ti”, muestran dos claros ejemplos de frases incluyentes que atraen a cualquier votante desprevenido, al menos para interesarse en investigar un poco más las propuestas concretas de cada campaña.

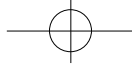
Un eslogan no convence, sino que induce a que el votante poco interesado en ahondar un poco más en la marea de campañas que llega a agobiarlo, se tome un respiro y unos minutos de su tiempo para identificar los temas que se promueven. Si logramos una buena frase, estaremos consiguiendo que los mismos votantes abran la puerta para entrar; si se quedan o deciden buscar en otra parte, será nuestra siguiente tarea.

- Todo entra por los ojos: la primera referencia que puede tener una persona de una campaña es la que se ve en las piezas de propaganda, es decir, los volantes, vallas, folletos y demás que contengan un reconocimiento gráfico del candidato.

En los Estados Unidos, por ejemplo, se utilizan de manera generalizada los tres colores de la bandera para resaltar el nombre del candidato y la posición a la que aspira cuando son relativamente desconocidos. Sin embargo, cuando la carrera es hacia la presidencia, con los nombres de la dupla basta. En algunas de estas piezas gráficas, se refuerza la intención de posicionamiento con una frase que marque la postura de los aspirantes. Por ejemplo: John Kerry y John Edwards utilizaron “*For a stronger America*” para tratar de revertir la condición de débiles ante el terrorismo con que los había marcado el Partido Republicano del presidente George W. Bush.

En América Latina es casi obligatorio para las campañas mostrar al candidato en las piezas gráficas, con el fin de buscar un reconocimiento personal. La idea de los afiches y las vallas de gran formato que forman parte del inventario es que la gente identifique al aspirante y pueda seguirlo en los múltiples actos que se transmitan a través de los medios de comunicación o en las concentraciones que se harán a lo largo y ancho de toda la ciudad o región en disputa.

El mejor ángulo para la foto del candidato no puede establecerse de manera general en algún manual, sino que la imagen indicada surge



de un detallado análisis de sus registros fotográficos anteriores, permitiendo descubrir cuál es la posición que mejor lo favorece para parecer una persona que inspire confianza darán con la imagen indicada. Alguna vez leí que Julio Iglesias, el famoso cantante, sólo permite que su lado derecho salga registrado en las cámaras. Para los políticos se aplica la misma razón del artista español: tener un registro más agradable para su público.

- Una campaña debe ser pública: toda campaña electoral está diseñada para que el mayor número de personas responda votando por el candidato que se promueve; ese es el principio por el que se trabaja tan arduamente y por el que se moviliza un gran número de personas, tanto voluntarios como empleados directos.

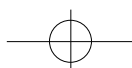
Una vez se tengan determinados los factores sobre los cuales se van a sentar las bases del proyecto político, *todos* los esfuerzos deben centrarse en que los votantes sepan del candidato y conozcan su mensaje. Si conseguimos eso y previamente hemos construido un mensaje llamativo y acorde con las necesidades de la población, nos habremos puesto en el camino indicado.

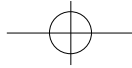
Hay muchas opciones para que la campaña que se construye sobre el papel con las ideas de un gran número de participantes pueda llevarse a la práctica. La publicidad comercial, que está presente en todos los momentos de nuestras vidas, da indicaciones sobre cómo hacer públicas las ideas del candidato. Sin embargo, la forma de presentarlas tiene que responder a otros factores que sólo son útiles para la propaganda y la movilización de las masas.

Aquí es válido citar el ejemplo recurrente de que no es lo mismo vender un candidato que un detergente. Hay quienes sostienen que no habría mucha diferencia en esa tarea, sólo una que va en contra del mismo aspirante: el jabón no puede hablar para tirar al traste con toda la estrategia y el candidato sí.

V. Segmentar el mensaje

Las ideas centrales de una campaña son muy pocas. En algunos casos se aconseja sólo manejar una en la que se englobe la estructura general y las ideas que apoyan al candidato. Sin embargo, en algunos casos, por las





coyunturas especiales, habrá que manejar más temas, contruidos siempre bajo una misma línea. Tres temas, como máximo, serían lo adecuado para una campaña exitosa.

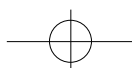
Sin embargo, el tema que se escoja debe tener un tratamiento diferente para cada uno de los públicos que se identifiquen como potenciales seguidores. Dentro de las tareas iniciales está la de definir claramente los públicos y establecer cuáles de ellos serán susceptibles de que acojan nuestra propuesta. Esta diferenciación hay que hacerla necesariamente, porque hay algunos segmentos que nunca votarían por nuestro candidato y es mejor optimizar el tiempo y los recursos de la campaña, que siempre serán pocos.

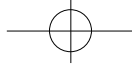
A este respecto, se vuelve imperativo, como primera estrategia, desmenuzar lo máximo posible el mensaje y analizar cada uno de los elementos que están contenidos dentro. Por ejemplo: Lula Da Silva manejaba en su campaña un mensaje social que, sin embargo, contenía bastantes elementos que luego en su mandato le proporcionaron gran aceptación popular. Lo mismo pasa con Bush en los Estados Unidos: su mensaje era uno en la campaña, pero los flancos que atacó de manera propagandista fueron muy amplios.

En este proceso de desintegrar el *spin* de la campaña en múltiples partículas tendremos la oportunidad de separar las que sirvan para llegarles a unos públicos determinados y las que puedan mover la votación en otros. Ese puede ser el trabajo más dispendioso y arriesgado, porque desde ahí es desde donde se va a construir la estrategia para alcanzar con éxito a los electores.

Todo el trabajo de comunicaciones, mercadeo y prensa en una campaña dará mejores resultados si las metas son también segmentadas y el proceso de dar a conocer los puntos de vista del candidato sobre aspectos de interés del momento se entrega a quienes verdaderamente interesa. Haga el simple ejercicio de recordar cuando abre su correo electrónico y revisa la lista de mensajes que llegan a diario: hay algunos que le son más interesantes que otros y de seguro que los abriría, de no ser por las repetidas advertencias de que muchos de ellos contienen virus.

El equipo que maneja las comunicaciones de la campaña deberá empezar dando el ejemplo en esta materia y sus labores cotidianas en cada una de las etapas, aunque deben responder a una misma línea trazada con anterioridad, serán más efectivas si cada medio es atendido de manera segmentada. El mensaje se entrega de manera diferente para los reporteros de radio, de televisión y los de prensa escrita, además de los responsables de





medios alternativos, que cada vez hacen su ingreso con mayor fuerza al mundo del periodismo.

En el campo de las relaciones públicas de la campaña y del mismo candidato, la envoltura del mensaje tiene que ser diferente para cada sector y cada circunstancia, y ese es un sello que hay que imprimir desde el principio en los actos que se programen durante toda la jornada proselitista. Por ejemplo, los discursos deben contener más o menos tintes emocionales, dependiendo de las condiciones donde se esté, además de tener en cuenta todos y cada uno de los factores que forman parte del ambiente.

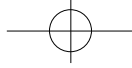
VI. Construya una campaña creíble

Las personas siempre buscamos un referente que nos ayude a solucionar los problemas y al que podamos acudir en momentos difíciles. Esas personas que tenemos como grandes paradigmas son siempre aquellos que van un paso más adelante que la media, los que se atrevieron a dar un salto en lugar de seguir la misma marcha de los demás. Por eso es tan necesario que los candidatos marquen una ruta clara, para que la ciudadanía (los electores) sepa si el camino que ofrecen es el más indicado para ellos.

Lo deseable en este particular es que el candidato asuma posiciones que lo marquen como una persona de principios y valores y que además tiene carácter para enfrentar los temas con los que le tocará lidiar una vez se instale en el poder. Con esto me refiero al grave error que cometen últimamente los aspirantes a puestos públicos debido al descrédito al que han llegado los partidos políticos en el mundo entero.

Hay una gran ola en el nivel mundial, en la que los candidatos que se presentan en contra de la clase política y en contra de los partidos políticos establecidos ganan el favor popular. Esto se puede palpar con mayor veracidad en América Latina, donde la falta de organización de las instituciones políticas está llevando a que organizaciones de más de 150 años estén en estado de coma.

El efecto de negar la condición de políticos de los aspirantes es que, al querer desligarse de todo lo que ha caracterizado a los dirigentes anteriores, han asumido la dañina costumbre de no querer comprometerse con nada. Hay algunos que tienen eso como lema de campaña y en cada pregunta sobre los temas trascendentales que se les hace, siempre responden que ellos no prometen nada, es decir, no les gusta implicarse en las cosas que suceden



a su alrededor. ¡Así es muy fácil! En poco tiempo estaremos viendo grandes carteles con la foto de algún candidato que diga “Yo no me comprometo a nada”. ¿Usted votaría por él?

Personalmente, pienso que esta clase de personajes tienen la vida contada en la política en América Latina. Ahora gozan de una buena aceptación porque encarnan el disgusto popular hacia la clase dirigente tradicional, pero a medida que los partidos se organicen (como sé que lo están haciendo en muchas partes) y las nuevas generaciones se preparen para encarar de manera responsable los retos que les deparan sus sociedades, se avanzará en consolidar una democracia con amplios matices, pero organizados. Y, más importante aún, comprometidos.

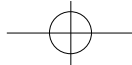
Ser consecuentes con lo que se dice y se hace genera una credibilidad importante en los votantes. La gente cree cuando ve posiciones sostenidas a lo largo del tiempo y cuando ninguna de las declaraciones de un político puede ser confrontada con otras totalmente contrarias pronunciadas por él mismo. El apoyo de las nuevas tecnologías le da a la oposición facultades para revisar constantemente el historial de un candidato o gobernante para establecer contradicciones entre lo dicho.

Hace poco tiempo, un concejal de Medellín, la segunda ciudad colombiana, logró crear la imagen de que el alcalde se contradecía en sus actuaciones al descubrir, mientras navegaba en Internet buscando otra información, una columna de opinión escrita por el mandatario cuando ni siquiera soñaba con ser candidato. El tema de la columna era una crítica desmesurada a una medida que ahora él estaba proponiendo a la ciudad que gobernaba.

Es posible que en ese momento el impacto no haya sido tan fuerte como podría esperar el hábil concejal, pues el *impasse* no pasó de un titular en los medios de comunicación más importantes de la ciudad. El alcalde siguió adelante con su iniciativa, pero el concejal consiguió lo que deseaba: mostrar un lado flaco del mandatario que, sin lugar a dudas, va a seguir usándose en su contra durante su carrera pública.

VII. ¿Funciona la propaganda?

Alguna vez oí una frase que me provocó una asociación con Maquiavelo: “Lo que es cierto y lo que se cree que es cierto, tiene los mismos efectos”. Con esto no se pretende, ni mucho menos, que la campaña o el



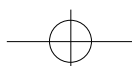
candidato mientan para conseguir el favor popular. Al contrario, nos ayuda a que, recurriendo a la psicología de las masas, desarrollemos una campaña de penetración en el interior de los votantes. La idea es apelar a la propaganda para conseguir que el resultado sea definitivo a favor del candidato a quien asesoramos.

Por supuesto que sí funciona la propaganda en esta clase de procesos. Es más: me atrevería a decir que es imprescindible para alcanzar de manera más amplia la transmisión del mensaje. Es el mismo efecto que se produjo cuando, en el caso que mencionábamos arriba, los medios de comunicación extendieron el rango de personas que escucharían al candidato en contraste con unos pocos que podían asistir al recorrido en tren que se hacía en los Estados Unidos, por ejemplo.

Cuando tomamos decisiones como la de votar por alguna persona, la mayor parte de esa determinación nos llega por la vía del convencimiento externo. Es decir, son los factores ajenos a nuestro entorno personal los que nos inducen a emitir un sufragio: la trayectoria del personaje, el temor frente a lo que representa la otra opción, la corriente ganadora a la que queremos estar pegados y otros tantos elementos que nos llegan por los medios informativos o por la comunicación boca a boca, que suele ser más efectiva que ninguna.

Y el vehículo por el que viaja ese convencimiento es, sin ninguna duda, la propaganda. El gran reto de los consultores de comunicación y estrategia electoral es recomendar el estilo de propaganda que se deba utilizar en cada uno de los casos y su más acertada manera de desarrollarlo. Los seres humanos, todos, tenemos un lado sensible por el que puede entrar ese convencimiento que hace falta para apoyar a tal o cual candidato. Esa es la razón por la que muchos demócratas convencidos votaron en las pasadas elecciones por George W. Bush, o por la que personas con ideología de izquierdas apoyaron decididamente al presidente Tony Saca en las elecciones de El Salvador en marzo de 2004.

Otro factor que entra en juego en el tema que tratamos en este punto es la manipulación, con la que podría confundirse a la propaganda. No toda propaganda está construida con la intención de manipular, sino de fortalecer la propuesta de quien aspira a gobernar una ciudad o un país. Y esto lo demuestra lo permanentemente que ha estado con nosotros este tipo de comunicación. La propaganda la han utilizado desde la Iglesia Católica con su *Sacra Congregatio di Propaganda Fide* fundada en 1622 por el papa Gre-





gorio XV, hasta los gobiernos de hoy en día, que mueven grandes sumas de dinero para contratar expertos con el fin de que les construyan campañas de esta naturaleza.

VIII. Conclusión

Estamos, pues, ante una nueva era en el manejo de campañas electorales y de opinión, en la que inciden de manera trascendente la comunicación y el mercadeo. Cada vez serán más efectivas porque quienes las desarrollan ahora son personas de nuestra misma sociedad, que nacieron y crecieron conociendo los lugares para los que trabajan y entienden la forma más expedita de llegar a la mente de los votantes.

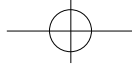
Esto lleva a que las campañas sean cada vez más prácticas y a que el poco tiempo del que se dispone se aproveche de una forma mejor. Los tres últimos meses de cualquier contienda electoral son determinantes para consolidar el esfuerzo que se hace desde que se plantea la idea de participar en los comicios; y en ese período tan corto, la nueva generación de consultores tiene el reto de construir un mensaje lo suficientemente atractivo para que sea capaz de movilizar un grupo objetivo en favor de una propuesta.

Hay que sumarle a esto que los candidatos y sus equipos quieren obtener ganancias reales derivadas de los servicios de este tipo de campañas prácticas. Para esto, la interacción del consultor con el grupo que respalda al aspirante es de vital importancia en el desarrollo de sus propuestas.

Ningún candidato tiene la victoria asegurada por el hecho de asumir las recomendaciones que se hagan por parte de los expertos. Pero el entrenamiento, la planeación adecuada y el seguimiento tienen, cada vez más, muy pocas posibilidades de fallar.

RESUMEN

Desde hace algunos años asistimos a la preparación de una nueva generación de consultores políticos que optimizando el tiempo y los recursos de una campaña electoral han obtenido mejores resultados. Conscientes de que el tiempo es muy poco, se ha optado por desarrollar campañas netamente prácticas, alejadas de los

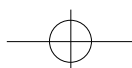
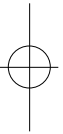


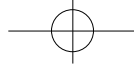
Una nueva generación de consultores políticos

43

formalismos y la teoría. Los resultados han demostrado que es factible llegarle a cualquier persona e inclinar su voluntad de voto a favor de determinado candidato. El análisis de diversos factores como la psicología de las masas (que no es otra cosa que estudiar el comportamiento de las personas cuando están expuestas a estímulos grupales) y la propaganda han servido para establecer la manera más acertada de llegarle a un segmento del que esperamos su votación. Todo este esquema se basa en una utilización adecuada de la comunicación y el mercadeo como piezas fundamentales para conseguir el objetivo final.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - N° 1 - Marzo, 2005





2004: ¿El fin de la era televisiva en la política de EE.UU.?*

Frank Priess

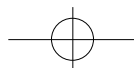
¡América es diferente! Quienes buscaron ver confirmada su idea de que los Estados Unidos son diferentes incluso en el ámbito de la comunicación política y de que, por lo tanto, no pueden servir de modelo para la comunicación política del resto del mundo, sin duda encontraron en la última campaña presidencial de los Estados Unidos material ilustrativo más que suficiente. Por cierto, esto no quiere decir que la gran caja de herramientas de la que se sirven las estrategias de campaña norteamericanos no tenga nada que ofrecerles a sus colegas alemanes. Todo lo contrario. Sin embargo, la otra cultura política, la que determina el financiamiento de los partidos, la estructura de los medios y el código electoral son aspectos que ejercen particular influencia sobre la campaña.

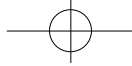
Lo más llamativo de la campaña fue que nuevamente se concentró en un puñado de “estados en disputa”, los llamados *battleground states*. En los estados considerados “seguros” por alguno de los dos contrincantes, el ciu-

* Ist das Fernsehzeitalter der US-Politik zu Ende? Was der Präsidentschaftswahlkampf 2004 für die politische Kommunikation bedeutet

FRANK PRIESS

Estudios universitarios de Ciencias Políticas, Comunicación y Filosofía en la Universidad de Mainz. Representante de la Fundación Konrad Adenauer frente a Proyectos y Cooperaciones de Medios de Comunicación en América Latina (1987-1991) y director de Prensa y Relaciones Públicas de la sede central en Bonn (1992-1995). Director del programa Medios de Comunicación y Democracia en la sede en Buenos Aires y representante en la República Argentina. Actualmente se desempeña como director del Departamento de Comunicación Política en nuestra central en Alemania.





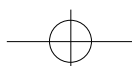
dadano común vio poco y nada de la campaña publicitaria en la televisión. Tampoco se vio invadido por una avalancha de *direct mails* ni se saturaron las líneas con llamadas telefónicas.

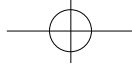
El cuadro cambia totalmente en los llamados *battleground states*. Desde marzo de 2004, el presidente Bush visitó un total de 20 veces el estado de Ohio, en tanto que su adversario, el senador John F. Kerry, incluso se hizo presente en 29 oportunidades. También estuvieron presentes ambos candidatos a la vicepresidencia, Cheney (13 veces) y Edwards (17 veces), como así también los familiares de los candidatos. Según Ken Goldstein, profesor de política en la universidad de Wisconsin y desde hace muchos años especializado en el análisis de las campañas electorales en la televisión, existe un signo infalible que denota qué estados son los que ambos candidatos se disputan: “La campaña electoral en la televisión es para nosotros una suerte de ventana al *war room*, a la central de mando de la campaña. En cuanto disminuye la intensidad de la publicidad en un estado, sabemos que ese estado se considera perdido y se cede el terreno al adversario”. “Economizar fuerzas” es un concepto clave en la campaña estadounidense, que busca hacer el uso más racional posible de los recursos disponibles, que no son escasos precisamente.

I. Nuevo récord de gastos

Para sorpresa de muchos observadores, ambos partidos disponían de recursos similares. En los *battleground states*, los demócratas corrían incluso con evidentes ventajas. Su fortaleza financiera se nutría, en parte, de los llamados “grupos 527”, una consecuencia de la ley McCain-Feingold sobre financiamiento de los partidos. Multimillonarios como George Soros podían dar rienda suelta en el terreno financiero a su ira contra el Presidente y lo hicieron con creces, aunque también a costa de un cierto “deshilachamiento” del mensaje de la campaña. Para Peter Radunski, experto alemán en el tema, la campaña le recordaba la contienda electoral de 1972 en Alemania. En esa oportunidad, el desempeño de la CDU se vio considerablemente afectado por el hecho de que la industria hizo su propia campaña por fuera del partido, lo que por sus contenidos y forma tuvo un efecto más bien contraproducente.

La esperanza de que la Ley McCain-Feingold de 2002 sobre financiamiento de los partidos podría limitar la inflación del gasto electoral no se



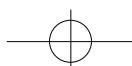


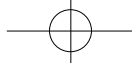
2004: ¿El fin de la era televisiva en la política de EE.UU.? 47

vio convalidada por la realidad. El “dinero blando” de cámaras industriales, sindicatos, empresas y personalidades pudientes sigue encontrando resquicios por donde fluir. Además, los partidos se esfuerzan por lograr el aporte financiero de quienes simpatizan con ellos y les dan una serie de incentivos para que, a la vez, busquen y motiven a otros donantes. En 1999, el presidente George W. Bush introdujo con su campaña la figura del “pionero”, militante que promete recaudar al menos 100.000 dólares en su entorno. Dado que la suma está convenientemente fraccionada, esta modalidad permite encuadrar las donaciones dentro de la ley. Quienes son exitosos en sus esfuerzos recaudadores son recompensados con una atención personal, siguiendo un estricto escalonamiento en función de lo recaudado. Por el aporte de sumas importantes se puede recibir, por ejemplo, una invitación a la casa de campo del Presidente en Camp David. Durante la campaña de 2004, Bush logró motivar a varios cientos de “pioneros”, un número similar a los reclutados en las categorías superiores de *rangers* (donaciones superiores a los 200.000 dólares) o *super-rangers* (donaciones a partir de 300.000 dólares). La campaña de Kerry contraatacó con un sistema similar pero con denominaciones ligeramente diferentes como *co-chairs* y *vice-chairs*. “Es una forma de ayudar al partido y obtener al mismo tiempo una recomendación para ocupar un cargo después de las elecciones”, señaló un lobbista de Washington en declaraciones al semanario alemán *Die Zeit*.

En total, la campaña presidencial demandó gastos por más de mil millones de dólares, con lo que batió todos los récords. Tradicionalmente, las convenciones de ambos partidos en las que son nominados los candidatos marcan el inicio de la fase caliente de la campaña. Se trata de eventos dominados por la escenificación exacta hasta del más mínimo detalle. La organización incluye también la elección del lugar en el que se celebrará la convención. Este año, tanto republicanos como demócratas gastaron más de 200 millones de dólares en estos eventos que por lo general duran 4 días, superando el costo total de la campaña de 1996.

En esta oportunidad, la dirección de la campaña republicana optó por elegir terreno enemigo para demostrar presencia en el histórico lugar de los atentados del 11 de septiembre. Todo en consonancia con la estrategia de fijar en la mente del electorado la elección de un presidente de “tiempo de guerra”. Al igual que en el caso de los demócratas, no quedó nada librado al azar y las diferentes presentaciones conformaron una suerte de espectáculo de acción con numerosos efectos especiales. Los discursos de los oradores





más carismáticos estuvieron sincronizados al minuto con el horario central de las cadenas de televisión. Un “control total del mensaje” permitió enviar un mensaje único. La descripción del ex alcalde de Nueva York, Giuliani, quien se sintió llamado a narrar cómo en el momento del colapso de las torres gemelas había sujetado a un bombero del brazo diciéndole: “en este momento, doy gracias a Dios porque George W. Bush es nuestro presidente”, fue uno de los momentos sobresalientes aunque, para el observador extranjero, más bien macabro y de mal gusto.

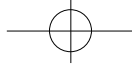
Con anterioridad, los demócratas habían celebrado su convención en Boston, lugar natal del senador Kerry, y también en esa oportunidad el 11 de septiembre fue objeto de un conmovedor recuerdo. Semanas más tarde, el *Time* diría que el contraste de ambos partidos se había hecho evidente: “es la lucha entre el partido de las víctimas y el partido de los guerreros”.

II. Elevado costo de la publicidad televisiva

Una vez más, la televisión fue la principal beneficiaria de la publicidad. Tan sólo en la última semana, ambas campañas gastaron 60 millones de dólares en publicidad televisiva, una cuarta parte de lo que se gastó durante toda la campaña de 2000 por igual concepto.

Sobre la base de un *targeting* minucioso –un tema al que nos referiremos más adelante–, los estados en disputa fueron el eje central de la campaña mediática. En estos estados se concentró el 90 % de los spots. Entre marzo de 2004 y el día de las elecciones se emitieron un total de 750 mil comerciales, el 80 % de los cuales salió al aire durante las tandas publicitarias de los noticieros. Un problema que se presentó fue que hubo una demanda de espacio publicitario tan grande en radio y televisión, que se requería de mensajes muy fuertes para llamar la atención, probablemente una razón más por la cual la “campaña negativa” adquirió tanta virulencia. “Probablemente haya sido la campaña más agresiva y negativa de todos los tiempos. Es un poco como tratar de perforar una pared de piedra. Para hacerlo se necesita algo bastante duro”, señaló Steve McMahon, experto en publicidad del partido demócrata.

Anteriores campañas estuvieron dirigidas fundamentalmente a la población mayor de 35 años. En esta oportunidad, sin embargo, la campaña demócrata apuntó a la población más joven. El resultado alcanzado entre el



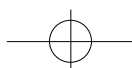
2004: ¿El fin de la era televisiva en la política de EE.UU.? 49

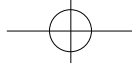
electorado de este grupo etario justificó la decisión tomada. También los republicanos acertaron en su decisión de concentrarse fundamentalmente en los *NASCAR dads*. El Presidente obtuvo su mejor resultado entre el grupo de hombres “fanáticos del auto” y se posicionó claramente mejor entre el electorado masculino que entre el electorado femenino. Entre las mujeres, las *soccer moms* fueron sustituidas por las *security moms*, esto es, el segmento de mujeres preocupadas fundamentalmente por la seguridad de sus seres queridos. En todo esto se apeló una y otra vez a la emoción. Sin duda, las palmas se las llevó un filme financiado por el grupo conservador Progress for America, que mostraba al presidente Bush consolando a la joven Ashley Faulkner de 16 años, que perdió su madre en los atentados del 11 de septiembre.

Sin duda, el grupo de veteranos Swift Boat Veterans for Truth, que en su publicidad testimonial puso en duda los méritos de Kerry como ex comandante del grupo Swift-Boat, ofreció uno de los ejemplos más eficaces de agitación propagandística. En opinión de las consultoras, esta campaña, ante la que Kerry tardó mucho en reaccionar, habría afectado negativamente al candidato demócrata. Tad Devine, estratega en jefe de Kerry justificó este “silencio de agosto” señalando que quisieron guardar los recursos financieros para la fase final de la campaña. En el año 2000, la campaña de Bush invirtió en la última semana 700 mil dólares más en publicidad que la campaña de Al Gore. “¿No cree usted que yo podría haber encontrado 600 votos más, de haber contado con otros 700 mil dólares?": tal el análisis de Devine. En cualquier caso, la falta de respuesta parece haber sido un claro error. Recién cuando las reacciones negativas de los veteranos se hicieron sentir en eventos en los que Kerry normalmente hubiera jugado de local, el propio candidato dispuso modificar la estrategia y contraatacar.

III. Los duelos por televisión

En la campaña norteamericana revisten tradicionalmente gran importancia los debates por televisión de los candidatos y sus compañeros de fórmula. En la campaña de 2004 se televisaron tres debates entre los candidatos a la presidencia y un debate entre los candidatos a vice. Desde que en 1960 la imagen de un Richard Nixon cansado, sin afeitarse y con mala performance televisiva contribuyó en buena medida a su derrota contra un John F. Kennedy joven, bronceado y con gran carisma, nada queda librado



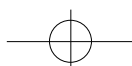


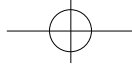
al azar; sobre todo, teniendo en cuenta que “en la televisión estadounidense la apariencia cuenta tanto como la sustancia”, como señala el semanario alemán *Spiegel*.

Con todo, el primer duelo de 90 minutos de duración, llevado a cabo el 30 de septiembre en la universidad de Miami Coral Gables, deparó la sorpresa de un presidente que parecía inseguro y nervioso y cuyas muecas eran enfocadas permanentemente por las cámaras. La consecuencia fue un claro triunfo de Kerry. El segundo encuentro tuvo lugar el 8 de octubre en St. Louis (Missouri) y el tercero, el 13 de octubre, en la Arizona State University, en Tempe. Para ese entonces, los tantos se habían equilibrado, aunque observadores independientes le daban una ligera ventaja al retador.

Los debates presidenciales en los EE.UU. están regulados hasta los más mínimos detalles, todos los cuales quedan recopilados en gruesos y pormenorizados manuales. En la campaña electoral alemana de 2002 pudimos apreciar una versión menos ambiciosa de estos debates que se basan en el modelo americano. El memorando que finalmente acordaron los representantes de demócratas y republicanos constaba de 32 páginas. Estas normas regulan con absoluta exactitud todo, desde la altura de los púlpitos (1,27 m., lo que finalmente le trajo cierta ventaja a Kerry...) hasta el taco de los zapatos. La impresión visual se considera cuanto menos tan importante como el tipo, la cantidad y la temática de las preguntas. Sin embargo, los canales de televisión no se atuvieron a lo acordado. Con planos superpuestos, mostraron a ambos candidatos cada vez que consideraron que era importante para la dramaturgia. De este modo, la cámara reflejó las reacciones a las afirmaciones del adversario, lo que en esta oportunidad fue fatal para el Presidente.

Los días previos a los debates, los candidatos reciben entrenamiento retórico donde buscan prepararse intensamente para enfrentar al adversario, y los respectivos temas. Como en anteriores ocasiones, también en esta oportunidad se contrataron *sparring partners*, esto es, compañeros de entrenamiento que guardan la mayor semejanza posible con el adversario, con los que simulan el debate. Según afirmaciones del *Neuen Zürcher Zeitung*, la simulación con el Presidente estuvo a cargo del senador Judd Gregg de New Hampshire, en tanto que a Kerry lo habría ayudado Gregory Craig, abogado de Washington y miembro del gobierno de Clinton. También se fijaron hasta el más mínimo detalle las reglas lingüísticas, así como los conceptos y mensajes, verificando su efecto en todo lo que era posible. Para el entrenamiento,





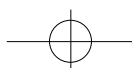
2004: ¿El fin de la era televisiva en la política de EE.UU.? 51

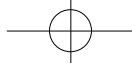
que se extendió durante cuatro días en un lugar cercano a Madison, el equipo de Kerry incluso montó una replica fiel del entorno en el que se celebraría el debate. Su principal temor era que la tendencia de su candidato a formar oraciones complejas y largas pusiera en funcionamiento el sistema de semáforos instalados para indicar que el orador se estaba excediendo en el tiempo a la vista de todos los espectadores. Por lo tanto, se le ordenó “tolerancia cero” en este punto. Para sorpresa de todos, finalmente Kerry logró atenerse a los tiempos mejor que su adversario. En total ensayó cuatro veces la secuencia completa de 90 minutos, ni que hablar de las muchas horas en las que se analizaron, completaron, mejoraron o desecharon formulaciones y argumentos.

Obviamente, durante los debates e inmediatamente después de los mismos, aparecieron también los *spin doctors* de ambos partidos en el cuartel general de la prensa, en el que se encontraban reunidos 1.800 periodistas, con el fin de filtrar su interpretación de las cosas. A pesar de que los debates son seguidos por millones de televidentes, lo importante es la visión del desarrollo del debate que llega hasta la gente a través de los filtros de la televisión, la radio y la prensa. Desde las elecciones de 2002, es un cuadro familiar también para los observadores alemanes.

IV. En busca del *target*

Ambas campañas gastaron enormes recursos en la creación y actualización de sus bancos de datos. Su estructura y volumen sería capaz de provocarle un infarto a cualquier delegado alemán para protección de datos personales. En los EE.UU., los partidos cuentan con gran cantidad de datos en virtud de la ley electoral, que exige un registro de los electores desglosado en demócratas, republicanos o independientes y que ofrece datos exactos sobre la frecuencia con que cada uno de éstos concurre a votar. Estos datos son enriquecidos con relevamientos propios y datos de terceros (por ejemplo, de organizaciones como la National Rifle Association y bancos de datos sobre consumidores que están comercialmente disponibles). De esta manera, surge una especie de “elector de vidrio”. Esto facilita el envío puntual de material vía correo electrónico y la visita domiciliaria o llamada telefónica de último momento el día de las elecciones, si se constata que gente “propia” aún no fue a votar. El sistema permite movilizar las huestes



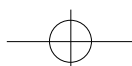


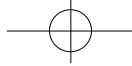
propias sin despertar los “perros dormidos” del otro bando, ni que hablar de hacer un uso eficiente y efectivo de los recursos. Las páginas de Internet de las campañas están estrechamente vinculadas con el relevamiento de datos, sobre todo para recopilar direcciones de e-mail.

Este registro de los diferentes *targets* se corresponde con una oferta mediática muy diferenciada que cuenta con más de 170 canales de cable, sin contar las redes de radioemisoras locales. Unas de las críticas que más tarde se formularían al equipo de Kerry fue haber descuidado precisamente esas emisoras. Se dijo que uno de los “problemas de la cultura demócrata” era que invertían muy poco en estos mercados. En el caso de los republicanos, en cambio, Karl Rove adquirió fama por su *targeting* exacto. A pesar de que casi siempre se mantiene en segundo plano y en ningún momento busca notoriedad, se lo considera el arquitecto del triunfo electoral de Bush. No en vano algunos incluso lo definen como el cerebro de la campaña. Se especializa en el trabajo casi artesanal que supone unir las muchas pequeñas piezas del rompecabezas que es el análisis de los *targets*. Rove desmenuza cada uno de los *targets*, bajándolos hasta el menor nivel regional para captarlos con exactitud en función de sus estilos de vida y preferencias.

Junto con Ken Mehlman, Rove dirigió el equipo del Presidente, integrado por numerosos especialistas en cada uno de los rubros relevantes para la campaña electoral, así como un amplio espectro de agencias y consultoras divididas por regiones para el relevamiento de datos, análisis y puesta en práctica de los objetivos estratégicos.

El equipo de Kerry se presentó más difuso; incluso llegó a decirse que había intereses encontrados entre sus integrantes. El columnista Tom Oliphant habló de “vanidades, disputas y narcisismo”. Demócratas famosos en el mundo de la consultoría como James Carville, Paul Begala y Joe Lockhart se sumaron tarde a la campaña, como ocurrió también con el ex vocero de prensa de Bill Clinton. Algunos observadores incluso dicen que Kerry fue en verdad su propio jefe de campaña, aun cuando oficialmente lo fuera Mary Beth Cahill, asistida por el consultor Mark Mellman y el estratega Robert Shrum. Stephanie Cutter como jefa de comunicación, David Wade como jefe de prensa y David Morehouse como jefe de asesores completaron el círculo de colaboradores más estrechos.



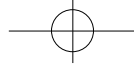


V. Las encuestadoras de opinión: ¿las grandes perdedoras de la elección?

Las elecciones plantearon exigencias específicas a la consultoría, como queda evidenciado tanto en el tema del *targeting* como en las encuestas en boca de urna que causaron furor la noche de las elecciones y que daban como seguro triunfador a John F. Kerry. Hoy por hoy, los analistas en Washington sostienen que lo más seguro para llegar a un pronóstico realista es sacar el promedio de las más diversas encuestas semanales. Muchas veces se trabaja sobre la base de pruebas al azar con un universo de 750 encuestados y elevados márgenes de error. Otro gran problema constituyen hoy las encuestas telefónicas porque no abarcan la telefonía móvil. Sin embargo, importantes sectores de la población, sobre todo jóvenes o sectores más pobres, ya no se manejan con líneas fijas (el analista de medios Charlie Cook estima que se trata de entre un 5 y un 15 % de la población), un hecho que fácilmente puede llevar a distorsiones. Además, la elevada movilidad en EE.UU. y el consiguiente cambio demográfico en muchos distritos electorales lleva a que prácticamente no existan datos comparativos de elecciones anteriores que puedan servir para la ponderación.

Expertos norteamericanos como Scott Keeter, del Pew Research Center for the People and the Press en Washington, consideran que la mayor influencia de las encuestas sobre la decisión electoral –un tema que en Alemania se plantea con frecuencia con vistas a los votantes tácticos– se da en las primarias. En las primarias, la decisión sobre qué candidato tiene mayores probabilidades de triunfo decide sobre el éxito del *fundraising*. Aquí repercuten incluso variaciones pequeñas en estados pequeños. A juicio de Keeter, existirían indicios que hablan más de un efecto *underdog* no tanto de *bandwaggon*, en el que los indecisos a último momento intentan subirse al carro del vencedor.

Otro supuesto que fue desmentido por el resultado de las elecciones es que una alta concurrencia a las urnas favorece a los demócratas. Dos horas después de haber cerrado los primeros locales electorales, el estratega electoral Paul Begala dijo en declaraciones a la cadena de noticias CNN: “Nadie hace una cola de una hora si no quiere el cambio...”. Sin embargo, más tarde sería evidente que los republicanos lograron movilizar a sus seguidores mucho mejor de lo esperado.

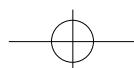


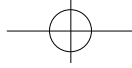
VI. ¿De la televisión a Internet?

Si miramos la campaña electoral en su conjunto y el esfuerzo financiero realizado, parece evidente que los actuales jefes de campaña ignoraron los consejos de Dick Morris, un maestro en el arte de hacer campañas. En el congreso político celebrado a fines de noviembre de 2004 en Berlín, Morris expuso su conclusión sobre la campaña electoral que acababa de finalizar en los siguientes términos: “El dinero ya no decide la campaña, la publicidad televisiva no hace a la diferencia”, sentenció, para luego finalizar diciendo que había terminado la era televisiva en la política estadounidense. Los votantes, dice Morris, dejaron de ser meros espectadores y transformaron la campaña en un partido de muchos jugadores. Las cadenas de televisión nacionales han perdido su influencia, como también la prensa diaria, más orientada a las elites y al respaldo que puedan brindar. Todos estos factores fueron desplazados por el mundo virtual de Internet con sus *blogs* y *chats*. “Ya no se los puede manipular tanto como antes”, advierte Morris.

De hecho, Internet dejó de ser un mero medio de información para convertirse en la principal plataforma de comunicación de las campañas electorales americanas. Actualmente, las páginas web de los partidos contienen diarios de campaña de los candidatos, *blogs*, actualizaciones permanentes de los videos sobre las actividades de la campaña y ofertas para bajar material de campaña adaptable a las respectivas situaciones. Un *fundraising* moderno sin Internet sería inconcebible. Tampoco sería posible movilizar voluntarios, mantener un elevado grado de motivación e interés durante la campaña, la recopilación de datos y el diálogo permanente en la comunicación interna del equipo de campaña. Una página web moderna se parece más a la oferta de un supermercado de la que cada usuario interesado se sirve lo que le interesa.

El desarrollo de las primarias dio un claro testimonio de esta realidad, siendo la campaña del candidato demócrata Howard Dean un buen ejemplo de esta modalidad que luego se impuso ampliamente durante la campaña presidencial. *Sign up! Give money! Take action!* Si bien los responsables de la campaña de Dean y de Blue State Digital admiten que existen sectores populares a los que todavía no se llega por Internet, también advierten que los ciudadanos a los que sí se accede por este medio requieren de atención constante, reclaman participación en acciones concretas y exigen un *feedback* permanente. “*Talk to them and listen to them!*”: el objetivo debe ser establecer una relación personal, generar confianza. Pero los *chatter* y *blogger*





2004: ¿El fin de la era televisiva en la política de EE.UU.? 55

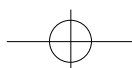
son difíciles de controlar por las campañas y sus equipos de asesores. La iniciativa propia que despliegan genera un concierto de muchas voces en el que hay muy pocas posibilidades de establecer una línea clara de conducción por parte de la campaña. Sin duda, el medio ofrece las mayores posibilidades de movilización en cuanto a creatividad, pero también plantea los mayores riesgos en cuanto a claridad y consistencia de los enunciados electorales.

A. *High tech y high touch*

Paralelamente a un profuso uso de Internet, quedó demostrada una vez más la enorme importancia que tiene el reclutamiento de voluntarios para el contacto personal con los votantes. Nuevamente, se confirma la tendencia a recurrir a la técnica y simultáneamente a las emociones: es *high tech* combinado con *high touch*. En otras palabras, técnicamente se usa todo lo que está a mano: para las encuestas de opinión y la planificación estratégica, para el test de los comerciales televisivos, el análisis de mensajes y conceptos publicitarios, para el *targetting*, etc. Pero un recurso definitorio es siempre el trabajo que realizan las bases, el *grassrooting* fiel al viejo lema de Radunski: "*Mundfunk schlägt Rundfunk*".*

En la campaña de 2004 quedó demostrado una vez más que los esfuerzos de las bases superan claramente en credibilidad a cualquier mensaje mediático. En su edición del 1 de noviembre de 2004, *The New York Times* señalaba que los expertos coincidían en cuanto a que "mucho más importantes son los esfuerzos por lograr que la gente vaya a votar que cualquier comercial pago al final de una elección presidencial". Los partidarios residentes en aquellos estados que no eran materia de disputa usaron plenamente la oportunidad de apoyar a sus correligionarios en las "zonas de combate". Hubo centrales de campaña como, por ejemplo, la de Broward County/Florida, que contaba con oficinas especialmente dedicadas a asignar tareas útiles a los *Kerry travellers* que llegaban a Nueva York y California. En las campañas, es fundamental asignar tareas concretas a los voluntarios. Se trata de personas altamente motivadas a las que deben fijárseles objetivos claros (200 llamadas por día, 30 visitas puerta a puerta, 20 cartas personales a votantes...), además de promover la competencia entre los propios voluntarios.

* Propaganda de boca en boca vale más que propaganda de radio.





En la campaña de 2004, un ejército de voluntarios ligados a la campaña mediante numerosos instrumentos (sistema de bonos, *precinct captains*, etc.) destinados a incrementar su motivación hizo posible una campaña de las bases, hasta entonces inédita. Tan sólo para los republicanos, se movilizaron 1,2 millones de voluntarios, que establecieron 80 millones de contactos directos con los votantes. Según el consultor Dan Hazelwood, los republicanos contaban con 3 a 4 *grassrooters* por cada mil votantes, considerándose ideal una relación de 1 a 1.000. Todos estos voluntarios fueron capacitados en numerosos entrenamientos. El electorado en Florida recibió entre 6 y 8 contactos telefónicos diarios por parte de ambas campañas y una avalancha de material de similares proporciones en sus buzones. Nunca se pueden hacer demasiadas llamadas para hacerle recordar a la gente que debe ir a votar, fue el principio seguido por ambas campañas.

Un papel especial desempeñan tradicionalmente los llamados “programas de 72 horas”, propios de la última fase de la campaña; son los GOTV (*get out the vote*), esto es, los esfuerzos destinados a lograr que los propios partidarios concurren a las urnas. Los potenciales votantes eran objeto de atención de la mañana a la noche, comenzando por llamadas entre los propios partidarios (“el presidente Bush necesita su ayuda, le pedimos que vaya a votar, le ayudaremos con mucho gusto en todo lo que sea necesario...”) hasta el aprovisionamiento de los votantes en las interminables colas. En la fase final, intervinieron en el marketing telefónico numerosas celebridades, ya fuera en forma personal y en vivo o mediante mensajes ya grabados, los llamados *robo calls*. “Las llamadas sirven para recordarles a los votantes lo importante que es esta elección –explicó Kevin Madden, vocero de Bush en Ohio–, así Arnold [en alusión a Arnold Schwarzenegger] le pidió personalmente a la gente que fuera a votar”. En Columbus, la capital del estado, el propio Presidente intervino el día de las elecciones en este tipo de contacto directo con los votantes.

VII. Personas, temas, estrategias

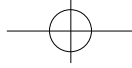
Por más atención que merezcan los instrumentos de moda, lo cierto es que también en estas elecciones presidenciales, los elementos decisivos fueron las personalidades de los candidatos, la concentración en determinados temas y las consiguientes consideraciones de orden estratégico.

2004: ¿El fin de la era televisiva en la política de EE.UU.? 57

Los republicanos concentraron sus esfuerzos en torno a la reconocida capacidad de “liderazgo” del Presidente, sobre todo durante y después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. En todo momento reiteraron, además, el mensaje sobre la firmeza de carácter del candidato (“*You know where I stand!*”), unido a una fuerte apuesta a los valores americanos tradicionales, a la referencia a una profunda fe cristiana que inspira toda su gestión. Según una encuesta del Pew Forum on Religion & Public Life de agosto de 2004, un 72 % de los americanos espera de su presidente “fuertes convicciones religiosas”, un deseo al que el Presidente ciertamente supo adecuarse mejor que su retador. En el resultado electoral, la asistencia regular a la iglesia demostró ser una de las diferencias características entre los votantes de Bush y de Kerry.

A ello se agregó la recurrente mención a la responsabilidad exclusiva por América, los americanos y los intereses norteamericanos frente a la coordinación o intervención internacional. Esta focalización contenía subrepticamente la delimitación frente al adversario: constancia en lugar de *flip-flop*, intereses americanos versus injerencia por parte de una “ONU corrupta” y los *appeaser* entre los aliados. Eran los “valores americanos” contra la intelectualidad libertaria de la costa este. *Stay on message*: esta consistencia del mensaje que tanto se reclama en una campaña electoral, funcionó a la perfección en todo momento en la campaña de Bush orquestada por Karl Rove y Ken Mehlman. Esta forma de presentar a Bush incluso logró que triunfaran las cualidades percibidas como positivas del candidato por sobre los contenidos considerados negativos de su política. El 55 % de los americanos, según coincidieron en señalar diversas encuestas el día de las elecciones, opinaba que el país se movía en dirección equivocada. En Alemania hablaríamos de descontento con el gobierno sin clima propicio para el cambio.

Los demócratas intentaron oponer las cualidades de John F. Kerry como veterano de Vietnam merecedor de altas condecoraciones, que sirvió a la patria en tiempos difíciles poniendo en juego su vida, capaz de volver a dar su vida como presidente. Al mismo tiempo, se intentó presentar al Presidente como una persona terca e incorregible, reinterpretar la cualidad, positiva en principio, de poseer un carácter firme como atributo negativo sin necesidad de ponerlo en duda frontalmente. A la vez, la campaña de Kerry sostuvo que serviría más a los intereses norteamericanos el subir a los aliados al bote en lugar de seguir aislándose. Sin embargo, las simpatías que despertó

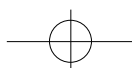


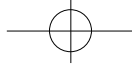
Kerry nunca alcanzaron los valores del Presidente. Muchos comentaristas hicieron hincapié en que el candidato demócrata no lograba despertar la simpatía de la gente. “Kerry no supo conectarse con los americanos”, constató el profesor Darío Moreno, de la Florida International University. Charlie Cook, la estrella entre los analistas de Washington, incluso llegó a sostener que Kerry no había ganado un solo voto que no hubiera ganado también cualquier otro candidato demócrata. Es muy probable que, efectivamente, muchos demócratas hayan votado más en contra de Bush que en favor de Kerry, en tanto que los votantes de Bush fueron en su gran mayoría votos con el convencimiento de que la personalidad de su matador era superior.

Dos megaeventos en Miami –uno con el senador Kerry el 29 de octubre, el otro con el presidente Bush el 31 de octubre– ilustran el posicionamiento en la práctica. Nuevamente se manifiestan muchos paralelismos pero también diferencias significativas.

En el caso de Kerry, en el anfiteatro de Bayfront Park se reunió una multitud relativamente heterogénea de diferentes grupos que apoyaban al candidato demócrata. Como “avanzadas”, se utilizaron estrellas internacionalmente conocidas como Bette Middler y Bruce Springsteen, que debían demostrar el espíritu abierto del candidato y la simpatía de una sociedad americana igualmente “abierta” por él. Kerry mismo renunció a un discurso consistente, claro y prefirió saltar de tema en tema, intentó acercarse en especial al voto latino con un pasaje relativamente largo en español. Estribillos de “no más Bush” recompensaron sus esfuerzos. Cabe señalar que Bruce Springsteen y Bette Middler no fueron las únicas estrellas que apoyaron a John F. Kerry. En efecto: con excepción de Britney Spears, todos los *top ten* de los EE.UU. se enrolaron en la causa demócrata. Habrá que analizar qué influencia pudo haber tenido esta circunstancia en el resultado. Es muy probable que sea cierto lo que señaló Alice Cooper, uno de los grandes del rock (valga señalar que apoyó a Bush): “el que a la hora de votar se guía por una estrella de rock es aún más idiota que el músico”.

De cualquier modo, es interesante ver que la actual división de los EE.UU. se prolonga también en la cultura y en la música, generando dos escenas totalmente aisladas entre sí: bandas de orientación cristiana como Petra o Third Day venden millones de discos de Christian Contemporary Music, sin que ello siquiera sea percibido fuera del círculo cristiano. Incluso existen bandas punk y heavy metal cristianas. Frente a este fenómeno, el





2004: ¿El fin de la era televisiva en la política de EE.UU.? 59

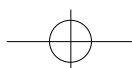
que los músicos *country* tradicionales toquen la guitarra con onda patriótica en favor del Presidente casi forma parte de la normalidad.

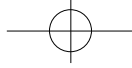
En este marco, era lógico que el desarrollo del evento organizado para George W. Bush en el centro de congresos de Coconut Grove fuera totalmente diferente. Su público era mucho más homogéneo: dos clérigos dieron su bendición al inicio del evento, dos pequeños boy scouts dijeron su *pledge of allegiance*, cuatro ex grandes del fútbol americano de los Miami Dolphins pusieron en claro en breves declaraciones por qué el americano medio está a favor de Bush, distanciándose de la América de las superestrellas como Bruce Springsteen. Con Lucía Méndez, se presentó una estrella de la telenovela mejicana como otro nexo más con el voto latino del estado de Florida. El Presidente mismo se mantuvo fiel a su mensaje: “Lo que está en juego son los valores, ustedes saben dónde estoy parado, mi responsabilidad es la seguridad de América”.

VIII. “It’s about values”

Además de la discusión entre los dos candidatos, los temas predominantes en las agendas temáticas fueron la guerra de Irak y la guerra contra el terrorismo –según el ángulo de la información–. En el caso de los republicanos, incluso puede afirmarse que fue casi el “tema excluyente” que, sin embargo, sirvió de ejemplo para responder a las preguntas de los “valores” y del “liderazgo”. “En vista de la candente situación que se vive en la política mundial hoy, una actitud dubitativa de Kerry en política exterior puede ser para muchos americanos más devastadora que la arrogancia lineal de Bush”, describió la situación de partida el politólogo alemán Christian Hacke en una nota publicada en la edición de septiembre de la revista *Internationale Politik*, dando probablemente de lleno en el blanco.

Los demócratas, por su parte, intentaron poner en primer plano los temas económicos, siguiendo el viejo lema de Clinton, “It’s the economy, stupid” –aunque no lo hicieron con la persistencia necesaria–. Incluso en *battleground states* como Ohio, seriamente afectado por una crisis económica, el éxito fue muy limitado. Aparentemente, el balance económico no fue lo suficientemente malo como para convertirse en un tema dominante. Al mismo tiempo, es probable que la gente admitiera los argumentos del gobierno (estallido de la burbuja de la *new economy* y los ataques del 11 de septiembre).



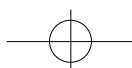


Comentaristas como Hill Schneider, de la CNN, habían recomendado a la campaña de Kerry ya en el mes de septiembre abocarse al tema económico, señalando que el Presidente estaba mejor posicionado como “comandante en jefe”.

Una importancia sobresaliente tuvo el tema de los valores, campo en el que el Presidente ganó por puntos no sólo entre los numerosos grupos evangelistas y sus adeptos. Nada movilizó tanto a estos sectores como los referendos constitucionales sobre el matrimonio homosexual, celebrados en los once estados sureños y en el centro oeste, ganados todos sin excepción por la campaña de Bush. No sorprende, entonces, que con la mirada puesta en la geografía ya se está hablando de “lucha cultural” y la gente comienza a preguntarse si esta suerte de polarización podrá ser la que defina futuras elecciones. Incluso el tema de Irak logró ser transformado en una cuestión de valores. George W. Bush articuló en forma permanente la profunda fe de muchos americanos en su “misión” de llevar la libertad, igualdad y economía de mercado al mundo. La libertad se impone en todo el mundo, si nosotros contribuimos a que sea así, habrá también un mundo más seguro, era el mensaje.

En conjunto, este bloque temático mostró claras ventajas para los republicanos. La misma noche de los comicios, el analista Jeff Greenfield destacó que los demócratas deberían plantearse cómo recuperar terreno en el tema de los valores. A diferencia de lo que ocurre en Alemania o Europa occidental, al igual que en muchas otras partes del mundo, en los Estados Unidos la religiosidad juega un papel importante. “Renegar de la fe es un programa de minorías, más un episodio en la historia que su objetivo y estado final”, señala Bernd Ulrich en una nota del semanario *Die Zeit* del 11 de noviembre de 2004.

¿Es posible oponer los “valores” a los intereses económicos? Es una pregunta que también podríamos plantear para Alemania. Posicionados en forma complementaria con otros temas, ¿pueden los valores conceder ventajas a quienes son más creíbles en este terreno? El orgullo por los logros alcanzados, por el país, la familia, las tradiciones y la religión, ¿pueden ofrecer estos valores una respuesta ante el miedo al futuro y la falta de perspectiva en tiempos de la globalización en Alemania? ¿Contamos con los recursos necesarios? Hablar de valores solamente no basta. Es posible que, en este sentido, los norteamericanos estén parados sobre un fundamento mucho más sólido.



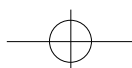
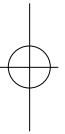


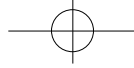
2004: ¿El fin de la era televisiva en la política de EE.UU.? 61

RESUMEN

Quienes buscaron ver confirmada su idea de que los EE.UU. son diferentes incluso en el ámbito de la comunicación política y de, por lo tanto, no pueden servir de modelo para la comunicación política del resto del mundo, sin duda encontraron en la última campaña presidencial de ese país material ilustrativo más que suficiente. Esto no quiere decir que la gran caja de herramientas de la que se sirven los estrategas de campaña norteamericanos no tenga nada que ofrecerles a sus colegas alemanes. Todo lo contrario. Sin embargo, la otra cultura política, la que determina el financiamiento de los partidos, la estructura de los medios y el código electoral son aspectos que ejercen particular influencia sobre la campaña.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - N° 1 - Marzo, 2005





Marcas en la política: ¿una orientación estratégica para la acción?*

Helmut Schneider

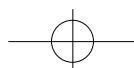
Recogiendo el planteo del título, cabe aclarar primero qué se entiende por orientación estratégica en el contexto de la gestión política. Sin pretender llegar a una respuesta concluyente, podemos afirmar que la orientación estratégica se relaciona con la definición del rumbo a seguir en el mediano y largo plazo. ¿Cuáles son los grandes lineamientos que guían la profusa actividad reformadora en Alemania hoy? De cara a la actual situación del país, intuitivamente se llega a la conclusión de que lo que le falta a la política es precisamente una orientación estratégica. Esta apreciación coincide con datos empíricos recientemente relevados.

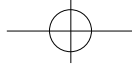
En efecto, una encuesta participativa de la consultora TNS-Emnid realizada en octubre de 2003, indica que el 80 % de los relevados considera la política del gobierno alemán errática y poco constante, generándose la consiguiente sensación de que el gobierno procede sin concepción clara. Considerando la actual controversia entre CDU y CSU sobre la reforma del sistema de salud de Alemania, es probable que los resultados no hubieran sufrido mayores variantes de haberse incluido la oferta política de la oposición. Parece obvio, entonces, que el electorado carece de una orientación política de largo plazo.

*Marken in der Politik- Strategische Orientierung für politisches Handeln?

HELMUT SCHNEIDER

PD. Consejero Académico Senior en el Centro de Marketing de la Westfälische Wilhelms-Universität de Münster.



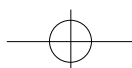


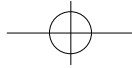
La presente contribución intenta analizar en qué medida las marcas políticas pueden realizar un aporte modificador de este diagnóstico. La introducción del concepto de marca en el espacio político no apunta a una equiparación superficial de partidos políticos con marcas de jabón en polvo, ni pretende basarse en las técnicas de marketing de los clásicos artículos marketineros –Henkel o Procter&Gamble, por mencionar dos–. Sin duda, entre la política y los detergentes hay muchas más diferencias que similitudes. No obstante, entendemos que de la discusión sobre aspectos que hacen a la presencia de marcas en la política se pueden obtener conocimientos para la comunicación política y para la problemática que supone una falta de orientación estratégica.

A tal efecto, analizaremos primero en qué consisten las marcas en la política y cuáles son las funciones que cumplen o pueden cumplir. Un aspecto es la potencialidad de las marcas como guía estratégica. En una segunda instancia se analizará la identidad de las marcas, un aspecto que en buena medida, aunque no en forma excluyente, es responsable de su escasa función orientadora actual. En este contexto se presentarán algunos resultados empíricos de un reciente proyecto de investigación sobre marcas políticas en Alemania. Las consideraciones terminan con unas breves reflexiones a modo de conclusión.

Durante mucho tiempo, el marketing identificó los artículos de marca con una serie de criterios objetivamente mensurables: calidad de primera, precio elevado, importante presupuesto publicitario y amplio espacio de distribución, por tan sólo mencionar los indicadores más importantes que identifican el estatus marca. Según esta definición, seguramente no existen marcas en la política. Sin embargo, en la actualidad se considera que una marca no se define tanto por criterios orientados hacia las empresas oferentes sino más por la percepción psicológica de los consumidores. En ese sentido, las marcas son imágenes inconfundibles, firmemente arraigadas de un producto, un servicio o una organización en la psiquis de una persona. Así, por ejemplo, el estímulo clave de la marca Braun puede ser calidad en el diseño, en tanto que la marca Nivea se interpreta como sinónimo de cuidado de la piel. Actualmente, nadie pone en duda que las marcas entendidas como esquemas de asociación inconfundibles también existen para organizaciones sin fines de lucro como pueden ser la Cruz Roja, Amnesty International, Greenpeace o el WWF.

Desde este punto de vista, mucho parece indicar que las marcas existen en el contexto político en forma de partidos y dirigentes de primera línea. Son ampliamente conocidos y están arraigados en la psiquis del electorado

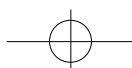




con asociaciones unívocas. La CDU, por ejemplo, se asocia con principios conservadores, afinidad con los empresarios y valores cristianos; y el SPD, con política social y mayor proximidad con los trabajadores. Para el ciudadano medio, Edmund Stoiber es un bávaro conservador y Gerhard Schroeder, un primer ministro mediático con vocación de poder.

¿Qué funciones pueden cumplir estas marcas como información clave (*information-chunk*) para el votante? Las múltiples funciones de las marcas se pueden resumir en tres grupos: en primer lugar, las marcas pueden generar una utilidad intangible. Otorgan prestigio –por ejemplo, un Rolex– o transmiten sensación de pertenencia –por ejemplo, Apple– y sirven para la auto-presentación y la autorrealización –por ejemplo, una Harley Davidson–. En la política, estas funciones de las marcas pasan a segundo plano debido a la condición de servicio de la política y al voto secreto. Igualmente, el elector puede extraer de su voto la sensación de formar parte de un grupo con pensamiento similar o sencillamente estar entre los ganadores de una elección. En segundo lugar, las marcas pueden servir para generar confianza y reducir así la percepción de riesgo que implica la posibilidad de haber tomado una decisión de compra equivocada o no haber elegido al candidato correcto. Las marcas pueden irradiar seguridad, continuidad y confianza. En vista del elevado riesgo que conlleva el voto para el elector, este aspecto reviste gran relevancia potencial. La política se caracteriza por tener cualidades que en una proporción considerable son función de la experiencia y la confianza, es decir, cualidades que los votantes sólo podrán verificar después de la elección o que debido a la elevada complejidad política y el costo prohibitivamente alto que demanda obtener la información correspondiente, no podrán verificar nunca. Las marcas sirven para ilustrar el origen, ayudan a la interpretación y, por lo tanto, proporcionan una orientación en una vida cotidiana caracterizada por un exceso de informaciones para consumidores y votantes por igual.

Las marcas ofrecen así la posibilidad de realizar un aporte a la orientación estratégica. Pueden crear sentido, moderar la sensación de riesgo y reducir la complejidad. A una apreciación muy similar llega Angela Merkel en una entrevista con el *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* de junio de 2003. Cuando se le preguntó qué podía aprender la CDU de Levi's, Persil o Coca-Cola, respondió: "Podemos aprender que la política debe ser congruente. Nuestros programas tendrían que ser coherentes e identificables. Los ciudadanos deben reconocer en cada medida que proponemos nuestros principios básicos



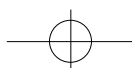


de libertad, responsabilidad, competencia y justicia. Su identificación y confiabilidad es lo que hace al valor de una marca”.

Una condición importante para que el posible valor de orientación de una marca política pueda concretarse es la conjugación entre valores fundamentales, principios y proyectos políticos de un partido. Los proyectos visibles para el electorado no pueden ser producto de la discrecionalidad política y deben reflejar los valores fundamentales y las bases programáticas del partido que son, por otra parte, los factores que condicionan la libertad de acción en la gestión de marca.

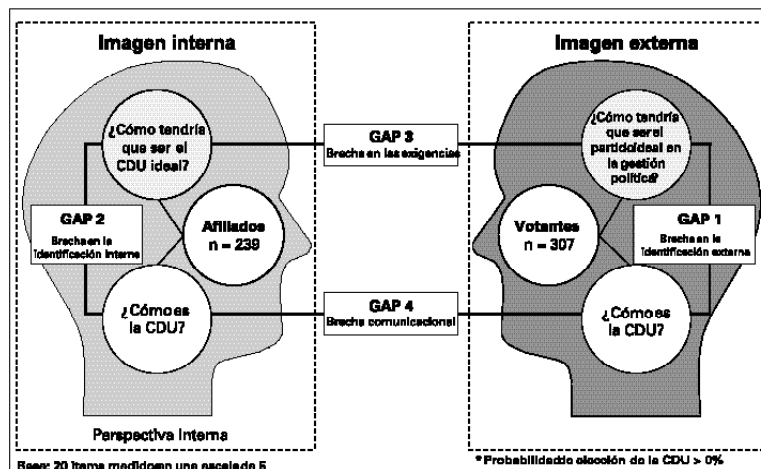
Actualmente, sin embargo, las marcas políticas no parecen estar en condiciones de cumplir la función orientadora a la que alude Angela Merkel. Para que los partidos, entendidos como marcas políticas, puedan transmitir orientación a los electores, deben diferenciarse entre sí. Sin embargo, y esto ratifica el diagnóstico empírico sobre la falta de orientación del electorado mencionado al comienzo, para el ciudadano existe muy poca diferencia entre un primer ministro de la CDU y otro del SPD. En 1983, aproximadamente el 75 % de los votantes podía identificar alguna diferencia entre un gobierno conducido por el SPD y otro liderado por la CDU. En el año 2001, esta relación era exactamente inversa: más del 75 % de los ciudadanos en Alemania no percibe ninguna diferencia entre un gobierno de la CDU y otro del SPD.

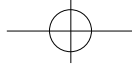
Ahora bien, ¿cuáles son las razones para que los partidos como marcas no estén en condiciones de concretar su potencial orientador? Seguramente podríamos encontrar toda una serie de razones. La congruencia descrita arriba y reclamada por Angela Merkel entre valores fundamentales, bases programáticas y políticas concretas, sin duda es un desafío en vista de la multiplicidad de los temas políticos y la intervención de los medios en el proceso de transmisión de la política. Además, este trípode no sólo es de difícil realización sino también incompleto: excluye una componente tan esencial como es el comportamiento de los afiliados de un partido. Las marcas adquieren su identidad característica siempre en relación con las personas que se vinculan con la misma. En el caso de los servicios, esta vinculación es aún más importante en virtud de la intangibilidad del producto. La fortaleza de marca de un banco, una línea aérea o una empresa de turismo depende fundamentalmente de la conducta de los empleados de esta empresa. Con su gestión y su comunicación materializan el servicio intangible. Esta circunstancia nos lleva a la segunda parte de esta contribución, la marca política generadora de identidad.



El concepto de identidad, tomado como préstamo de la psicología social, describe una combinación no contradictoria de características que distinguen al portador de esa identidad –en el contexto planteado sería un partido político como marca– de otros sujetos de manera duradera. Las características constitutivas de la identidad son la individualidad, la consistencia, la continuidad y la interacción. Este último aspecto, en el que nos concentraremos seguidamente, describe el hecho de que la identidad sólo puede surgir entre la percepción de uno mismo, es decir, la imagen interna (autoimagen) y la percepción de los otros, es decir la imagen externa. La imagen interna de un partido traduce la percepción de los colectivos que reivindican la marca, en particular los afiliados, en tanto que la imagen externa está esencialmente definida por la visión que tiene el electorado de ese partido. La diferencia entre imagen interna e imagen externa se ve determinada en buena parte por el grado de credibilidad y de confianza que irradia una marca.

Para identificar diferencias entre la imagen interna y la imagen externa se ha desarrollado el llamado modelo GAP para un marketing orientado hacia la identidad. Para deducir de la comparación entre la imagen interna de la marca y su imagen externa consecuencias para la política de marca, es conveniente desglosar la imagen interna y la imagen externa en una componente ideal y otra real, de modo que en total se identifican cuatro desviaciones, llamadas GAPs o brechas (ver gráficos).



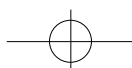


El GAP 1 representa la brecha entre las exigencias que los votantes plantean a un partido ideal y la imagen real que tienen de la CDU (brecha de identificación externa). El GAP 2 describe la brecha entre imagen ideal y real que tienen los afiliados del CDU (brecha de identificación interna). El GAP 3 describe la discrepancia entre la imagen ideal de los votantes, por un lado, y aquélla de los afiliados por el otro (brecha de exigencias). El GAP 4, finalmente, caracteriza una diferencia entre la percepción que tienen los afiliados de la CDU y aquélla de los votantes (brecha comunicacional).

El punto de partida del análisis que apunta a deducir las consiguientes implicancias para la gestión de marca es el GAP 1, que indica la diferencia entre las expectativas de los votantes respecto del partido de gobierno ideal y la imagen real que estos mismos votantes tienen de un partido. En el enfoque centrado en la identidad, igual que en el caso de la marca orientada exclusivamente en función de la imagen externa, GAP 1 es fundamental porque a diferencia de las otras brechas definidas para el modelo, la brecha entre imagen ideal y real impacta directamente sobre la conducta electoral. En tal sentido, el objetivo final de un marketing de marcas es cerrar la brecha existente entre la imagen ideal que exigen los votantes y la imagen real.

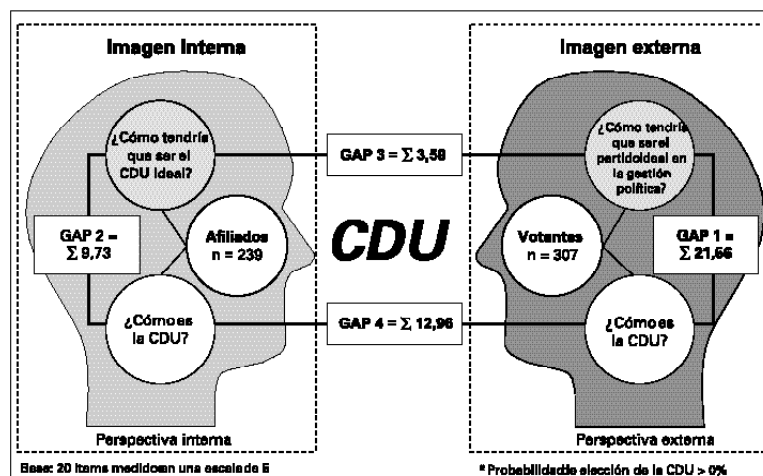
A diferencia de un análisis que considera exclusivamente la imagen externa de una marca, la inclusión de la imagen interna no sólo permite estudiar con mayor exactitud las posibles causas que determinan GAP 1, sino también inventariar las posibilidades que existen para cerrar esta brecha. Es posible pensar que GAP 1 se debe a que existen diferencias entre votantes y afiliados acerca de cómo debe ser un partido ideal, generándose una brecha en cuando a las exigencias planteadas al partido. También sería posible pensar que los votantes y los afiliados comparten el mismo criterio acerca de un partido ideal, pero que el perfil ideal de un partido no encuentra su correspondencia en la imagen real que los afiliados tienen de su partido (brecha de identificación interna). Sin embargo, en virtud de múltiples procesos comunicacionales informales entre afiliados y votantes, la imagen real interna influye sustancialmente sobre la imagen real externa, lo que nuevamente dará origen a una brecha entre los reclamos que formulan los votantes y su imagen ideal de un partido. Finalmente, la brecha de identificación externa también puede remitirse a una diferencia en la percepción real entre votantes y afiliados, es decir, a un GAP comunicacional.

Para un estudio empírico sobre la identidad de marca de la CDU y del SPD realizado por el autor en el marco un importante proyecto de investiga-

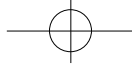


ción, se realizó una encuesta simétrica sobre imagen ideal y real de un partido entre votantes –expresión de la imagen externa de la marca– y afiliados –expresión de su imagen interna–. En relación con la CDU se preguntó por ejemplo: “¿cómo tendría que ser el partido ideal en la gestión de gobierno?” y “¿cómo es la CDU?”. Análogamente, se preguntó a los afiliados cómo tendría que ser la CDU ideal y cómo es la CDU en la realidad. La encuesta incluyó 20 cualidades, previamente establecidas mediante la técnica de *focus group*. Los afiliados y votantes encuestados debían indicar en una primera instancia en qué medida sería deseable que el partido poseyera tal o cual cualidad y luego en qué medida se daba esa cualidad en la realidad.

Para calcular las diferentes brechas (GAPs) se estableció para cada encuestado la desviación entre valor ideal y real sobre una escala Likert de 5 puntos. Seguidamente se estableció el valor medio entre todo los encuestados. Considerando los 20 ítems incluidos y la escala de 5 puntos utilizada para determinar el valor ideal y real, la desviación mínima es 0 y la desviación máxima $20 \times 4 = 80$.



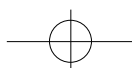
En línea con las expectativas, el resultado muestra que las desviaciones en la imagen externa (GAP 1) son sensiblemente mayores que en la imagen interna (GAP 2). Por lo tanto, podemos afirmar que la CDU real se aproxima más al ideal de sus afiliados que a la imagen ideal que el electorado tie-

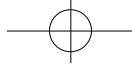


ne de un partido de gobierno. Es llamativo que las diferencias entre votantes y afiliados son más bien menores en cuanto a la noción de partido ideal (GAP 3), pero que a la vez existe una clara diferencia en la imagen que genera la CDU entre los votantes y entre los afiliados (GAP 4). Esto quiere decir que la razón de la imagen sensiblemente más negativa que el colectivo votantes tiene de la CDU no se debe a que existe una imagen ideal muy diferente a la de los afiliados de la CDU, sino a que existe una clara divergencia en la percepción del partido real.

El análisis GAP, presentado muy someramente, permite ahora hacer un análisis más exacto de las diferentes medidas que pueden tomarse en relación con la marca. En caso de que la CDU modificara su perfil de marca para compatibilizarlo más con las demandas de los votantes, al solo efecto de mejorar sus chances electorales, sería posible representar gráficamente el impacto de tales medidas en la percepción de sus afiliados. Este es el mensaje central del modelo respecto de la orientación estratégica: los partidos como marcas no pueden elegir libremente su imagen externa en función del colectivo "votantes". Guiarse sólo por las preferencias electorales –a menudo muy cambiantes–, ignora la perspectiva interna, esencial para la identidad de una marca. Sin identidad, las marcas no pueden transmitir orientación. En ese sentido, ser portador de una marca en la política, en el marketing político en general, exige que las medidas que se tomen se ajusten al campo de tensiones constitutivo de la política. Para los partidos, ganar una mayor participación en el mercado en el sentido de ser una alternativa de gobierno no es un objetivo final sino un objetivo modal que tiene por finalidad proyectar una sociedad más acorde con los valores que sustenta el partido. En ese sentido, los partidos se mueven en un campo de tensión característico determinado por la voluntad del votante, por un lado, que es necesario considerar para constituirse en una alternativa de gobierno, y por las bases programáticas como plataforma normativa conceptual del proyecto político y que no pueden adaptarse discrecionalmente a las cambiantes preferencias del electorado, por el otro.

En ese sentido, la pregunta planteada en el título de la presente contribución admite la siguiente respuesta: las marcas políticas poseen efectivamente la potencialidad de transmitir orientación estratégica. Para ello es necesario reorientar la marca; en otras palabras, reenfocar el marketing político de los partidos. Además de la orientación externa que viene prevaleciendo hasta ahora y que frecuentemente sólo apunta al éxito de corto plazo, debe darse una orientación interna que apunte a crear identidad.

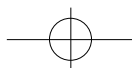
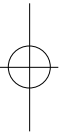


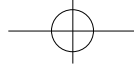


RESUMEN

La orientación estratégica se relaciona con la definición del rumbo a seguir en el mediano y corto plazo. Eso es precisamente lo que le falta a la política en Alemania. ¿En qué medida las marcas políticas pueden realizar un aporte que modifique este diagnóstico? De la discusión sobre los aspectos que hacen a la presencia de marcas en la política, en qué consisten, qué funciones cumplen o pueden cumplir, se pueden obtener conocimientos para la comunicación política y para la problemática que supone la falta de orientación estratégica.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - N° 1 - Marzo, 2005





Crisis de confianza: el diálogo con los ciudadanos escépticos*

Dirk Metz

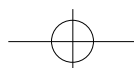
El 8/9/1953, tres días después de que el 6 de septiembre de ese año la CDU/CSU ganara la mitad de todos los escaños en el Parlamento alemán, Konrad Adenauer preguntó en rueda de gabinete por los motivos que podrían haber guiado a la opinión pública a esa decisión, habida cuenta que toda la prensa y la radio se habían manifestado contrarios a la CDU/CSU. El jefe de Gabinete del Canciller, Otto Lenz, le respondió: “Es que precisamente la prensa no hace a la opinión pública”.

I. Política en tiempos de enorme presión mediática

En una época en la que imperan los saltos temáticos en los medios, en la que los medios de difusión nacionales no sólo acompañan a la política sino que a menudo se atribuyen el derecho de diseñarla; el trabajo político diario en los estados provinciales exige, sin duda, apasionamiento. Rara vez se desarrolla en la primera plana de los diarios. Por el contrario, el trabajo de relaciones públicas político significa atender reclamos políticos de los medios como el adelanto de la reforma impositiva o el abandono de la reforma ortográfica, para tan sólo mencionar dos ejemplos particularmente

* Wege aus der Vertrauenskrise. 7 y 8 de octubre de 2004 en Mainz, Alemania.

DIRK METZ
Secretario de Estado y vocero del gobierno del Estado de Hesse.

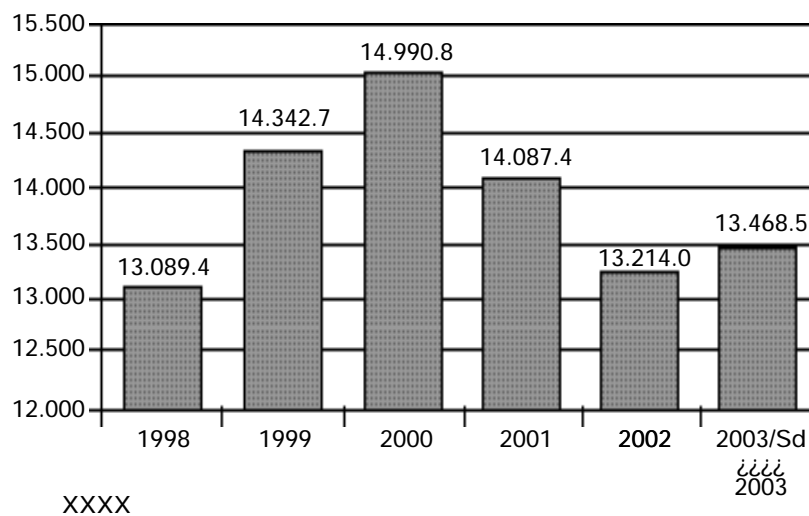


notorios. Significa también luchar con el “inmediatismo” de los medios, con su reclamo permanente de la respuesta o fórmula mágica inmediata apenas expresada una pregunta, producido un acontecimiento o detectado un problema social.

La política deberá decidir si quiere convertirse en juguete a merced de los intereses sectoriales o si prefiere ser ella la que marque el rumbo a seguir. En tal caso, no debe permitir que la presionen y, de ser necesario, deberá resistir tanto la presión de la opinión pública como de la opinión publicada.

II. Una reforma integral, y no un paquete de medidas todos los años

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS - LA NECESIDAD DE TOMAR MEDIDAS ERA EVIDENTE



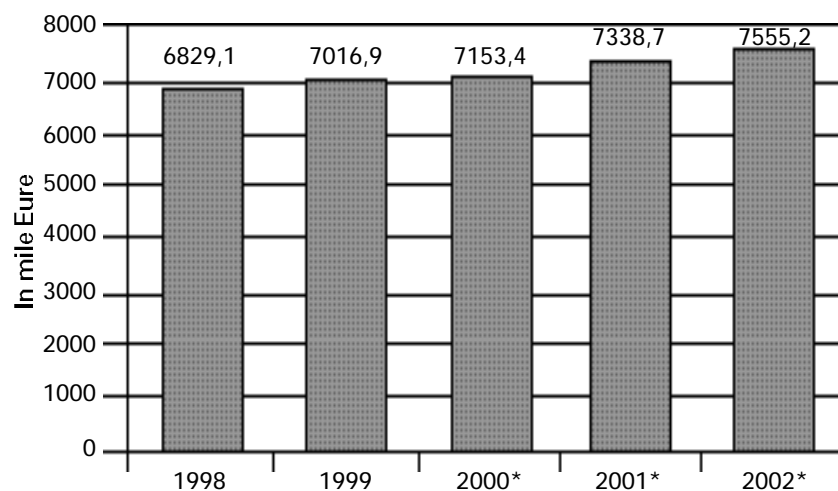
En Hesse, el lanzamiento de un paquete de medidas, conocido como Operación Futuro Seguro obligó al gobierno regional a enfrentar no sólo las críticas de la opinión publicada sino también, durante semanas, un sin-fín de manifestaciones y protestas casi diarias.

En vista del dramático retroceso de los ingresos tributarios y el simultáneo aumento en las erogaciones (por ejemplo, gastos de personal), el obje-

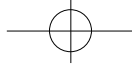
tivo del gobierno fue diseñar un paquete global de reformas que evitara la necesidad de aprobar todos los meses medidas nuevas.

El paquete de medidas fue elaborado en los meses de verano de 2003 sin que nada se filtrara hasta al opinión pública.

LA SITUACIÓN DE PARTIDA
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN RECURSOS HUMANOS EN HESSE
DESDE 1998



Junto con la presentación del programa se lanzó una amplia campaña de comunicación abierta. El jefe del Gobierno, Roland Koch, presentó la Operación Futuro Seguro con 40 gráficos en una conferencia de prensa transmitida en vivo por la televisión. Fundamentó enfáticamente la necesidad de adoptar medidas drásticas, explicó las medidas adoptadas y lo hizo por Internet y en carta a los afectados. Enfrentó la crítica en la televisión, en debates y en diálogos con los afectados o por carta, ofreciéndose a aparecer en manifestaciones organizadas por los sindicatos y defender las medidas, una oferta que, obviamente, fue rechazada.



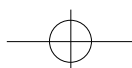
LAS MEDIDAS

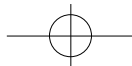
1. Incremento progresivo de la semana laboral de los funcionarios públicos hasta alcanzar las 42 horas semanales.
2. Recorte del aguinaldo y eliminación del plus por vacaciones con excepción de una suma fija hasta la categoría A 8 inclusive.
3. Recorte de todas las prestaciones voluntarias en un 1/3.
4. Incremento de todas las tasas por un volumen total del 10%.
5. Recorte por una única vez de las inversiones en obras públicas en 60 millones de euros.
6. Un recorte del 7,5 % en los gastos administrativos generales (desde las tapas de los biblioratos hasta los costos en tecnología informática).
7. Arancel administrativo para estudiantes por valor de 50 euros por semestre.
8. Arancel de estudio para estudiantes que exceden los años promedio de estudio.
9. Fusión de organismos públicos, en particular en el área de justicia, forestación y veterinaria.
10. Analizar la posibilidad de reunir los dos hospitales de clínicas de Giessen y Marburg en una única clínica con cobertura en toda la región centro del estado.

2 de septiembre de 2003
Indicadores del presupuesto 2004

III. La sumatoria de medidas individualmente poco populares puede generar aceptación

Durante semanas enteras, el gobierno del estado y el bloque oficialista CDU enfrentaron una verdadera avalancha de protestas. Manifestaciones de los más diversos grupos pasaron a formar parte de la rutina diaria de la capital provincial, Wiesbaden. Todo acto con miembros del gobierno era interrumpido por protestas. El punto máximo se alcanzó con un acto que congregó cuanto menos a 25.000 opositores a los recortes en el presupuesto social en Wiesbaden. Cabe señalar que los recortes en el presupuesto social apenas constituían el 3 % del paquete total, pero en el debate público los recortes en las oficinas de asesoramiento de deudores o consumidores, eran plenamente reales. Aun cuando de hecho difícilmente alguno de los recortes dispuestos mereciera por sí solo la aprobación de la población, este duro paquete de austeridad aprobado por el gobierno provincial que, en-





tre otras cosas, prolongó la jornada laboral de los funcionarios, terminó verificando una vez más la ecuación matemática de “menos x menos = más”. En otras palabras: varias decisiones que individualmente son criticadas por la población pueden concitar aprobación en el mediano y largo plazo cuando conforman un paquete global.

IV. Saber soportar la crítica. Resistir las tendencias a diluir las reformas

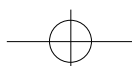
Claro que para ello es necesario saber soportar críticas masivas y estar dispuesto a hacerlo. También exige la capacidad y la voluntad de evitar, en lo posible, cualquier retoque al paquete aprobado. Sacar una ficha del tablero termina generando otro problema nuevo. Por eso en todo momento aceptamos las protestas por ser comprensibles, siempre que se desarrollaran pacíficamente, pero dejando sentado en todo momento que considerábamos que las medidas eran la única opción posible.

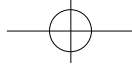
V. Reconocimiento por un rumbo claro y por la necesaria fortaleza

Nunca nos desviamos del camino trazado y resistimos la presión del público y de los medios. Sin embargo, de no haber apretado el freno en 2003, sin duda hubiéramos merecido los reproches públicos, teniendo en cuenta que Alemania ya lleva cuatro años de crecimiento cero. No sólo las encuestas realizadas en Hesse confirman que contamos con el respaldo de la población. También nos da la razón el refrán popular según el cual no es posible tocarle el bolsillo a un hombre desnudo, aun cuando este hombre sea el Estado.

RESUMEN

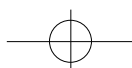
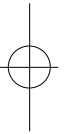
Los medios de difusión nacionales no sólo acompañan sino que a menudo se atribuyen el derecho de diseñar la política, que debe resistir tanto la presión de la opinión pública como de la opinión publicada. En Hesse, el gobierno diseñó un paquete global de reformas

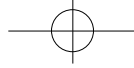




que evitó la necesidad de aprobar todos los meses medidas nuevas. El mismo fue elaborado en los meses de verano de 2003, sin que nada se filtrara hasta al opinión pública. Junto con la presentación del programa se lanzó una amplia campaña de comunicación abierta. El gobierno regional enfrentó no sólo las críticas de la opinión publicada sino también, durante semanas, un sinnúmero de manifestaciones y protestas casi diarias, dejando sentado en todo momento que consideraba que las medidas eran la única opción posible.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - Nº 1 - Marzo, 2005





Una democracia en transición: Bolivia y las elecciones municipales 2004

Erick R. Torrico Villanueva

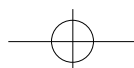
Las elecciones municipales celebradas en Bolivia el 5 de diciembre de 2004 fueron una síntesis del proceso de transición que vive hoy el régimen democrático de este país, a la vez que anticiparon parte de los cambios que a corto y mediano plazo registrarán tanto su sistema de partidos como la manera de hacer política. Las campañas electorales trasuntaron, por supuesto, esa misma naturaleza.

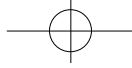
En términos generales, y a diferencia de lo que había venido aconteciendo desde que en 1985 comenzara la modernización de las formas del proselitismo,¹ dichas campañas tuvieron una menor duración que todas las precedentes, demandaron –en proporción– menos inversiones de los participantes, se apartaron del énfasis *mass-mediático* y revalorizaron los contactos cara a cara.

Contrariamente a lo que se pudo haber imaginado, ni la incertidumbre propia del momento político que se vive ni la más baja utilización de la propaganda masiva provocaron una disminución en la asistencia de los ciudadanos a las urnas; más bien se trató de las elecciones municipales con el más alto índice de votación de los últimos 17 años: 63,36 % (Corte Nacional Electoral, 2005, pág. 8). Y los electores dijeron su palabra; ahora corresponde a los elegidos aceptar los desafíos.

ERICK R. TORRICO VILLANUEVA

Especialista en Comunicación y Ciencia Política. Dirige el área de posgrado en Comunicación y Periodismo de la Universidad Andina Simón Bolívar, en La Paz, Bolivia. Es vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación.





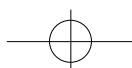
I. Hacia “otra democracia”

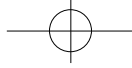
A. Democracia: de la recuperación a la debacle

En octubre de 1982, la democracia boliviana fue restablecida al llegar al límite la posibilidad de que las fuerzas armadas continuaran administrando el Estado –habían empezado en 1964– sustentadas en la marginación del ordenamiento constitucional y de la acción política civil. Previamente, los militares habían anulado una elección nacional (la de 1978) y desconocieron las de 1979 y 1980 mediante sendos golpes armados.

Por ello, superadas esas frustraciones, que el sistema democrático fuese finalmente restituido representó un gran paso y una nueva esperanza. Pero el primer gobierno de la democracia restituida (1982-85), del centro-izquierdista Frente de la Unidad Democrática y Popular, se vio enfrentado a un sistemático acoso de los sectores empresarial y obrero que terminó por provocar la reducción de un año de su mandato y el adelantamiento de la convocatoria a elecciones presidenciales mientras se acrecentaban el ritmo inflacionario y el desorden social.

Con la posterior asunción al poder del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que recibió el respaldo parlamentario de la Acción Democrática Nacionalista (ADN), partido del ex dictador Hugo Banzer que gobernó de 1971 a 1978, en agosto de 1985 se produjo un cambio de timón que supuso la puesta en vigor del programa de ajuste estructural recomendado por los organismos financieros multilaterales, el cual liberalizó la economía, combatió toda forma de intervención estatal e incrementó la desprotección de los asalariados. En lo político, la larga pugna que había enfrentado a los militares con el movimiento obrero y popular quedó resuelta con la victoria del plan neoconservador y la derrota de las organizaciones sindicales que, en tanto no existían los partidos bajo el esquema autoritario, desempeñaban ante todo funciones de índole política. La democracia que no supieron conducir las fuerzas de centro-izquierda e izquierda fue entregada ese año al control de sus opositores, quienes estuvieron a su cargo hasta octubre de 2003, justo cuando la restaurada democracia boliviana se disponía a celebrar sus veintiún años, su “mayoría de edad” para muchos, que fue el momento en que su institucionalidad puso en evidencia todas las insuficiencias y defectos que había acumulado y cultivado en ese tiempo.





La varias veces anunciada reactivación del aparato productivo y la economía jamás fue alcanzada, la desbordante corrupción en el ámbito público rayó en el cinismo, el Poder Legislativo –vaciado de prácticamente toda su iniciativa– se convirtió en una especie de subsidiaria del Ejecutivo y los partidos políticos, a la vez que expropiaron a la ciudadanía sus derechos a la participación y la fiscalización tras beneficiarse con sus votos, dejaron de representarla y de mediar en la gestión de sus demandas, pues terminaron sin saber siquiera cuáles eran.

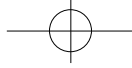
En resumen, con un sistema político copado por partidos carentes de legitimidad y transfigurados en grupos de defensa de intereses corporativos y de lucro a costa de las arcas estatales, se produjo una gran brecha del espacio político con respecto a la gente, que no recibió beneficios reales de la vigencia de la democracia, al margen de las libertades garantizadas por la carta magna. Entre 1990 y 2001, la confianza ciudadana en el desempeño del gobierno, el congreso nacional y los partidos no superó en promedio el 3,12 %, 3,08 % y 2,80 %, respectivamente, en una escala de 1 a 7.²

B. Rumbo a la fase terminal

De forma paulatina fueron surgiendo planteamientos en pro de reorientar la democracia como de potenciarla. Y aunque fueron adoptadas distintas medidas en esa dirección –la reposición de las elecciones municipales a partir de 1987 después de 40 años de no tenerlas, la promulgación en 1994 de la Ley de Participación Popular que redistribuyó más equitativamente los recursos públicos entre los municipios, el reconocimiento constitucional de Bolivia como país plurilingüe y multicultural y la aprobación de una reforma que estableció la educación intercultural bilingüe en 1995, por ejemplo–, sus resultados siempre fueron inferiores a las necesidades reales.

La ciudadanía tendió a identificar democracia con partidos políticos y con políticas neoliberales excluyentes y a estas últimas con mecanismos propiciadores de pobreza y corrupción. De ahí que las luchas sociales se encaminaran a repudiar todo este conjunto a la vez.

En abril de 2000, bajo el nuevo gobierno de Banzer (transfigurado para entonces en demócrata), se desató la llamada “guerra del agua”, en la que los habitantes de la ciudad de Cochabamba –la tercera en importancia en el país– se resistieron a que el servicio de agua potable y alcantarillado de

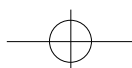


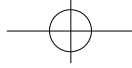
esa capital fuese privatizado. El Estado perdió por unas horas el control de la situación y se registró un evidente vacío de autoridad.

Diversas manifestaciones sociales se sucedieron posteriormente en diferentes tiempos y espacios, mas con un norte común: el del redireccionamiento del proceso democrático y las políticas públicas para que atendieran los requerimientos de la población. En febrero de 2003, en La Paz, ciudad sede del gobierno, y bajo la segunda presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, el amotinamiento del Grupo Especial de Seguridad de la policía en rechazo del proyecto oficial de incrementar los impuestos sobre los salarios así como una protesta callejera de escolares que pedían la restitución del director de su establecimiento educativo fueron el inicio de un levantamiento popular espontáneo que dio lugar a un enfrentamiento armado entre fuerzas militares y policiales con 33 víctimas mortales y más de 200 heridos en dos días, que obligó al Ejecutivo a retirar su plan de reforma tributaria y volvió a mostrar que el modelo económico-político impuesto en 1985 estaba llegando a su final.

Ocho meses más tarde se precipitarían los acontecimientos. La convergencia de distintas reclamaciones y exigencias dio lugar, desde mediados de septiembre, a huelgas de hambre, paralizaciones de actividades y bloqueos de calles y carreteras que prácticamente dejaron incomunicada y desabastecida la ciudad de La Paz, donde el presidente Sánchez de Lozada y sus socios, Jaime Paz Zamora, del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), y Manfred Reyes Villa, de la Nueva Fuerza Republicana (NFR), acabaron refugiándose en el respaldo militar, cuya acción represiva cobró más de 60 vidas de civiles,³ fundamentalmente en El Alto, ciudad anexa a La Paz y sede del aeropuerto internacional.

El sitio de La Paz –que se calificó luego como la “guerra del gas”– resultó imposible de levantar; el gobierno se encontraba no sólo acorralado sino también cada vez más debilitado. Y estuvo peor cuando las consignas de la protesta se concentraron: (i) en el rechazo a la exportación de gas natural a los Estados Unidos y menos si se usaba para el efecto un puerto chileno y (ii) en el pedido de la inmediata renuncia de Sánchez de Lozada. Cuando el entonces vicepresidente Carlos Mesa Gisbert repudió el recurso a la violencia mientras decenas de representantes de los sectores sociales medios iniciaban una huelga de hambre en distintas iglesias e instituciones de la ciudad, al tiempo que el comando del ejército declaraba su adhesión a la Constitución pero no al gobierno y el jefe de la NFR se retiraba de la coalición oficialista,





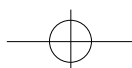
la suerte del gobernante quedó echada: el 17 de octubre de 2003 salió hacia Miami con su familia y algunos de sus colaboradores más íntimos a la misma hora en que Mesa era investido por el parlamento como nuevo presidente de la nación en una sucesión constitucional forzada por los acontecimientos.

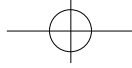
C. Renovar la democracia

La caída de Sánchez de Lozada a menos de 15 meses de haber sido electo representó apenas el último acto del agotamiento de los modelos de Estado, democracia y gobernabilidad forjados a partir de 1985. El Estado se había hecho ajeno a la sociedad, la democracia estaba distante del pueblo y la gobernabilidad fue suplantada por acuerdos entre las cúpulas partidarias que controlaban los poderes Ejecutivo y Legislativo.⁴

Se abrió, entonces, un lapso de transición. La principal enseñanza de todo esto fue que la democracia no se podía construir y menos sostener al margen de la gente, sin escucharla, sin involucrarla. Mesa, sin otro respaldo que una favorable opinión ciudadana mayoritaria, aceptó el gobierno con temor e incluso dijo en su discurso de posesión que se limitaría a llevar el país a un pronto restablecimiento de la vía constitucional mediante una convocatoria a elecciones. Poco después se rectificó y expresó que cumpliría el lapso fijado para el mandato presidencial, hasta 2007, asumiendo la responsabilidad de ejecutar la denominada “agenda de octubre”, estructurada al calor de las movilizaciones populares de ese mes⁵ en el occidente del país.

Quedó, pues, diseñado un complejo programa político de tareas que en la práctica implica una reconfiguración de las relaciones de poder, razón por la cual su aplicación, para hacerse factible, tiene que intentar articular múltiples y disímiles intereses –internos y foráneos– así como salvar innumerables obstáculos derivados sobre todo de las históricamente insatisfechas demandas colectivas. Hasta el presente, el gobierno pudo avanzar en el tema del referendo (se efectuó el 18 de julio de 2004), aunque con bastante ambigüedad y a costa de hacer inviable la decisión ciudadana acerca del gas, pues la determinación final fue trasladada al congreso nacional, donde todavía predominan los cuestionados partidos del inmediato pasado; aparte de ello, el Ejecutivo puso en consideración del parlamento tres anteproyectos sucesivos de Ley de Hidrocarburos, el último de los cuales aún se encuentra en discusión en la cámara baja.





Lo que faltó en esta ruta de edificación de la “otra democracia” que se prefigura incluyente y participativa fue la reforma partidaria y la consecuente re-legitimación de las organizaciones políticas como mediadoras entre sociedad y Estado, representativas de los diferentes sectores sociales y gestoras eficientes de demandas de la ciudadanía. Tampoco fluyó la comunicación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ni de las autoridades centrales con las regiones, en particular con las productoras de petróleo en el oriente y sur del territorio. La renovación de la democracia sigue siendo una asignatura pendiente y a medida que transcurren los días su concreción no parece que vaya a ser sencilla.

II. Las municipales de 2004

Las elecciones municipales de diciembre de 2004 se efectuaron en medio de esa transición indefinida e inclusive contra muchos esfuerzos explícitos para impedirlos. Los considerados “partidos tradicionales”, es decir, aquellos protagonistas del anterior sistema político (ADN, MNR, MIR y NFR), eran los menos atraídos por la verificación de esas votaciones, ya que entendían que, dadas las percepciones predominantes respecto a ellos, las preferencias no iban a beneficiarles. Al contrario, el Movimiento al Socialismo (MAS), liderado por el dirigente de los cultivadores de hoja de coca, Evo Morales Ayma, que había obtenido un sorpresivo segundo lugar en las elecciones presidenciales de 2002, se ocupó de alentar el proceso electoral porque presumía que iba a obtener un triunfo en al menos la mitad de los 327 municipios existentes.

El gobierno, por su parte, promulgó el 4 de julio de 2004 la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas,⁶ destinada a desmonopolizar la participación en elecciones, restringida hasta esa fecha a las candidaturas propiciadas por los partidos políticos, con lo que contribuyó a restar las ya escasas probabilidades de éxito con que éstos contaban.

A. Candidatos y votantes

Con la apertura a las postulaciones no partidarias, el número de organizaciones participantes habilitadas por la Corte Nacional Electoral para las municipales de diciembre ascendió a 430: 17 partidos políticos, 69 pueblos indígenas y 344 agrupaciones ciudadanas.

En la mayor parte de los casos las candidaturas fueron locales, esto es, se registraron para postular a un número limitado de municipios, de 1 a 18. Sólo 6 partidos –tres de los “tradicionales” antes nombrados, el MAS, uno que era regional en La Paz (Movimiento Sin Miedo, MSM) y otro nuevo, el Frente de Unidad Nacional (FUN)– presentaron candidatos en los nueve departamentos del país y únicamente tres (MNR, MIR y MAS) lo hicieron en los 327 municipios.

El total de candidatos a concejales, entre titulares y suplentes, fue de 26.447, del que el 35,98 % estuvo compuesto por mujeres.

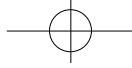
A la vez, los ciudadanos mayores de 18 años habilitados en el padrón electoral sumaron 4.534.387, 960 mil más que en las anteriores elecciones municipales (1999). Sin embargo, el 5 de diciembre sufragaron solamente 2.879.389 personas, lo que quiere decir que hubo una abstención del 36,34 %, calificada, de todos modos, como la más baja desde que en 1987 volvieron a efectuarse las elecciones de alcaldes y concejales.⁷

B. Aspectos normativos de las campañas

El *Código Electoral*, en su Título VII, “Campaña y propaganda electoral”,⁸ y en dos capítulos (“Inicio, conclusión y gratuidad” y “Prohibiciones”) establece las reglas de juego para las acciones proselitistas de los intervinientes en un proceso electoral.

Cabe señalar, sin embargo, que las organizaciones y candidaturas en competencia tanto como los medios de difusión no siempre cumplen las estipulaciones del *Código*, por ejemplo, en lo que respecta a fijación de tiempos máximos de emisión de propaganda, al mantenimiento de unas tarifas de publicación en prensa, radio y televisión que no superen en promedio a las de tipo comercial en períodos no electorales, a la prevención sobre la inclusión de mensajes agraviantes en las campañas, al impedimento para que los candidatos aparezcan como conductores de programas radifónicos o televisivos durante el período destinado al proselitismo o a la prohibición de que se haga propaganda en los recintos electorales el día de la votación.

A partir de esta elección, el *Código* presentó dos modificaciones: una relativa a la duración de las campañas, que era de 90 días y ahora es sólo de 30, y la otra referida al momento de conclusión de las mismas, fijado para 48 horas antes del día de la votación en lugar de las 24 horas originalmente



previstas. Las campañas comenzaron el 2 de noviembre y finalizaron a las 24:00 del 2 de diciembre.

Adicionalmente, la Corte Nacional Electoral, en sujeción a la norma, emitió una resolución instruyendo a la televisión nacional (Canal 7, estatal) y a la radioemisora del Estado (Radio Illimani) para que otorgaran 5 minutos libres de costo para la propaganda de cada una de las candidaturas a primeras concejalías.

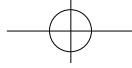
La Corte también llevó a cabo una campaña de información por distintos medios para incentivar la participación ciudadana en las elecciones.

Asimismo, algunos gobiernos municipales, como el de la ciudad de La Paz, convocaron a las organizaciones postulantes a asumir el compromiso formal de no dañar el ornato público ni el ambiente con sus acciones proselitistas.

El Estado, en cumplimiento del artículo 53 de la Ley de Partidos Políticos vigente (promulgada en 1999 y reformada en 2001), está obligado a financiar la actividad partidaria de modo proporcional al número de votos que las organizaciones beneficiarias hubiesen obtenido en las elecciones presidenciales precedentes. Por lo tanto, el Ministerio de Hacienda destinó la suma de u\$s 3.561.962 para las campañas de los partidos; ese soporte no fue recibido por las agrupaciones ciudadanas ni por los pueblos indígenas debido a que fue la primera vez que participaron en un proceso electoral. Debe destacarse, en esta materia, que el MAS declinó percibir el dinero que le correspondía (alrededor de u\$s 140.000) como un aporte –dijeron sus dirigentes– a la austeridad que necesita el país y porque ese Movimiento considera que las organizaciones políticas no deberían ser subvencionadas por el Estado.

III. Crisis de la “video-política”

Desde mediados de la década de 1980, el escenario democrático latinoamericano resurgió atravesado por la cotidiana y extendida presencia de la televisión. Esto coincidió, en el caso boliviano, con la emergencia y la proliferación de la televisión comercial, que irrumpió en las pantallas en 1984⁹ pese a que las disposiciones legales la prohibían expresamente. Y con la televisión comenzó a variar la forma de hacer política; irrumpió la “tele-política”; o sea, la política a distancia, en la que la separación/relación entre



gobernantes y gobernados, o entre candidatos y electores, es tecnológicamente mediada.

Paulatinamente, como indica Landi: “Las empresas televisivas, estatales y privadas, acentuaron su papel de actores privilegiados del juego político nacional, en la medida que fueron transformando la pantalla en el principal escenario masivo del mismo” (Landi, 1996, pág. 34), aserto reforzado por este otro: “Más que el Parlamento, la televisión es el gran foro público donde se debate lo que a todos atañe y donde se libran las batallas por el poder” (Muñoz-Alonso y Rospir, 1999, pág. 16). Y ello, en otras palabras, propulsó el desplazamiento de la política “de la plaza”, lugar del encuentro y la acción directos, “a la platea” audiovisual, el espacio propio del espectáculo contemporáneo (Mata, 1994), es decir, impulsó el predominio de la “video-política” y el desarrollo de la “democracia mediática”.

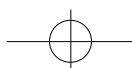
La lógica televisiva fue imponiéndose a la de la política, condicionando su *locus* de realización, sus tiempos, sus lenguajes, sus decires. Y el “tele-ver” (Sartori) modificó asimismo la naturaleza de la ciudadanía pre-televisiva hasta asemejarla a la del consumo de mercancías;¹⁰ así, la política, de haber sido *hecha en la calle*, pasó a ser *recibida en el hogar*, como parte de la programación de entretenimiento y entre “cortes publicitarios”.

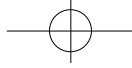
Todos los desarrollos del *marketing* político y electoral atribuibles a la llamada “norteamericanización de la política”¹¹ están basados en esa concepción del ciudadano-consumidor, que tiene el voto como su máxima (única, mejor) posibilidad de intervenir en los asuntos públicos.

La ya referida modernización de las campañas electorales en Bolivia bebió de estos mismos principios y convirtió la televisión en el medio favorito del proselitismo masivo, visto además por muchos políticos como infalible en sus efectos de persuasión y, por lo tanto, como indispensable. De 1985 a 2002, todas las campañas bolivianas, presidenciales o municipales, tuvieron como núcleo de organización, de promoción y de referencia a la TV.

Con anterioridad, los contactos personales, las concentraciones callejeras, los carteles y los volantes impresos, las entrevistas periodísticas, las pancartas, los anuncios en prensa o en radio tenían una clara superioridad e importancia. Pero vino la TV y removió esas rutinas tanto como las decisiones estratégicas de los candidatos y sus asesores.

Sin embargo, las cosas empezaron a cambiar cuando la gente, tanto en situaciones electorales como en otras más bien cotidianas, se percató de que el “hecho político” no concordaba generalmente con el “dicho político”,





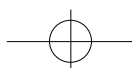
empezó a dudar de las encuestas y evidenció la superposición y el entrelazamiento de los intereses mediáticos con los políticos. La confianza de la ciudadanía en los medios de difusión, de ser casi ciega y leal en los años ochenta, mostró agudas tendencias al descenso en el siguiente decenio, las cuales persisten en el primer cuatrienio del nuevo siglo. Así, por ejemplo, la encuesta nacional sobre “Democracia y valores democráticos” encomendada por la Corte Nacional Electoral en el segundo semestre de 2004 muestra a los medios de difusión en el cuarto lugar y con apenas 4,4 % de aprobación entre las instituciones merecedoras de la credibilidad ciudadana, luego de haberse disputado el primer puesto, por varios años, con la Iglesia Católica.¹²

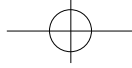
Se agregó a ello la dolorosa constatación, en octubre de 2003, de que la “sordera” del sistema político y la “mudez” de la sociedad no son en modo alguno un sustento para la democracia. Por años sí fueron la base de una ficticia macroestabilidad gobernable que se resquebrajó bajo la presión de una colectividad cansada de pedir atención a sus necesidades y de no recibir respuestas. La gente dejó de ser telespectadora y tomó las calles para reencontrarse con la política y con la posibilidad de un futuro distinto. A la vez, la “democracia mediática” se topó con sus propios límites. Todo eso incidió, cómo no, en la manera de pensar y ejecutar las campañas electorales.

A. Entre la “masa” y el “sujeto”

Así, para las elecciones de diciembre de 2004, los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas se enfrentaron al menos a tres interrogantes: ¿cómo acercarse a la gente en busca de su voto sin que ese intento sea visto como otra argucia de la farándula en que se había convertido la acción política partidaria?, ¿cómo tratar de recuperar la confianza y la adhesión ciudadanas en un tiempo de incertidumbre y sin tener que recurrir a las viejas fórmulas del espectáculo o la prebenda? y ¿cómo entrar en competencia con representantes de diferente naturaleza, con desigualdad de recursos y con experiencias históricas distintas?

De manera simplificada, las candidaturas debían optar: (i) por seguir las recetas convencionales del marketing y seguir entendiendo a los electores como una “masa” educada en el “tele-ver”, además de segmentable en estratos de edad y socioeconómicos o, más bien, (ii) por aceptar los datos de la realidad que daban cuenta de la reconstitución de sujetos sociales, con memoria histórica, identidades y proyectos.





No obstante, es claro que no todos los participantes electorales comprendieron la situación de esa manera; probablemente debido a eso hubo campañas austeras y “de a pie”, otras híbridas que también apelaron circunstancialmente a los medios masivos (con preferencia por la TV) y, por supuesto, las acostumbradas a “bombardear” con imágenes y frases hechas al electorado. En ese sentido, según declaraciones de algunos candidatos, unos invirtieron un máximo de 2 mil dólares para promocionar sus propuestas y postulaciones en tanto que otros superaron los 150 mil.

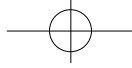
Fue interesante, asimismo, que estas definiciones estratégicas, en líneas gruesas, se correspondieran con una distribución regional: mientras en La Paz, Oruro, Cochabamba, Chuquisaca y Potosí –en el occidente y el centro del país, donde los acontecimientos de octubre de 2003 tuvieron lugar y calaron más hondo– las campañas enfatizaron el encuentro público directo de los candidatos con la gente, en Santa Cruz, sobre todo –eje del futuro desarrollo gasífero y potencial nuevo núcleo económico del país, en el oriente–, las pugnas electorales fueron esencialmente mediáticas y llegaron a un nivel de intensidad y confrontación extrema.

B. Los temas de las propuestas

No todos los postulantes a las alcaldías consiguieron estructurar programas de gobierno municipal coherentes y completos. Llevaron la ventaja en esta materia aquellos pertenecientes a partidos políticos o los ex alcaldes que aspiraban a una reelección, tanto por la experiencia acumulada como por la información disponible.

Si bien en muchos casos los temas de las campañas traducían los problemas y las aspiraciones locales, como era de esperarse, las prioridades más o menos comunes estuvieron relacionadas a mejorar o ampliar los servicios urbanos (agua potable, iluminación, transporte, gestión de desechos), dotar de infraestructuras necesarias, proteger el medioambiente y garantizar la seguridad ciudadana.

Igualmente, hubo ofertas para estimular el turismo, forjar municipios productivos y contribuir a la generación de empleo. Y quedaron remarcados algunos planteamientos para posibilitar la participación de los vecinos en la toma de decisiones y en la vigilancia de la transparencia institucional de las alcaldías.



C. Los recursos más frecuentes

La presentación de candidatos y propuestas fue hecha utilizando recursos interpersonales, tradicionales, periodísticos, mediáticos y tecnológicos; la promoción de siglas, colores y rostros fue apoyada con objetos de *merchandising*.

Los postulantes salieron al encuentro de la gente mediante visitas a barrios, plazas, mercados, instituciones, medios de transporte público y aun a ciertos hogares, además de que organizaron reiteradas caminatas y concentraciones. Entre las formas tradicionales destacaron los carteles, folletos, letreros, pancartas y banderas.

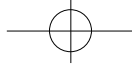
La distribución de “declaraciones de prensa”, la provisión de datos de encuestas propias a los medios informativos, la concertación de entrevistas y la realización de ruedas de prensa fueron los principales modos periodísticos –y normalmente gratuitos– de proselitismo.

La contratación de anuncios en periódicos y revistas, al igual que de cuñas (anuncios con texto y música de fondo) y *jingles* (anuncios musicalizados, cancioncillas) en la radio y de *spots* (anuncios dramatizados) en la televisión al igual que la retransmisión radiofónica y/o televisiva de visitas, conferencias, caminatas, foros y debates formaron parte de los recursos mediáticos empleados.

Y los recursos tecnológicos estuvieron representados fundamentalmente por las gigantografías (carteles multicolores producidos de forma digital colocados en vallas callejeras de gran tamaño) y por dos usos de Internet: la creación y mantenimiento de *sitios web* y el envío de mensajes proselitistas por correo electrónico.

Los candidatos más influidos por la lógica del mercadeo apelaron con gran profusión al *merchandising*, es decir, a la repartición de objetos que recuerden a la gente la sigla, el color de la organización o el nombre del candidato. Calendarios, gorras, banderines, camisetas, llaveros e incluso prendas íntimas de vestir conformaron este repertorio.

Fue llamativo que algunos de los “partidos tradicionales” –como el MNR y el MIR– hubiesen evitado sistemáticamente la mención explícita de sus siglas en los *spots* de TV y que se preocuparan más bien de subrayar la personalidad de sus candidatos o de evocar sus glorias y logros pasados pero haciendo completa abstracción de su participación oficialista en los hechos de octubre de 2003.



D. Resabios de viejas prácticas

Pese a que la atmósfera predominante, como ya se describió, era y es todavía la del rechazo a la política como *show*, no faltaron quienes buscaron impactar en el electorado a como diera lugar. Dos ejemplos fueron paradigmáticos en este sentido: las imágenes de un candidato desnudo fueron presentadas por un canal televisivo en la ciudad de La Paz al inicio de la etapa proselitista. El protagonista de la escena, supuestamente víctima de una filmación no autorizada, hasta amenazó con llevar a los tribunales a los responsables de la misma. Nada sucedió, sin embargo. El tema se volvió materia de comentario generalizado al menos por dos días y coincidió con el lema de presentación individual que el personaje en cuestión había asumido previamente a su presunto *impasse* mediático: “Al desnudo”. Su objetivo fue alcanzado; el arranque de su campaña tuvo cobertura gratuita en otros medios y dio que hablar. En el otro caso, aunque con menos fortuna para el candidato, un postulante a la alcaldía de la ciudad de Cochabamba decidió lanzarse en paracaídas como acto central del cierre de su campaña. Efectivamente, hizo el salto y cayó en medio del *campus* de la universidad pública local, cuyas autoridades dijeron que nunca habían otorgado permiso para ello. El candidato tuvo alguna cobertura periodística, pero más por el conflicto que se desató con los estudiantes que repudiaban su acción que por lo que él mismo creyó que iba a ser considerado una hazaña.

Tampoco fue descartada del todo la utilización arbitraria pero disimulada de equipos y personal de algunas alcaldías en las tareas de proselitismo de ciertos ex alcaldes que se postularon a la reelección y que aprovecharon sus estructuras de relaciones, autoridad e influencia para poner las instituciones al servicio de sus campañas.

E. El caso de Santa Cruz

El uso de los medios masivos y en particular de la TV en la ciudad de Santa Cruz fue verdaderamente intenso, quizá porque en esa capital se registró la disputa más abierta entre los representantes de los partidos “tradicionales” y de los nuevos como porque se tuvo allí la participación de varios candidatos que habiendo abandonado a sus partidos aparecieron postulados por algunas agrupaciones ciudadanas.

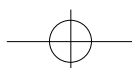


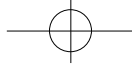
De los 22 candidatos a la alcaldía cruceña, tres fueron catapultados por la televisión y los periódicos privados a los primeros lugares: Roberto Fernández, ex alcalde de Santa Cruz y ex militante de la Unidad Cívica Solidaridad (UCS), partido que fundara su ya fallecido padre y que actualmente es dirigido por su hermano Johnny; Percy Fernández, también ex alcalde de la ciudad y ex militante del MNR, y Oscar Vargas, ex parlamentario de la NFR. Los tres, separados de sus partidos, encabezaron las listas de las agrupaciones ciudadanas Alianza Siglo XXI, Frente Amplio Juntos para Todos y Movimiento Unidad y Progreso, respectivamente.

Observadores independientes que acompañaron el proceso señalaron que por primera vez en la historia de las elecciones municipales en Bolivia, se produjo un alineamiento explícito de ciertos medios de difusión con las candidaturas consideradas favoritas: la red televisiva UNO, con Vargas; la red televisiva UNITEL, con Percy Fernández; y el diario *El Deber*, con Roberto Fernández. Estas apreciaciones fueron ratificadas por una carta pública que siete candidatos marginados por los medios hicieron pública el 1 de diciembre. En la misiva, los denunciantes sostenían: “Existen tres candidaturas financiadas por fuertes intereses económicos y grupos de poder, patrocinadas por medios de comunicación, que sin descaro alguno están manipulando a la opinión pública en la forma más siniestra y descarada posible”. Y añadían: “Ante esta dramática situación, en la cual se inventan encuestas y buscan desprestigiar a los adversarios, invocamos al pueblo a no dejarse engañar por las mentiras repetidas día a día en los diferentes medios al servicio de poderosos grupos económicos”.¹³

Aunque tres de los firmantes de la carta se retractaron días después, específicamente con respecto a las acusaciones formuladas contra el periódico *El Deber*, lo cierto es que esa nota testimonió lo que en efecto fue una “guerra” entre medios y al mismo tiempo una “guerra sucia” entre los tres postulantes involucrados. Como ejemplo de lo sucedido en ese clima de conflicto, en los 30 días de campaña la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz tuvo que prohibir la emisión de 22 *spots* televisivos debido a su contenido injurioso.

Durante el período electoral hubo reiteradas denuncias de manipulación noticiosa y de exclusión deliberada de los candidatos opuestos a los intereses de determinados medios. Un seguimiento de cuatro días en los cuatro canales televisivos de más alto *rating* de la ciudad mostró que justamente los tres candidatos favorecidos por las encuestas mediáticas gozaban de los mayores





tiempos de cobertura en esas estaciones, que otros cuatro que podían pagar inserciones de *spots* les seguían de lejos y que los restantes 15 simplemente no eran “visibles”.¹⁴

El propio presidente de la Corte Departamental Electoral, Mario Orlando Parada, al hacer un balance del proceso electoral en Santa Cruz sostuvo que “fue el más complicado y sucio de los últimos 15 años”.¹⁵

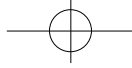
Las situaciones anómalas que se produjeron durante la campaña fueron reconocidas por tres de los candidatos electos en un foro realizado en el diario *El Deber* el 18 de enero de 2005. Oscar Vargas manifestó que “fue una campaña feroz” basada en “estrategias punzocortantes”; Roberto Fernández dijo que hasta hubo “ataques preventivos” antes de que se iniciaran las campañas, que se debía controlar el manejo de las encuestas por los candidatos y los medios y que algunos de sus adversarios recurrieron a la desinformación y la manipulación. Y Osvaldo Peredo, del MAS, afirmó que “las elecciones pusieron en entredicho el papel de los medios”, los cuales –agregó– buscaron “crear corrientes de opinión favorables a los telecandidatos violando las normas éticas”.¹⁶

Así, Santa Cruz vivió una experiencia preponderantemente centrada en los *mass-media* y en las estrategias de *marketing*, que reprodujo la tensión surgida mucho antes en el occidente del país respecto de la “video-política” y que al final empujó a la “democracia mediática” a una crisis muy profunda, al parecer en retroceso.

IV. Contra los antiguos protagonistas y modos de la política

Los resultados de las votaciones trajeron consigo señales de cambio en el mapa político boliviano.

El MAS, principal fuerza partidaria contestataria del neoliberalismo y que, como se dijo ya, había alcanzado el segundo puesto en las elecciones presidenciales de 2002,¹⁷ se erigió como ganador de las municipales de diciembre con el 18,23 % de los votos. Le siguieron, a buena distancia, el MSM (8,65 %), el MIR (7,10 %), el Plan Progreso (6,69 %), el MNR (6,48 %) y el FUN (5,8 %). Otros partidos del antiguo sistema –NFR, UCS y ADN– consiguieron sólo el 2,9 %, el 2,7 % y el 2,5 % de los sufragios, respectivamente.



Esas cifras contienen, empero, una paradoja: el rechazo social a las organizaciones partidarias que administraron la “democracia pactada” junto a la revalorización de los partidos en general (con énfasis en las nuevas alternativas de carácter centro-izquierdista), que en conjunto obtuvieron el 69,38 % de los sufragios frente al 28,75 % de las agrupaciones ciudadanas y al 1,87 % de los pueblos indígenas. Tal preferencia mayoritaria por los partidos hizo que éstos se quedaran con el 76,77 % de las concejalías municipales en competencia, en tanto que las agrupaciones ciudadanas coparon el 17,48 % y los pueblos indígenas el 5,75 % restante.

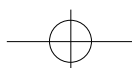
Un total de 56 alcaldes –de los cuales el 26,7 % pertenece a “partidos tradicionales”– fueron elegidos directamente por haber logrado más del 50 % de los votos en sus respectivos municipios, entre ellos los de seis de las diez ciudades más importantes del país. La consecución de esas mayorías absolutas en tantos casos es indicativa de que la gente no sólo desea cambios sino que también sabe reconocer el trabajo bien hecho de los funcionarios electos, por lo que está dispuesta a apostar tanto por nuevas propuestas como por la continuidad en beneficio de la gobernabilidad y el desarrollo locales. Esto significa, además, que la decisión de los electores no se guía apenas por la propaganda, puesto que fue tangible que muchos de los candidatos victoriosos o que alcanzaron resultados alentadores no recurrieron a campañas mediáticas o lo hicieron en mínima escala.

Los viejos actores de la política fueron objeto de un marcado rechazo y, con ellos, lo fueron igualmente las visiones y las conductas que les caracterizaron.

V. Campañas y democracia del futuro

Las elecciones municipales de diciembre de 2004 pusieron a prueba la continuidad de la democracia boliviana. La mayoría de los votantes dio su veredicto, positivo para la permanencia del régimen, pero crítico de sus límites, sus protagonistas cuestionados y sus manifestaciones faltas de legitimidad.

Las campañas electorales expresaron los distintos conceptos que hoy coexisten en el país, no solamente respecto de la política y la democracia sino igualmente del papel que se espera que cumplan en ellas la comunicación masiva y el periodismo, así como de las formas de la ciudadanía y su ejercicio.





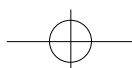
Sin embargo, si se indagan algunas características comunes detectables en la ejecución de esas acciones estratégicas, se puede decir que se hicieron patentes en sus contenidos y alcances un renovado reconocimiento de los sujetos sociales, un decaimiento de la función propagandística de los medios masivos y unas exigencias éticas de los electores hacia los políticos y los informadores y comentaristas de los *mass-media*.

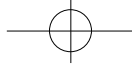
El decurso de la transición democrática boliviana es todavía impredecible. No obstante, el más reciente proceso electoral llevado a cabo proporcionó suficientes referentes empíricos y elementos de juicio como para que la política deje de estar confinada a las fronteras de la “pequeña pantalla” o al puro espacio mediático y sus presuntas bondades. Por tal razón, las campañas proselitistas, componente inescindible del régimen democrático, ya no podrán ser pensadas ni ejecutadas sólo desde la unilateralidad transmisora y espectacularizada, pues el futuro, lo sustentan múltiples indicios, no aceptará otra vía que la más rica de la comunicación.

Políticos, estrategias y ciudadanos están impelidos a saber cada vez más que la democracia en Bolivia requiere otro perfil, el cual conlleva imprescindiblemente la recomposición dialógica de los vínculos entre el Estado y la sociedad.

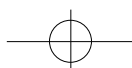
Notas

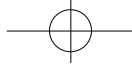
1. Ese año, cuando se realizaron las primeras elecciones nacionales de la etapa de la redemocratización luego de casi dos décadas ininterrumpidas de gobiernos militares autoritarios, fueron introducidos los principales recursos de la “tele-política” con un empleo intensivo de los medios masivos, la planificación estratégica y los asesores especializados, al igual que con un notable incremento de las inversiones partidarias en propaganda.
2. Cfr. Costa y otros, 2003, pág. 205.
3. Se trató de la peor masacre que registra la historia contemporánea de Bolivia; la gravedad del hecho es mayor porque fue ejecutado en plena democracia.
4. Esto último es lo que se conoce en Bolivia como la “democracia pactada”: partidos que apoyaban la elección del presidente en la segunda vuelta parlamentaria a cambio de espacios (cuotas) de poder en la administración pública.
5. Esta agenda que fijó las líneas de acción para el nuevo gobernante comprende 4 puntos fundamentales: 1) convocatoria y realización de un re-





- ferendo para definir la propiedad y el destino de las reservas hidrocarbúricas del país; 2) promulgación de una nueva Ley de Hidrocarburos que restablezca el control estatal sobre la riqueza petrolera y gasífera y posibilite su industrialización; 3) convocatoria y realización de una asamblea constituyente que readecue la estructura del Estado a las necesidades de la diversidad y el desarrollo con equidad, y 4) impulso de un juicio de responsabilidad contra Sánchez de Lozada y sus colaboradores.
6. Esa ley entiende por *agrupaciones ciudadanas* a "personas jurídicas de derecho público, sin fines de lucro, con carácter indefinido, creadas exclusivamente para participar por medios lícitos y democráticos en la actividad política del país, a través de los diferentes procesos electorales, para la conformación de los Poderes Públicos" (artículo 4°), y por *pueblos indígenas* a "organizaciones con personalidad jurídica propia reconocida por el Estado, cuya organización y funcionamiento obedece a los usos y costumbres ancestrales. Estos pueblos pueden participar en la formación de la voluntad popular y postular candidatos en los procesos electorales, en el marco de lo establecido en la presente Ley, debiendo obtener su registro del Órgano Electoral" (artículo 5°).
 7. De 1987 a 1999, estas elecciones se efectuaban cada 2 años; entonces se determinó que la gestión de los alcaldes se extendiera por 5 años, con lo que también se modificó la periodicidad del correspondiente acto electoral.
 8. Esta norma define como *campaña electoral* "toda actividad de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas o alianzas, destinada a la promoción de candidatos, difusión y explicación de programas de gobierno y promoción de sus colores, símbolos y siglas", en tanto que por *propaganda electoral* identifica "aquella destinada a inducir al voto por un candidato, partido político, agrupación ciudadana, pueblo indígena o alianza, a través de los medios masivos de comunicación".
 9. Para ese año funcionaban solamente el canal estatal, con repetidoras en 8 capitales de departamento, y otras 8 estaciones locales, una en cada capital departamental, dependientes de las respectivas universidades públicas. A la fecha, de acuerdo con datos de la Superintendencia de Telecomunicaciones, existen 148 teledifusoras de señal abierta en los 9 departamentos del país, además de 26 proveedores de señales por suscripción.
 10. Sartori dice que la TV sustituye la capacidad simbólica de los seres humanos y anula su necesidad del lenguaje, y siendo que éste "no es sólo un instrumento del comunicar, sino también del pensar", anula en consecuencia su condición de *homo sapiens* y los retrotrae a sus orígenes animales (1996, págs. 23 a 29). Si bien esta visión es casi apocalíptica, no deja de ser verdad que la "cultura de la imagen" sintetizada en la televisión altera la racionalidad del *logos*, de la palabra, con la que la política siempre estuvo relacionada.

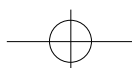


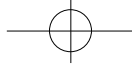


11. Sus rasgos básicos son la personalización (“vetetización”) de la política, la espectacularización del proselitismo, la conducción de las campañas por estrategias, los estudios de audiencias para mapear y segmentar el electorado, el énfasis discursivo emocional, el consiguiente debilitamiento del compromiso principista y de los argumentos racionales y la indiscutible centralidad de las imágenes.
12. Según la encuesta, los tres primeros lugares están ocupados por la Iglesia Católica (35,2%), la Defensoría del Pueblo (9,5 %) y otras iglesias (4,6 %). Cfr. Encuestas & Estudios, 2004.
13. Cfr. “7 candidatos acusan a medios de ser excluyentes”, suplemento “Elige” del diario *El Deber*, jueves 2 de diciembre de 2004, Santa Cruz, pág. 14.
14. Cfr. “7 candidatos salen más en TV”, suplemento “Elige” del diario *El Deber*, viernes 19 de noviembre de 2004, Santa Cruz, pág. 18.
15. Cfr. “Santa Cruz registró la pelea más sucia de su historia”, diario *La Razón* versión digital, miércoles 22 de diciembre de 2004, La Paz.
16. El autor de este artículo participó como invitado en el citado foro que el diario *El Deber* organizó para evaluar su trabajo durante las elecciones municipales de diciembre.
17. En esa oportunidad, obtuvo el 20,94 % de los votos, en tanto que el primero, el MNR, logró el 22,46 %.

Referencias bibliográficas

- CORTE NACIONAL ELECTORAL (2005). “Elecciones municipales 2004. Resultados”, separata periodística, La Paz.
- COSTA, JIMENA y otros (2003). *Investigación diagnóstica sobre los partidos políticos con representación parlamentaria en Bolivia (2003)*, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, documento inédito, La Paz.
- ENCUESTAS & ESTUDIOS (2004). *H. Corte Nacional Electoral. Informe final Democracia y valores democráticos*, documento inédito, La Paz.
- GARCÍA, ALBERTO y otros (2003). *La “Guerra del Agua”. Abril de 2000: la crisis de la política en Bolivia*, PIEB, La Paz.
- GÓMEZ, LUIS (2004). *El Alto de pie. Una insurrección aymara en Bolivia*, Comuna, El Alto.
- LANDI, OSCAR (1996). “Pantallas, cultura y política”, en Orozco, Guillermo (coord.), *Miradas latinoamericanas a la televisión*, Universidad Iberoamericana, México, págs. 33-59.
- MATA, MARÍA CRISTINA (1994). “Política y comunicación: entre la plaza y la platea”, *Voces y Culturas. Revista de Comunicación* 6, Barcelona, págs. 41-50.





- MUÑOZ-ALONSO, ALEJANDRO - ROSPIR, JUAN IGNACIO (1999). *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona.
- PINTO, MIGUEL (coord.) (2003). *Lecciones del levantamiento popular del 12 y 13 de febrero*, Central Obrera Departamental, La Paz.
- SARTORI, GIOVANNI (1998). *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid.

RESUMEN

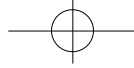
En diciembre de 2004, Bolivia llevó a cabo sus octavas elecciones municipales desde que fue restablecida la vigencia de la democracia en 1982. El hecho cobra relevancia por cuanto el país votó por la permanencia de la institucionalidad democrática pese a que se encuentra en un lapso de transición abierto tras el agotamiento de los modelos de Estado, democracia y gobernabilidad que implantaron las fuerzas neoconservadoras en 1985.

Esa circunstancia implica una cierta desorganización del sistema político –principalmente a causa de la crisis de legitimidad de los partidos–, un estado de incertidumbre, la emergencia de nuevos actores y la búsqueda de alternativas, contexto en que la verificación de un proceso electoral resulta interesante por lo que aporta y devela en materia de redefinición de las pautas de la acción política y ciudadana.

Las campañas electorales que tuvieron lugar en esa atmósfera expresaron, entonces, las tensiones y aperturas que distinguen la dinámica boliviana actual.

Este artículo presenta los antecedentes de este período de transición, describe la índole de las acciones proselitistas para la elección de los nuevos alcaldes y extrae conclusiones en relación a las modificaciones que es posible anticipar en la política del país.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - Nº 1 - Marzo, 2005



Un escándalo es un escándalo: cuando lo que queda en el camino es el honor*

Hans Mathias Kepplinger

El “honor” es un rasgo distintivo de las sociedades feudales.¹ Su protección jurídica es característica de monarquías y dictaduras. En la democracia, la libertad de opinión es un derecho fundamental que no puede ser restringido para proteger el honor.

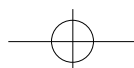
Estos son, en síntesis, los conceptos centrales de la ponencia presentada por el jurista Friedrich Kübler en el marco del foro organizado por las Bitburger Gespräche** en enero de 1999 sobre el tema “Libertad de medios; impacto mediático y protección de la personalidad”.² El germanista Jürgen Kost, por otra parte, sostiene que el honor es un “concepto burgués del siglo XIX”. Kost basa sus afirmaciones en una interpretación del concepto de honor de la novela de Theodor Fontane *Effi Briest* y del drama *Maria Magdalena*, de Friedrich Hebbel.³

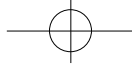
*Ein Skandal ist ein Skandal- wenn die Ehre auf der Strecke bleibt.

** N. de la R. de DP: Las Conferencias Bitburger, que fueron convocadas por primera vez en 1972 por el Dr. Hc. Otto Theisen, promueven la discusión pública y el intercambio entre ciencia y praxis en el terreno de la actual política jurídica.

HANS MATHIAS KEPPLINGER

Profesor de periodismo en la Universidad de Mainz. Entre otros cargos, integra el Editorial Board del *European Journal of Communication*, el Curatorio de la revista de la federación de universidades alemanas *Deutscher Hochschulverband* y el Advisory Board del Center for Media Research and Public Affairs de Washington.





Uno y otro coinciden en señalar que el honor es un fenómeno histórico que no se compadece con la sociedad moderna ni se inserta en un sistema jurídico y de gobierno democrático y que, por ende, sería obsoleto.

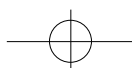
I. ¿Fenómeno de moda o constante antropológica?

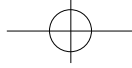
¿Responden estos supuestos a la realidad? ¿Es el honor –el derecho a merecer respeto social, como precisa Kübler– efectivamente un fenómeno propio de una determinada época y específico de una cierta sociedad? ¿O se trata de una constante antropológica y es el ataque al honor –aun cuando pueda estar justificado en determinados casos– una agresión a los propios fundamentos de la existencia social de una persona?

Avalarían esta última presunción las experiencias de personas en muy diferentes situaciones que por diversos motivos sufrieron ataques públicos. “Una crítica de mi libro que es estúpida o que parece estar dictada por el rechazo a mi persona o a los personajes de mi novela me golpea muy fuerte. Probablemente habría dejado de escribir si mis novelas no hubieran merecido más elogios que críticas”, escribe el abogado y novelista Louis Begley. “La mayoría de las denuncias recibidas fueron tan violentas que no me siento capaz de enfrentar las cámaras con desenfado”, explica Joachim Fuchsberger sobre su decisión de dejar la conducción del programa de entretenimientos *Auf Los geht's los*. “Ningún periodista puede imaginar la violencia a la que se ve expuesta una persona que es objeto de una campaña mediática”, dice la diputada Antje Vollmer.

Todo escándalo es un ataque básico al honor de quien es objeto del escándalo, a su reputación pública y a su autoestima. Podrá discutirse si estamos hablando de honor en sentido filosófico, jurídico o sociológico. Pero desde el punto de vista de quien sufre el escándalo, no cabe duda de que lo que está en juego es precisamente el honor. Dudarán de muchas cosas pero, ciertamente, no de esa.

Habitualmente, el desarrollo de una campaña en la que se ataca públicamente a una persona es seguido desde afuera, desde la perspectiva de quienes desatan el escándalo o de observadores no involucrados. Para ellos se trata de saber si la gente sobre la que se desata el escándalo merece lo que le pasa. Eso lleva a preguntar si han hecho efectivamente lo que se les reprocha. En caso afirmativo, puede concluirse que el escándalo es el castigo que merecen por su conducta reprochable.





En el presente artículo planteamos analizar el escándalo desde la perspectiva de quien es objeto del mismo. Fundamentalmente, se trata de entender dos aspectos: en primer lugar, cómo viven el escándalo sus protagonistas y, en segundo lugar, por qué actúan en esas circunstancias de la manera en que lo hacen. A tal efecto, veamos dos ejemplos que tomaron notorio estado público.

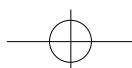
El primero está referido al escándalo que afectó al entrenador de la selección de fútbol alemana, Christoph Daum, quien durante días negó todo consumo de drogas y rechazó la idea de someterse a cualquier tipo de prueba. Sin embargo, súbitamente y sin que mediara influencia externa, anunció que se había sometido a un análisis capilar que demostraría su inocencia. Eso marcaría el final de su carrera como técnico de la selección de fútbol alemana aun antes de haber comenzado.

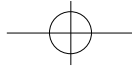
En el segundo caso, Hoechst AG aclaró inmediatamente después de ocurrido un accidente el 22 de febrero de 1993, que el orto-nitroanisol derramado era “de un grado de toxicidad menor”. A pesar de ser correcta, la afirmación cosechó fuertes críticas. Dos días más tarde, la dirección de la empresa ordenó talar árboles, cortar arbustos, fresar calles, generando así entre los vecinos exactamente el pánico que había querido evitar.

II. Razones objetivas y tácticas

¿Cuál es la razón que lleva a estas típicas conductas erradas en las circunstancias de un escándalo y qué provoca esta transformación de terquedad en pánico? ¿Por qué en un momento los denunciados parecen soportar inmutables los reproches, para hacer acto seguido lo que antes habían rechazado por razones objetivas y tácticas?

En el caso del técnico de la selección alemana Daum, se dijo que había perdido el sentido de la realidad debido al consumo de drogas y que sufría de una “ceguera autosugestiva”. Aun cuando algo de eso pudo haber habido, no explica las reacciones de los responsables de la empresa Hoechst AG. Rainer Calmund, ejecutivo del Bayer Leverkusen, plantea una explicación más próxima a la realidad. A su juicio, Daum estaba obsesionado con esa “solución”, en la que veía una suerte de “acto de liberación”. Una motivación similar fue la que impulsó a los responsables de Hoechst. También ellos planeaban un “acto de liberación”.





¿Pero cómo entender que las personas en el ojo del escándalo consideren un acto de liberación una acción que de haber mediado un análisis objetivo habrían comprendido que confirmaba las sospechas y era percibida por la opinión pública como una confesión de culpabilidad?

¿De qué querían “deshacerse” y “liberarse”? No podía ser la sospecha de abuso de drogas o de destrucción negligente del medio ambiente porque precisamente esos reproches eran confirmados en forma real o aparente por el “acto de liberación” encarado. Una razón de ambas conductas –la terquedad, primero, y su transformación en un sometimiento al mejor estilo de las reacciones de pánico, más tarde– son los “efectos recíprocos” de la información mediática; en otras palabras, su influencia sobre quienes son sus protagonistas. Este impacto es producto de la forma casi obsesiva en la que los afectados perciben los reproches. Al respecto citamos nuevamente a Louis Begley: “Sólo logro llevar adelante parcialmente la defensa elegante, mi táctica de no seguir leyendo la crítica en cuanto me doy cuenta de que he caído en manos de un crítico irreflexivo o malicioso”. La razón para ello estriba en el beneficio real o supuesto que la lectura de la crítica les depara a los afectados.

Leer las diferentes notas les sirve para formarse un juicio acerca de su propia actuación, para verificar si incurrieron en errores o no durante las entrevistas. Aquí de lo que se trata es del acontecimiento mismo, de quienes son objeto de la cobertura mediática.

En segundo lugar, las personas sobre las que se ha desatado el escándalo se forman una opinión acerca de cómo los medios presentan y evalúan los hechos actuales. Desde esta perspectiva, no se trata tanto del acontecimiento mismo como de su presentación –la selección y valoración de los hechos por parte de los medios–.

En tercer lugar, los afectados formulan conjeturas sobre futuras notas –qué tratamiento van a dar los medios al mismo hecho o a acontecimientos similares de ahora en adelante–. Se trata, entonces, de hacer una estimación del desarrollo futuro.

Y en cuarto lugar, se forman un juicio sobre las reacciones de otras personas: ¿qué impresión les causó lo sucedido?, ¿van a convalidar o rechazar las conductas descritas?, ¿van a despremiar a los protagonistas y alejarse de ellos? En esta instancia, se trata del impacto directo e indirecto de la cobertura periodística sobre su reputación.



III. Expuestos a mayores dosis mediáticas

Estas percepciones y juicios de valor tienen un impacto muy fuerte sobre los afectados, una percepción que comparten los propios periodistas. Es cierto que los redactores y editores que creen que “una nota en particular ... pueda tener una influencia significativa sobre la sociedad” son una minoría (34 %). Sin embargo, casi todos (96 %) admiten que “una nota (puede) tener un impacto considerable sobre las personas objeto de la información”.

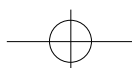
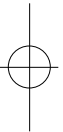
Este impacto puede tener consecuencias positivas y negativas. En este caso las consecuencias son negativas, algo que por cierto no es poco frecuente: uno de cada dos periodistas de medios escritos (45 %) afirma haber tenido alguna experiencia con consecuencias negativas de alguna nota suya, que no era su intención generar.

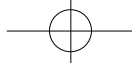
Las personas cuya conducta se convierte en objeto de un escándalo no se ven expuestas –como se presume en la encuesta– a una nota en particular sino a docenas, a veces cientos de descripciones correctas o falsas. En relación con el accidente de orto-nitroanisol ocurrido el 22 de febrero de 1993 en la empresa Hoechst, se publicaron 702 notas en la prensa escrita y 192 notas de radio y televisión. Gran parte de estas contribuciones mostraron una imagen grotescamente distorsionada de los peligros reales para la población y no pocas contenían graves denuncias objetivas y morales contra los responsables.

No obstante la gran cantidad de notas, los afectados rara vez tienen la posibilidad de exponer su punto de vista una vez que su conducta ha quedado posicionada exitosamente como escandalosa. En los cuatro primeros días posteriores al derrame de orto-nitroanisol, las dos terceras partes de todos los informes de prensa y televisión omitieron reproducir los conceptos centrales de la empresa sobre el accidente. Dos tercios de las notas que sí los reproducían, lo hacían para descalificarlos. En consecuencia, la empresa no tuvo prácticamente chance alguna de presentar su versión de los acontecimientos.

Christoph Daum se sometió a dos pruebas sobre consumo de drogas. Uno de los informes constataba un abuso masivo de drogas y fue publicado en todos los medios. Del segundo informe, que documentaba como mucho un uso ocasional de cocaína, casi no se tomó nota.

Los habitantes de Sebnitz, acusados de encubrir un asesinato a sangre fría de un niño de seis años, en el punto máximo del escándalo prácticamente no tuvieron oportunidad alguna de hacer conocer al público su versión de los hechos.





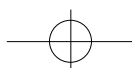
Nadie puede percibir toda la información que se difunde alrededor de un gran escándalo. Sin embargo, quienes son objeto del escándalo se ven obligados a leer la mayor cantidad de notas posibles para poder reaccionar ante nuevos datos y nuevas denuncias. En consecuencia, quedan expuestos a una dosis mediática mucho más elevada que cualquier otra persona. En segundo lugar, perciben con mucha mayor atención las diferentes notas por estar personalmente afectados y, por ende, la influencia de la información sobre ellos es mayor. En tercer lugar y debido a su conocimiento del tema y a su punto de vista necesariamente subjetivo, consideran muchas de las notas falsas y engañosas. Por lo tanto, se sienten tratados injustamente.

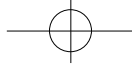
Todo esto determina que los afectados perciban la cobertura periodística como una amenaza a su existencia, aun cuando no nieguen lo que se les echa en cara. Esa sensación de amenaza despierta su indignación y genera un miedo difícil de controlar.

IV. Sentimiento de impotencia frente a los medios

Las razones de los fuertes sentimientos que los ataques despiertan en las personas están profundamente enraizadas en la personalidad y pueden remitirse a la necesidad de preservar los vínculos establecidos con otras personas.

Esta necesidad tiene su origen en la historia evolutiva de la humanidad y es vivida intensamente por cada individuo a lo largo de su propio desarrollo y, por ende, está fuertemente internalizada. A través de diversos estudios empíricos, Susan T. Fiske llega a la conclusión de que para preservar los vínculos con otras personas deben darse cuatro condiciones: en primer lugar, es necesario poder interpretar adecuadamente el mundo exterior en la interacción con los propios referentes, sobre todo colegas, amigos y parientes; en segundo lugar, es necesario confiar en que estas personas van a juzgar en forma favorable la propia conducta y sabrán retribuir adecuadamente todo esfuerzo serio; en tercer lugar, es necesario creer que uno es una buena persona; y en cuarto lugar, se necesita creer que uno es capaz y eficiente. Sólo si uno se siente capaz y eficiente podrá persuadir a otros acerca de la conveniencia de mantener el vínculo establecido. Se trata de una realidad que no es históricamente modificable ni socialmente específica. Hasta donde puede apreciarse, se trata de hechos de vigencia universal.





Al margen de si las denuncias son justificadas o no, ser objeto de un escándalo conmociona las bases de estas certezas porque sugieren a la persona en cuestión que no es una buena persona. Destruye su fe en un mundo medianamente justo y bienintencionado. Despierta dudas en cuanto a si está en condiciones de evaluar adecuadamente la conducta de otras personas. Y la paraliza en sus actos porque termina por fijar toda su atención en los ataques.

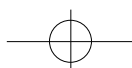
Finalmente, los ataques públicos le transmiten a quien es objeto de ellos la impresión de que ha perdido todo control sobre su imagen. Su imagen es construida por otros sin que pueda hacer nada por impedirlo. Ha quedado a merced de los ataques y de la masa de quienes creen que las denuncias formuladas tienen sustento.

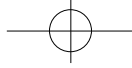
Es cierto que la ley de prensa teóricamente ofrece toda una gama de posibilidades que van desde el derecho a réplica o la prohibición de continuar difundiendo los ataques hasta la desmentida y la indemnización. Sin embargo, en opinión de la mayoría de los afectados, estos instrumentos prácticamente de nada valen.

Así lo confirman también las experiencias de parlamentarios y voceros de prensa de grandes organizaciones y empresas: más de los dos tercios de los diputados (70 %) y prácticamente la mitad de los voceros de prensa (44 %) de grandes organizaciones y empresas conocen a alguien que “luego de informaciones falsas y lesionadoras del honor ha renunciado a tomar medidas encuadradas dentro de la ley de medios a pesar de que las condiciones jurídicas ... le eran favorables”.

Como razón más frecuente, los parlamentarios y voceros de prensa nombraron el miedo a quedar aún más expuestos (37 y 39 %, respectivamente). La sensación bastante difundida de impotencia frente a los medios hace que gran parte de quienes consideran que la ley está de su parte renuncien a hacer uso de la misma. El temor que inspiran los medios es más fuerte que las esperanzas que cifran en la justicia. Entonces, prefieren renunciar a la vía judicial e intentan rechazar los ataques contra su honor de otra forma. Al respecto, se distinguen claramente dos etapas.

En una primera instancia, los que sufren el escándalo interpretan la crítica a su conducta como ataque ilegítimo contra su personalidad, contra su autoestima. Tratan de ignorarla lo más que pueden, incluso niegan afirmaciones correctas y reclamos legítimos y los descartan como poco objetivos e injustos. Como quienes sufren el embate de un escándalo en carne propia suelen conocer los hechos mucho mejor que sus críticos y los ataques a me-





nudo contienen también afirmaciones falsas y están siempre vinculadas con valoraciones peyorativas, en un primer momento y en un plano subjetivo logran mantener una actitud de rechazo efectivamente convincente.

Sin embargo, cuanto más tiempo se prolongan los ataques y cuanto más nutrido, cerrado y poderoso se vuelve el grupo de los atacantes, tanto más atención le deben dedicar. Es entonces cuando los ataques bloquean su capacidad de trabajo: ya no pueden cumplir con el trabajo encomendado y comienzan a interpretar el escándalo como serio ataque contra las actividades que desarrollan. Ahora prestan mayor atención a los ataques y para poder refutarlos comienzan a tomar en serio denuncias que previamente descalificaron como carentes de todo sustento. Eso demanda tiempo y energía, va erosionando su capacidad de trabajo normal y desemboca en la certeza de que prácticamente no tienen margen de acción. Al mismo tiempo, observan que se arruina su reputación en la opinión pública. Por este camino no hay nada que ganar.

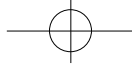
V. Concreción del “derecho al respeto de la sociedad”

Una vez que quien sufre el escándalo ha perdido el control sobre sí mismo y ha perdido toda influencia sobre su imagen exterior, el empecinamiento inmutable se transforma en sometimiento producto del pánico. En un “acto de liberación”, los escandalizados hacen exactamente lo que quienes lideran las críticas exigen de ellos y lo que hasta entonces venían rechazando.

Y no lo hacen para eliminar el daño que eventualmente podrían haber causado sino para salvar su honor. No quieren liberarse de la carga de los problemas reales pendientes de solución –tomar conciencia del consumo de droga o proteger a los vecinos en Höchst–, sino de la presión insoportable que significan los ataques públicos, la pérdida de control sobre la propia imagen y la angustia que crea esa situación. Para que todo eso termine, están dispuestos a hacer todo; de ser necesario, también lo que consideran que está mal y que más tarde efectivamente demuestra estar mal.

Por tal razón, la dirección de una empresa ordena medidas de las que se sabe que son superfluas. Y en esa situación, un director técnico de fútbol se refugia en una medida que le va a costar la carrera y llevarlo ante los tribunales.

¿Qué nos enseña la conducta de personas que –justificada o injustificadamente– se convierten en objeto de un escándalo? Nos enseña que el



honor, el derecho a merecer el respeto de la sociedad, es la condición para una existencia social relativamente libre de miedo y para una autopercepción relativamente normal. El deseo de tenerlo no es ni específico de un cierto estado social ni producto de una cierta época.

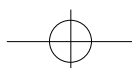
Por eso, la discusión acerca de la protección del honor de políticos, deportistas, empresarios, cantantes de música popular y otras figuras públicas contemporáneas sobre simplifica la problemática en una forma inadmisibles.

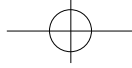
No se trata de proteger jurídicamente la sensibilidad de celebridades o personas públicas. Tampoco se trata de restringir la libertad de opinión. Se trata de reconocer una base de la existencia social de las personas cuya vigencia en la convivencia diaria de habitantes de un mismo edificio, colegas de trabajo y miembros de un club nadie pone en duda seriamente, pero que rápidamente se niega cuando colisiona con la libertad de los medios.

Mucho de estas cosas saben los habitantes de Sebnitz, que durante años se sentirán avergonzados e intentarán justificarse, cada vez que estando en Alemania fuera de su ciudad alguien pregunte por su lugar de origen.

Notas

1. La siguiente descripción se basa esencialmente en partes de los capítulos 9 y 10 de mi libro: *Die Kunst der Skandalierung und die Illusion der Wahrheit*. Munich, Olzog, 2001. Omito los testimonios correspondientes, que pueden ser consultados en el libro. Mi artículo "Verletzung der Persönlichkeitsrechte durch die Medien: Halten die Annahmen der Juristen den sozialwissenschaftlichen Befunden stand?", en: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier (ed): *Bitburger Gespräche. Jahrbuch 1999/I*. Munich, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 2000, págs. 15-34.
2. Friedrich Kübler: "Medienfreiheit und politischer Prozess. zu den Grenzen des Persönlichkeitsschutzes im demokratischen System, en: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier (ed): *Bitburger Gespräche. Jahrbuch 1999/I*. Munich, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 2000, págs. 35-48.
3. El título completo de la ponencia pronunciada el 18 de enero de 2000 en la Universidad de Mainz rezaba: "Die Ehre ist die Ehre" - ein bürgerlicher Schlüsselbegriff des 19. Jahrhunderts im komischen und tragischen Genre".





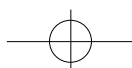
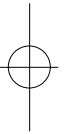
RESUMEN

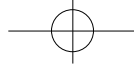
¿Es el honor (el derecho a merecer respeto social) un fenómeno propio de una determinada época y específico de una cierta sociedad? ¿O se trata de una constante antropológica y es el ataque al honor una agresión a los propios fundamentos de la existencia social de una persona?

Las razones de los fuertes sentimientos que los ataques despiertan en las personas están profundamente enraizadas en la personalidad y pueden remitirse a la necesidad de preservar los vínculos establecidos con otras personas.

Al margen de si las denuncias son justificadas o no, ser objeto de un escándalo conmueve porque sugiere a la persona en cuestión que no es una buena persona y destruye su fe en un mundo medianamente justo y bienintencionado.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - Nº 1 - Marzo, 2005





La relación entre los medios y los partidos políticos

Eduardo Zukernik

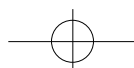
I. Información y entretenimiento

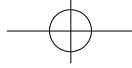
Después de alcanzar una ininterrumpida vigencia de dos décadas en América Latina, la democracia como sistema político exhibe numerosas fragilidades en sus instituciones y, lejos de convertirse en un valor aceptado y defendido por todos sus ciudadanos, es señalada como autora de numerosas decepciones.

De ello da cuenta la última investigación elaborada por el PNUD, organismo de Naciones Unidas en cuyo informe final, *La democracia en América Latina*, editado en abril de 2004, se emiten algunas preocupantes conclusiones sobre las expectativas ciudadanas en torno al estado de derecho, después de haber vivido largo tiempo bajo regímenes dictatoriales, autores de graves violaciones a los derechos humanos y numerosos actos de corrupción, en su

EDUARDO ZUKERNIK

Sociólogo (UBA). Posgrado en "Comunicación y democracia en América Latina" (Universidad Complutense de Madrid). Trabajó en el diario *Clarín* como cronista, redactor, columnista y editor. Colaboró en las revistas *Cuestionario* y *El Periodista* y estuvo a cargo de la Gerencia Periodística de la Agencia de Noticias TELAM. Fue director de Prensa del Senado de la Nación, donde fundó y editó la revista *Crónicas del Senado*, y se desempeñó como director de Prensa de la Convención Nacional Constituyente en 1994. Asesor y consultor en prensa y difusión y coaching para dirigentes. Autor de *Medios de comunicación y reforma constitucional en Argentina* (2001) y *Periodismo y elecciones, los riesgos de la manipulación* (2002).





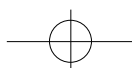
tiempo escasamente difundidos por la complicidad u omisión de los grandes medios de comunicación.

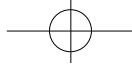
Precisamente, el desempeño de los medios de comunicación en la región, en estos largos procesos de reconstrucción de una cultura democrática, exhibe un camino errático caracterizado por la difusión prioritaria de una agenda informativa centrada en los intereses económicos de los grupos que explotan el negocio de la producción y difusión de noticias. El modelo refirma el planteo de Giovanni Sartori en *Homo videns*, cuando distingue entre la producción de entretenimientos e información, señalando que en el primer caso el espectador es considerado un cliente-consumidor mientras que, al recibir las noticias, su rol se transforma en el de ciudadano.

Estas dos categorías de contenidos que se han ido estrechando hacia límites cada vez más difusos, se originaron en la televisión cuando gradualmente se fueron transformando los espacios dedicados a los noticieros en una suerte de show de clips informativos, sintetizados a veces por su escasa calidad emocional y en otras ocasiones porque los hechos noticiables carecían del acompañamiento de imágenes capaces de generar impacto en las audiencias. Es decir, pasamos a transitar la era del infoespectáculo (Zukernik, 2003, pág. 85).

El traspaso del modelo televisivo de información a los medios impresos no tardó en concretarse, en un primer momento debido a que el infoespectáculo que se nutre fundamentalmente de imágenes barrió con los conceptos informativos vigentes hasta entonces; por lo tanto, la prensa gráfica debió copiar aquel modelo rápidamente y, en la siguiente etapa, cuando alcanzó su perfeccionamiento, al surgir los multimedia, que concentraron en las mismas empresas a licenciarios de señales de televisión pública y privada, juntamente con concesionarios de radioemisoras y propietarios de medios gráficos.

Una de las consecuencias resultantes de convertir la información en espectáculo es que destina a un segundo plano la difusión de noticias vinculadas con la actividad de las instituciones de gobierno. De esta manera, al retraso en la cultura cívica de países donde se vivieron largos períodos de regímenes autoritarios, se suma el escaso aporte a la formación ciudadana que ofrecen las noticias. Quizás en este aspecto es donde más deben acordar criterios los protagonistas de uno y otro lado del escenario social, procurando jerarquizar la información real al editar la información relacionada con los temas del poder y del Estado.





La relación entre los medios y los partidos políticos 111

La contribución a formar una conciencia cívica no solamente puede aportar a la defensa del sistema sino que, además, contribuiría grandemente a promover la participación ciudadana en sus instituciones, comenzando por los partidos políticos.

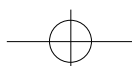
Estos objetivos hoy aparecen reñidos con la captación de audiencias masivas y el principal argumento en su contra, pronunciado corrientemente por productores y directores de noticias, fundamentalmente en televisión, sostiene que aquello que no entretiene conspira contra el rating. Se trata de una verdad a medias, que suele sumar al mismo análisis el presunto escaso interés social por los eventos culturales difundidos a través de los medios masivos. Una primera aproximación nos indica que el público sólo puede optar por apagar sus televisores frente a aquello que no es de su agrado; sin embargo, el hábito cultural profundamente arraigado de encender la televisión incluye un seguimiento no necesariamente voluntario de un menú donde no hay opciones.

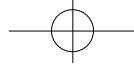
Por otra parte, pese a su escasa presencia en las grillas de la programación popular, se ha demostrado el interés masivo del público cuando se ofrecen recitales de música clásica a través de programaciones gratuitas en espacios públicos organizadas por el Estado.

La tentación de vaciar de contenido atractivo a los partidos políticos hace que, por lo general, sólo se conviertan en noticia cuando existe algún escándalo que los involucra. También en este modelo de difusión, del cual no pocos dirigentes de conducta reprochable tienen una alta cuota de responsabilidad, se asienta parte del escepticismo social en torno al sistema democrático.

En otros casos, poniendo énfasis en la presunta “inutilidad” de la actividad parlamentaria y enfatizando generalmente en cuanto a su alto costo, hemos observado en ciertos espacios de noticieros por televisión, desde apelaciones al ridículo de sus integrantes hasta la promoción de la abstención electoral del ciudadano convocando a votar en blanco o sugiriendo la provocación intencional del voto nulo, en comicios donde debían renovarse las cámaras legislativas.

El nuevo paradigma mediático en relación con la comunicación política aumentó su penetración social con el surgimiento de los multimedios, y durante las dos décadas que recorrió América Latina, desde el fin de las dictaduras, como virtual cuarto poder del sistema republicano de gobierno, puso el acento en exhibir sus debilidades antes que en buscar

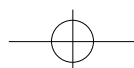


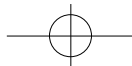


fortalecerlas, tendiendo a promover figuras políticas durante los procesos electorarios, la mayoría de las veces carentes de estructuras partidarias de sostén.

Durante el reciente seminario sobre comunicación política realizado en la ciudad de Mainz los días 7 y 8 de octubre de 2004 en la Universidad Johannes Gutenberg, con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer, tuve ocasión de formular una ponencia basada en el interrogante: ¿Los medios de comunicación pueden sustituir a los partidos políticos para seleccionar a los candidatos? Allí, partiendo del esquema de Samuel Huntington cuando enunció la evolución de la tercera ola democratizadora en América Latina entre 1980 y 1990, planteamos siete aspectos fundamentales para explicar la actual relación entre medios de comunicación y partidos políticos:

1. La mayoría de los medios de comunicación que habían acompañado a las dictaduras, saludaron con entusiasmo la vuelta al estado de derecho.
2. Salvo Chile, ninguno de los países cumplió enteramente las tres etapas clásicas del proceso posdictadura: liberalización-transición y consolidación.
3. Con el retorno a la democracia, la mayoría de los medios de comunicación se convirtieron en multimedios y antes que defender las instituciones democráticas, optaron por acrecentar sus negocios.
4. En la mayoría de los países, los medios de comunicación más poderosos contribuyen al cuestionamiento de los partidos políticos.
5. El debilitamiento de la imagen de los dirigentes -sobre todo del Parlamento- tiende a robustecer la figura presidencial concentrando en ella el poder y desbalanceando de ese modo los contrapesos del sistema republicano de gobierno.
6. El desencanto con las instituciones de la democracia revela que en 2003, sólo el 11 % de los ciudadanos decía tener confianza en los partidos políticos.
7. Algunos gobernantes impulsores de modelos populistas avanzan sobre los otros poderes del Estado con la complicidad de los principales medios de comunicación, a cambio de inversiones publicitarias.





II. Percepción de la democracia en América Latina

Para ahondar en la percepción y valoración de la democracia en América Latina, uno de los mejores instrumentos, sin dudas, es el trabajo del PNUD al que hacíamos referencia más arriba. Teniendo a la vista estas aproximaciones a una realidad política favorable a medias, en cuanto a la valoración positiva del sistema democrático, entiendo que se acrecienta el rol de los medios de comunicación como agentes propagadores de sus virtudes. Veamos algunos de los principales resultados.

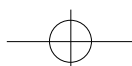
Al explicar las razones de la encuesta, que abarcó a más de 18.000 ciudadanos de Latinoamérica, sobre una población de más de 400 millones de habitantes comprendidos en 18 países, el informe del PNUD afirmaba: “El apoyo que los ciudadanos dan a la democracia es un componente clave de su sustentabilidad. La experiencia histórica nos enseña que las democracias fueron derribadas por fuerzas políticas que contaban con el apoyo (o, por lo menos, pasividad) de una parte importante y en ocasiones mayoritaria de la ciudadanía”.

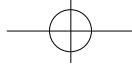
Va de suyo que cierto terreno fértil para el derribo de los gobiernos al que alude la investigación surgió en casi todos los países de un cierto consenso promovido desde la prensa. Al menos, así lo exhibe en el caso argentino la obra *Decíamos ayer, la prensa argentina bajo el Proceso*, de Blaustein y Zubieta.

Uno de los primeros señalamientos de la investigación del PNUD alude a una categoría ciudadana a la que denomina *ambivalentes*. Se trata de aquellos a quienes la ola democratizadora no ha satisfecho sus expectativas en materia económica; por lo tanto, no suscriben en plenitud la defensa del sistema. Al respecto, pone a prueba los riesgos de dichas valoraciones cuando revela que la “distancia entre los no demócratas y los ambivalentes es sustancialmente menor en la tendencia a apoyar un gobierno no democrático” si “así se resuelven los problemas del país”.

Las conclusiones generales del informe revelan que casi cuatro de cada diez latinoamericanos eligen a la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno. Pero, a la vez, casi seis de cada diez ciudadanos no objeta que el presidente pueda ir más allá de las leyes.

También confirma una débil propensión a la defensa del sistema legal, ya que más de la mitad de la población encuestada, es decir, el 54,7 %, daría su apoyo a un gobierno autoritario si resolviera los problemas económicos.





En la primera clasificación, la muestra separa tres categorías ciudadanas: aquellos que se definen como *demócratas*, a quienes totaliza en el 43 % de los encuestados; los *ambivalentes*, que suman el 30,5 % de los entrevistados; y los *no demócratas*, que alcanzan el 26,5 %.

De esta configuración surge una segunda clasificación general que polariza en dos grupos a quienes *No creen que la democracia sea capaz de resolver los problemas económicos*. De ellos, quienes sin condicionamientos se declaran adherentes al sistema democrático suman 43,9 %; pero descienden al 34,2 % cuando eligen el sistema democrático como el mejor para obtener resultados en la economía.

La indagación avanza posteriormente a establecer porcentajes de aprobación sobre la eventual existencia de una *democracia sin partidos políticos*. Aquí desciende al 40 % el total de entrevistados y se reduce al 34,2 % cuando se suma a quienes eligen la democracia como el mejor sistema político.

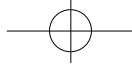
Posteriormente, la muestra apunta a quienes *Aceptan un presidente que no respete todas las leyes que rigen el estado derecho*. Allí nos encontramos con un 58,1 % de respuestas positivas, y sólo alcanzan 38,6 % quienes consideran la democracia como el mejor sistema político.

Finalmente, en cuanto al desarrollo económico en relación con el sistema democrático, la investigación ofrece dos interesantes revelaciones: asciende al 56,3 % el universo de los entrevistados y se ubica en el 48,1 % el porcentaje de los que siguen creyendo como más importante el sistema democrático.

A la hora de considerar el eventual *Apoyo a un gobierno autoritario si este resolviera los problemas económicos*, es 54,7 % el total de entrevistados y casi un 10 % menos, 44,9 %, quienes eligen la democracia como el mejor sistema político.

III. La experiencia histórica

Los procesos de democratización en América Latina recorrieron distintos calendarios, hasta completar la llamada tercera ola democratizadora casi a finales de los 80 en toda la región, y así se vivieron dictaduras extendidas como en el caso de Chile, que fue gobernado de facto entre 1973 y 1990, configurando una experiencia extrema, comparada con la de sus vecinos de Argentina, que padecieron la dictadura entre 1976 y 1983.



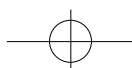
Sin embargo, el fenómeno traumático de los regímenes militares no fue obstáculo, por ejemplo, en Perú, para que en 1992 el entonces presidente electo, Alberto Fujimori, provocara un golpe institucional con apoyo castrense, para intervenir en el Parlamento y en la Justicia. Tras su renuncia y fuga del país en el mayor descrédito a causa de innumerables acusaciones de corrupción y abuso de poder, su sucesor, Alejandro Toledo, elegido constitucionalmente en 2001, desde antes de cumplir la mitad de su mandato no ha logrado superar un largo ciclo de inestabilidad política que incluye multitudinarias protestas sectoriales y fuertes cuestionamientos de la población más postergada.

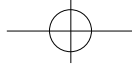
El caso de Bolivia tampoco le va en zaga, y después de la salida forzada del gobierno de su presidente electo, Gonzalo Sánchez de Quesada, en octubre de 2004, su sucesor, Carlos Mesa, cuando aún no han pasado seis meses desde su asunción, amenazó con dejar el gobierno, ante la ola de reclamos y movilizaciones a causa de la crisis económica que envuelve al país.

Ecuador y Haití son otros dos ejemplos de inestabilidad política, aunque con distintos efectos. El primero, convertido en el país más expulsor de población de América Latina, considerando que una buena parte de sus antiguos residentes ha emigrado a Estados Unidos o, a partir de 2001, a España, donde hoy son la primera minoría de la región; y el país centroamericano, envuelto en una virtual anarquía que ha requerido la intervención de las fuerzas de paz de la ONU.

Argentina, por su parte, vivió su más aguda crisis institucional en democracia a fines de 2001 y desde entonces, tras la salida forzada del presidente electo Fernando de la Rúa, los gobernantes que lo sucedieron, aunque dentro de la legalidad institucional, gobiernan bajo el estado de emergencia económica, sin solución de continuidad.

La prolongada crisis económica, como factor central de la inestabilidad democrática en América Latina, ofrece un abanico multicolor de contrastes y un ejemplo muy señalado lo exhibe Brasil. Su población ubicada bajo la línea de pobreza se calcula en varias decenas de millones; a tal punto, que el actual presidente, Lula Da Silva, llegó a anunciar como meta de su gobierno, durante el primer discurso al asumir ante el Parlamento, que consideraría cumplida su misión si al retirarse habría logrado que cada brasileño pudiera comer al menos tres veces al día. Paradójicamente, así como en dicho país en medio de los recordados avatares que significó la renuncia del presidente Collor de Melo, se ha dado un ciclo ininterrumpido de continuidad





institucional, según la encuesta del PNUD, Brasil junto con El Salvador, Nicaragua y Colombia concentran la mayor cantidad de ciudadanos que varían de actitud frente a la democracia, de acuerdo con su situación personal. Es decir, dichos países suman un buen número de ciudadanos al tercio de latinoamericanos que no encuentran un correlato entre la vigencia de la democracia y el bienestar económico de sus habitantes.

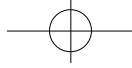
En el caso de Paraguay, el fenómeno de la corrupción se encuentra tan extendido que, mediante un estudio realizado en 2002 por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo de ese país, se concluyó en que el 86 % de los ciudadanos se sentía agobiado por la corrupción gubernamental. Cabe consignar que el ex presidente Luis Macchi enfrenta un juicio por asociación criminal, lesión de confianza, enriquecimiento ilícito y abuso de poder durante su mandato, de 2000 a 2003.

IV. El rol de los medios y su relación con los partidos

El desprestigio de la dirigencia política en la región ha redundado, sin duda, en un debilitamiento muy marcado de la confianza de los ciudadanos en las instituciones del sistema republicano. Salvo en Uruguay y en Honduras, en el resto de los países la mayoría de las respuestas acerca de los partidos políticos resultó negativa y, particularmente en Argentina y Ecuador, se recogieron la mayoría de las voces adversas.

En este punto, resulta de enorme importancia una de las conclusiones del estudio que analizamos, cuando afirma que “los medios de comunicación en ocasiones aparecen ocupando el vacío de representación que se origina en la crisis de la política y sus instituciones; este vacío subsistirá mientras la política no asuma sus facultades frente a los temas relevantes y los partidos se muestren incapaces de articular proyectos colectivos y de alcanzar la conducción del Estado”.

Para adentrarnos aun más en el entendimiento actual de la ecuación medios-partidos políticos en la región, resulta un indicador eficaz la Ronda de Consultas con Líderes de América Latina realizada en 2002 e incluida en la misma publicación del PNUD, *La democracia en América Latina*. Sintetizamos seguidamente sus principales señalamientos:



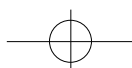
- Los medios de comunicación son caracterizados como un control sin control, que cumple funciones que exceden el derecho a la información.
- Forman la opinión pública, determinan las encuestas y, en consecuencia, son los que más influyen en la gobernabilidad.
- Tienen la peculiaridad de operar como mecanismo de control o límite a los tres poderes constitucionales y de los partidos políticos, independientemente de quiénes sean los propietarios de esos medios.
- Los mismos periodistas se reconocen como una corporación que define los temas de la agenda pública e incluso delinea la agenda presidencial.
- Aquí (América Latina), la clase política les teme. Porque pueden deshacer una figura pública en cualquier momento.
- La forma en que se construyeron las concesiones y los intereses con los que se tejió toda la estructura de los medios de comunicación, los tiene convertidos en poder político.
- La incidencia mediática puede volver inútil una formulación sólida institucional si tiene ataques o rivales desde ese sector.
- La prensa tiene una influencia decisiva sobre el Congreso. Si los medios se mueven en contra de una ley, es muy difícil que salga.

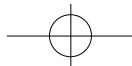
V. Qué opina la gente

La visión de los líderes entrevistados para la investigación que nos ocupa coincide con las apreciaciones de 442 entrevistados (Zukernik, 2002, pág. 29), donde se comprueba que los lectores y las audiencias en general toman con precaución las informaciones que producen los medios de comunicación en relación con el poder y con el sistema político.

Así, no solamente se plantean dudas en cuanto a su objetividad, sino que también aparecen sospechas en cuanto a sus tomas de posición respecto de los gobiernos; por ello, el público adopta *filtros* a la hora de procesar información sobre campañas y candidatos y da por implícito que en los procesos electorarios los medios eligen a sus propios candidatos.

Veamos las respuestas a uno de los más recientes y completos relevamientos de opinión ciudadana acerca de los medios y los políticos. La muestra fue realizada en marzo de 2002 en Capital y Gran Buenos Aires, abarcó a 442 personas y estuvo a cargo de la consultora Carlos Fara y Asociados:





118

Eduardo Zukernik

- ¿Ud. cree que los medios, en general, son objetivos cuando informan?

<u>Opciones</u>	<u>%</u>
La mayoría no	45
Algunos sí, otros no	39
La mayoría sí	15
<u>Ns/Nc</u>	<u>1</u>
Total	100

La desconfianza instalada respecto a los medios es mayúscula: sólo el 15 % cree mayormente en su objetividad.

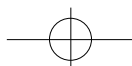
- Ud. cree que, en general, los medios ...

<u>Opciones</u>	<u>%</u>
A veces muestran la verdad y a veces muestran lo que les conviene como empresa	59
Es puro negocio	32
Muestran toda la verdad	5
Otra	2
<u>Ns/Nc</u>	<u>2</u>
Total	100

En este indicador se confirma lo observado en el ítem anterior: sólo un 5 % confía plenamente. La mayoría tiene sus reservas y por lo tanto, filtra lo que recibe de los medios. Para un tercio la desconfianza es absoluta.

- Hay gente que dice que los medios de comunicación, en general, se defienden entre ellos porque son una corporación más (porque son del mismo gremio). Ud. ¿está de acuerdo o en desacuerdo?

<u>Opciones</u>	<u>%</u>
De acuerdo	51
Acuerda en parte	24
En desacuerdo	21
<u>Ns/Nc</u>	<u>4</u>
Total	100





La relación entre los medios y los partidos políticos

119

Para la mitad, existe efectivamente una conducta corporativa por parte de los medios. Un cuarto duda y apenas uno de cada cinco piensa que no es así.

■ ¿Usted está de acuerdo con los que afirman que los medios, en general, sólo reflejan la opinión de la Capital y el GBA, pero no la del interior del país?

Opciones	%
De acuerdo	60
Acuerda en parte	20
En desacuerdo	16
<u>Ns/Nc</u>	<u>4</u>
Total	100

Teniendo en cuenta que la encuesta fue realizada en Capital y Gran Buenos Aires, existe bastante crítica por parte del público: sólo el 16 % está totalmente en desacuerdo con la impresión general.

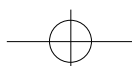
■ ¿Está de acuerdo con los que dicen que los medios siempre “se acomodan” con el gobierno de turno?

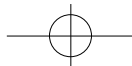
Opciones	%
De acuerdo	61
Acuerda en parte	23
En desacuerdo	14
<u>Ns/Nc</u>	<u>2</u>
Total	100

La crítica es contundente: la mayoría identifica en los medios una actitud oscilante en función del poder político de turno.

■ Ud. cree que los medios en la Argentina ...

Opciones	%
Ni fortalecen ni debilitan la democracia	48
La debilitan	28
Ayudan a fortalecer la democracia	18
<u>Ns/Nc</u>	<u>6</u>
Total	100





Pese a que casi la mitad no tiene una posición definida, sólo uno de cada cinco adhiere a la tesis de que los medios fortalecen a la democracia. Teniendo en cuenta el rol de fiscales y auditores que les confirió el público durante buena parte de la década del 90, es evidente que han perdido mucho espacio en el imaginario social.

■ Respecto de la mala imagen que tienen los políticos en la actualidad, ¿Cuánto cree que los medios influyan para que esto ocurra?

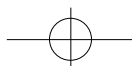
Opciones	%
Mucho	21
Bastante	32
Poco	23
Nada	19
Ns/Nc	5
Total	100

En este punto, las opiniones están algo divididas: mientras que el 42 % cree que la influencia de los medios es poca o ninguna; el 53 % sostiene que es mucha o bastante. Es notorio que la actitud negativa de muchos dirigentes en los últimos años, exime de cierta responsabilidad a las empresas de comunicación.

■ ¿Podría decirme el caso de algún político en el que Ud. creyó por la imagen que le transmitieron los medios, pero luego se sintió engañado?

Opciones	%
Sí	80
No	17
Ns/Nc	3
Total	100

Esta respuesta denota el alto grado en que la opinión pública establece una distinción entre la "mediatización" y la realidad de las figuras políticas.



La relación entre los medios y los partidos políticos

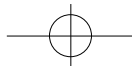
121

■ ¿Quién?*

<u>Candidatos</u>	<u>%</u>
Fernando de la Rúa	37
Carlos Menem	24
Raúl Alfonsín	11
Chacho Álvarez	7
Domingo Cavallo	6
Eduardo Duhalde	3
G. Fernández Meijide	2
Adolfo Rodríguez Saá	2
Luis Zamora	1
Elisa Carrió	1
Carlos Ruckauf	1
Todos	1
Otros	2
<u>Ns/Nc</u>	<u>2</u>
Total	100

* Respuestas espontáneas. Sólo responden quienes declararon sentirse decepcionados por la imagen mediática de algún político.

Desde ya que en esta respuesta operan fuertemente dos cuestiones. Por un lado, la memoria inmediata, donde el deterioro de De la Rúa llevó, entre otras cosas, al estado actual. Por el otro, la presencia de la ciudad de Buenos Aires en la muestra (31 %) –territorio original del mencionado ex presidente– influye para que las respuestas se inclinen en esa dirección. Teniendo en cuenta, entonces, dichos factores, la decepción se concentra sobre los tres ex presidentes de este período democrático, empezando por el más cercano en el tiempo y siguiendo con los otros dos. Del resto, se destacan dos figuras disímiles en cuanto a origen e historia pero con un denominador común: no construyeron con estructuras políticas tradicionales ni con arraigo territorial. Particularmente, el caso de Álvarez, cuyo prestigio fue enteramente mediático. El resto arroja porcentajes poco relevantes.



122

Eduardo Zukernik

- ¿Ud. cree que hay periodistas que están involucrados en operaciones para promocionar a ciertos dirigentes o desprestigiar a otros?

Opciones	%
Sí	79
No	12
Ns/Nc	9
Total	100

La desconfianza con respecto a la honestidad y a la objetividad de los periodistas es muy palpable también en este punto, en el cual se da ampliamente por supuesto que todo lo que se recibe de los medios debe ser filtrado de alguna manera.

- ¿Ud. cree que cuando hay campaña electoral, los medios –en general– informan con responsabilidad?

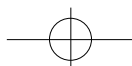
Opciones	%
No	49
En parte	33
Sí	16
Ns/Nc	2
Total	100

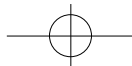
Siguiendo la tendencia a no reconocerle a los medios objetividad en su rol de informadores, la mitad cree que los mismos no informan con responsabilidad. Sólo el 16 % estima que sí y un tercio lo relativiza.

- Cuando llega una elección, ¿Ud. cree que los medios eligen a sus propios candidatos?

Opciones	%
Sí	71
No	20
Ns/Nc	9
Total	100

El rol de electores por parte de los medios queda muy claro: 7 de cada 10 piensan que las empresas de información se inclinan por determinados candidatos. Esta percepción genera de por sí un filtro importante a toda la información que se recibe.





La relación entre los medios y los partidos políticos

123

- ¿Cuán complicado le resultaría a Ud. elegir un candidato si los medios no lo difundieran?

Opciones	%	%
Muy complicada	23	50
Bastante complicada	27	
Poco complicado	21	45
Nada complicada	24	
Ns/Nc	5	5
Total	100	100

La sociedad se divide en dos mitades a la hora de aceptar que necesita de los medios para formarse un criterio propio sobre los candidatos.

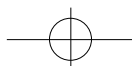
- ¿Ud. cree que, en general, los medios de comunicación influyen mucho, bastante, poco o nada en el momento en que la gente decide su voto?

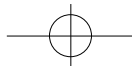
Opciones	%	%
Mucho	38	80
Bastante	42	
Poco	12	17
Nada	5	
Ns/Nc	3	3
Total	100	100

- En particular, ¿a Ud. los medios de comunicación la/o influyen mucho, bastante, poco o nada en el momento en el que decide su voto?

Opciones	%	%
Mucho	7	27
Bastante	20	
Poco	24	71
Nada	47	
Ns/Nc	2	2
Total	100	100

Aquí se produce un caso típico de información contradictorio, ya sucedido en muchos estudios de opinión pública en diversas partes del mundo: la gran mayoría cree que los medios influyen sobre los demás, pero no sobre el propio encuestado. Es notable observar cómo las proporciones casi se invierten.





124

Eduardo Zukernik

■ ¿Qué alternativa de información considera Ud. más confiable para decidir su voto?

<u>Opciones</u>	<u>%</u>
TV	24
Radio	20
Opiniones de amigos y familiares	18
Lo que escucha en la calle	8
Diarios	8
Opinión personal*	7
Ninguna*	3
Otros	3
Internet	1
<u>Ns/Nc</u>	<u>8</u>
Total	100

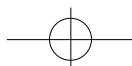
* Respuestas espontáneas

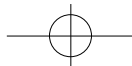
A juzgar por lo que respondieron los entrevistados, aproximadamente la mitad (53 %) dice confiar en los medios de comunicación (TV, radio y diarios). Sin embargo, un tercio se manejaría por canales alternativos como las opiniones ajenas o la visión propia sobre la realidad. Otro dato para destacar es que dentro de las respuestas sobre medios, la TV y la radio figuran bastante a la par, teniendo en cuenta que la primera posee bastante más inserción que la segunda en cuanto a audiencia.

■ ¿Ud. cree que el llamado "voto bronca" fue una expresión espontánea de la gente, fue impulsada por los medios o las dos cosas?

<u>Opciones</u>	<u>%</u>
El voto bronca fue espontáneo	49
Las dos cosas	34
Fue impulsado por los medios	12
<u>Ns/Nc</u>	<u>5</u>
Total	100

Tomando un fenómeno muy particular de las elecciones legislativas de octubre de 2001 en Argentina, el llamado "voto bronca", inusual por su





La relación entre los medios y los partidos políticos

125

intensidad, la mitad de la gente consultada lo considera como un hecho espontáneo, mientras que un tercio piensa que fue una mezcla de ambas cosas, y solo un 12 % lo atribuye a un impulso exclusivo de los medios. Vale aclarar que se debe ser algo precavido con la interpretación de este resultado, ya que la opinión pública tiende a dar respuestas que la autoponderen. En este sentido, “la espontaneidad” tiene la dosis de epopeya que “el impulso de los medios no posee”.

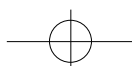
■ ¿Cuál es su opinión sobre los medios de comunicación?

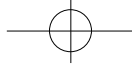
Opciones	%
Positiva	32
Regulare	44
Negativa	21
Ns/Nc	3
Total	100

La imagen es predominantemente regular, si bien se registran más opiniones positivas que negativas. Esta imagen es consistente con las dudas que se presentan a lo largo de los ítems analizados respecto a la objetividad en la información brindada.

VI. Transparencia en la información

Las definiciones arrojan luz sobre las consideraciones que merecen al público el desempeño de los medios de comunicación con relación a la política. Desde 1999, en que la consultora Nueva Mayoría ponderó en 47 % la imagen positiva de los medios, tres años después se observa una caída importante en esa calificación aunque, claro está, bastante por encima de los 11 puntos de imagen positiva atribuidos a los partidos políticos en aquel estudio. Es inevitable relacionar esa pérdida de confianza con un lento proceso de transformación de la actividad comunicacional, que seguramente deberá ser replanteada y que se ha extendido por casi todo el mundo. No sólo se trata ahora de la expansión de las cadenas multimediáticas mediante la concentración de rubros gráficos, electrónicos, proveedores de señales de TV por cable y últimamente hasta de Internet, alcanzando posiciones hegemónicas sobre todo en el mercado de América Latina, sino también hacia otras





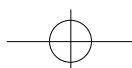
actividades económicas como en los Estados Unidos, donde la cadena NBC llegó a extender sus dominios a la producción industrial de componentes eléctricos, al tomar la propiedad de la General Electric Company.

Allá por 1989, por esas poco afines coincidencias comerciales en manos de lo mismos accionistas, un alto ejecutivo de la empresa de insumos eléctricos debió pedir disculpas ante las autoridades chinas, al recibir airadas quejas porque el enviado de la cadena televisiva, propiedad del mismo grupo empresario, difundió imágenes críticas de la masacre de estudiantes en la Plaza Tian an Men. La información, aunque real y objetiva, tropezó con la venta simultánea de millones de lámparas a la potencia asiática, poniendo a la compañía en riesgo de perder un brillante negocio.

La necesidad de transparentar la actividad política supone no sólo asegurar el acceso sin restricciones por parte de los ciudadanos a la información pública, sino también aumentar y mejorar la democracia interna en los partidos y, paralelamente, alcanzar acuerdos mínimos con los propietarios y editores de medios de comunicación para transparentar la actividad periodística, abarcando no sólo los aspectos comerciales, sino también la elaboración de un código ético que debe regirla.

Un aspecto que debe consensuarse entre los dirigentes políticos y sociales, junto con las ONGs y los medios de comunicación, es el referido a la promoción de candidatos en períodos eleccionarios, aunque optar por uno u otro no debe considerarse una decisión editorial ilegítima, en tanto se cumplan ciertas reglas éticas como sucede en algunos países, por ejemplo, en los Estados Unidos. Allí, los lectores conocen de antemano, porque los propios editores lo anuncian, como ocurre corrientemente con *The Washington Post* y *The New York Times*, por cuál de los contendientes tomarán partido en vísperas de una elección.

Tal como dan cuenta los dirigentes políticos latinoamericanos consultados en el estudio del PNUD cuando señalan que “los medios forman la opinión pública, determinan las encuestas y en consecuencia son los que más influyen en la gobernabilidad”, es precisamente la cuestión referida a la difusión de encuestas de dudosa credibilidad y menos clara metodología, sobre todo en las semanas finales de campañas electorales, una de las prácticas más sospechadas. Para contrarrestarlas, existen ejemplos, como el de México y también el de Francia, donde se establecen fechas límite para su realización y difusión masiva, buscando proteger a los ciudadanos de maniobras de manipulación.



En Argentina se han conocido casos de denuncias de candidatos, como la publicada en el diario *La Capital* (Rosario) en su edición del 10 de septiembre de 2003, titulada: “Los sondeos buscaron incidir en la opinión pública, La realidad dejó mal paradas a las encuestas”.

En dicho artículo, un candidato daba cuenta de la oferta que recibió para darlo como ganador en una compulsa y además se denunciaba una modalidad claramente condenable, ocurrida en esa ciudad, como fue la de adelantar un ganador mientras permanecía abierto el comicio. La maniobra se hizo evidente en letras mayúsculas, cuando el conteo de votos demostró una realidad opuesta al dictamen de varias consultoras que, además, con la difusión intencionada del resultado falso, habían vulnerado la veda electoral.

La falta de aplicación de las debidas sanciones a la violación de la veda electoral, que dispone el cese de toda propaganda 48 horas antes del día del sufragio, ha generado en varios países latinoamericanos no poca confusión entre los votantes, al entrar en colisión el resultado de las urnas con los pronósticos denominados “en boca de urna”. En Argentina hubo varios casos flagrantes; el primero, en las elecciones para gobernador de Santa Fe en 1995 y el siguiente y de mayor repercusión, en la elección para gobernador de Tucumán en 1999 (Zukernik, 2002, pág. 67). También se conoció la difusión de datos interesados ese mismo año, cuando se anunció por televisión el triunfo de una fórmula para gobernador en la provincia de Buenos Aires que finalmente perdió por más de cinco puntos. Aquella información falsa provocó, además, festejos de los presuntos ganadores que más tarde, decepcionados, comprobaron el engaño.

Junto con esta modalidad de promover candidatos desde los medios de comunicación, tan difundida en los procesos eleccionarios de América Latina, buena parte de los grandes medios y cadenas televisivas han exhibido una marcada falta de equidad al brindar sus espacios para la difusión proselitista entre, al menos, los principales partidos políticos. Un ejemplo concreto volvimos a confirmarlo en Argentina y Uruguay en las últimas elecciones, entre marzo y abril de 2003, cuando era fácil advertir cómo los medios de comunicación optaban por un candidato. El fenómeno de impulso al candidato oficial fue claramente visible en Argentina a través de los diarios *Página/12* y *Clarín*, mientras que el candidato liberal recibía el apoyo del diario *La Nación*.

En Uruguay, con toda nitidez, entre septiembre y octubre pasados, podía advertirse claramente la contienda mediática entre *El País* y *La República*. El



primero optando por el candidato del Partido Blanco; y su competidor, en claro respaldo al Frente izquierdista que finalmente se alzó con la victoria.

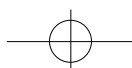
VII. No hay democracia sin medios de comunicación

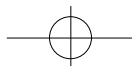
Pensar el sistema democrático sin medios de comunicación resulta un ejercicio disparatado, toda vez que uno de los cimientos de la democracia se asienta en la difusión de los actos de gobierno. Sin embargo, las deformaciones que ha sufrido la tarea de informar al soberano por la utilización con fines propagandísticos de las noticias, viene sufriendo un duro revés, a juzgar por la caída de su imagen en la consideración pública, el retroceso en los niveles de audiencia que alcanzaron en la década anterior los principales noticieros televisados y hasta la caída vertical de la teleaudiencia en los programas de opinión política.

A ello se ha sumado últimamente un sinnúmero de reclamos públicos espontáneos, que se han exteriorizado fundamentalmente en marchas de protesta, denunciando la ausencia intencional de las mismas en los noticieros. Este fenómeno del público criticando a los editores y productores de noticias, junto con la creciente influencia de la red Internet como fuente alternativa de información masiva, supone el desafío que los próximos tiempos impondrán a los propietarios de medios de comunicación y colegas periodistas, quienes seguramente deberán plantear una vuelta de tuerca en sus tareas, para recuperar la confianza y credibilidad puesta en debate en estos tiempos.

Un temario para debatir acuerdos entre medios de comunicación y partidos políticos, aceptada la necesidad imperiosa de fortalecer el sistema democrático, debería sin dudas contener algunos de los siguientes puntos:

- Es necesario que los medios de comunicación apoyen la democracia y promuevan la participación ciudadana.
- Los líderes políticos deben enfrentar la crisis buscando soluciones en lugar de endulzar los oídos de sus votantes, y contribuir a purgar las organizaciones para dotarlas de transparencia y credibilidad.
- Así como se necesita fijar las bases de políticas de Estado entre los partidos, también deben sumarse al acuerdo los editores.



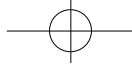


- Estudios sobre la situación en América Latina señalan que el principal riesgo para sostener el sistema es la debilidad de la sociedad civil. Por eso es prioritario promover la participación ciudadana en las instituciones.
- Los medios de comunicación también han perdido credibilidad. Para recuperarla, deben promover un periodismo honesto.
- El control de la administración, junto con la participación ciudadana, permitirá alcanzar instituciones confiables.
- Los medios de comunicación deben actuar como el principal sostén del sistema, porque son parte de él, promoviendo a los mejores dirigentes y apuntando a la transparencia y al bien común.

En una nota publicada por el ex presidente checo Vaclav Havel en *La Nación* del 17 de noviembre de 2004, titulada “Qué nos dejó el comunismo”, aprecio una enseñanza que también deberíamos recoger quienes padecemos la dictaduras en América Latina: “Tal vez asistamos a un cambio de paradigma, para nada inquietante, provocado por las nuevas tecnologías. Empero, el problema podría ser más profundo: las corporaciones globales, los carteles mediáticos y las burocracias poderosas están convirtiendo a los partidos políticos en organizaciones cuya tarea principal ya no es servir al público, sino proteger determinados intereses y clientelas. La política se va transformando en un campo de batalla entre lobbistas. Los medios trivializan los problemas graves. Con frecuencia, la democracia parece un juego virtual para consumidores, en vez de un trabajo serio para ciudadanos serios”.

Referencias bibliográficas

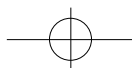
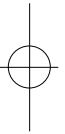
- BLAUSTEIN Y ZUBIETA (1998). *Decíamos ayer. La prensa argentina bajo el Proceso*, Colihue, Buenos Aires.
- HUNTINGTON, SAMUEL P. (1991). *“The third wave”. Democratization in the Late Twentieth Century*, University Press.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires.
- SARTORI, GIOVANNI (2000). *Homo Videns*, Taurus, Buenos Aires.
- ZUKERNIK, EDUARDO (2002). *Periodismo y elecciones. Los riesgos de la manipulación*, Fundación Konrad Adenauer-La Crujía, Buenos Aires.
- (2003). *Manual de marketing político. Acciones para una Buena Comunicación*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

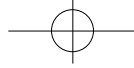


RESUMEN

La democracia como sistema político exhibe numerosas fragilidades en sus instituciones. Lejos de convertirse en un valor aceptado y defendido por todos sus ciudadanos, es señalada como autora de numerosas decepciones. El desempeño de los medios de comunicación durante el largo proceso de reconstrucción de una cultura democrática en los distintos países de América Latina exhibe un camino errático, caracterizado por la difusión prioritaria de una agenda informativa centrada en los intereses económicos de los grupos que explotan el negocio de la producción y difusión de noticias. Pensar el sistema democrático sin medios de comunicación resulta un ejercicio disparatado, por lo cual se propone temario para debatir acuerdos entre medios de comunicación y partidos políticos, aceptada la necesidad imperiosa de fortalecer el sistema democrático.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - N° 1 - Marzo, 2005





DISCURSOS Y CONFERENCIAS

Acerca de los pobres en el mundo globalizado*

Patricio Aylwin Azócar

Señor Rector, don Daniel Sebastián Pereyra

Señor Gobernador, don Julio Cobos

Señor Embajador, don Luis Maira

Autoridades

Señores miembros del Consejo Académico y del Consejo de Administración

Señores profesores y estudiantes

Señoras y señores

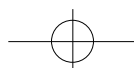
1. Constituye para mí un alto honor el doctorado *honoris causa* que la Universidad de Congreso me otorga en este acto. Lo recibo humildemente, con mucho reconocimiento y alegría, como un testimonio revelador de la histórica amistad entre nuestras naciones y, en particular, de los cordiales vínculos que desde antiguo ligan a Mendoza con Chile.

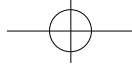
Leyendo el documento explicativo de la fundación de esta casa de altos estudios, me ha impresionado y causado alegría el propósito que allí

* Conferencia en la Universidad de Congreso, Mendoza, 12 de octubre de 2004.

PATRICIO AYLWIN AZÓCAR

Participó en la fundación del Partido Demócrata Cristiano (PDC) chileno. Senador por Curicó, Talca, Linares y Maule (1965). Presidente del Senado (1971). Estableció, junto con otros dirigentes, la Concertación de Partidos por el No, que posibilitó la convocatoria a elecciones abiertas (1988). En 1990 asumió como Presidente de Chile, cargo que ocupó hasta marzo de 1994.





se expresa en orden a que la Universidad de Congreso persigue “la formación de personas que sean agentes de cambio dispuestos a construir una sociedad más desarrollada, más justa y más libre, en total armonía con su entorno”. Tan altos propósitos merecen la entusiasta consagración de sus directivos, maestros y estudiantes y suscitan mi mayor respeto y simpatía.

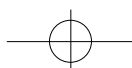
2. En concordancia con esas preocupaciones que orientan vuestro quehacer académico, he creído que la mejor manera de corresponder a la distinción con que la Universidad de Congreso me honra en este acto es compartir con ustedes algunas reflexiones sobre los desafíos que a toda conciencia humanista impone el mundo en que vivimos en estos albores del siglo XXI.

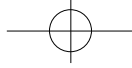
Me refiero principalmente a las inquietudes y preocupaciones que me causa –y debería suscitarnos a todos– el fenómeno de la pobreza que, más que en otros lugares del mundo, afecta a gran parte de la población de América Latina y el Caribe. Según el Informe de CEPAL titulado Panorama Social de América Latina. 2000-2002, a fines del último decenio del siglo que acaba de concluir, “el 43,8 % de la población de la región, lo que significa “poco más de 211 millones de personas... vivía en situación de pobreza”, de las cuales “algo más de 89 millones se encontraban bajo la línea de indigencia”.

Y el mismo Informe resalta que “alrededor de 1999, la desigual distribución del ingreso continuaba siendo un rasgo sobresaliente de la estructura económica social de América Latina, lo que le ha valido ser considerada la región menos equitativa del mundo”, situación que, según agrega, “no mejoró significativamente –e incluso en algunos empeoró– durante los años noventa”.

Esta dramática y preocupante realidad no puede dejarnos indiferentes, porque hiere nuestras concepciones humanas más profundas y, sobre todo, nuestro sentido de la justicia. La pobreza, y especialmente la pobreza extrema, en un mundo rico como éste en que vivimos, es un fenómeno éticamente inaceptable.

Refuerza el carácter escandaloso de esta realidad el fenómeno de la globalización que vive el mundo en nuestros días, que ha sido definido como “la internacionalización e interdependencia de las economías nacionales en el marco de un planeta que tiende a ser una sola unidad económica y





un solo gran mercado financiero, monetario, bursátil y comercial que funciona las 24 horas del día”.

Favorecida por el asombroso desarrollo de la informática y de sus expresiones más avanzadas como el Internet y el correo electrónico, que han achicado el mundo, la globalización ha abierto el libre flujo de mercaderías, servicios, capitales y tecnologías entre los países y empuja hacia la eliminación de las barreras arancelarias y administrativas del comercio internacional.

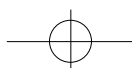
¿Qué lugar tienen los pobres en este mundo globalizado y de mercado? ¿Qué pueden esperar? ¿Qué debemos hacer para ayudarlos a liberarse de la esclavitud de la pobreza y elevar su condición de vida a niveles compatibles con su dignidad humana?

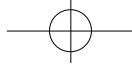
Éste es, en mi concepto, el desafío más trascendental que enfrenta la humanidad a esta altura de los tiempos. Desafío que es especialmente acuciador en nuestras naciones de América Latina y el Caribe.

Por lo mismo, éste es el tema sobre el cual me atrevo a compartir con ustedes, en esta ocasión solemne para mí, las reflexiones que paso a exponer.

3. Este problema, de gran trascendencia mundial, fue el objeto de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en marzo de 1995. En preparación de esa Cumbre, por iniciativa del PNUD, la CEPAL y la FAO, se constituyó una comisión para preparar un informe sobre la pobreza en América Latina y El Caribe, que tuve el honor de presidir. En ese informe, calificamos la situación de pobreza, falta de trabajo y marginación social que entonces afectaba, en mayor o menor medida, a casi la mitad de los habitantes de la región, como un escándalo desde el punto de vista moral, un obstáculo o freno al desarrollo y una peligrosa amenaza a la paz social y a la gobernabilidad de nuestras naciones.

La Declaración y el Plan de Acción que, como resultado de la Cumbre de Copenhague, suscribieron los 117 jefes de Estado o de Gobierno que concurrieron a ella, expresó su “convencimiento de que el desarrollo social y la justicia social son indispensables para... la paz y la seguridad” de las naciones y aprobó diez “compromisos” y un plan de acción para llevar a cabo una política sistemática para derrotar la pobreza en el mundo, entre los que se incluye expresamente la reiteración de la voluntad de las naciones desarrolladas de “lograr lo más pronto posible el objetivo convenido de destinar el 0,7 % de su producto nacional bruto para la asistencia oficial para el desarrollo”.





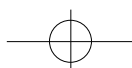
Nueve años han transcurrido desde que se formularon esos compromisos y plan de acción, y cuatro desde que se reiteraron en Ginebra en un encuentro al que convocó el Secretario General de las Naciones Unidas. Lamentablemente, hasta ahora no se conoce ningún balance de su aplicación y cumplimiento. El drama de la pobreza y el hambre sigue afectando a gran parte de la humanidad y no disminuye con la necesaria intensidad.

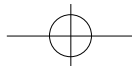
4. ¿Qué debemos hacer?

Hay quienes piensan y sostienen con vehemencia que el único medio para derrotar o disminuir la pobreza es el crecimiento económico y que el camino más eficaz para lograrlo es dejar que los mercados funcionen libremente. La libertad de mercado sería la llave maestra que abre camino al desarrollo económico y, como obvia consecuencia, al desarrollo social.

No sería correcto desconocer que los mecanismos de libre mercado se han demostrado eficientes para crear riqueza; pero tampoco puede desconocerse que generalmente no son justos para distribuirla. El esfuerzo empresarial privado, movido por el doble estímulo del espíritu emprendedor y del afán de lucro, emprende actividades productivas o comerciales; con ello crea fuentes de trabajo que dan oportunidades de ganarse la vida a sus colaboradores y contribuye al progreso colectivo. El éxito le facilita el acceso a mayores recursos y le abre camino a nuevos emprendimientos. Sería injusto negarlo. Pero también lo sería ignorar que, siendo el móvil del empresario su utilidad personal o la de su grupo, las actividades que emprenda serán generalmente las que más le convengan, aunque no sean las que más interesan al bien común. Y a la hora de encarar, no ya la producción de los bienes sino la distribución de los ingresos de la empresa entre capitalistas y trabajadores y de determinar los precios de esos bienes en su comercio entre productores y consumidores, la relación sujeta simplemente a las reglas del mercado deja a la parte débil a merced de la poderosa.

Por eso he dicho que el mercado es cruel. En el juego o lucha del mercado triunfa generalmente el más poderoso. Las sociedades de mercado que prevalecen en nuestros días se han demostrado eficientes para crear riqueza, pero injustas para distribuirla. La competencia estimula la producción, el mejoramiento de la calidad y variedad de los bienes que se transan y la baja de sus precios, pero para lograrlo real y sostenidamente supone cierto



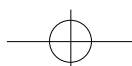


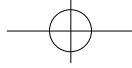
grado importante de igualdad entre los competidores. Si esto no ocurre, pasa lo que en la fauna marina: el pez grande se come al más chico y termina acabándose la competencia por el triunfo absoluto del más fuerte, que impone al mercado sus propias condiciones. Para evitarlo, se hace indispensable que el Estado, órgano del bien común, establezca las regulaciones indispensables en defensa de la justicia y de ese bien común.

5. Dicho esto en palabras de Michel Camdessus, ex director gerente del Fondo Monetario Internacional, a quien nadie podría acusar de ignorante o demagogo, “a la mano invisible del mercado hay que agregar la mano fuerte de la justicia del Estado y la mano de la solidaridad”.

En efecto, para derrotar la pobreza no basta el crecimiento económico. Así lo aseveró el mismo Camdessus en el Foro sobre Reforma Social y Pobreza realizado en Washington en 1993. “Por muy necesario que sea –expresó–, el crecimiento económico no es suficiente por sí sólo para generar el progreso social. Nuestra meta es lograr lo que hemos denominado ‘un crecimiento de alta calidad’, es decir, un crecimiento que sea viable, que permita alcanzar el pleno empleo y la reducción de la pobreza en forma duradera, que reduzca las excesivas desigualdades de ingreso y que respete la libertad humana y el medio ambiente”. Luego agregó: “¿Qué más se debe hacer para que los procesos de ajuste económico destinados a lograr los equilibrios macroeconómicos en las naciones y el crecimiento económico permitan un buen rendimiento social”. Y, contestando su propia pregunta, señaló dos tareas: 1º. “Establecer un orden nuevo de prioridad en materia de gasto público, a fin de reducir los gastos improductivos... para solventar gastos, por ejemplo, en salud, educación y vivienda, que permitan el desarrollo de los recursos humanos y el logro de los objetivos sociales”, y 2º “Se necesitan redes de protección social... para financiar estos mecanismos de seguridad social, es necesario que el Estado cuente con ingresos adecuados; sólo así se logrará que los costos económicos y sociales a corto plazo que origina el ajuste, así como los beneficios que se obtengan a más largo plazo como consecuencia del crecimiento económico, se distribuyan en forma equitativa, y ello no se consigue sin una reforma tributaria adecuada”.

Si el Estado es, por su naturaleza, el órgano de la sociedad encargado de promover el bien común, es tarea suya ineludible realizar las acciones necesarias para lograrlo.





6. Pero la acción espontánea del mercado y la intervención bien pensada del Estado no son por sí solas suficientes para superar la pobreza; es también necesaria la colaboración organizada de la sociedad civil mediante la práctica de la solidaridad a la que Camdessus se refiere.

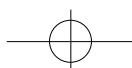
La solidaridad se expresa en la disposición de la gente para ayudarse mutuamente en casos de aflicción o en la búsqueda de objetivos de interés común. Se expresa en acciones voluntarias que significan compromiso activo con el bien de otros o de la comunidad en su conjunto, desde la ayuda que los vecinos o cercanos prestan a las víctimas de una catástrofe –incendio, inundación, terremoto, huracán, etc.– o a quienes en época de crisis padecen de recursos para satisfacer sus necesidades de alimentación o de vivienda por falta de trabajo, o a enfermos o ancianos que no pueden valerse por sí mismos, o a niños y jóvenes en edad escolar para que puedan recibir su necesaria educación, hasta la acción colectiva de quienes se agrupan libremente en organizaciones solidarias para perseguir fines de interés común o colectivo como cooperativas, mutuales u otras semejantes.

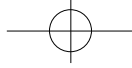
La solidaridad entraña una actitud social y una virtud moral que ha sido definida por Juan Pablo II como “la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común, es decir, por el bien de todos y de cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos”.

La solidaridad entraña la capacidad y la disposición de sentir como propios los problemas ajenos y aunar esfuerzos para superarlos. Lleva implícita la idea de pertenencia a una misma comunidad humana y la de que, en alguna medida, nuestros destinos son interdependientes. Lo que conduce y se sintetiza en la idea de “bien común”, que es la razón de ser y la tarea del Estado, pero cuya búsqueda y logro no se agota en el Estado, sino que también es tarea de la sociedad civil.

La solidaridad conduce a las personas a organizarse en asociaciones de voluntarios para auxiliar a otros que padecen ciertas calamidades o para ayudarse mutuamente en la satisfacción de necesidades o aspiraciones compartidas, o para el logro de ideales comunes. La práctica de la solidaridad supera el cómodo egoísmo, ennoblece la vida y ayuda a construir sociedades más humanas.

7. No quisiera concluir esta exposición sin hacer presente que las ideas que sintéticamente acabo de exponer ante ustedes no son meras elucubra-





ciones teóricas o intelectuales, sino que son las que en los hechos han inspirado las políticas implementadas en mi país por los tres gobiernos que el pueblo ha elegido desde que volvimos a la democracia.

Esas políticas han sido posibles gracias a los consensos sociales y políticos que logramos, recién recuperada la democracia, entre trabajadores y empresarios en el plano social y entre gobierno y una parte de la oposición en el plano de las políticas económicas. Esos consensos permitieron implantar la política que hemos llamado de “crecimiento con equidad”, inspirada en las ideas matrices que acabo de exponer.

La implementación de esas políticas ha permitido, por una parte, consolidar nuestra renaciente democracia –a pesar de sus imperfecciones institucionales que heredamos del pasado autoritario y aún no logramos superar, pero que estamos en proceso de corregir– y, por otra, avanzar en el ámbito económico y social hacia una sociedad más próspera y más justa.

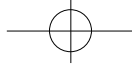
Expresión significativa de lo dicho es el notable crecimiento de nuestra economía: en la década del noventa, el producto interno bruto de Chile creció a una tasa promedio de 6,3 % anual, lo que condujo a que en el año 2002 llegara a ser el doble del que el país tenía en 1989.

A pesar de las dificultades que ha vivido la economía chilena en los años recientes, en particular después de la crisis asiática, el ingreso por habitante este año será el doble del ingreso per cápita de 1987.

Y si en poco más de una década hemos logrado tan importante crecimiento económico, también es significativa la disminución de la pobreza en el seno de la sociedad chilena. Según lo demuestra la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), cuando en 1990 asumí el primer gobierno democrático –que tuve el honor de encabezar– después de más de dieciséis años de dictadura, el 38,6 % de la población nacional vivía en situación de pobreza y, formando parte de ese porcentaje, un 12,9 % vivía en la indigencia o pobreza extrema. En el 2003, al cabo de 13 años, esas cifras se habían reducido a menos de la tercera parte: la población en situación de pobreza era el 12,9 % y, entre ella, el 4,7 % vivía en la indigencia.

Particularmente importantes han sido en estos años las políticas sociales implementadas por el estado chileno en materia de vivienda, educación y salud.

Cuando Chile volvió a la democracia, más de un millón de familias vivían allegadas en casas de parientes o amigos o en poblaciones margi-



nales carentes de urbanización. Desde 1990 hasta ahora se han construido, en promedio, cien mil viviendas al año, con sus correspondientes urbanizaciones, de manera que ese gravísimo problema está prácticamente solucionado.

En el ámbito educacional, el acceso de escolares al sistema de enseñanza –público y privado– ha crecido en más de 15 % en la enseñanza básica (ocho años) y 12 % en la media (cuatro años) y casi se ha duplicado en la superior (universitaria, profesional y técnica).

Y en el campo de la salud, la expansión y modernización de los servicios sanitarios –tanto del sector público como del privado– han significado un notable mejoramiento en la atención de salud de los chilenos.

Todo esto ha sido posible gracias a la implementación de políticas a través de las cuales el estado chileno, respetando y aun estimulando la acción del sector privado a través del mercado, ha cumplido su deber por medio de políticas bien definidas para impulsar lo que hemos llamado “crecimiento con equidad”.

Y hay ámbitos importantes, especialmente en el auxilio a la extrema pobreza, la atención de la salud y las situaciones de emergencia, en que también ha sido importante la contribución de la sociedad civil a través de la solidaridad.

Señor Rector, señoras y señores:

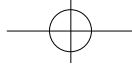
Confío en que esta modesta exposición sirva al propósito de orientar la acción de nuestras sociedades para superar el grave problema de la pobreza.

Concluyo reiterando a la Universidad de Congreso y a sus autoridades mi reconocimiento por el alto honor que me confiere.

¡Muchas gracias!

RESUMEN

La pobreza, y especialmente la pobreza extrema, en un mundo rico como éste en que vivimos, es un fenómeno éticamente inaceptable. ¿Qué debemos hacer para ayudar a los pobres a liberarse de la esclavitud de la pobreza y elevar su condición de vida a niveles compatibles con su dignidad humana? Éste es el desafío más

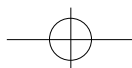
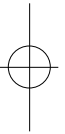


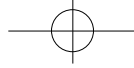
Acerca de los pobres en el mundo globalizado

139

trascendental que enfrenta la humanidad a esta altura de los tiempos, especialmente acuciador en nuestras naciones de América Latina y el Caribe. La acción espontánea del mercado y la intervención bien pensada del Estado no son por sí solas suficientes para superar la pobreza; es también necesaria la colaboración organizada de la sociedad civil mediante la práctica de la solidaridad.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - Nº 1 - Marzo, 2005





La democracia: también una forma de vida*

Josef Thesing

I. La democracia: formada por actividades humanas

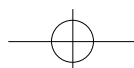
Hay días en la vida del ser humano y de las organizaciones que son especialmente bellos. El día de hoy es uno de ellos, para mucha gente, para la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y también para mí. La razón de ello es simple de describir: la ASIES celebra un aniversario y remonta su mirada a una labor insólita y exitosa de 25 años; por decirlo más cordialmente, celebra su aniversario de plata.

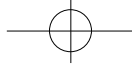
En la vida de un ser humano, veinticinco años constituyen una fase breve. Cuando uno lleva veinticinco años de casado, las bodas de plata se pueden celebrar con toda razón. Pero si se trata de organizaciones e instituciones, la situación es algo diferente. Una organización, cuando ha resistido ya

*Conferencia impartida el 11 de noviembre de 2004 en Guatemala, en ocasión de la celebración del vigésimo quinto aniversario de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

JOSEF THESING

Estudió Ciencias Políticas en la Universidad de Munich. Desde 1965 ha sido colaborador de la Fundación Konrad Adenauer, hasta diciembre de 2002, de donde se retiró como director del área de Cooperación Internacional. Profesor universitario y doctor *honoris causa*. Autor de una importante cantidad de publicaciones sobre problemas políticos y económicos de Latinoamérica.





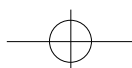
25 años a partir de su fundación, puede realizar entonces con satisfacción y orgullo el balance de una labor que ha estado coronada de éxitos. ¿Qué partido político en Guatemala ha sido capaz de cumplir ya 25 años y de cosechar además éxitos en su labor?

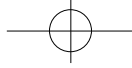
Tras 25 años de labor impresionante y exitosa, ASIES puede interrumpir hoy su trabajo cotidiano por algunas horas y evocar lo que fue en el pasado.

Todo empezó en 1979. Aquel tiempo fue totalmente diferente. La violencia política, la dictadura, las violaciones permanentes de los derechos humanos, un clima de terror político, de persecución e inseguridad constituían las características específicas de la política. La situación parecía no tener salida. La presencia militar y la violencia eran omnipresentes. La mayor parte de la población estaba resignada.

Sin embargo, también había algunos que no querían conformarse con esta falta de salida. Había guatemaltecos, patriotas sinceros y responsables, que querían participar en el desarrollo de un futuro mejor, más justo, libre y democrático. Eran profesionales, hombres y mujeres, influyentes, cultos, comprometidos, conscientes de su responsabilidad, provenientes de la economía, la ciencia, la cultura y la política quienes, más allá de criterios partidistas, convergieron con el fin de actuar y luchar en aras de una Guatemala democrática. La visión del futuro estuvo enfocada en valores tales como la libertad, la justicia, la democracia, la solidaridad y la paz. Tampoco se dejaron impactar por los peligros y las dificultades externas que existían en 1979 para un proyecto tan valiente. Valiéndose de la investigación científica, los fundadores de ASIES querían dilucidar la realidad del país, estimular la comunicación y el intercambio del saber y el conocimiento entre científicos y universidades y, finalmente, a través de jornadas culturales y publicaciones, reforzar el saber y la conciencia de los guatemaltecos respecto de los problemas y las perspectivas de su país. Querían transformar el país. De estas ideas y propósitos, que al comienzo fueron materializados con recursos muy limitados y modestos, ha crecido una labor eficiente de una extensión insólita en estos 25 años.

Hoy en día, ASIES constituye una organización que goza de una elevada reputación nacional e internacional. De hecho, ASIES puede ser definida como un proyecto singular coronado de éxito. A través de su labor supra-partidaria, pero muy profesional y altamente cualificada en su efecto, ASIES ha realizado un sinnúmero de aportes significativos al desarrollo del país.





En conocimiento de la obra emprendida por ASIES, quisiera afirmar que ASIES, como ninguna otra organización en Guatemala, ha llevado a cabo obras descollantes en aras del desarrollo social, cultural, económico y democrático del país. Las cabezas más lúcidas del país se han reunido para asesorar a presidentes, ministros, parlamentarios, la justicia y otras entidades, para investigar minuciosamente y con alta calidad científica la realidad del país y estimular el diálogo político mediante una apertura, una transparencia, una tolerancia y una persistencia no conocidas o practicadas hasta ahora.

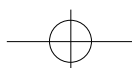
ASIES ha hecho un gran aporte propio y significativo a la configuración de una nueva cultura política en Guatemala. Guatemala ha aceptado muy rápidamente esta nueva forma de convivencia política. Entretanto, ASIES se ha establecido como un actor con peso propio, digno de confianza y reconocido dentro del sistema político.

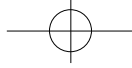
También internacionalmente, ASIES ha conquistado una reputación sólida. Sus programas y publicaciones gozan de una alta estima. También en su calidad de interlocutor, ASIES constituye en América y Europa un codiciado y bienvenido socio.

Lo aquí descrito fue posible únicamente porque guatemaltecos y guatemaltecos fueron capaces de concebir e implementar con adhesión y convencimiento la concepción y la filosofía de ASIES. A continuación, yo debería leer una larga lista con nombres de personas que han colaborado y hecho posible el éxito, pero tal propósito no me es posible de cumplir por razones de tiempo, hecho que no constituye ningún impedimento cuando quisiera expresarles a todos mi cordial agradecimiento. En representación de todos los demás, paso a nombrar algunos:

En primer lugar, quisiera mencionar a Arnoldo Kuestermann R., un guatemalteco con raíces hamburguesas, un empresario de mucho éxito, con una sensible fibra para la justicia social y para la política, lo cual ciertamente también es una herencia del estándar ético de los comerciantes de Hamburgo. Arnoldo Kuestermann constituye para mí el pionero del proyecto ASIES. Él es alguien que ha sabido entusiasmar a muchas personalidades importantes con la filosofía de ASIES y ganar su colaboración. El mismo ha prestado personalmente servicios considerables de orden material y financiero en beneficio de su proyecto de vida.

Hay que nombrar a Raquel Zelaya R., una mujer extraordinaria en todo aspecto, con firmes raíces en la fe cristiana. Una mujer que sabe convencer





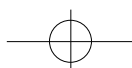
gracias a su calidad como intelectual y profesional. Es, además, una personalidad que entiende de una manera muy notable la conjugación entre el humanismo, la fe fundamentada y el encanto que se ha de emular de una persona con cargo dirigente que se caracteriza por su tenacidad y capacidad de imponerse. Ella es algo así como el alma vital de ASIES, una persona a la cual ASIES tiene mucho que agradecer.

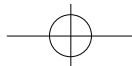
No debo olvidar a Carlos Escobar A., uno de los hombres más dignos de cariño que yo conozco en Guatemala. Posee un talento especial para tratar con otras personas. Al platicar con su persona, uno se siente rodeado de un humanismo vivo, experimentado. Cuando él explica la filosofía de los proyectos, apenas puede uno oponer resistencia a sus planteamientos. En este sentido, él es un abogado, científico, político y diplomático exitoso; sin embargo, en Guatemala, él constituye de algún modo una persona al margen. Hay pocos guatemaltecos como él, que se hayan dedicado una vida entera en favor del bienestar común y del prójimo. Siempre se ha sentido responsable de sus congéneres en los lugares donde se ha desempeñado. Su acción está basada en el fundamento de la doctrina social cristiana, de la cual han arrancado muchos impulsos importantes para los programas y proyectos de ASIES.

Hoy es un bello día que me permite decir palabras cordiales de agradecimiento y reconocimiento.

Primeramente, lo hago en nombre del presidente de la Fundación Konrad Adenauer, profesor Dr. Bernhard Vogel, quien me ha pedido representar a su persona y a la Fundación que él preside, ya que no puede estar aquí personalmente. Esto significa para mí una alegría y un honor particulares; pero también, para alguien como yo que ha acompañado la evolución de ASIES desde el comienzo, es motivo de gran alegría el poder compartir con ustedes este bello día.

Felicito a ASIES en ocasión de su aniversario de plata y por su labor exitosa cumplida en los últimos 25 años. Para la Fundación Konrad Adenauer y para mí constituyó tanto una bella y rica experiencia como una gran alegría el haber podido acompañar y apoyar sus visiones, ideas y proyectos. Les congratulamos por esta obra grandiosa que se ha ganado el agradecimiento y el reconocimiento de todos. Quisiera hacerles llegar nuestro agradecimiento y reconocimiento a todas las personas que han participado en esta labor y asegurarles que pueden estar orgullosos de la obra importante que han creado.¹





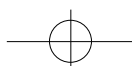
II. La democracia: más que el poder formal

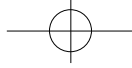
Desde sus comienzos, ASIES se ha ocupado esencialmente del “proyecto democracia” en Guatemala. De hecho, este tema constituye un tópico central. Hace ya decenios que yo también me dedico al estudio de este tema que constituye todo un conjunto. Por eso es comprensible que yo quiera exponer aquí algunas ideas y reflexiones sobre un aspecto parcial del tema de la democracia.

Democracia no es únicamente un sistema político, sino también una forma de vida. Ambas partes tienen que interactuar estrechamente. O bien, expresado de una forma más sencilla y diferente: un sistema democrático funciona en último término sólo cuando es apoyado por muchos demócratas. La Constitución, por muy bien formulados que estén sus principios, no surtirá ningún efecto si no es asumida y practicada por la mayoría de la población. La conducta y la acción de la gente revisten una importancia decisiva para la eficiencia de un sistema democrático. En tal sentido, la sociedad debe aprender de la democracia y ejercerla. Nadie nace como demócrata. En la familia, la escuela, la universidad y sobre todo mediante la experiencia positiva adquirida durante la gestión de la democracia, cada cual debe aprender los valores, las normas, los principios, los mecanismos, las instituciones, las estructuras e instrumentos que son inherentes a un sistema democrático. En este contexto, la educación política constituye un recurso especialmente idóneo para transmitir un saber sobre la democracia. Ella debe capacitar a los ciudadanos para la acción política a fin de que ellos puedan actuar como protagonistas de la democracia. Así surge la democracia como forma de vida.²

En la discusión científica y política, este tema es más bien descuidado. Existen muchos estudios sobre el funcionamiento y las debilidades del sistema democrático. Desgraciadamente, faltan estudios empíricos sobre el ciudadano como demócrata. ¿Cómo nace el comportamiento democrático? ¿Qué significa hablar de la democracia como forma de vida? ¿De qué manera es posible transformar el comportamiento y el actuar autoritarios en formas democráticas de vida y comportamiento? ¿Qué lleva al ciudadano a aceptar la democracia como forma de Estado y de vida, y, a partir de ahí, a generar un consenso democrático?

Estas son sólo algunas de las muchas interrogantes que han de ser planteadas y respondidas en este contexto. En mi intervención, quisiera referirme con más detenimiento a algunas de ellas.

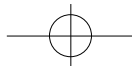




III. La democracia: una sociedad de ciudadanos

Empiezo con el papel del ciudadano en la democracia, que funciona solamente cuando es ejercida por los ciudadanos, por el pueblo. También es viable la siguiente formulación: el ser humano se encuentra en el punto medio. Todos los seres humanos, sin ninguna excepción y discriminación. Esto implica que quien exista como ser humano posee su dignidad propia. La vida humana, dondequiera que ella exista, será acreedora de la dignidad. Existe el estatus de dignidad del hombre. Los derechos humanos protegen este status de dignidad, que es válido para todos. No hay subgrupos de personas, ni de color, ni de descendencia, ni de raza. Esta visión del hombre conforma el núcleo de los valores inherentes a la democracia. Y por tal razón, la democracia es más que únicamente un sistema político; ella posee su propio valor humano.³

La democracia es dependiente del ciudadano activo. Junto con los demás que comparten con él la vida en la sociedad, el ciudadano constituye la “sociedad de ciudadanos”. Empleo este concepto con plena conciencia, ya que es más convincente que el de “sociedad civil”. Aquí quisiera admitir gustosamente que ambos conceptos pueden complementarse entre sí. No obstante, el más importante es el de “sociedad de ciudadanos”. Solamente el ciudadano puede constituir la parte activa de la democracia. De él, de sus actitudes, su conducta y su quehacer depende si una sociedad de ciudadanos apoya y sostiene la democracia. A ello van ligadas las siguientes preguntas. ¿Qué es lo que cohesiona la sociedad de ciudadanos en Guatemala? ¿Dónde están las fuerzas cohesivas de esta sociedad que aseguran el sustento de todo el conjunto? ¿Qué significado posee aún la religión como fuente de valores? ¿Cómo se relacionan la religión y la sociedad? ¿De qué manera y con qué elementos nacen en los ciudadanos el comunitarismo, la voluntariedad, el compromiso ciudadano y la disposición de asumir cargos honoríficos y servicios en pro de la democracia? ¿Qué bases hay que crear para imprimir un nuevo y aceptado régimen de valores y una nueva orientación a las relaciones entre la sociedad, el Estado, la ciudadanía y el gobierno? ¿Cómo surge la autorresponsabilidad ciudadana? La solidaridad con los débiles es una parte de la autorresponsabilidad del ciudadano. Estas son solamente algunas de las cuestiones que deben ser planteadas y respondidas en Guatemala si se pretende que la democracia repose sobre un fundamento como sociedad de ciudadanos. Un plan

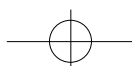


de construcción para la democracia es solamente viable junto con los ciudadanos. El ciudadano debe asumir y ejercer sus derechos y deberes. Sin una red de la sociedad de ciudadanos, la democracia flota en el aire. Se le estaría exigiendo más de lo que es capaz de dar. Para ello se hace imprescindible promover con apoyo estatal un extenso y prolongado cambio de la conciencia. La educación política se ofrece para ello como un instrumento.⁴

IV. La democracia y las elecciones

Un segundo campo de problemas que quisiera esbozar brevemente tiene que ver con la pregunta sobre qué se puede lograr todavía con elecciones libres en un sistema democrático. Se cimienta la impresión de que las elecciones libres no están más en condiciones de ofrecer soluciones satisfactorias y duraderas. Una razón para esta actitud puede tener que ver con el hecho de que en países dominados hasta ahora por regímenes autoritarios, con la vuelta de la democracia va vinculada la expectativa de que ella abarque el conjunto total de los valores modernos. De ese modo, el concepto de la democracia pasa a ser un sinónimo de un mundo mejor y de una buena sociedad. Y esto es un gran error. La democracia es, más bien, un conjunto de instituciones que legitiman y controlan el ejercicio del poder político. La cuestión central que se plantea en este contexto es la siguiente: ¿de qué manera pueden participar los ciudadanos en el ejercicio y el control del poder? ¿Cómo se puede convertir la voluntad del pueblo en acción de gobierno? ¿Cómo es posible implementar el deber de bienestar público propio del gobierno? ¿Cómo se puede organizar este proceso con el objeto de que después de una discusión adecuada de los problemas en el Parlamento sean logrados resultados y decisiones claros por el gobierno y el Legislativo en sus funciones pertinentes?

Parece que unas elecciones celebradas en tal contexto ya no tienen el efecto esperado y anhelado. Aun cuando el cambio político deseado se produzca por vía electoral, los ciudadanos estarán nuevamente descontentos algunos meses más tarde. El nuevo gobierno será objeto de críticas porque las expectativas del electorado no han podido ser satisfechas en un plazo tan breve. También da la impresión de que muchos de los electores transfirieran su propia conducta consumista a la política, viendo la democracia como un artículo de consumo que se tira después de su uso. El ciudadano

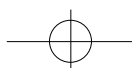


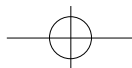


vive la supuesta impotencia de la democracia porque espera de ella obras y soluciones que ésta no puede aportar. Por esta razón hay que plantearse la siguiente pregunta: ¿Cómo es posible hacer valer eficientemente los intereses, particularmente durante el tiempo sin elecciones y dentro de los períodos electorales? Con elecciones únicamente no se podrá lograr este objetivo. Hay que obrar de modo que los ciudadanos tengan audiencia y proceder para ello al establecimiento de nuevas reglas y normas. Ayudaría ya si los actores políticos cumplieran con su deber de hacer transparentes sus decisiones y de fundamentarlas ampliamente ante los ciudadanos. Política significa actuar sobre la base de convicciones y discusiones, y no mediante reglamentaciones autoritarias. Por ello hace falta encontrar nuevos métodos que permitan a los ciudadanos articular su voluntad política. También así se puede contrarrestar el peligro de fatiga que amenaza la democracia.⁵

V. La democracia y su capacidad de reformas

Hay que mencionar brevemente un tercer problema. Se trata de la cuestión respecto de la factibilidad de reformas en la democracia y de cómo implementarlas. Todo sistema democrático está sujeto por principio a la necesidad de emprender reformas cuando ellas se han hecho necesarias debido a la transformación de las condiciones internas y externas. Sólo de esta manera es posible garantizar tanto la estabilidad de la democracia como la estabilidad social en la democracia. Pero ¿con qué agentes de reformas se puede contar para ello? ¿Cómo surge la voluntad de hacer reformas? Ocurre con frecuencia que la política solamente administra problemas, pero no se empeña en darles solución. Toda vez que son tocados intereses de grupos poderosos emerge un campo de conflictos que frena las reformas. Esto se puede observar muy exactamente en Guatemala, en el ejemplo de la legislación tributaria. Toda vez que se intenta reformar tímidamente el sistema tributario surge en contra de ello una resistencia poderosa y, a veces, también violenta, que proviene de los actores de los grupos que persiguen sus intereses particulares en detrimento del bien público. A estos grupos también les cuesta mucho acostumbrarse a las reglas de la democracia. Se conforman con la democracia como un mal necesario, pero brindarle a ella un apoyo verdadero y enérgico no forma parte de su conducta y su actuar. Interponen el veto



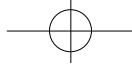


cada vez que se tocan sus intereses, con lo cual impiden el consenso sobre reformas. Parte de la oligarquía tradicional sigue siendo enemiga de la democracia.

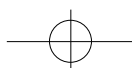
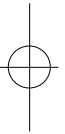
Las reformas fracasan a menudo también por no existir concepciones bien pensadas. Hay muchas cosas que se quedan en la superficie. Los gobiernos tienden a actuar de manera demasiado rápida y populista. El activismo, sin embargo, no es una prueba de la disposición o la capacidad de efectuar reformas. Ellas implican necesariamente, también, cambios estructurales y tocan por ello nervios sensibles del poder. En el sistema de intereses se hace perceptible un cierto nerviosismo. En tales situaciones, los gobiernos se deciden de buena gana a corregir sólo en forma superficial los problemas estructurales, evitando tocar el núcleo de los conflictos. Pero al postergar o efectuar solamente a medias las reformas, se estanca la democracia y se cementa en un bajo nivel. El ciudadano, que es el actor más importante de la democracia, pierde la confianza en la misma. Sus problemas, si es que llegan a resolverse, son solucionados solamente en forma insuficiente. De esa forma surge la antipolítica. Tales situaciones son aprovechadas por aquellos actores que no tienen programas, pero sí la capacidad de conquistar el poder político con promesas populistas que jamás pueden cumplir. Por tal razón, el populismo es también el resultado de una política de reformas deficiente o negligente, una política sobre la cual no ha tenido lugar ningún debate democrático. El lugar para tales enfrentamientos es el Parlamento. Pero cuando el Parlamento no lleva el debate por culpa propia y por debilidades o carencias, los mediadores populistas saltan a la escena. Rehuyen el debate serio, lo pasan por alto y buscan sólo el consentimiento invocando supuestos o efectivos estados de ánimo y sentimientos de la población. Los populistas instrumentalizan y abusan del ciudadano en contra de sus propios derechos. Así se engendra una política peligrosa y antidemocrática.

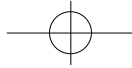
VI. La democracia y los medios de comunicación

Otro problema sumamente complejo es el del papel de los medios en la democracia. Debido a que se trata de un campo tan amplio y multifacético, puedo abordar aquí también solamente algunos aspectos.⁶



Es irrefutable el hecho de que los medios constituyen un elemento importante de la democracia. Disponen de un gran poder de impacto. Influyen decisivamente sobre la opinión pública y publicada, que tiene efecto en la población. Quien pretenda hallar audiencia en el debate público necesita publicidad. Sólo los temas que se hacen públicos, es decir, aquellos que encuentran acogida en los medios, son temas de interés general y público. Aquí empieza ya el primer problema. En general, el ciudadano queda a merced de las informaciones que le suministran los distintos medios. El recibir informaciones fiables es una mercancía deficitaria y es a la vez también un asunto de confianza. A esto se suma el agravante de que los medios han abandonado su función de servir al proceso democrático de formación de voluntad y se empeñan cada vez más en hacer política. Se arrogan crecientemente un papel político. Los medios recaban para sí, de alguna manera, el papel de representar al ciudadano directamente, sin disponer para ello de una legitimación democrática. Pero los medios como vigilantes de la democracia pueden ser eficientes solamente cuando no dependen del Estado y están libres de intereses económicos y políticos. De ahí, entonces, que el pluralismo en los medios revista tanta importancia. El ciudadano depende de una oferta pluralista de noticias, comentarios y exposiciones. Él sabe bien que la selección, la presentación y la ponderación de las informaciones carece de objetividad. No es la relevancia política objetivada la que aparece en el primer plano de la información medial. A los hacedores, y también con ello a los manipuladores de noticias, les importa generalmente el sensacionalismo y el valor de la atención focalizada. Mientras que las catástrofes aparecen en la primera plana de la actualidad, las noticias positivas sobre éxitos y avances de la democracia apenas encuentran mención. De esa forma, se representa una realidad que es irreal porque no coincide con la realidad efectiva. Goza de especial popularidad el representar negativamente la política y a los políticos. Supuestamente, así se argumenta, los temas blandos, los prejuicios y los acontecimientos superficiales se pueden comercializar mejor en los medios; pero no así, en cambio, los temas objetivos. Esta afirmación es falsa. Con su parcialidad, los medios de información de masas niegan a la ciudadanía el debate acerca de los temas fundamentales. En tal sentido, la democracia medial significa para el ciudadano incapacidad y enajenación. Por tal razón, los medios deben admitir la pregunta acerca de la contribución que ellos dan a la construcción y el fortalecimiento de la democracia. Aun cuando el significado de los medios en





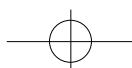
democracia y para la democracia no ha de ser superestimado, se puede, sin embargo, exigirles que aborden con más autocrítica el estudio de su rol y función.

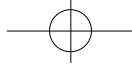
Los periodistas forman parte también de los medios, ellos son los actores propiamente dichos. También cabe pronunciarse sobre su rol. Primeramente hay que dejar sentado que es menester una distancia profesional entre la política y el periodismo. Solamente esta distancia hace posible un juicio independiente y objetivo. Pero no basta sólo con esto. Los periodistas también deben satisfacer otras exigencias. Los buenos periodistas requieren de una buena formación profesional, que empieza con el lenguaje y no termina todavía con el mero conocimiento de las formas de representación periodística. La diferencia entre una noticia indagada en forma sólida y un comentario es considerable. El periodista vive –al igual que el político, por demás– de la credibilidad. Una información que pretenda ser auténtica debe tener también un marco profesional limpio. El periodista que promete objetividad y que, sin embargo, subordina los hechos a su parecer, manipula. Un periodista político debe conocer por lo menos las bases del sistema político y las personas que actúan en él. Es penoso cuando en la información que versa sobre temas políticos importantes aparecen vacíos abismales relativos a la política.

Los periodistas también deben disponer de una independencia económica, cuestión que es válida para su propia remuneración como también respecto de los intereses del editor. Pero particular peso reviste también el exigir autonomía respecto de los intereses de los anunciantes. Aquí hay muchas cosas que van por mal camino.

Los periodistas necesitan una cabeza propia. Ellos deben reflexionar sobre los temas que han verificado a través de sus indagaciones propias y que las consideran con pleno sentido. Aquí se apela a su propia capacidad de juicio. Los periodistas deberían tener su propio punto de vista. O, dicho de otra forma, sería muy positivo si los periodistas en su trabajo fueran tan firmes como ellos mismos lo exigen de los políticos. En los medios prolifera igualmente el populismo. Si los periodistas reclaman medidas antipopulares de los políticos, entonces no pueden criticar a los mismos políticos al día siguiente por estar llevando a cabo medidas antipopulares. Eso es populismo. De esa forma no se logra ni credibilidad ni confianza.

Los periodistas son observadores y no políticos que actúan. Aquí no se pone en duda la información crítica que denuncia irregularidades y



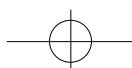


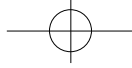
destapa escándalos. Esta es una importante tarea del periodismo. En ese sentido, los periodistas y los medios se consideran con todo derecho como instancias de control dentro del sistema democrático. La situación se torna peligrosa cuando los periodistas inciden en procesos políticos o decisiones electorales mediante acciones motivadas por sus propios intereses. Es inaceptable el hecho de que profesionales de la prensa creen o amplifiquen intencionadamente estados de ánimo agravando situaciones o propagando verdades a medias. Ocurre a veces que una verdad a medias es peor que una mentira completa. El primer deber del periodista debe ser el de reflejar la realidad. Si la realidad es adulterada permanentemente, el lector ciudadano va a comprender cada vez menos lo que es real y lo que es realmente importante. Muchas personas se apartan de la política y de la democracia. Los periodistas deberían ser conscientes de este efecto provocado por su trabajo profesional.

Cada ser es también responsable de lo que hace. Los periodistas no están excluidos de esta máxima. La ética y el periodismo conforman una unidad. Este principio tiene validez particular cuando se trata de personas. En otro lugar de mi intervención me referí ya a la dignidad del hombre, que es intangible también para el periodista. No obstante, es justamente la dignidad humana lo que se menoscaba con mayor frecuencia en los medios. Como pretexto para su no observancia sirve a menudo el pronunciamiento de que la crítica periodística no puede tener en consideración estas cuestiones. Sin embargo, no deben confundirse los ataques personales con la crítica objetiva. Ningún interés periodístico puede justificar la ofensa directa a personas. Quién escarba en la vida privada de otras personas no puede remitirse al interés público. Un periodista también tiene que conocer y respetar los límites éticos de su responsabilidad.

Finalmente, el periodista también tiene responsabilidad por su comunidad y por la democracia. Esto puede que sorprenda a algún periodista. Los periodistas no quieren ser pilares del Estado, pero ellos también son ciudadanos y viven en una comunidad democrática. De ahí que no se les pueda eximir de la responsabilidad que les cabe. Por cierto que también se trata de su democracia, sobre la cual ellos informan y cuya imagen marcan con su labor. No puede ni debe serles indiferente el estado actual de esta democracia.

La distancia creciente de los ciudadanos respecto de la política también tiene que ver con el hecho de que los medios y los periodistas transmiten





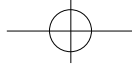
una imagen muy indiferenciada de la política y los políticos. En los medios existe un gusto fatal por el negativismo y la exageración emocional. De esa forma, se produce la enajenación de los ciudadanos frente a la política, el estado y la democracia. La reputación y la credibilidad de personas e instituciones sufren daños. También hay pérdida de confianza. Pero en tiempos en que la democracia está afectada por crisis, ésta necesita urgentemente nueva confianza, está sujeta a la acción de los ciudadanos que asumen responsabilidad por la comunidad. La democracia no sólo vive de leyes e instituciones, sino que, también en Guatemala, vive con demócratas apasionados. La democracia, en primer lugar, constituye una forma de vida.

VII. La democracia y sus símbolos

Quisiera expresar una idea más todavía. La democracia también está sujeta a rituales, cuadros y símbolos. Tampoco puede renunciar, en igual medida, a edificios, salas y retóricos. Precisamente los edificios pueden simbolizar los valores de la democracia. Cada vez que veo el palacio presidencial en Guatemala, me pregunto qué valor simbólico tendrá esta intimidante catedral del poder para la democracia en Guatemala. Y cuando evoco los nombres de los gobernantes que han ejercido poder político contra el pueblo en este edificio, entonces se incrementan aún más mis dudas. En Guatemala falta una estética de la democracia. ¿Dónde están los edificios y los monumentos que encarnan los dolores, los sacrificios, los valores y los símbolos nacionales de la nueva democracia? ¿Dónde hay un memorial para las numerosas víctimas de la violación de los derechos humanos de los decenios pasados? Hay motivo para reflexionar sobre este tema. La democracia no puede renunciar a símbolos auténticos de la dignidad y el patetismo. No bastan ni una bandera ni un himno nacional muy largo.

VIII. La democracia y sus fines políticos

Voy llegando al final. No me importó tanto criticar algunas irregularidades de la democracia en Guatemala. Mi propósito fue, más bien, mostrar algunos déficit que presenta la democracia como forma de vida

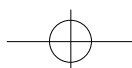


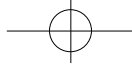
de los guatemaltecos. Sé muy bien que Guatemala en los últimos veinte años ha hecho progresos considerables en el campo del desarrollo democrático. Sin embargo, el “proyecto democracia” esta aún muy distante de haber llegado a su fin.⁷ Actualmente se halla en una fase difícil. Desde afuera se tiene la impresión de que se ha quedado estancada como semi-democracia. La democracia no tiene todavía la potencia requerida. Es más bien una democracia electoral formal, restringida y también defectuosa. Tanto su calidad como su estabilidad dependen de las actitudes y conductas de los guatemaltecos. La mayoría de ellos se encuentra aún a mitad de camino hacia demócratas convencidos. Hay importantes actores políticos que no se atienen regularmente o no se atienen en absoluto a las reglas democráticas. Las normas democráticas son reconocidas o asimiladas sólo en forma restringida. Quizá esto se debe al hecho de que también algunos presidentes han tratado irreflexivamente la democracia y sus instituciones. Las conductas de algunos políticos, pero también la actitud expectante de la población, también tiene sus raíces en una cultura política autoritaria y definida personalmente, así como en una comprensión paternalista del Estado y de la política. Por tal razón, la situación actual se la puede describir bien con el título de mi conferencia: Guatemala: una democracia en la encrucijada.⁸

En los últimos 25 años, ASIES se ha hecho acreedora de muchos méritos en la construcción de la democracia en Guatemala. Esto lo queremos reconocer hoy con gratitud. Las ideas, las reflexiones y sugerencias que he expuesto contienen numerosos temas para el programa de trabajo de ASIES para los próximos 25 años. Esto también constituye en los hechos un gran desafío.

Amartya Sen ha señalado una dirección en la cual debe desembocar este desafío: “En tiempos pasados hubo largas discusiones sobre la cuestión de si este o aquel país está ya ‘maduro para la democracia’. Esto cambió solamente hace poco cuando quedó a la luz que la cuestión misma estaba mal formulada. A un país no se le debe designar ‘maduro’ para la democracia, sino que la democracia debe madurar. Esto es un cambio de paradigma verdaderamente poderoso”.⁹

Deseo a ASIES muchos éxitos en la tarea de hacer madurar la democracia en Guatemala a través de sus ideas, proyectos, programas y publicaciones.





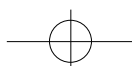
Notas

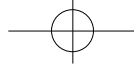
1. Más información sobre ASIES: www.asies.org.gt
2. Thesing, Josef (1996). *Política y democracia*, Bogotá, págs. 69-122.
3. Thesing, Josef (2003). *Valores, democracia y globalización*, Bogotá, págs. 25-39.
4. Thesing, Josef (Ed.) (1998). *Estado de derecho y democracia*, Buenos Aires, págs. 9-20.
5. Thesing, Josef - Hofmeister, Wilhelm (Ed.) (1995). *Partidos políticos en la democracia*, Buenos Aires, págs. 5-24.
6. Thesing, Josef - Priess, Frank (Ed.) (1999). *Globalización, democracia y medios de comunicación*, Buenos Aires, págs. 11-36.
7. Thesing, Josef (1999). *La democracia en Guatemala*, INCEP, Guatemala.
8. Cayzac, Hugo, Guatemala - Proyecto inconcluso, Guatemala, 2001; y ASIES, Gobernabilidad. Concertación y Acuerdos de Paz, Guatemala 2003.
9. Tanzi, Vito; Ke-young Chu y Gupta Sanjeev (1999). *Economic Policy and Equity*, Washington D.C., International Monetary Fund, pág. 1.

RESUMEN

Democracia no es únicamente un sistema político, sino también una forma de vida. Ambas partes tienen que interactuar estrechamente. Es decir: un sistema democrático funciona en último término sólo cuando es apoyado por muchos demócratas. La conducta y la acción de la gente revisten una importancia decisiva para la eficiencia de un sistema democrático. En este contexto, la educación política constituye un recurso especialmente idóneo para transmitir un saber sobre la democracia. Ella debe capacitar a los ciudadanos para la acción política a fin de que ellos puedan actuar como protagonistas de la democracia. Así surge la democracia como forma de vida.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - N° 1 - Marzo, 2005





ENSAYOS

El otoño del patriarca: la política actual hacia Cuba*

Stefan Hofmann

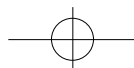
I. Introducción

Recientemente, Cuba ha vuelto a ser nota de tapa en reiteradas ocasiones. Una serie de incidentes centraron la atención pública en la isla caribeña y dieron lugar también a la reflexión: en mayo, el gobierno estadounidense endureció las condiciones para la transferencia a Cuba de las llamadas remesas, giros mediante los cuales los cubanos en el exilio envían dinero a sus familiares en la isla. En octubre, el gobierno español de Rodríguez Zapatero lanzó una iniciativa destinada a evaluar la política de la UE frente a Cuba. Ese mismo mes, Cuba expulsó a Jorge Moragas, diputado del Partido Popular español, así como a los diputados holandeses Boris Dittrich y Kathleen Ferrier. También en octubre, Fidel Castro fue víctima de una severa caída y debió someterse a un tratamiento quirúrgico, alimentando así los rumores acerca de un pronto final de su gobierno. En noviembre, el gobierno de Castro suspendió la “dolarización” de la economía cubana, en

*Manuscrito terminado el 9 de noviembre de 2004.

STEFAN HOFMANN

Licenciado y doctor en Ciencias Políticas (Universidad de Hamburgo). Trabajó como periodista en varios medios de Alemania y España. En 2002 comenzó a trabajar para la Fundación Konrad Adenauer, coordinando el estudio „¿Quo vadis, América Latina?“ (publicado en 2003). Representante Adjunto de la Fundación Konrad Adenauer en México desde junio de 2003 y, desde mayo de 2005, representante de la FKA en Guatemala.





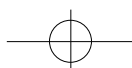
tanto que el gobierno norteamericano endureció una vez más las condiciones para las remesas de divisas a la isla. La presión que sufre la oposición política en Cuba aumenta a diario.

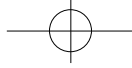
Por otra parte, en mayo de 2004, la llamada Comisión Powell presentó un informe al presidente Bush, que llevó a la adopción de una serie de medidas tendientes a endurecer el embargo estadounidense contra Cuba. El paquete de medidas incluyó la creación de un presupuesto especial para el desarrollo de la democracia y la provisión de fondos para financiar iniciativas diplomáticas en ese sentido, además de restricciones para viajar a Cuba para ciudadanos estadounidenses y exiliados cubanos, la limitación del giro de remesas, la imposición de topes para gastos de viaje y la supresión de las redes de contrabando de divisas. El objetivo de tales medidas era, y sigue siendo, incrementar la presión sobre el régimen de Castro.

No obstante, el tema de las remesas a las familias cubanas plantea un dilema, en la medida en que los intereses políticos de los Estados Unidos colisionan con aquellos de las familias afectadas. Ciertamente, las transferencias de divisas ayudan en forma directa a quienes las reciben, en tanto que el ingreso derivado de las remesas sirve para apoyar el régimen y evitar que se haga sentir plenamente el fracaso de la economía cubana.

A diferencia de los EE.UU., la UE continúa apostando a la cooperación con el régimen de Castro así como a un efecto derrame humanitario de esa política. Su diálogo con las autoridades cubanas está acompañado de esfuerzos por abrir la isla a la democracia, establecer el pluralismo y asegurar el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, el deshielo en las relaciones entre la UE y Cuba sufrió un abrupto final en marzo de 2003, cuando el régimen de Castro comenzó una vez más a utilizar la represión como método para evitar el fortalecimiento de movimientos opositores, como el disidente Proyecto Varela conducido por Oswaldo Payá.

Ante esta nueva realidad, las relaciones entre la UE y Cuba volvieron a enfriarse. El *Informe Anual 2003 de la Unión Europea sobre Derechos Humanos* señala que no hubo cambios dignos de mención en la situación de los derechos humanos en Cuba, que como consecuencia de ello se dispuso limitar las reuniones bilaterales, invitar a los disidentes a las festividades en ocasión de los feriados nacionales y reclamar la liberación de los presos políticos. En julio de 2003, Castro respondió oficialmente rechazando toda ayuda humanitaria de la UE y de sus países miembros.





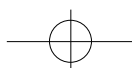
Un cuadro diferente comenzó a surgir luego del cambio de gobierno en España. Los miembros del gobierno recientemente elegido en Madrid anunciaron su intención de revisar la posición “improductiva” de la UE y el embajador español en Cuba, Carlos Alonso Zaldívar, incluso señaló ante miembros de la oposición cubana que las sanciones de la UE eran de dudosa utilidad práctica. En señal de protesta contra esta actitud, Oswaldo Payá, así como otros miembros de la oposición, pidió al gobierno español no mezclar la cuestión cubana con la política doméstica del país. El principal dirigente del Proyecto Varela dijo que cualquier revisión de las políticas de la UE difícilmente podía ser de ayuda si omitía denunciar la violación a los derechos humanos en Cuba.

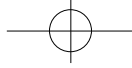
Es más, otros grupos se sumaron a las protestas contra la iniciativa española. Así, el representante del opositor grupo Plantados por la Libertad y la Democracia en Cuba hizo saber que no pisaría el edificio de la embajada española mientras permaneciera como embajador Zaldívar. Por parte de la oposición expresaron críticas similares el socialdemócrata Roca y el activista de los derechos humanos Sánchez Santacruz. En el plano internacional, 200 intelectuales y artistas hicieron un llamamiento al Premier español como el representante de un partido político preocupado por la democratización de Cuba para que éste reclamara de Castro la liberación del periodista Raúl Rivero.

Cuando el *máximo líder* debió ser intervenido quirúrgicamente como consecuencia de su caída el 20 de octubre de 2004, rechazó someterse a una anestesia general para poder seguir conduciendo los asuntos de gobierno. Su resuelta actitud se refleja también en la decisión del Banco Central Cubano de cancelar la “dolarización” de la economía del país: ya no se aceptan dólares como medio de pago y todo ciudadano cubano que aún está en poder de dólares deberá cambiarlos rápidamente para evitar el gravamen cambiario decretado, entregándolos al Estado. El mensaje a los EE.UU. era claro: “hagan lo que hagan, siempre nos haremos de los dólares –ahora más que nunca–”.

También creció la presión sobre los presos políticos en Cuba a medida que aumentaba la tensión entre Estados Unidos y Cuba. Al parecer, cualquier presión ejercida sobre Castro es trasladada por éste a la oposición.

Las turbulencias políticas que rodean la cuestión cubana han sido exacerbadas tanto por las elecciones presidenciales en los EE.UU. como por la incapacidad de los europeos de aclarar su posición, que ahora intentarán revisar en





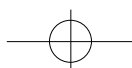
noviembre. Si bien parece aconsejable en términos generales avanzar en el diálogo con la dirigencia en La Habana, la búsqueda de caminos y medios para mejorar la situación de los derechos humanos en Cuba sigue siendo difícil. En vida de Castro, el régimen difícilmente se flexibilizará. Por el contrario, cabe esperar que la dirigencia cubana hará todo lo posible para allanar el camino a un gobierno que siga fiel al régimen.

En lugar de facilitarle las cosas a Castro, sería conveniente que la UE se preparara para la Cuba poscastro, que tratara de establecer un diálogo con miembros de la oposición como Oswaldo Payá, y que buscara una solución práctica al problema de crear un orden democrático en Cuba. Al fin y al cabo, fortalecer la oposición e involucrarla en la redefinición de las actividades cubanas de Europa es de importancia elemental para las posibilidades de establecer un sistema pluralista en la isla.

II. Una cronología

En las últimas semanas, Cuba fue nota de tapa en reiteradas oportunidades. Contribuyeron a que las cosas comenzaran a moverse en particular las elecciones presidenciales en los Estados Unidos, el cambio de gobierno en España, pero también las noticias directas desde la isla. Las relaciones entre los diferentes acontecimientos son complejas. Por lo tanto, parece acertado analizar los incidentes en forma estructurada. Repasemos primero su cronología:

- 6 de mayo de 2004: como consecuencia del Informe Powell, el gobierno de los EE.UU. endurece las condiciones para el giro de remesas de los cubanos exiliados en los Estados Unidos a sus familiares en la isla. También se ven afectados por las medidas los viajes de familiares exiliados en los EE.UU. a Cuba y se rebaja el límite diario de dinero en efectivo para gastos durante estos viajes a Cuba.
- Septiembre/octubre 2004: el gobierno socialista de España inicia una campaña destinada a evaluar la actual posición de la UE frente a Cuba, lo que al menos en parte es motivado por la discusión interna con el anterior gobierno del PP. Como consecuencia de la iniciativa, se producen diversos altercados diplomáticos.¹
- 16 de octubre de 2004: expulsión del diputado por el PP Jorge Moragas y de los diputados neerlandeses Boris Dittrich y Kathleen



Ferrier durante su intento de ingresar a Cuba con una visa turística.² Más adelante, Castro amenaza con hacer encarcelar a toda persona que aporte fondos a miembros de la oposición.³

- 20 de octubre de 2004: Fidel Castro sufre la fractura de su rodilla izquierda durante una visita al mausoleo del Che Guevara en Santa Clara y se lesiona un brazo.
- 24/26 de octubre 2004: se suspende la “dolarización” de la economía cubana. A partir de esa fecha el dólar deja de ser medio de pago en Cuba y desde el 14 de noviembre⁴ se aplica un gravamen del 10% al cambiar dólares a “pesos convertibles” (tipo de cambio 1:1).
- 26 de octubre de 2004: el gobierno de los Estados Unidos endurece aún más las condiciones para transferir divisas a Cuba, suspendiendo un servicio operado aparentemente por el gobierno cubano especializado en el giro de *remesas*.⁵
- Octubre/noviembre 2004: recrudece la represión de la oposición democrática, en particular del Proyecto Varela.

La situación en Cuba va agudizándose visiblemente. Cada vez se plantea en forma más clara y acuciante el interrogante acerca del futuro político de la isla.

III. Las relaciones entre los EE.UU. y Cuba

Un objetivo declarado del viejo y del nuevo gobierno de los Estados Unidos es “contribuir a la libertad en Cuba” e impulsar lo antes posible un cambio de régimen en la isla hacia una democracia representativa. Mientras que la administración Clinton apostaba más bien al factor tiempo, Bush quiere ahora acelerar el proceso. Esto se manifestó en particular en la elaboración de un catálogo especial (objeto de controversias, por otra parte) de medidas que elevara la llamada Comisión Powell a consideración del presidente de los EE.UU. en mayo de 2004.⁶

Durante la campaña de las elecciones presidenciales en los Estados Unidos, y dado el rol clave que tenía la conducta electoral en Florida en las anteriores elecciones y la tendencia de los cubanos en el exilio a inclinarse por el partido republicano,⁷ puede asumirse que el contenido y el momento en el que se divulgó el Informe Powell estuvieron influenciados por tácticas electorales.

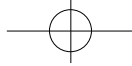
La consecuencia del Informe Powell fue la aprobación de un paquete de medidas que endurecían las disposiciones del embargo de los EE.UU. contra Cuba.⁸ Entre las medidas, cabe mencionar:

- un presupuesto especial de 36 millones de dólares estadounidenses (distribuidos en dos años) para apoyar “medidas tendientes a promover la democracia” y a los familiares de los disidentes;
- 18 millones de dólares para emitir la programación de radio y TV Martí (producido en Miami) desde un avión, evitando así las interferencias cubanas;
- 5 millones de dólares estadounidenses para iniciativas diplomáticas;
- restricciones complementarias para “viajes de tipo cultural” de ciudadanos estadounidenses;
- limitación de las posibilidades para cubanos exiliados radicados en los EE.UU. para viajar una vez por año a Cuba a un viaje cada tres años sólo para visitar parientes cercanos;
- limitación de los destinatarios de *remesas* y paquetes a parientes directos. Quedan excluidos los miembros del Partido Comunista y los miembros del gobierno;
- limitación del monto máximo para gastos de viaje de visitantes radicados en los EE.UU. a Cuba de anteriormente 164 a, ahora, 50 dólares estadounidenses por día;
- lucha contra las redes que tienen por objeto llevar por vías indirectas divisas a Cuba.⁹

El objetivo de las medidas es claro: se busca incrementar la presión interna del régimen, que sufre sobre todo la presión derivada de los problemas económicos.

IV. El dilema de las “remesas”, del turismo y la cooperación económica

El envío de ayuda financiera a familias cubanas se sitúa en un conflicto de intereses entre la política nacional, en especial de los Estados Unidos, y los intereses individuales de las familias –un dilema que afecta sobre todo a los cubanos exiliados–. Por un lado está la preocupación de los familiares



exiliados por las condiciones de vida de sus parientes en la isla. Con un ingreso mensual promedio equivalente a unos doce dólares estadounidenses difícilmente puedan cubrir las necesidades básicas de alimentación y vestimenta, a pesar de las raciones suplementarias provenientes de las tarjetas alimentarias. Por otro lado, el gobierno necesita urgentemente divisas. En particular para hacerse de las remesas (y sumado a las mismas los gastos de los turistas, sobre todo de Canadá y Europa), el gobierno ha creado negocios en los que se puede pagar con dólares (al estilo de los *intershops* habituales en la ex RDA), en los que también se ofrecen alimentos de la canasta básica aunque por ellos se cobran sobreprecios.

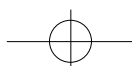
Es decir, que las divisas prestan, por un lado, “ayuda inmediata” a las familias receptoras; por el otro, los ingresos derivados de las remesas, que se estiman entre 800 millones y mil millones dólares anuales¹⁰ y que junto con los ingresos derivados del turismo constituyen la principal fuente de divisas de Cuba, son un puntal del régimen castrista.¹¹

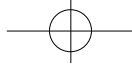
Ayuda humanitaria, cooperación económica y turismo son importantes elementos en la lucha de fuerzas entre los diferentes intereses en y en torno a Cuba. La pregunta que se plantea es si en definitiva la ayuda bienintencionada que suaviza el impacto del fracaso de la economía cubana contribuye a que el régimen siga manteniéndose en el poder.

Un detalle: poco después del anuncio de las nuevas medidas del gobierno de Bush, los precios en las tiendas oficiales, que aceptan el pago con dólares, se incrementaron en un 30 % (en el caso de algunos artículos, el aumento fue del 10 %).

V. Europa: tomar distancia de las políticas de poder

La posición de la Unión Europea se distinguió de la política de los Estados Unidos fundamentalmente en que apostaba más a la cooperación y a la esperanza de efectos de derrame en el ámbito humanitario. Desde diciembre de 1996, la base de la cooperación fue la Posición Común que buscaba, por un lado, el diálogo con las autoridades cubanas pero, por el otro, establecía claramente los objetivos de la cooperación: apertura democrática de Cuba hacia un sistema pluralista respetando los derechos humanos y las libertades económicas. El “deshielo” entre la UE y Cuba, que culminó en



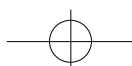


marzo de 2003 en la apertura oficial de la Delegación de la Comisión Europea en La Habana, encontró su abrupto final cuando el régimen de Castro, en marzo de 2003, reaccionó con una ola represiva ante el fortalecimiento de los movimientos de oposición, en particular del “Proyecto Varela” encabezado por Oswaldo Payá.¹² En el término de unos pocos días fueron encarcelados setenta y cinco disidentes, en su mayoría colaboradores del Proyecto Varela y periodistas independientes, y condenados en juicios sumarios sin garantías legales propias de un estado de derecho, a un total de más de 1.400 años de prisión.

La UE respondió a los hechos con un enfriamiento de las relaciones y aprobó un paquete de sanciones diplomáticas.

El Informe anual 2003 de la UE sobre Derechos Humanos señaló al respecto: “Se mantiene la Posición Común de la UE hacia Cuba en la duodécima revisión, dado que la situación de los derechos humanos en el país no ha sufrido cambios dignos de mención. La UE decidió no evaluar la Posición Común hasta diciembre de 2003. Sin embargo, como consecuencia de las deplorables medidas adoptadas por el gobierno cubano desde marzo de 2003, la UE dispuso con posterioridad limitar las visitas gubernamentales de alto nivel efectuadas en el marco bilateral, reducir la importancia de la participación de los estados miembros en las manifestaciones culturales e invitar a disidentes cubanos a las ceremonias organizadas con ocasión de las fiestas nacionales y proceder a la revisión extraordinaria de su Posición Común. La Posición Común se mantuvo por decimotercera vez sin cambios en junio. La UE se presentó ante el gobierno cubano e hizo un llamamiento a liberar a los presos políticos así como a equiparar las condiciones de detención a las normas internacionales. La UE declaró nuevamente su voluntad de entablar un diálogo constructivo, esfuerzos que, sin embargo, fueron rechazados por el gobierno cubano”.¹³

La consecuencia: desde entonces, funcionarios del régimen cubano niegan a miembros de las embajadas y de los gobiernos de los estados de la Unión Europea que han invitado a disidentes a sus fiestas nacionales el acceso a instancias gubernamentales. El 26 de julio de 2003, Fidel Castro anunció que renunciaría a la ayuda humanitaria de la UE, lo que se amplió a toda la cooperación oficial de la UE y sus países miembros. La solicitud de adhesión al Acuerdo de Cotonou, presentada en enero de 2003, fue nuevamente retirada a mediados de mayo. Se realizaron manifestaciones delante de las embajadas de España e Italia y se clausuró el Instituto Cultural Español.



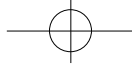
El consenso de la UE, demostrado al menos hacia afuera, comenzó a relajarse luego del cambio de gobierno en España, como consecuencia de una iniciativa del PSOE,¹⁴ que oficialmente perseguía el objetivo de revisar la posición “improductiva” de la UE. Para las celebraciones del 12 de octubre, día en el que se festeja el Día de la Hispanidad, España no cursó en un primer momento invitaciones a dirigentes de la oposición, aunque más adelante éstos sí fueron invitados a la embajada española en La Habana, lo que generó las primeras discusiones en torno a la iniciativa.

En su discurso en el marco de la recepción, el embajador español, Carlos Alonso Zaldívar –en su momento sindicado por observadores políticos como próximo al dirigente comunista español Santiago Carrillo, más tarde considerado uno de los asesores de Felipe González–, ante unos 20 disidentes y familiares de presos políticos (no asistieron al acto representantes del gobierno cubano) habló de “dudosos beneficios prácticos” de las sanciones de la UE desde 2003.¹⁵

Reconocidos disidentes, entre ellos Oswaldo Payá y Beatriz Roque, ex-carcelada por motivos de salud poco antes, abandonaron la recepción tras escuchar el mensaje.

En una declaración de prensa difundida a través de los representantes en el exterior del Proyecto Varela, su principal iniciador, Oswaldo Payá, expresó sus reservas frente a la posición española y exhortó a excluir el tema Cuba de la confrontación política de ese país. Al abandonar el evento en la embajada española, también manifestó su malestar por el hecho de que evidentemente España estaba dispuesta a usar la invitación de opositores al régimen a las fiestas nacionales como materia de negociación. En particular la falta de consulta de los supuestos beneficiarios de una revisión de la política exterior europea, a saber: los presos políticos y la oposición democrática, mereció su crítica, aunque sólo expresada en matices muy finos.¹⁶

El 2 de noviembre, Payá publicó una nueva declaración de prensa referida al tema de la política exterior de la UE, en la que exhortó una vez más a mantener la política hacia Cuba al margen de la confrontación interna. Una revisión de la política sería poco eficaz si no demostrara el rechazo de las violaciones a los derechos humanos en Cuba de parte de la UE. Por otra parte, señaló –al parecer en alusión a las declaraciones de Zaldívar– que la política de la UE tampoco hubiera sido exitosa antes de las sanciones diplomáticas. Después de todo, no hubiera podido evitar las detenciones y condenas de la primavera de 2003.



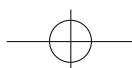
El coordinador en la región central del grupo opositor Plantados por la Libertad y la Democracia en Cuba,¹⁷ Carlos Rodolfo Conesa, anunció el 13 de octubre de 2004 en una amarga carta abierta al embajador español, que no visitaría ninguna dependencia de esa sede diplomática mientras Zaldívar permaneciera como embajador en Cuba. Señaló, asimismo, que se sentía “ofendido al ver que [el embajador] prefería estrechar las manos sangrientas de un gobierno tiránico, antes que las manos honestas y limpias de los opositores pacíficos”.¹⁸

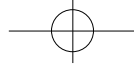
También se manifestaron en forma crítica sectores de la oposición, como el socialdemócrata Vladimiro Roca y el activista de los derechos humanos Elizardo Sánchez Santacruz. Tan solo el secretario general de la Corriente Socialista Democrática Cubana, Manuel Cuesta Morúa, a quien otros opositores al régimen ubican en una cercanía problemática con el gobierno de Castro, apoyó la iniciativa de la diplomacia española.¹⁹

En el plano internacional, en cambio, unos 200 intelectuales y artistas emitieron una señal crítica, solicitando en una carta abierta al jefe del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, que como representante de un partido “fuertemente comprometido a favor de la democratización de Cuba” intercediera ante el gobierno de Castro para que el poeta y periodista Raúl Rivero, que como preso político se encuentra encarcelado en condiciones indignas y que afectan severamente su salud, sea liberado lo más rápidamente posible.²⁰

La política del gobierno español hacia Cuba puede interpretarse en el marco de la confrontación política con el anterior gobierno del PP encabezado por José María Aznar. No obstante, la discusión sobre una posible suavización de la posición de la UE no se limita a España. También Francia y Gran Bretaña²¹ han dado muestras de estar dispuestos a iniciar un diálogo en este tema.

Luego de la expulsión del diputado por el PP Jorge Moragas, el gobierno del PSOE responsabilizó a la oposición del PP por el fracaso de su propia iniciativa. Cabe preguntarse si este reproche no servía al solo efecto de desviar la atención de la propia falta de profesionalismo. De todos modos, lo concreto parece ser que ni la oposición democrática de Cuba ni los socios europeos fueron consultados antes de la iniciativa española en favor de una flexibilización de las sanciones europeas. En principio, hubiera sido lo que corresponde ante una iniciativa de tan vasto alcance y políticamente candente.





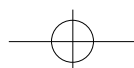
VI. Premonición: la caída de Castro

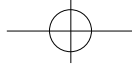
En medio del debate acerca de una revisión de la política europea hacia Cuba, se produce la caída al suelo de Fidel Castro en la ciudad cubana de Santa Clara la noche del 20 de octubre, que le causa la fractura de una rótula. Durante la posterior intervención quirúrgica, el patriarca renunció a una anestesia general, según sus propios dichos, “para seguir conduciendo los asuntos de gobierno”. Mientras los analistas aún se preguntan si la caída de Castro inicia el fin del régimen, Castro parece decidido a reafirmar con este tipo de medidas su capacidad de decisión. El 23 de octubre, el presidente del Banco Central cubano, Francisco Soberón Valdés, dictó la Resolución 80/2004²² que, tras once años de vigencia, suprimió la “dolarización” de la economía cubana. Si bien no vuelve a penalizarse la posesión de dólares estadounidenses como era el caso antes de 1993, la moneda estadounidense ya no es aceptada como medio de pago en Cuba. En adelante, el que quiera pagar en dólares deberá cambiarlos previamente a *pesos convertibles*, al tipo de cambio uno a uno. A partir del 14 de noviembre, se cobra, además, una tasa de cambio del 10 %. El euro, que también se acepta en los centros turísticos, no se ve afectado por la medida. En su discurso, Castro incluso recomendó pasar a monedas alternativas.²³

Según se desprende del texto mismo de la resolución, la medida es una respuesta a la política de los Estados Unidos de limitar la afluencia de dólares a Cuba. Pero las consecuencias van más allá: los cubanos en posesión de dólares deberán cambiarlos rápidamente para ahorrarse el gravamen cambiario. En poco tiempo, el gobierno cubano podrá hacerse prácticamente de todas las reservas privadas.²⁴ El valor del peso convertible, que de hecho sólo puede ser implementado en las actuales tiendas oficiales que venden la mercadería en dólares, puede variarse a discreción en estas tiendas a través de la política de precios. El mensaje hacia los EE.UU.: “Hagan lo que hagan, nos haremos de los dólares –ahora más que antes–”.

No cabe esperar que los ingresos derivados del turismo mermen considerablemente, dado que las noticias indican que el 75 % de los turistas proviene de Canadá y la UE. Los EE.UU. no juegan un papel importante. Tampoco es un problema pasar al euro, disponible internacionalmente.

Uno de los más renombrados analistas de Cuba, Jaime Suchlicki, indicó frente al *Miami Herald*, el diario más importante para la comunidad cubana en el exilio, que la medida apunta, por un lado, a controlar mejor el





mercado negro del dólar y, por el otro, se compadece con la tendencia de regresar a las ideas originales de la Revolución.²⁵

VII. Más presión sobre las cuentas en divisas de Cuba. Se endurece la represión

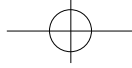
En tanto que la posición divergente de los europeos desvía la atención de las violaciones a los derechos humanos que se cometen en Cuba y de esta manera le da al régimen viento de cola político, el gobierno estadounidense, pocos días antes de las elecciones presidenciales, adoptó nuevas medidas para limitar la afluencia de dólares desde los Estados Unidos hacia Cuba. Prácticamente en forma simultánea con la desdolarización, el gobierno norteamericano clausuró el Finanzservice SerCuba, una agencia que aparentemente intentaba evadir las limitaciones para el giro de remesas desde los EE.UU.²⁶

En forma paralela a las mayores tensiones en el plano internacional, en particular entre Cuba y los EE.UU., se endurecieron las represalias contra los presos políticos. Los maltratos aumentaron a tal punto, que Oswaldo Payá emitió un comunicado en el que denuncia los apremios más recientes, entre ellos golpes con bastones y fracturas de brazos. Nuevamente, aquí la impresión que se tiene es que el régimen traslada ostensiblemente la presión que recibe desde afuera a la oposición.

VIII. La política hacia Cuba en el contexto internacional

Las elecciones presidenciales en los EE.UU., por un lado, y la posición indefinida de la UE hacia Cuba así como la caída de Castro, por el otro, han elevado masivamente la temperatura política en torno a Cuba y en la isla misma. La pregunta que se plantea es si y de qué modo debería reaccionar Europa ante el cambio de las coordenadas políticas. En noviembre, la UE quiere evaluar su posición hacia Cuba.

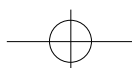
En principio y a primera vista, parece aconsejable una intensificación del diálogo con el gobierno cubano. ¿Pero cómo se puede lograr ese objetivo? La experiencia enseña²⁷ que Fidel Castro no cede ante las presiones. Para llegar

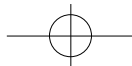


a un diálogo que en definitiva fue interrumpido por Cuba y no por la UE, la UE probablemente deberá ceder en algún punto. ¿Dónde puede hacerlo? La cooperación económica y cultural también fue suspendida unilateralmente por Castro. Sólo resta margen en la invitación de opositores al régimen a las fiestas nacionales de las embajadas de la UE en La Habana. Pero precisamente esta forma de atención internacional hacia la propia situación es valorada por los representantes de la oposición democrática en Cuba como una suerte de escudo protector contra excesos del régimen castrista y, al mismo tiempo, como una señal hacia la opinión pública cubana (aunque los medios de comunicación oficialistas no dejan margen para ello).

Por lo tanto, renunciar al “respaldo” internacional como, por ejemplo, la invitación a las embajadas en ocasión de las fiestas nacionales, difícilmente pueda ser una masa de negociación políticamente razonable para retomar el diálogo con el gobierno cubano. Un eventual diálogo no puede ser un fin en sí mismo. La búsqueda de caminos alternativos para mejorar la situación de los derechos humanos en Cuba demuestra ser sumamente difícil y llena de trampas políticas. Además, la caída de Castro en Santa Clara no sólo ha demostrado a la opinión pública mundial sino también a los poderosos en Cuba, la fragilidad del sistema orientado en forma absoluta a su máximo líder. Mientras viva Castro, una apertura política de Cuba que pueda ser iniciada por el régimen mismo es más que improbable. Más bien debe suponerse que los factores de interferencia políticos serán debilitados de la manera más efectiva posible para allanar el camino a un próximo gobierno en una misma línea con el actual sistema.

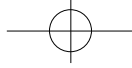
A modo de conclusión, podría decirse, entonces, que sería aconsejable que la UE se adapte menos a Castro y se prepare más para los tiempos *después* de él y busque un mayor contacto y estreche filas con aquellos círculos de la oposición que tienen preparadas soluciones practicable y que pueden generar consenso para una transición hacia la democracia. Según la opinión de muchos investigadores y analistas internacionales, el principal dirigente sería Oswaldo Payá, el protagonista del Proyecto Varela y Diálogo Nacional, dado que ningún otro grupo opositor alcanzó un grado de movilización tan fuerte como el Proyecto Varela, que a pesar de las amenazas de represalias logró reunir hasta ahora la firma de más de 30.000 ciudadanos. Para el futuro de la democracia en Cuba, es elemental fortalecer la oposición e incorporarla al proceso de una eventual reorientación de las medidas de la UE hacia Cuba.





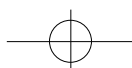
Notas

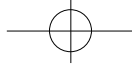
1. Cfr. también: Joaquín Roy, "Confrontación, irritación y desilusión: balance de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba", Real Instituto Elcano, *Boletín* 55, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/605.asp>.
2. Cfr.: „Kuba weist europäische Parlamentarier aus“, www.tagesschau.de del 17/10/2004. <http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID3708202,00.html>.
3. Castro amenaza con encarcelar a quienes lleven dinero a la disidencia, Internet:<http://www.cubaencuentro.com/sociedad/noticias/20041026/a0b2b6c002c1b082522cb8e307db396d.html>
4. En un principio, la fecha designada fue el 8 de noviembre, pero fue luego postergada para el 14 de ese mes.
5. *Remesas*: giros de parientes desde el exterior.
6. Report to the President: Commission for Assistance to a Free Cuba, <http://www.state.gov/p/wha/rt/cuba/commission/2004/>, <http://www.state.gov/documents/organization/32334.pdf>
7. Que luego de las últimas elecciones ya no puede darse por descontado.
8. Se tradujo en el plano jurídico específicamente en la Ley Torricelli y en la Ley Helms Burton aprobadas durante el mandato de Clinton.
9. Cfr. Fact Sheet: Report of the Commission for Assistance to a Free Cuba, <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/32275pf.htm>. Información de fondo: la suma máxima permitida por trimestre que puede girar una persona mayor de 18 años desde los Estados Unidos a Cuba se ubica en los 300 dólares estadounidenses. Según informa www.cubaencuentro.com, la cifra máxima para remesas de una persona radicada en los Estados Unidos a Cuba fue reducida de 300 dólares a 225 dólares por trimestre, aunque no me fue posible corroborar este hecho en el informe original.
10. Las estimaciones más conservadoras hablan de 400 millones de dólares por año, aunque la cifra generalmente aceptada es de mil millones. En algunos casos incluso se habla de 1,2 mil millones de dólares anuales.
11. Cfr. respecto de la misma problemática: "Y sin embargo Castro", por Guillermo Cabrera Infante, en: *Letras Libres* de julio de 2004, año 6, nro. 67, p. 22 y s.
12. Más información respecto del Proyecto Varela, el Diálogo Nacional y Oswaldo Payá en: *Oswaldo Payá Sardiñas y el Proyecto Varela – La lucha pacífica por la apertura democrática en Cuba*, Fundación Konrad Adenauer/CADAL, Buenos Aires, 2003; Internet: <http://www.kas.org.ar/Publicaciones/Archivos%20zip/Libro%20Proyecto%20Varela.zip>; Stefan



Hofmann, "Kubanisches Regime verschärft Repression gegen die demokratische Opposition", Länderbericht 18. Juni 2004, Internet: http://www.kas.de/publikationen/2004/4862_dokument.html; Stefan Hofmann, „Mythos Castro verblässend“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 7/2004, S.50-66, 59f. (http://www.kas.de/db_files/dokumente/auslandsinformationen/7_dokument_dok_pdf_5157_1.pdf)

13. Consejo de la Unión Europea, Secretaría General, *Informe Anual 2003 de la Unión Europea sobre los Derechos Humanos*, Internet: http://www.eu-kommission.de/pdf/dokumente/Menschenrechte_2003.pdf, p. 34. (esta página me arroja como que ya no existe y no encontré ninguna similar de España). Cfr. También las observaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania referidas a la política hacia Cuba, por ejemplo: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/publikationen/ap2004/03aussepolitik.pdf>, p. 129; http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe_html?type_id=11&land_id=89. Cfr., además: Peter B. Schumann, „Eine neue Eiszeit in Kuba? Die jüngste Welle der Repression hat traurige Tradition“, in: *E+Z* 7/2003, http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/07-2003/trib_art2.html.
14. PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
15. Cfr.: Opiniones encontradas en la disidencia ante la nueva posición de Madrid hacia Cuba, http://www.cubaencuentro.com/sociedad/noticias-/20041014/f310ae8c7b0710_c34b9776a90beafc8a/1.html
16. Extractos de la declaración de prensa de Oswaldo Payá Sardiñas del 8 de octubre de 2004: "Cuba, España y la Unión Europea": "Agradezco la invitación de la Embajada de España a su fiesta nacional. (...) También ratificamos *nuestra convicción de que estas invitaciones constituyen un mensaje positivo y solidario hacia el pueblo de Cuba, en un asunto tan importante como el trato incluyente y no excluyente de las personas y grupos*. Esto no es un aspecto más, puesto que la exclusión a los que piensan y tienen el valor de expresarse de manera diferente e inclusive su castigo a altas condenas de prisión, son una política y una práctica que el gobierno cubano impone en la sociedad cubana. (...) Comprendemos y celebramos que en la democracia, ya lograda en España, son lógicos y necesarios los debates y las críticas libres sobre todos los temas. *Pero más allá de afinidades ideológicas y de identificaciones y simpatías con partidos y figuras, los cubanos necesitamos que esa buena voluntad y amor por Cuba se traduzca en una búsqueda en común entre españoles y no en una confrontación política interna*. Esta confrontación hace más difícil encontrar la posición de España que pueda ser mejor para Cuba. Estamos seguros de que esto es posible y que el consenso en lo fundamental permitirá que se manifieste toda la potencialidad solidaria hacia el pueblo cubano.



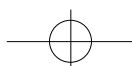


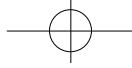
Este diálogo sobre Cuba implica un diálogo con Cuba, con todos los sectores de la sociedad cubana. Volvemos a recordar que ya dentro de nuestro país está en marcha el proceso de Diálogo Nacional, que no excluye a ningún cubano (itálicas del autor).

17. *Plantados* se llama, en general, a los presos políticos que en señal de protesta contra el trato que les dispensan sus hostigadores, permanecen de pie en las celdas.
18. Cfr.: www.cubanet.org/CNews/y04/oct04/15a3.htm
19. Cfr.: Opiniones encontradas en la disidencia ante la nueva posición de Madrid hacia Cuba, <http://www.cubaencuentro.com/sociedad/noticias/20041014/f310ae8c7b0710c34b9776a90beafc8a/1.html>
20. "Carta Abierta al Sr. José Luis Rodríguez Zapatero", <http://www.cubaencuentro.com/sociedad/represionencuba/20041014/6623218afb875a25b31d03bddf5b1def.html>
21. "El Reino Unido a favor de revisar las medidas europeas hacia La Habana", <http://www.cubaencuentro.com/sociedad/noticias/20041027/fc08d352f6155a50f7f2f3fba344fc29.html>
22. Cfr. Internet: <http://www.granma.cu/espanol/2004/octubre/mar26/resolu.html>
23. Cfr. "Floor of vital cash likely to continue", *Miami Herald* (www.herald.com) del 26/10/2004.
24. También: "Los diezmos son para el César", Javier Machado, *Cubana - cán Press, Cubanet-Newsletter* del 1 de noviembre de 2004, www.cubanet.org
25. Cfr. "Floor of vital cash likely to continue", *Miami Herald* (www.herald.com) del 26/10/2004.
26. Cfr., además: "Efforts Under Way to Curb Cuba's Access to U.S. Currency: Treasury Department Blocks Transactions with Cuban Money-Transfer Business": <http://usinfo.state.gov/wh/Archive/2004/Oct/26-360378.html>
27. Al margen sea dicho que ésta es también la apreciación del escritor y amigo de muchos años de Castro, Gabriel García Márquez.

RESUMEN

Las elecciones presidenciales en EE.UU. y la posición indefinida de la UE hacia Cuba así como la caída de Castro elevaron la temperatura política en torno a Cuba y en la isla misma. ¿De qué modo de-

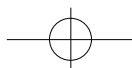
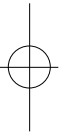


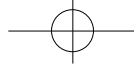


El otoño del patriarca: la política actual hacia Cuba 173

bería reaccionar Europa ante el cambio de las coordenadas políticas? En noviembre, la UE quiere evaluar su posición hacia Cuba. En principio y a primera vista, parece aconsejable una intensificación del diálogo con el gobierno cubano. Pero ¿cómo puede lograrse este objetivo? La experiencia enseña que Castro no cede ante las presiones. Para llegar a un diálogo que en definitiva fue interrumpido por Cuba y no por la UE, ésta deberá probablemente ceder en algún punto.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - N° 1 - Marzo, 2005





¿Qué nos depara la Constitución de la UE?

Resumen del acuerdo alcanzado durante la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros de la Unión Europea*

Susanne Szech-Koundouros

I. Introducción

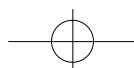
En su conferencia del 17 y 18 de junio de 2004, los jefes de Estado y de Gobierno de los 25 estados miembros de la Unión Europea acordaron el texto de una Constitución Europea. Siendo un tratado internacional, requiere de la ratificación por parte de los 25 países miembros de la Unión. La ratificación se determina según lo establecen las respectivas constituciones nacionales de los diferentes estados miembros. En Alemania, esto significa que el Bundestag y el Bundesrat deben aprobar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa con una mayoría de dos tercios en cada cámara (art. 23, ap. 1, frase 3, en concordancia con el art. 79, ap. 2 de la ley fundamental alemana).

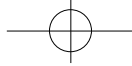
En esencia, la Constitución de la UE reúne las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, además de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Por primera vez fue posible establecer claras categorías de competencia a partir de los trata-

*Documento de trabajo Nro. 137/2004 editado por Konrad-Adenauer-Stiftung. Berlín, julio de 2004.

SUSANNE SZECH-KOUNDOUROS

Estudió derecho y actualmente se desempeña en el cargo de directora en el Ministerio Federal de Economía y Trabajo. Desde 1996 es ponente en la Comunidad de Trabajo "Asuntos de la Unión Europea" del bloque parlamentario de CDU/CSU.





dos existentes. Objetivos formulados con carácter general expresamente no crean competencias. Además, la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución en virtud del cual la Unión únicamente puede intervenir cuando existe una atribución expresa para ello en la Constitución.

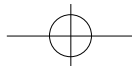
La Constitución se divide en cuatro partes. La Parte I trata de las bases de la Unión Europea. Entre otras cosas, enumera los objetivos de la Unión. Las categorías de competencias, las disposiciones para ejercer las competencias, además de disposiciones básicas sobre las instituciones y órganos de la Unión y ciertos ámbitos políticos, como por ejemplo la política exterior y de seguridad común (PESC), políticas y acciones internas y justicia. Sigue luego la Parte II, que contiene la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Esta parte había sido aceptada a través de una declaración oficial el 2 de octubre de 2000 por el Consejo Europeo en Niza y con su incorporación al Tratado de la Constitución de la Unión se convierte ahora en derecho obligatorio. La Parte III es el verdadero núcleo de la Constitución, ya que describe en forma muy detallada los diferentes ámbitos políticos en los que puede actuar la Unión (atribución limitada). La Parte IV contempla las disposiciones generales y finales.

En su Preámbulo, la Constitución hace referencia expresa a la herencia religiosa de Europa (“... inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa...”), a partir de la cual se han declarado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el estado de derecho. Es un avance respecto del statu quo, ya que hasta ahora faltaba toda referencia a estos valores en los tratados europeos. Hubiera sido deseable una clara referencia a Dios (*invocatio dei*) y una referencia a la acción del cristianismo (herencia cristiana). Sin embargo, Francia y Bélgica lo rechazaron haciendo referencia a su estricta división entre Estado e Iglesia.

II. Modificaciones institucionales

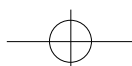
A. Ponderación de los votos en el Consejo (art. 1-24)

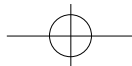
La ponderación de los votos en el Consejo fue hasta último momento el punto más controvertido en las negociaciones de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos. La reunión del Consejo celebrada en



diciembre del pasado año precisamente fracasó por este tema ante la negativa de España y Polonia a aceptar el nuevo principio de doble mayoría establecido en el proyecto presentado por la Convención. Ambos países consideraron que implicaba una clara pérdida de importancia de su peso en el Consejo respecto del Tratado de Niza, en el que a pesar de tener una población considerablemente menor tenían casi la misma cantidad de votos que los estados miembros más grandes: Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia.

El punto central de la doble mayoría es que para que una propuesta de la Comisión sea aprobada debe haber un número establecido de estados que deben representar a una cierta parte de la población en función de la población total de la UE. La Convención había previsto que el 50 % de los estados que representan al 60 % de la población de la Unión debían aprobar una propuesta. La Conferencia de los Representantes de los Gobiernos, en cambio, acordó la siguiente distribución, en parte también para acercar posiciones con España y Polonia y acordar así el texto de la futura Constitución: un mínimo de 55 % de los miembros del Consejo que al mismo tiempo reúna como mínimo el 65 % de la población de la Unión debe aprobar una propuesta. Adicionalmente, la mayoría que aprueba la propuesta debe incluir al menos a quince estados miembros. En una UE de 25 estados miembros, esto responde a la mayoría requerida de 60 % de los estados. Sin embargo, en el momento en que entre en vigor la Constitución (2007), presumiblemente ya se habrán incorporado Bulgaria y Rumania. Entonces, 15 estados miembros requeridos para una mayoría sería aproximadamente el 55 %. Una minoría de bloqueo estará compuesta de al menos cuatro miembros, para que los tres países de mayor población no puedan bloquear una resolución de la mayoría. Además se incorporó la decisión del Consejo adoptada en Ioannina con motivo de la ampliación el 1 de enero de 1995 (Austria, Suecia, Finlandia). Según esta decisión, en caso de tomarse una decisión del Consejo con mayoría cualificada, existe la obligación limitada de seguir deliberando en el Consejo cuando las tres cuartas partes de la minoría del bloqueo (población proporcional o número de miembros) declaren que rechazarán la decisión. En este caso, el Consejo deberá llegar, dentro de un tiempo prudencial y observando los plazos forzados establecidos por el derecho de la Unión (por ejemplo, los plazos de tres meses en el proceso regular de formación de las leyes según el art. III-302), a una solución satisfactoria.





En el caso de las resoluciones que se adopten mediante mayoría cualificada que no se remitan a una propuesta de la Comisión (por ejemplo, en partes de la política de justicia y de acción interna o de la política exterior y de seguridad común), la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la UE. El sistema de votación aprobado entrará en vigencia el primero de noviembre de 2009. Hasta entonces, rigen las normas del Tratado de Niza.

B. Composición de la Comisión (art. I-25)

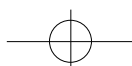
Respecto de la composición de la Comisión, se llegó al siguiente acuerdo: hasta el año 2014, la Comisión estará compuesta por un nacional de cada estado miembro. A partir de ese año, se reducirá el número de comisarios. Su número será equivalente a los dos tercios del número de estados miembros, que incluirá a su presidente y al ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Se aplicará un sistema de rigurosa igualdad en lo que se refiere a la rotación.

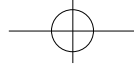
C. Número de representantes en el Parlamento Europeo (art. I-19)

Como gesto de buena voluntad frente a los estados más pequeños de la UE, se eleva el número mínimo de representantes en el Parlamento Europeo (PE) por estado miembro a seis. Al mismo tiempo, se reduce la cantidad máxima de escaños por estado miembro de 99 a 96. Alemania (el único país que alcanza este número máximo) debe ceder tres escaños. El número de diputados del PE se incrementa de actualmente 732 a 750. La Conferencia de los Representantes de los Gobiernos ha encomendado al Parlamento Europeo la distribución de estas bancas entre los diferentes estados miembros. El Parlamento someterá con la debida antelación a las próximas elecciones para renovación del Parlamento una propuesta sobre la que resolverá el Consejo Europeo por unanimidad y con aprobación del Parlamento Europeo.

D. Composición del Consejo de Ministros (art. I-23)

Queda derogado el actual principio de rotación entre los estados miembros cada seis meses ("presidencias") establecido para ocupar la Presidencia





del Consejo. En su lugar se forman presidencias colegiadas de las formaciones del Consejo (con excepción del Consejo de Asuntos Exteriores) por un período de dieciocho meses. Estas presidencias se componen de grupos previamente establecidos e integrados por tres estados miembros que ejercen la presidencia en todas las formaciones del Consejo mediante un sistema de rotación igual por un período de seis meses. El equipo establece un programa común, pudiendo acordar regulaciones alternativas entre ellos. Por el momento no se puede saber cuáles van a ser los efectos de estos cambios en la práctica. De todos modos, queda claro que el modelo de la presidencia colegiada recuerda mucho la actual situación. Finalmente, no se concretó la tan mentada reforma en grande.

El Consejo en la formación “Asuntos generales” vela por la coherencia y la continuidad de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo. La presidencia de los consejos contará como hasta ahora con el apoyo de la Secretaría General del Consejo. La preparación para la implementación de estas disposiciones está prevista para después de firmado el Tratado de la Constitución, con el objeto de llegar a un acuerdo político en el término de seis meses.

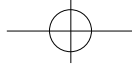
El Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre proyectos de actos legislativos. A tal efecto, se dividirá toda reunión del Consejo en dos partes: deliberaciones sobre actos legislativos y deliberaciones que no afectan la legislación, art. I-23, ap. 5.

E. El ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (art. I-27)

El eje de la reforma de la política exterior y de seguridad común (PESC), con el fin darle a la Unión una mayor ejecutividad en este campo y demostrarlo así hacia fuera, es la creación del cargo de ministro de Asuntos Exteriores europeo. El ministro preside el Consejo de Asuntos Exteriores.

F. Presidente del Consejo Europeo (art. I-21)

Por primera vez se crea la función de presidente del Consejo Europeo. Es elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada para un manda-

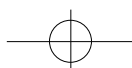


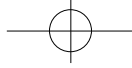
to de dos años y medio que podrá renovarse una sola vez. El presidente preside y conduce las deliberaciones del Consejo Europeo, coopera con el presidente de la Comisión en la preparación y continuidad de las deliberaciones en el Consejo de Asuntos Generales y asume la representación de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

G. Aplicación del principio de subsidiariedad por parte de los parlamentos nacionales, así llamado sistema de alerta temprano (art. I-9 inc. 3, en concordancia con el Protocolo del Tratado de la CE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad)

Los parlamentos nacionales o cada una de las cámaras de un parlamento nacional reciben los proyectos para los actos legislativos (independientemente de quién someta estos proyectos, aunque en la práctica suele ser la Comisión) antes de que comience el procedimiento ordinario de formación de las leyes. Los parlamentos nacionales tienen seis semanas de tiempo para examinar la subsidiariedad. En caso de que constaten una violación al principio de subsidiariedad, comunican el hecho al presidente del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Si un mínimo de un tercio del número total de los votos asignados a los parlamentos nacionales y a sus cámaras (cada Parlamento nacional cuenta con dos votos) observa una violación al principio de subsidiariedad, el proyecto de ley deberá pasar a revisión. El órgano correspondiente puede resolver insistir en el proyecto, modificarlo o retirarlo. La decisión debe ser fundamentada.

En estos momentos, la transposición de este procedimiento conocido como sistema de alerta temprano al derecho nacional está siendo examinada por un grupo de trabajo Inter. bloque en el Parlamento alemán con participación de los directores parlamentarios y expertos en política europea de los diferentes bloques. La CDU/CSU está representado en esta comisión por los diputados Volker Kauder, Matthias Wissmann, Peter Altmaier y Thomas Silberhorn. Está previsto que el grupo de trabajo presente sus resultados en octubre.





¿Qué nos depara la Constitución de la UE?

181

Asimismo, los parlamentos nacionales y cada una de sus cámaras tienen el derecho a presentar una demanda *ex post* cuando consideran que un acto de legislación europeo (ya sancionado) viola el principio de subsidiariedad. Esta demanda es presentada por el estado miembro en nombre del parlamento nacional, no existiendo un quórum determinado que deba observarse.

H. Primacía del derecho de la Unión (art. I-5 a)

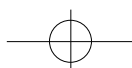
Por primera vez se establece expresamente que la Constitución (derecho primario) y el derecho adoptado por las instituciones de la UE en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen (derecho secundario) primarán sobre el derecho de los estados miembros. Esto significa la codificación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo que deduce la primacía del apartado 2 del artículo 10 del Tratado de la CE en concordancia con el principio de la aplicación uniforme del derecho comunitario.

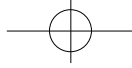
I. Personalidad jurídica de la UE (art. I-6)

A diferencia de la CE (cfr. art. 281, Tratado de la CE), la UE no contaba hasta la fecha con personalidad jurídica. En adelante, la Unión tendrá personalidad jurídica, de modo que le asiste capacidad legal, en particular capacidad jurídica internacional y, por lo tanto, puede ser sujeto de actos jurídicos y deberes.

J. Actos jurídicos de la Unión (art. I-32)

Los actos jurídicos europeos reciben una nueva denominación: el actual “reglamento” (ver art. 249, Tratado de la CE) se transforma en “ley europea”, la directiva pasa a llamarse “ley de marco europea” sin que se modifique el carácter de estos actos jurídicos. Ambas categorías de leyes serán adoptadas por el procedimiento legislativo ordinario. Si ambas instituciones no llegan a un acuerdo, el acto no se adoptará (art. I-33).





K. Principio de la democracia participativa (art. I-46)

Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión que sean nacionales de un número significativo de estados miembros podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre temas que estimen que requieren un acto jurídico de la Unión.

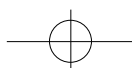
L. Estatuto de las iglesias (art. 51)

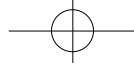
La UE respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los estados miembros en virtud del derecho interno, a las iglesias y comunidades religiosas. La Unión se obliga a mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las iglesias.

III. Modificaciones en los ámbitos políticos de la UE (Parte III de la Constitución)

A. Resumen

Basándose en el principio de la atribución limitada, consagrado por primera vez en forma expresa (art. I-9, ap. 1), la Constitución fija categorías de competencias que establecen claramente qué puede regular la UE y qué, los estados miembros. De este modo, se reducirán considerablemente los problemas de delimitación. En los “ámbitos de competencia exclusiva” (art. I-12), sólo podrá dictar actos jurídicos vinculantes la UE. Esto pone en claro que, por ejemplo, en el ámbito de las normas sobre competencia o en materia de política monetaria, sólo podrá actuar la UE, dado que estas materias están sujetas a la competencia exclusiva de la UE (ver art. I-11 y 12). En los “ámbitos de competencia compartida (art. I-13), pueden actuar en el nivel legislativo tanto la UE como los estados miembros. En este caso, los estados miembros ejercen su competencia en la medida y siempre que la Unión no ejerza las competencias que le han sido atribuidas por la Constitución o hubiera decidido no ejercerlas más. Los ámbitos mercado interno, política social (en la medida en que estén





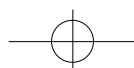
comprendidos por las disposiciones de la Parte III de la Constitución), cohesión económica, social y territorial (política estructural y de cohesión) la agricultura y la pesca, medioambiente, protección de los consumidores, transporte, redes transeuropeas, energía, espacio de libertad, seguridad y justicia, así como salud (en la medida en que esté contemplado en la Parte III de la Constitución) están asignados a la competencia compartida. La tercera categoría “ámbitos de las acciones de apoyo, coordinación o complemento” (art. 11, ap. 5, 16) es la categoría de competencia más débilmente delineada para la legislación de la UE. Las competencias de la UE sólo abarcan medidas de coordinación, apoyo o complemento de las medidas de los estados miembros sin que la competencia de la UE reemplace en estos ámbitos las competencias de los estados miembros. Queda excluida la armonización de las normas jurídicas y administrativas. Son ámbitos de apoyo, coordinación o complemento protección y mejora de la salud humana, industria, cultura, educación, protección civil y cooperación administrativa.

1. La Constitución introduce nuevas competencias para la UE en los siguientes ámbitos (más detalles bajo B):

- Energía (art. III-157, competencia compartida)
- Deporte (art. III-182, competencia de apoyo, coordinación o complemento)
- Turismo (art. III-181a, competencia de apoyo, coordinación o complemento)
- espacio (art. III-155, como parte de la política de investigación, que con ciertas limitaciones– está asignada al ámbito de la competencia compartida, ver art. I-13, inc. 3)

2. Se introdujeron ampliaciones en ámbitos de competencia existentes en las siguientes políticas, entre otras:

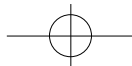
- PESC/ política de defensa (palabras clave: ministro de Asuntos Exteriores europeo, servicio europeo de acción exterior, pasarela comunitaria para el ámbito más estricto de la PESC, es decir, política militar y de defensa, creación de la Agencia de Defensa europea. Obligaciones de los estados miembros de facilitar ciertas capacidades



concretas en el ámbito de la política de defensa, posibilidad de una “cooperación estructurada permanente” en relación con la política de defensa)

- Justicia e interior (palabras clave: se deroga la estructura sobre la base de pilares y, con ello, de la cooperación meramente intergubernamental en la cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal, incorporación en gran parte a los procedimientos de legislación normales, aun con la posibilidad de accionar el freno de emergencia, se revaloriza Eurojust, se prevé la posibilidad de crear una fiscalía europea)
- Política de salud (en este caso, es nueva la facultad de la UE de adoptar medidas para combatir el abuso de alcohol y tabaco)
- Política económica y monetaria (nuevo es el fortalecimiento de los derechos de los estados que integran la zona del euro. El proyectado fortalecimiento de la Comisión en el procedimiento relativo a los déficit fiscales fue descartado básicamente por presión de Alemania)
- Política social (en este caso, es nueva la cláusula social, se subraya en los objetivos de la UE el pleno empleo en lugar de un “elevado nivel de empleo” como rezaba el texto en el Tratado de Niza; posibilidad de accionar un freno de emergencia en el área de la seguridad social)

3. Valoración: aun cuando se hayan agregado nuevas competencias, en algunos ámbitos no se puede desconocer que en particular la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos ha tendido en muchos puntos redes de seguridad en favor de los estados miembros: por un lado, mediante el instrumento del freno de emergencia (cooperación judicial en materia penal, seguridad social) o manteniendo en gran parte el criterio de unanimidad establecido ya en el Tratado de Niza (por ejemplo, política fiscal, recursos propios de la Unión, PESC/política de defensa). La Conferencia de los Representantes de los Gobiernos también aprovechó la posibilidad de hacer referencia a las competencias de los estados miembros en las declaraciones adjuntas (por ejemplo, en relación con el inicio de una investigación penal, en la política social o en la política de investigación) o hacerlo en forma expresa en el texto de la Constitución (por ejemplo, en el caso de los servicios esenciales). Además, el nuevo sistema de categorías de competencias delimita las atribuciones, dado que se le han fijado explícitamente estrictos límites al ejercicio de competencias de la UE, sobre todo en



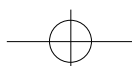
la acciones de apoyo, coordinación o complemento. No obstante, debe admitirse que no hubo una devolución de competencias a los estados miembros. Sin embargo, es de suponer que las competencias de la UE, tal como se desprenden ahora de la Constitución, se mantendrán durante mucho tiempo sin cambios, en particular teniendo en cuenta que cualquier modificación en los diversos ámbitos políticos debe ser ratificada por los estados miembros (ver más adelante). Cuanto menos resulta dudoso que en los ámbitos en los que seguirá rigiendo la unanimidad (por ejemplo, política tributaria, marco financiero plurianual) ello pueda resultar ventajoso en una UE de los 25 o aun más grande. Lo mismo puede decirse con referencia al uso de la llamada pasarela comunitaria, de subsanar una situación en la que se constata parálisis de la UE, dado que nuevamente presupone unanimidad en el Consejo Europeo.

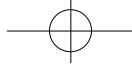
B. Los ámbitos políticos en particular

Política económica y monetaria

En relación con la orientación básica de la política económica y monetaria, se manifiestan ciertos cambios respecto del Tratado de Niza. Luego de largos debates, la estabilidad de los precios sigue integrando el catálogo de objetivos de la UE (art. I-3). De este modo, no sólo el Banco Central Europeo sino toda la UE se obliga a velar por la estabilidad de los precios. También se deja en claro que los estados miembros (y no sólo la UE, como estaba previsto en el proyecto de la Convención) coordinan su política económica y de empleo en el marco de las regulaciones de la Parte III –ámbitos internos que entran en la competencia de la UE–.

En el ámbito institucional, se fortalecen los derechos de los estados que integran la zona del euro (art. III-88 y ss.). El Consejo (esta es una disposición nueva) adoptará una decisión sobre la incorporación de un estado miembro tras recibir una recomendación de los estados miembros cuya moneda es el euro. Los estados miembros cuya moneda es el euro también podrán decidir entre ellos reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria y elaborar las orientaciones de política económica referentes a dichos estados y garantizar su vigilancia. Los países de la zona del euro serán también los que provean lineamientos comunes en relación con la unión económica y monetaria que serán representados en las instituciones





y conferencias financieras internacionales y garantizan una posición común en estas organizaciones.

Política fiscal (art. III-59 ff.)

La Convención había previsto la posibilidad de que en ciertos ámbitos de la política fiscal (cooperaciones entre las autoridades, lucha contra la evasión tributaria) las decisiones de adoptaran por mayoría cualificada. La Conferencia de los Representantes de los Gobiernos derogó estas medidas a instancias de Gran Bretaña. Por lo tanto, sigue válido el criterio de unanimidad en toda el área de la política fiscal.

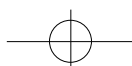
Servicios de interés económico general (art. III-6)

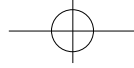
El proyecto de la Convención había establecido que la UE y los estados miembros debían velar, en el marco de sus competencias, por el funcionamiento de los servicios de interés económico general. Los principios y las condiciones se fijarían mediante leyes europeas. Un texto similar había sido incluido en el art. 16 del Tratado de la CE. El texto modificado por la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los estados miembros subraya ahora más la competencia nacional expresando que dichos principios y condiciones se establecerán mediante ley europea, sin perjuicio de la competencia de los estados miembros, dentro del respeto a la Constitución, para prestar, encargar y financiar dichos servicios.

Política de salud (art. III-179)

La política de salud figura entre los ámbitos de apoyo, coordinación o complemento (Art. I-11, ap. 5). Por lo tanto, la Unión puede tomar medidas de apoyo y coordinación sin que por ello sustituya en estos ámbitos la competencia de los estados miembros. Sustantivamente se agregan respecto del Tratado de Niza los siguientes ámbitos de competencia que se encuadran en la categoría de competencias compartidas según art. III-179, ap. 4 concordante con art. I-13, ap. 2, letra k :

- medidas que establezcan normas elevadas de calidad y seguridad de los medicamentos y productos sanitarios;





- medidas relativas a la vigilancia de las amenazas transfronterizas graves para la salud;
- así como medidas que tengan directamente como objetivo la protección de la salud pública en lo que se refiere al tabaco y al consumo excesivo de alcohol.

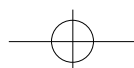
Los estados federados alemanes habían objetado estas últimas disposiciones en una carta de fecha 9 de junio de 2004 dirigida al ministro de Relaciones Exteriores alemán, Joschka Fischer, y al secretario de Estado, Dr. Steinmeier. Ninguno de estos tres ámbitos de competencia estaba previsto en el borrador presentado por la Convención.

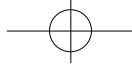
Política social

El texto de la futura Constitución Europea prevé una cláusula social que no estaba prevista en el proyecto de la Convención (y que tampoco estaba contemplada en el Tratado de Niza) (Art. III-2a), según la cual la UE en los ámbitos políticos de la Parte III de la Constitución atenderá los requerimientos de un nivel de empleo elevado, una adecuada protección social, el combate de la exclusión social, además de promover un elevado nivel de educación general y profesional y la protección de la salud. Asimismo, la UE promoverá el diálogo social respetando la autonomía de los interlocutores sociales (Art. I-47). Se declara el objetivo del “pleno empleo” en lugar del “elevando el nivel de empleo” (texto de Niza).

En lo concerniente a la seguridad social para la implementación de la libre circulación de los trabajadores (Art. III-21) en lo concerniente a las medidas concretas, se mantiene el texto de Niza. Se incorpora un procedimiento nuevo, el llamado freno de emergencia, según el cual cuando un estado miembro considere que una Ley Europea perjudica aspectos fundamentales de su sistema de seguridad nacional, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo. En este caso, se suspende el procedimiento legislativo. Tras deliberar al respecto, el Consejo Europeo, en un plazo de cuatro meses, devolverá el proyecto al Consejo poniendo fin a la suspensión o pedirá a la Comisión que presente una nueva propuesta. En este caso, se considerará que el acto propuesto inicialmente no ha sido adoptado.

Por lo demás, no hubo cambios sustanciales en los aspectos centrales de la política social de la UE tal cual fueron expuestos en Niza. Se incorporó





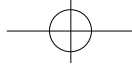
sin cambios el catálogo de medidas del art. 137, ap. 1 del Tratado de la CE. Tampoco hubo modificaciones en los respectivos ámbitos que están sujetos a una votación por mayoría cualificada o unanimidad. Una declaración incorporada poco antes de finalizar la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los estados miembros confirma expresamente que los ámbitos mencionados en el art. III-107 tales como empleo, derecho laboral, condiciones de trabajo seguridad social o protección de la salud, esencialmente son competencia de los estados miembros. Las medidas de apoyo y coordinación que puedan adoptarse en el nivel de la UE tienen carácter complementario.

Recursos propios de la Unión (art. I-53)

Sobre el sistema de los recursos propios se decide por unanimidad como también lo establecía el Tratado de la CE. La resolución tiene que ser ratificada por los Estados miembros. En el proyecto de la Convención estaba previsto (por primera vez) que acerca de la modalidad de los “recursos propios” se pudiera decidir por mayoría cualificada. Esta definición tan amplia hizo que surgiera el temor de que pudiera verse socavado el requerimiento de unanimidad y ratificación. La Conferencia de los Representantes de los Gobiernos estableció luego para el texto actual que sólo pueden fijarse “las medidas de aplicación” respecto del sistema de recursos propios mediante una decisión votada con mayoría cualificada y esto siempre y cuando en la resolución de ratificación a ser adoptada en forma unánime esté contemplada una cláusula de este tipo.

Marco financiero plurianual (art. I-54)

Hasta ahora se carecía en el derecho primario europeo de una disposición sobre el marco financiero plurianual. Los arts. 268-280 del Tratado de la CE contienen, sobre todo, disposiciones respecto del procedimiento presupuestario anual y los principios presupuestados. Estas disposiciones contractuales fueron complementadas con actos jurídicos deducidos y acuerdos (extra contractuales) entre los órganos presupuestarios por normas esenciales. Entre estos instrumentos normativos extra contractuales prima desde 1988 el instrumento de la anticipación financiera que sirve de orientación para los proyectos presupuestarios anuales. En la anticipación



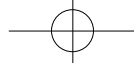
financiera se establecen sobre todo los topes máximos para el gasto total, así como la distribución de los gastos entre las principales categorías de gastos. El proyecto de la Convención incorporó esta estructura al derecho primario y la denomina “marco financiero plurianual”, que como Ley Europea debía ser aprobada por mayoría cualificada. Únicamente el primer marco financiero posterior a la entrada en vigor de la Constitución iba a adoptarse por unanimidad. Sin embargo, la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos decidió que se votará por unanimidad sobre el marco financiero, a menos que el Consejo Europeo, también por unanimidad, permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada (llamada pasarela comunitaria).

Energía (art. III-157)

La política energética fue introducida en el proyecto de la Convención como competencia nueva (competencia compartida, ver art. I-13) y ha quedado contemplada en el documento final aunque con ciertas limitaciones. Según el actual texto, la política energética de la UE persigue los siguientes objetivos: garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión y fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables. El Consejo se pronuncia por mayoría cualificada, siempre que las decisiones no sean esencialmente de carácter fiscal, en cuyo caso el Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo. Se deja en claro que las normas europeas no afectarán el derecho de un estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético.

Deportes (art. III-182)

La Convención incorporó en su proyecto bajo la sección “Educación, juventud, deportes y formación profesional”, los deportes como nuevo ámbito político (acción de complemento y apoyo, según art. I-16) de la Unión. La Conferencia de los Representantes de los Gobiernos lo asumió con apenas algunas modificaciones lingüísticas. Según las mismas, la UE



contribuirá a “fomentar los aspectos europeos del deporte, teniendo en cuenta sus características específicas, sus estructuras basadas en el compromiso voluntario y su función social y educativa”. El objetivo es desarrollar la dimensión europea fomentando, entre otras cosas, la apertura en las competiciones deportivas, la cooperación entre los organismos responsables del deporte y protegiendo la integridad física y moral de los deportistas.

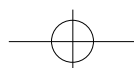
Turismo (art. III-181 a)

Ni el proyecto de la Convención ni tampoco los primeros documentos de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos contemplaba una competencia en materia de turismo, pero ésta quedó incorporada durante las deliberaciones finales de la Conferencia como nueva competencia de la Unión (ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento en el sentido de los arts. I-16). El objetivo de esta disposición es complementar la acción de los estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector. La finalidad de estas medidas es fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector y propiciar la cooperación entre estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.

Espacio de libertad, seguridad y justicia (art. III-158 ff.)

a) Base jurídica vigente

Desde el Tratado de Amsterdam (1999), la UE se ha fijado el objetivo de crear un espacio de libertad, seguridad y derecho (art. 29, Tratado de la UE). Este espacio deberá materializarse sobre todo a través de una estrecha colaboración entre las autoridades policiales, aduaneras y judiciales, así como mediante una aproximación de las disposiciones en materia penal de los estados miembros. En particular, la progresiva integración en el perfeccionamiento de un mercado interno de adecuado financiamiento fue el fundamento para el reclamo de la cooperación en este ámbito. Antes de Ámsterdam, esto se obtenía a través de la cooperación intergubernamental en el marco del pilar tercero. Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la política de asilo, de inmigración y de visado se incorporó en gran



medida al derecho comunitario y, por ende, quedó incorporada al Tratado de la CE. Esto no sólo otorga un grado de vinculación más importante a los actos jurídicos a ser sancionados (primacía del derecho comunitario, efecto directo), sino que además abre también el control por parte del Tribunal de Justicia Europeo. El Tratado de la CE mismo es el que establece el programa de formación de las leyes con el objetivo de crear hasta mayo de 2004 un derecho de asilo, inmigración y visado europeo que reglamente los aspectos sustantivos. En los ámbitos de la política de inmigración, los estados miembros pueden seguir conservando sus disposiciones nacionales. También la cooperación judicial en materia civil fue incorporada con el Tratado de Amsterdam al primer pilar (art. 61 del Tratado de la CE), con el argumento de que diferentes procedimientos civiles, incompatibles entre sí, dificultan en particular el comercio con mercadería y servicios entre dos o más países. La cooperación judicial en materia civil abarca sobre todo los objetos de regulación procesal en el caso de las acciones civiles que ahora son claramente más eficientes en virtud del método comunitario en la legislación.

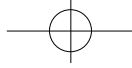
La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal, en cambio, siguieron asignados, aun después de celebrado el Tratado de Ámsterdam, al pilar tercero y, por ende, a la cooperación intergubernamental (art. 29 y ss. del Tratado de la UE). No obstante, también aquí se dieron primeros pasos para facilitar una futura integración: por ejemplo, entrada en vigor de los acuerdos cuando los ha ratificado el 50 % de los estados miembros (art. 34, ap. 2, letra d, Tratado de la UE) y a través de la introducción de la nueva forma de acción “decisión de marco” (art. 34, inc. 2, letra d, Tratado de la UE), que son vinculantes respecto del objetivo a ser alcanzado y que deben ser implementados pero no ratificados por los estados miembros. Además, a través del Tratado de Niza se creó una Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust, art. 29, 31, ap. 2, Tratado de la UE) para coordinación de las autoridades de los estados miembros responsables de la persecución penal.

b) Constitución

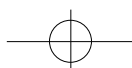
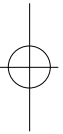
La Constitución avanza un paso más allá en la integración de los ámbitos políticos arriba mencionados: la actual estructura por pilares con sus procedimientos especiales queda derogada y el ámbito Interior y Justicia pasa en gran parte al procedimiento legislativo normal.

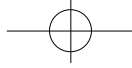
Las nuevas normas en particular:

- El Consejo Europeo define las orientaciones estratégicas para la programación legislativa y operativa en el espacio del Interior y Justicia (art. III-159, nuevo).
- Los actos jurídicos en los ámbitos cooperación judicial en materia penal y cooperación policial (hasta ahora pilar tercero) se adoptan a propuesta de la Comisión o a iniciativa de una cuarta parte de los estados miembros (art. III-165; hasta ahora a iniciativa de un estado miembro o de la Comisión, art. 34, Tratado de la UE).
- La Unión instaurará progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores (art. III-166, nuevo). Todos los ámbitos alcanzados por este sistema como asilo, controles en las fronteras e inmigración, se adoptarán por mayoría cualificada. Se destaca expresamente –la disposición estaba contemplada también en el proyecto de la convención– el derecho de los estados miembros de establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países con el fin de buscar trabajo (art. III-168, inc. 5, una cláusula importante para Alemania).
- Cooperación judicial en materia civil (art. III-170; hasta ahora art. 65, Tratado de la CE): Este ámbito político será reglamentado mediante una ley o ley marco europea (mayoría cualificada / consulta del Parlamento Europeo) con excepción de medidas relativas al derecho de familia que se establecerán por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. Hasta ahora regía la misma modalidad de votación por mayoría con la misma excepción que ahora en el ámbito del derecho de familia.
- Cooperación judicial en materia penal (art. III-171; antes pilar tercero, art. 34, Tratado de la UE, unanimidad a iniciativa de un estado miembro o de la Comisión): abarca medidas destinadas a garantizar el reconocimiento en toda la Unión de las sentencias y resoluciones judiciales, apoyar la formación de magistrados, establecer normas mínimas en el juicio penal; básicamente se decide por ley europea o ley marco, es decir, con mayoría cualificada; pero existe la posibilidad de accionar el freno de emergencia, que a solicitud de un estado miembro lleva a la suspensión del procedimiento legislativo y, en caso de no llegarse a un acuerdo, abre la posibilidad de una cooperación reforzada en este ámbito (art. III-171, ap. 3 y 4, además de art. III-172, ap. 3 y 4).



- La cooperación judicial en materia penal abarca también medidas tendientes a establecer normas mínimas relativas al derecho penal material (definición de las infracciones penales y de las sanciones) en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza, art. III-172. En particular, se trata, entre otros delitos (listado enumerativo), del terrorismo, la trata de seres humanos, el blanqueo de capitales, la corrupción. Al respecto, el Consejo puede decidir por la vía de una ley marco (es decir, mayoría cualificada). El Consejo también podrá adoptar una decisión europea que determine otros ámbitos delictivos, pero en este caso se pronunciará por unanimidad. Hasta ahora, el Consejo estaba limitado a los ámbitos crimen organizado, terrorismo y tráfico ilícito de drogas y debía resolver por unanimidad (art. 31, concordante con 34, Tratado de la UE). Nuevamente está previsto que pueda actuar el freno de emergencia y está dada la opción de una cooperación reforzada (art. III-172, ap. 3).
- La Constitución faculta a Eurojust (Unidad Europea de Cooperación Judicial, ver. art. 29, 31, Tratado de la UE) a iniciar diligencias de investigación penal así, como a proponer la incoación de procedimientos penales, cuando se trata de crímenes graves de dimensión transfronteriza y en particular en los casos relativos a infracciones que perjudiquen los intereses financieros de la Unión (art. III-174). Estas medidas serán llevadas a cabo por los funcionarios nacionales competentes.
- Para combatir las infracciones que perjudiquen los intereses financieros de la Unión, una ley europea o ley marco podrá crear una Fiscalía Europea (nuevo) a partir de Eurojust (art. III-175). El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo. En relación con estos delitos, la Fiscalía Europea ejercerá ante los órganos jurisdiccionales competentes de los estados miembros la acción penal relativa a dichas infracciones (investigación y persecución penal, instrucción de sumario). El Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea con el fin de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga dimensión transfronteriza (art. III-175, ap. 4). El proyecto de la Convención había incorporado esta atribución en su catálogo de facultades. A solicitud de Gran Bretaña fue nuevamente retirada y finalmente se resolvió incluir la posibilidad de



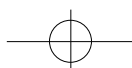


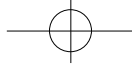
ampliar las facultades mediante una resolución posterior del Consejo Europeo.

- En el ámbito de la cooperación policial (art. III-176), son pocas las modificaciones introducidas al Tratado de Niza (art. 30, Tratado de la UE). Una innovación importante es que en este ámbito (incluidas las funciones/actuación de Europol) se podrá resolver mediante ley europea, lo que significa con mayoría cualificada. Se deja en claro que cualquier actividad operativa de Europol deberá llevarse a cabo en contacto y de acuerdo con las autoridades de los estados miembros cuyo territorio resulte afectado. La aplicación de medidas coercitivas corresponderá exclusivamente a las autoridades nacionales competentes (art. III-177, ap. 3).

Política exterior y de seguridad común (PESC)

La mayor innovación en el ámbito institucional de la PESC es la creación de un ministro de Asuntos Exteriores Europeo que es, además, uno de los elementos centrales de la Constitución. Debido a la situación institucional poco satisfactoria en el marco de la PESC existente, la Convención propuso el nuevo cargo, que luego fue aprobado por la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos. Por un lado, existe actualmente un Alto Comisionado para la PESC, que al mismo tiempo es el secretario general del Consejo y que en nombre de los jefes de Estado y de Gobierno apoya al Consejo en asuntos de PESC (ver art. 26, Tratado de la UE). Por otro lado, actúa el comisario responsable de las relaciones exteriores de la UE que, además, está dotado de los recursos financieros correspondientes y que, como miembro de la Comisión, es parte del Ejecutivo y por lo tanto no está sujeto a los estados miembros. El nuevo cargo de ministro de Asuntos Exteriores reúne ambas posiciones bajo un “doble paraguas”, aun cuando con esto se mantiene su “carácter híbrido”. Por un lado es miembro de la Comisión (vicepresidente), responsable por las relaciones exteriores y la coordinación de los restantes aspectos del acción exterior de la UE; por el otro, dirige la política exterior y de seguridad común, somete propuestas propias y las ejecuta por orden del Consejo. También actúa en el ámbito de la política de seguridad y defensa común. Dirige el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresa la posición

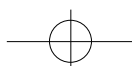




de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales (ver art. III-197). Cuando la UE ha elaborado una posición respecto de un tema que está en la agenda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los estados miembros representados en esa organización solicitan que el ministro de Asuntos Exteriores de la UE sea invitado a plantear la posición de la UE (ver art. III-206). Hasta ahora, el Alto Comisionado no poseía esa facultad. El ministro de Asuntos Exteriores participa de las deliberaciones del Consejo Europeo (art. I-20), que lo nombra con mayoría cualificada con aprobación del presidente de la Comisión.

En el ejercicio de su mandato, el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por el personal en comisión de los servicios diplomáticos nacionales (art. III-197, ap. 3). La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán ni bien haya sido firmado el Tratado sobre la Constitución. Tal como ha sido de rigor hasta ahora, el Consejo Europeo aprueba los lineamientos centrales y los proyectos estratégicos de la política exterior y de seguridad común, incluidas las cuestiones con referencia a la política de defensa (cfr. art. 13, UE, Art. III-196). El Consejo adoptará sobre la base de estos lineamientos/ proyectos estratégicos, las decisiones europeas que definan la posición de la Unión. Las decisiones europeas son actos legislativos obligatorios en todos sus elementos (art. I-32).

En el ámbito de la PESC, se mantienen básicamente las decisiones por unanimidad que se toman en función de las cuestiones planteadas por un estado miembro, por el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión o por éste con el apoyo de la Comisión (art. III-200, 201); el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada cuando el Consejo actúa sobre la base de una decisión del Consejo Europeo o de una propuesta del ministro de Asuntos Exteriores, si éste ha sido invitado a hacerlo por el Consejo Europeo. Pero también en estos casos se ha implementado una valla muy elevada. En efecto: si un miembro del Consejo declara que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene intención de oponerse a la adopción de una decisión europea que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que adopte al

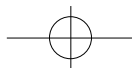


respecto una decisión europea por unanimidad (art. III-201, Abs. 2). El Consejo Europeo podrá adoptar, además, por unanimidad, una decisión europea que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos de los previstos en el apartado 2 del art. III-201 (art. 201, ap. 3, pasarela comunitaria). Las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa no se tomarán ni ahora ni en el futuro por mayoría cualificada.

Igual que hasta ahora, el Parlamento Europeo es consultado en los aspectos más importantes y las orientaciones básicas de la PESC (art. 21, Tratado de la UE, art. I-39, ap. 6), hasta ahora por la Presidencia, ahora por el ministro de Asuntos Exteriores. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea tampoco es competente en asuntos de la política exterior y de seguridad común / política de seguridad y defensa común, aunque con una excepción que es nueva. El Tribunal de Justicia es competente para controlar que se respete el principio de que la política exterior y de seguridad común no afectará la asignación de las competencias de la Constitución para los diferentes ámbitos políticos y entiende también en los recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas frente a las que fueron adoptadas medidas restrictivas en el ámbito de la PESC (art. III-282).

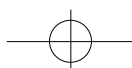
Se mantuvo en la Constitución la posibilidad de una cooperación reforzada en la PESC (ver art. 27 a, Tratado de la UE, aunque no en el ámbito de defensa, art. 27 b, Tratado de la UE) . No obstante, mientras que el acuerdo de Niza establecía que la atribución podía ser otorgada por el Consejo por mayoría cualificada (art. 27, en concordancia con el art. 23, ap. 2, subap. 2 y 3, Tratado de la UE), ahora está prevista una decisión por unanimidad (art. III-325, ap. 2), a pesar de que el proyecto de la Convención había establecido la mayoría cualificada. También por unanimidad, el Consejo decide (únicamente participarán de la votación los miembros del Consejo que representen a los estados miembros que participan en una cooperación reforzada, ver art. I-43, ap. 3) acerca de la incorporación de un nuevo estado miembro a la cooperación reforzada existente en el marco de la PESC. La transición de unanimidad a mayoría cualificada en el marco de la cooperación reforzada (pasarela comunitaria) según art III-328, también es posible para la PESC. Esta posibilidad queda excluida en caso de decisiones referentes a cuestiones militares o de política de defensa (art. III-328, ap. 3).

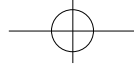
En el Tratado de Niza, las disposiciones sobre la política de seguridad y defensa común estaban formuladas en términos muy cautelosos. Mucho



más ambiciosas son estas disposiciones en la Constitución. La política de seguridad y defensa común es parte integral de la PESC. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas (art. I-40). La Constitución establece que la política común de seguridad y defensa conducirá a una política común de defensa una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad y haya sido ratificada por los estados miembros. Se trata de una formulación que reproduce casi textualmente lo establecido en el art. 17 del Tratado de la UE. Mientras que allí se establece en términos muy generales el apoyo a través de una cooperación en política de armamentos, en la Constitución se exigen capacidades concretas de tipo militar y civil para la implementación de la política común de seguridad y defensa. La agencia europea, en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (Agencia Europea de Defensa) y sus funciones, se describen en forma detallada. Los estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares (y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes) establecerán una cooperación estructurada y permanente (hasta ahora esta posibilidad quedaba excluida en el Tratado de Niza, art. 27 b). El Consejo se pronuncia por mayoría cualificada, previa consulta al ministro de Asuntos Exteriores, sobre el establecimiento de la cooperación estructural permanente (art. III-213, abs. 2). También decide por mayoría cualificada sobre la aceptación de un estado miembro que con posterioridad desee participar en la cooperación estructurada permanente. Un estado miembro también puede suspender su participación en la cooperación estructurada permanente por decisión unilateral. También en este caso, el Consejo podrá votar con mayoría cualificada. Todas las demás decisiones en el marco de la cooperación estructurada permanente se adoptarán por unanimidad (art. III-213, ap. 6).

La Conferencia de los Representantes de los Gobiernos suprimió la “cooperación más estrecha” que estaba contemplada en el proyecto de la Convención, según la cual los estados miembros involucrados, en el caso de un ataque contra un estado miembro, lo asisten militarmente. Según el texto de la Constitución, si un estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, todos (!) los estados deberán (!) brindarle “ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance”. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos





adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (art. I-40, ap. 7).

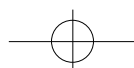
Cohesión económica, social y territorial (art. III-116)

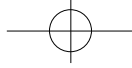
El texto de la futura Constitución contempla dos novedades.

En primer lugar, la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos incluyó una cláusula complementaria al Tratado de Niza en la que se establece que “se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padezcan desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña. Contra esta enumeración de zonas desfavorecidas se habían dirigido sin éxito los *Länder* alemanes en la mencionada carta al ministro de Relaciones Exteriores Fischer y al secretario de Estado, Dr. Steinmeier, con fecha 9 de junio de 2004. En la carta reclamaban que se dejara en claro que la sola existencia de la respectiva particularidad regional no creaba en forma automática el derecho a recibir promoción especial, sino que esa promoción debería depender del cumplimiento de ciertos criterios económicos objetivos.

En segundo lugar, la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos incorporó una atribución para el Consejo, según la cual las facilidades de asistencia para Alemania oriental pueden ser derogadas cinco años después de la entrada en vigor de la Constitución a propuesta de la Comisión mediante una decisión europea (art. III-56, ap. 2, letra c).

En cuanto a la modalidad de votación en el caso de los fondos con finalidad estructural y el Fondo de Cohesión, la Convención había previsto originalmente que hasta el primero de enero de 2007, el Consejo adoptaba sus decisiones por unanimidad. El texto actual establece que las primeras disposiciones relativas a los fondos con finalidad estructural y al Fondo de Cohesión que se adopten después de las que estén vigentes en la fecha de la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, se establecerán mediante una ley europea que se aprobará por unanimidad. Con esta redacción se dilata una vez más el momento a partir del cual los fondos con finalidad estructural, que demandan gran cantidad de recursos, integren los ámbitos en los que se decide por mayoría cualificada.





Investigación y desarrollo tecnológico y espacio (art. III-146)

En este contexto, es nuevo el agregado de una competencia para navegación espacial

(Art. III-155), que ya fuera propuesta por la Convención. La UE elabora un programa espacial tendiente a promover el progreso científico y tecnológico y de la competitividad de la industria, una política espacial europea, que puede ser implementada en forma de un programa espacial europeo.

En relación con la investigación en sentido más estricto, la Constitución establece como novedad que se creará “un espacio europeo de investigación” en el que los investigadores, los conocimientos científicos y las tecnologías circulen libremente, tendiente a favorecer el “desarrollo de su competitividad, incluida la de su industria”.

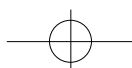
Ambos agregados ponen de relieve que la UE quiere garantizar una mayor atención de la política industrial en el ámbito de la investigación.

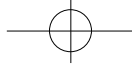
Protección de los animales (art. III-5 a)

En las deliberaciones finales de la Conferencia de Representantes de los Gobiernos se incorporó una nueva disposición sobre la protección de animales, sin que ésta fuera dotada como norma de competencia para la UE. Se invita a la UE a considerar plenamente los requerimientos del bienestar de los animales como seres sensibles en la definición de sus políticas, en los ámbitos de la agricultura y la investigación, entre otros campos.

IV. Modificaciones sustanciales en las cláusulas generales / cláusulas finales

En este contexto, cabe mencionar cuatro disposiciones nuevas respecto del derecho vigente:





A. Transición de la unanimidad a la mayoría calificada (pasarela comunitaria) (art. IV-7a)

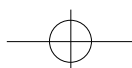
El Consejo Europeo puede aprobar una decisión por unanimidad o después de la aprobación del Parlamento Europeo, en donde, en aquellos casos en los que el Consejo hasta ahora decidía por unanimidad en el ámbito de aplicación de la Parte II de la Constitución, puede pasar a tomar la resolución por mayoría calificada. En tanto que la Convención preveía para este caso la sola información de los parlamentos nacionales, la Conferencia de los Gobiernos ha fijado una valla más alta: en cuanto un parlamento nacional dentro de los seis meses de que le fuera comunicada una iniciativa de este tipo del Consejo Europeo plantea su veto, la resolución no se promulga. En caso de que la iniciativa no sea rechazada, el Consejo Europeo puede promulgar la resolución sin que este cambio deba ser ratificado por los estados miembros.

B. Procedimiento de revisión simplificado (art. IV-7 b)

Mientras que para proyectos de revisión de la Constitución deberá convocarse en principio a una Convención (como cuando se elaboró la Constitución, art. IV-7) antes de que las reformas puedan ser ratificadas por todos los estados miembros, no será así cuando la revisión se refiera a los ámbitos políticos internos de la Parte III. Para ello, será necesario que el Consejo se pronuncie por unanimidad e igual que en el caso anterior se requiere la ratificación por parte de los estados miembros. Se destaca expresamente que esta resolución no podrá repercutir sobre competencias transmitidas por la Constitución. Es decir, que también el llamado procedimiento de revisión simplificado en la importante Parte III de la Constitución contempla el requisito de la ratificación por los parlamentos nacionales.

C. Retirada voluntaria de la UE (art. I-59)

Se introduce una cláusula no contemplada en los acuerdos anteriores que establece que todo estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión. Notificará su intención





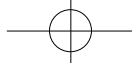
al Consejo Europeo, que negociará un acuerdo con ese Estado sobre la forma de su retirada. Este acuerdo se celebrará previa aprobación del Parlamento Europeo por el Consejo por mayoría cualificada.

D. Ratificación y entrada en vigor (art. IV-8)

El Tratado de la Constitución Europea sólo puede entrar en vigor luego de haber sido ratificado por los estados miembros de conformidad con sus normas constitucionales. Sin embargo, al acta final se le ha anexo una declaración según la cual la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos constata que se dará intervención al Consejo Europeo “si al cabo de dos años de la firma del Tratado de la Constitución las cuatro quintas partes de los estados miembros han ratificado el Tratado y en uno o varios estados miembros han surgido dificultades en la ratificación”. Esta fórmula bastante vaga, que ya estaba planteada en estos términos en el proyecto de la Convención, muestra que se estima que habrá problemas de ratificación, sin que se hubieran establecido en la Constitución consecuencias jurídicas concretas para este caso. Cuáles podrán ser estas sólo podrá verse cuando fracase el primer estado miembro en su intento de ratificación y con ello la Constitución quede prácticamente en suspenso.

V. Valoración final

Radica en la naturaleza de la cosa misma que cuando se llevan adelante negociaciones entre 25 estados miembros no se pueden imponer todos los aspectos de las ideas demócratas cristianas acerca del contenido del Tratado sobre la Constitución de la Unión. No obstante, los progresos alcanzados superan largamente las cuestiones que no han encontrado una solución satisfactoria. En relación con el procedimiento de ratificación, es de gran importancia establecer los nuevos derechos del Bundestag en el control del principio de subsidiariedad, fijar las normas correspondientes para los procesos en el nivel nacional y mejorar en su conjunto la participación del Bundestag en la legislación europea y en el inicio de negociaciones sobre una adhesión.



202

Susanne Szech-Koundouros

Observación

* Los artículos citados sin indicación de ley son artículos correspondientes a la Constitución Europea.

Documentos: Bruselas, 25 de junio de 2004 (02.07)

(OR. fr) CIG 86/04 RK 2003/2004 - Versión provisoria consolidada del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

ADDENDUM 1 del documento CIG 86/04

CIG 2003/2004 Versión provisoria consolidada de los Protocolos sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y sus Anexos I y II.

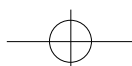
ADDENDUM 2 del documento 86/04

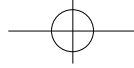
RK 2003/2004 - Versión provisoria consolidada de las Declaraciones a ser incorporadas al Acta final de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

RESUMEN

En esencia, la Constitución de la UE reúne las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, además de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Por primera vez fue posible establecer claras categorías de competencia a partir de los tratados existentes. Objetivos formulados con carácter general expresamente no crean competencias. Además, la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución, en virtud del cual la Unión únicamente puede intervenir cuando existe alguna atribución para ello en la Constitución.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - N° 1 - Marzo, 2005





Neoliberalismo y economía social de mercado*

Oswaldo Hurtado

I. Un antecedente necesario

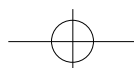
En los revolucionarios años 60 del siglo XX, muchos latinoamericanos pensaron que el desarrollo del continente pasaba por la previa realización de reformas estructurales. Tan importante papel les atribuyeron, que llegaron a afirmar que constituían un paso indispensable para que pudieran conseguirse el crecimiento económico, el progreso social, la eliminación de las injusticias y la construcción de sociedades equitativas. A lo que sumaron, con distinto énfasis, una crítica al sistema capitalista, que propusieron reemplazar por una organización económica y social distinta.

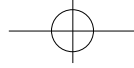
Dada la importancia que por entonces tenía el sector agrícola, se consideró que la reforma agraria, esto es la redistribución de la propiedad de la tierra, además de mejorar los rendimientos económicos de las unidades agrícolas de producción, permitiría a los campesinos salir de la explotación, la pobreza y la marginación a las que habían estado sujetos desde que fue colonizado el continente. Parecida reflexión se hizo en relación con la propiedad de los recursos naturales y la administración de ciertos servicios

*Publicado originalmente en *Testimonio*, revista del Instituto de Estudios Social Cristianos (IES), Lima, abril/sept. 2004, Nro. 79, págs. 32-38.

OSVALDO HURTADO

Abogado y político ecuatoriano, presidente de la República de Ecuador entre 1981 y 1984.





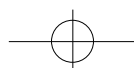
públicos. Ambas actividades económicas debían estar en manos del Estado para que los rendimientos de su explotación empresarial beneficiaran a todos los habitantes y no únicamente a grupos minoritarios, nacionales o extranjeros, que habían venido usándolos para su individual provecho. Para llevar adelante las reformas estructurales mencionadas y orientar el desarrollo de los países se crearon organismos estatales de planificación.

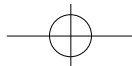
Si bien en la crítica a las falencias de la sociedad latinoamericana y a sus injustas estructuras las coincidencias eran grandes, no sucedía lo mismo en cuanto al modelo de sociedad que debía reemplazarla.

Quienes inspiraban su acción política en el pensamiento marxista-leninista tenían como meta la formación de una sociedad igualitaria. Para llegar a este punto proponían la eliminación de la propiedad privada, la apropiación estatal de todos los medios de producción, la planificación central de la economía y el establecimiento de un estado totalitario gobernado por un partido único en representación del proletariado, el Partido Comunista.

Aquellos que no compartían estas ideas, entre ellos los demócratas cristianos, consideraron que la propiedad estatal debía reducirse únicamente a ciertas actividades económicas monopolísticas o estratégicas, que la reforma agraria debía transferir la propiedad de la tierra a los campesinos, que las empresas pequeñas, medianas y aun las grandes podían estar en manos privadas y de organizaciones de tipo comunitario o cooperativo, y que la planificación debía ser obligatoria para el Estado pero sólo orientadora e indicativa para el sector privado. En el orden político, se adhirieron a la democracia, sistema que consideraron el más idóneo para garantizar la participación de los ciudadanos, la protección de los derechos humanos, el ejercicio de las libertades públicas, la elección competitiva de los gobernantes, el control del recto ejercicio de las autoridades y la división del poder entre las diversas funciones del Estado a fin de evitar su abusivo ejercicio.

A pesar de que eran ostensibles las diferencias entre las dos propuestas en cuanto al carácter y alcance de las reformas estructurales así como en los modelos económico y político, la derecha latinoamericana prefirió ignorarlas, cerró los ojos y, dogmáticamente, hizo de ellas tabla rasa. Tamaña simplificación le llevó a poner en un mismo saco a todos los partidarios de las reformas estructurales, cuyas ideas, programas y proyectos calificó peyorativamente de marxistas, estatizadores o, simplemente, de comunistas, igual que a partidos y líderes que los defendían. Creo que todos ustedes recordarán que por entonces se decía que los demócratas cristianos eran “verdes





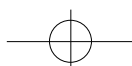
por fuera y rojos por dentro”, maliciosa afirmación que llevó a sus detractores a motejarlos de sandías.

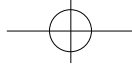
He rememorado este debate político producido hace casi medio siglo porque algo parecido está sucediendo hoy en América Latina, pero en un mundo distinto, con un sentido diverso y la intervención de actores diferentes. Quienes no han simpatizado con los programas de ajuste económico y con las reformas estructurales llevados a cabo por los gobiernos latinoamericanos en las últimas décadas para restablecer los equilibrios macroeconómicos, responder a las nuevas realidades internacionales y atender el desarrollo de los países, en lugar de examinar las particularidades para establecer el carácter de la política económica y señalar diferencias, han preferido ignorarlas de la misma manera en que antes lo hicieron otros desde una orilla ideológica distinta. Muchos de sus detractores las han simplificado y generalizado de tal manera, que han llegado a calificar de neoliberal toda política encaminada a ordenar una economía, como puede ser la búsqueda del equilibrio fiscal. Los que creen que en América Latina, en lo esencial, nada cambia, aquí podrán encontrar un elemento más para confirmar su pesimismo.

A fin de escapar de este nuevo y negativo maniqueísmo, evitar malos entendidos, facilitar el análisis, orientar la discusión y saber a qué atenernos, es necesario establecer lo que debe entenderse como neoliberalismo.

II. El neoliberalismo

Como todos sabemos, Adam Smith, en *La riqueza de las naciones*, señaló algunas de las ideas que conformarían la esencia del pensamiento económico liberal. Afirmó que los individuos en sus actividades económicas naturalmente se inclinaban por la búsqueda del interés personal, cuya atención era más útil para la sociedad que las actividades que específicamente buscaban satisfacer el interés social. El mejor remedio para la regulación de los precios era dejar que actuara la ley natural de la oferta y la demanda. Si el futuro económico de los países dependía de la suerte que corrieran las actividades económicas particulares, lo mejor que podía hacer el Estado era limitar su acción a garantizar la libre acción de las fuerzas del mercado. El progreso era el resultado de mercados libres y competitivos, de la libre empresa, del libre cambio y del libre accionar de los individuos en





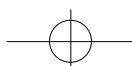
la economía. Las libertades económicas eran vistas como un derecho natural de los seres humanos y el mejor incentivo para el progreso.

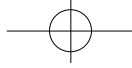
Doscientos años después, estas ideas fueron recogidas por el profesor de la Universidad de Chicago Milton Friedman y desarrolladas en su libro *Libertad de elegir*, de enorme influencia en América Latina. Para el padre del liberalismo contemporáneo, el Estado debía limitarse a dotar a la sociedad de un marco jurídico que protegiera a los individuos y sus actividades económicas a fin de que operaran en libertad, para lo cual era necesario que constituyera instituciones que garantizaran el ejercicio efectivo de tal derecho. El Estado, además, debía tener a su cargo la construcción de obras públicas que permitieran a los ciudadanos gozar de ciertas comodidades y a las empresas disponer de servicios que les permitieran realizar un eficiente trabajo. Estos requisitos, entre otros, permitirían el funcionamiento de una economía libre de mercado, única en capacidad de garantizar el progreso de los países y el bienestar de los pueblos.

Estas ideas y las políticas que de ellas se derivaron, conocidas con el nombre de neoliberales, se aplicaron en Chile durante la dictadura de Augusto Pinochet, en la que asumieron la dirección y ejecución de la política económica profesionales formados en la escuela de economía de la Universidad de Chicago. En los años siguientes adquirieron una proyección universal, al ser adoptadas por los gobiernos del presidente Ronald Reagan en Estados Unidos y de la primera ministra Margaret Thatcher, en Inglaterra, a los que se sumaron, con matices, otros en países de los cinco continentes, entre ellos algunos de América Latina.

Al afianzamiento del pensamiento liberal y a su aplicación en el gobierno de los estados contribuyó el colapso de la Unión Soviética, al que acompañó el eclipse de las ideas socialistas que durante el siglo XX habían influido de manera importante en la orientación de partidos y líderes políticos de pensamiento progresista, particularmente en los países del Tercer Mundo. El pueblo alemán, en 1989, al derribar el muro de Berlín, puso fin al modelo económico socialista que en sus diversas expresiones fue visto por muchos, durante casi un siglo, como una alternativa válida al sistema capitalista.

Un año después, John Williamson sistematizó las medidas económicas impulsadas por los gobiernos inglés y estadounidense y organismos internacionales, en un conjunto de políticas específicas a las que denominó Consenso de Washington, en razón de que eran compartidas por instituciones domiciliadas en dicha ciudad: FMI, BID, Banco Mundial y





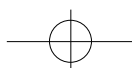
Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Aquellos organismos internacionales las promovieron en los países latinoamericanos, valiéndose de la llamada condicionalidad, esto es, exigiendo su adopción como un requisito para que pudieran acceder a sus programas de financiamiento. Algunos gobiernos adoptaron tales políticas por este motivo, antes que por considerarlas adecuadas y convenientes para sus países.

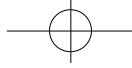
Las diez políticas económicas sistematizadas por Williamson proponían una disciplina fiscal que hiciera posible la eficiencia y el crecimiento; orientar el gasto público hacia actividades que además de tener una alta rentabilidad favorecieran la distribución del ingreso; una reforma fiscal que permitiera ampliar la base tributaria y moderar las tasas impositivas; liberalización de la operación de los mercados financieros; mantenimiento de tasas de cambio competitivas que estimularan las exportaciones no tradicionales; disminución del proteccionismo para que la competencia externa promoviera un crecimiento eficiente y sostenido; apertura a la inversión externa directa para elevar destrezas y conocimientos y atraer financiamiento; transferencia al sector privado de empresas productivas y de servicios públicos a fin de mejorar su operación y liberar recursos; reducción de controles estatales para favorecer la competencia, alentar la iniciativa privada y promover la acción del mercado; y la protección de los derechos de propiedad para que las actividades económicas puedan desenvolverse en un ambiente de seguridad y confianza.

Estas medidas de política económica recogidas por el Consenso de Washington, fueron calificadas por sus críticos de neoliberales en razón del significativo papel que asignaban al mercado en el desarrollo de América Latina, del amplio espacio que otorgaban al sector privado en detrimento del público, de la apertura internacional con la que se ponía fin al proteccionismo promovido por la CEPAL y de la reducción de regulaciones que el Estado había usado para controlar la economía.

Algunas de las políticas citadas eran necesarias para corregir los graves desequilibrios macroeconómicos que existían en la mayor parte de los países latinoamericanos, por ejemplo, las que recomendaban austeridad fiscal. El desorden de las finanzas públicas les había llevado a sufrir, por largos períodos, una inflación crónica y devaluaciones masivas que trajeron consigo regresivos efectos sociales, particularmente costosos en el caso de los estratos pobres.

Los países que realizaron las correcciones necesarias perseveraron en la disciplina fiscal y ejecutaron reformas para incentivar el crecimiento progresaron

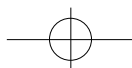


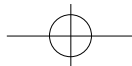


económica y socialmente. Si bien, a pesar de ello, no son satisfactorios los resultados económicos y sociales obtenidos por América Latina luego de la aplicación de las políticas contenidas en el Consenso de Washington, pues, en general, el crecimiento sigue siendo insuficiente y la pobreza no registra cambios apreciables, la situación hubiera sido peor de no haberlas ejecutado. Estudios que han examinado esta posibilidad concluyen señalando que, en tal caso, el crecimiento económico habría sido menor y mayor la pobreza y la desigualdad social (Birdsall - De la Torre, 2001, pág. 7).

Por estos motivos tiende a conformarse en América Latina un consenso, en el sentido de que el progreso de las sociedades y el bienestar de los pueblos requieren de acertadas políticas económicas que garanticen la estabilidad y el crecimiento. No se explica de otra manera que líderes políticos provenientes de vertientes ideológicas contestatarias, que denunciaron y combatieron las medidas recomendadas por el Consenso de Washington, a las que señalaron como responsables de los problemas económicos y sociales de sus países, una vez que ganaron las elecciones hoy las ejecuten, como ha sucedido con quienes gobiernan Brasil, Ecuador y Venezuela. Esta mutación seguramente se debe a que Lula Da Silva, Gutiérrez y Chávez, igual que otros presidentes latinoamericanos, consideran que el desarrollo de sus países no es posible sin sanidad fiscal, un régimen impositivo eficiente, apertura comercial, inversión extranjera, reducción del sector público y una importante acción de las fuerzas del mercado.

En América Latina, sin embargo, periodistas, intelectuales, economistas, sociólogos, sindicalistas, dirigentes indígenas, políticos opositores y miembros de la Iglesia Católica califican como neoliberales a quienes ejecutan tales políticas. Quienes militaron en las diversas expresiones del socialismo y aquellos que sin compartir sus ideas atribuyeron al Estado un papel preponderante en el financiamiento y conducción del desarrollo, piensan que es posible reeditar antiguas prácticas o encontrar una política económica alternativa, a pesar de que los datos de las realidades nacional e internacional demuestran lo contrario. La simple lectura de los medios de comunicación es suficiente para advertir que incluso países gobernados por el Partido Comunista, que siguen proclamándose marxistas, como son los casos de Cuba, China y Vietnam, día a día abren nuevos espacios al mercado, a las actividades privadas y a la inversión extranjera, por considerar que contribuyen a alentar el crecimiento económico, como han demostrado las





cifras contundentemente. Además, la evidencia empírica demuestra que los países que se han abierto a la economía internacional han progresado más aceleradamente que aquellos que no lo hicieron, muchos de los cuales se estancaron. Corea del Norte es un ejemplo ilustrativo.

Por las razones señaladas, es necesario precisar los límites dentro de los cuales el concepto de neoliberalismo es pertinente para calificar una política económica, con el fin de evitar que un nuevo maniqueísmo vuelva a enervar el debate político latinoamericano en perjuicio del progreso económico y social de la región, como ha sucedido en ocasiones anteriores.

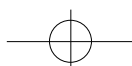
A mi manera de ver, dos elementos hacen que la política económica de un gobierno escape de la calificación de neoliberal a pesar de contener algunas de las medidas contempladas en el Consenso de Washington: el pleno ejercicio de la función de defensa del interés público por parte del Estado y la presencia de acciones orientadas a propiciar la equidad social.

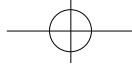
En consecuencia, sólo deberá ser calificada como neoliberal la política económica que, en los términos formulados por Smith y Friedman, busque reducir el papel del Estado al de simple observador del virtuoso mercado. Para quienes comparten esta creencia, la forma que más conviene al desarrollo de América Latina es la de menos Estado y más mercado. Mientras menor sea la intervención del primero y más amplio el espacio del segundo, mayores serán las posibilidades de que los países progresen y mejore el bienestar de los pueblos. Es la propuesta de quienes recomiendan un “Estado mínimo”, rememorando el viejo principio liberal de “dejar hacer, dejar pasar”.

III. La economía social de mercado

Corresponde ahora examinar la economía social de mercado, con el propósito de encontrar en ella elementos útiles para identificar el papel del Estado y conseguir que el desarrollo de América Latina sea dinámico, equitativo y de largo plazo.

América Latina se encuentra ante un debate parecido al que se dio en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial. Por entonces, los funcionarios estadounidenses recomendaban al gobierno del canciller Konrad Adenauer seguir el modelo económico que había permitido a su país alcanzar un alto grado de desarrollo, gracias al cual, por segunda vez, había sido



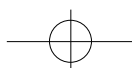


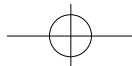
necesaria la intervención de sus ejércitos para que pudieran triunfar militarmente sus aliados europeos. El ministro de Economía, Ludwig Erhard, desoyó el pedido de los representantes de las fuerzas de ocupación y, teniendo en cuenta la realidad de su país y la necesidad de atender la problemática social, se inclinó por un camino distinto, inspirado en las ideas de la economía social de mercado concebida por Alfred Müller-Armack y desarrollada por economistas alemanes.

La adopción por parte de Alemania de una política económica considerada equivocada por los funcionarios norteamericanos les llevó a realizar presagios pesimistas acerca de su futuro, crítica que los académicos de los Estados Unidos compartieron en las opiniones que vertieron en sus escritos. El paso del tiempo, sin embargo, dio la razón al ministro Erhard. Alemania no sólo logró salir de los escombros en que quedó sumida luego de la guerra, sino que reconstruyó su devastada economía e inició un proceso acelerado de desarrollo que, al prolongarse por décadas, le llevó a recuperar la destacada posición económica que había ocupado en Europa y a proporcionar a sus habitantes niveles de bienestar que no habían conocido.

La economía social de mercado parte de la aceptación del mercado como el mejor sistema para propiciar el progreso de los pueblos, por considerarlo superior a todos los otros en la medida en que promueve el despliegue de las iniciativas de los seres humanos, incentiva la competencia creadora e impulsa las innovaciones. A la autoridad pública le corresponde crear condiciones para que las actividades económicas privadas se desarrollen de manera libre y competitiva, requisito necesario para que puedan ser eficientes, producir los bienes demandados por la sociedad y garantizar buenos precios a los consumidores. Motivo por el cual el Estado debe garantizar la libertad contractual y la propiedad privada de los medios de producción, dentro del marco de su responsabilidad social y favorecer un alto grado de apertura de los mercados en los ámbitos interno y externo. Además, está obligado a evitar intervenciones innecesarias que limiten la acción positiva del mercado, a no ser que se produzcan imperfecciones que sea necesario corregir, por ejemplo, en el caso de alianzas y fusiones que favorezcan la aparición de monopolios con capacidad de burlar la libre competencia de manera desleal.

El Estado tiene el mandato primordial de guardar y preservar el orden en la economía de manera “perpetua”, garantizando la estabilidad de la moneda y de los precios de bienes, servicios y capitales establecidos en el





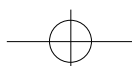
mercado. Debe, además, fijar un conjunto de reglas, expresadas en normas jurídicas, que delimiten el ámbito dentro del cual pueden desarrollarse las actividades económicas y le permitan vigilar su cumplimiento y sancionar a quienes las burlan. En un ambiente de esta naturaleza, las empresas privadas pueden ser eficientes, desenvolverse sin sobresaltos y planificar su desarrollo con una visión de futuro.

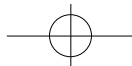
Mediante estos medios se busca obtener un crecimiento económico permanente que promueva el pleno empleo de manera sostenida, a través del cual cada individuo, mediante su esfuerzo, hallará la posibilidad de obtener el ingreso que necesita para, por sí mismo, atender sus necesidades. La obligación del Estado de velar por el bien común debe llevarle a corregir las inequidades sociales, con el fin de que todos, y no unos pocos, sean partícipes de los resultados del progreso. Para alcanzar estos propósitos es necesario un Estado fuerte, con atribuciones legales suficientes e instituciones competentes que le permitan ejercer plenamente su autoridad y propiciar un adecuado balance entre éxito económico y beneficio social.

Un axioma resuelve el dilema que suele presentarse en la aplicación de los dos conceptos analizados. En la economía social de mercado debe existir “tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario”.

El Estado debe trazar un ordenamiento económico que aliente a los sectores menos competitivos y corrija las desigualdades que produzca el mercado en la distribución del ingreso para, de esta manera, lograr que los grupos más débiles puedan mejorar las condiciones en las que ejercen su actividad y así salir adelante. En este sentido, la acción más importante del Estado debe orientarse a la corrección de las desigualdades sociales de origen, expresadas en las condiciones que heredan los hijos de los padres. Sólo si reciben servicios públicos adecuados, especialmente educativos, los niños provenientes de los sectores menos favorecidos, cuando sean adultos, podrán aportar activamente al crecimiento económico y competir en igualdad de condiciones al concurrir en búsqueda de un empleo o a desarrollar una actividad productiva. El Estado debe promover la redistribución de ingresos y riquezas a través del sistema impositivo y de la cotización al seguro social, en ambos casos teniendo en cuenta la capacidad económica del ciudadano. Política redistributiva que no debe ignorar, por motivaciones políticas, las restricciones económicas existentes en el sector público y en la actividad económica privada.

Por ser la acción del Estado subsidiaria, debe producirse cuando el individuo no se encuentre en posibilidad de resolver sus problemas mediante

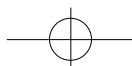


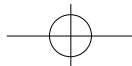


sus propios medios o en el caso de que las organizaciones a las que acuda en busca de apoyo no estén en capacidad de hacerlo satisfactoriamente. El principio de solidaridad obliga a los ciudadanos a colaborar con quienes enfrenten necesidades, otorgándoles su ayuda personal o uniéndose con otros en organizaciones creadas para tal fin. En el caso de que el individuo no se halle en posibilidad de cumplir con su obligación de ayudarse a sí mismo, primero debe intervenir la familia, luego los vecinos, después las organizaciones sociales y, finalmente, el Estado, al que le corresponde, entre otras funciones, a través de la seguridad social, proporcionarle servicios de salud, desempleo, jubilación, además de otras prestaciones, todas las cuales deben tener un límite. Estos planteamientos, al fijar la atención de las demandas de los ciudadanos primero en la responsabilidad individual y luego en la comunitaria, constituyen un seguro freno ante los costosos riesgos del paternalismo populista, que tanto daño termina causando a la economía y al bienestar popular, perjuicios sobre los que en América Latina existe una contundente evidencia.

La remuneración del trabajo y el nivel de ocupación no deben ser determinados por los mecanismos del mercado, sino por la acción de sindicatos y empresarios en las negociaciones colectivas, ninguno de los cuales, durante ellas, puede ubicarse fuera de la racionalidad económica y de la conveniencia de preservar la estabilidad y el interés de la comunidad. La gestión permite a los trabajadores participar en temas relativos a la dirección de la empresa, como incorporaciones y despidos. Original organización de las relaciones obrero-patronales que ha podido funcionar en Alemania por la constructiva relación existente entre empresarios y trabajadores, gracias a la cual los conflictos laborales no han alcanzado la dimensión que han tenido en otros países europeos.

Los autores contemporáneos consideran que la economía social de mercado no puede ser una teoría estática, motivo por el que ha tenido que evolucionar para ir adaptándose a las modificaciones que se han producido en el mundo y en la realidad económica alemana, no existentes cuando sus conceptos originales fueron elaborados, por lo que hoy se habla de la *nueva economía social de mercado*. En los años 80 fue incorporada la dimensión ecológica que, entre otras consecuencias, implicó la introducción de limitaciones al concepto de propiedad privada. En los 90, bajo el criterio de que era necesario "atenuar el intervencionismo del Estado", se aceptó la reducción de su participación en la economía y la eliminación de regulaciones que





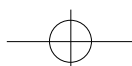
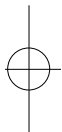
limitaban la acción del mercado, cambios a los que actualmente se ha sumado la discusión acerca de la reforma del estado benefactor. Si bien con estas modificaciones la economía social de mercado se ha acercado al Consenso de Washington, sigue distinguiéndose de él por su acento en la búsqueda del equilibrio entre libertad personal, eficiencia económica y equidad social.

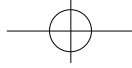
IV. Una economía para todos

El objetivo primordial de los estados, de las sociedades y de los gobiernos es el mejoramiento constante de los niveles de vida de los pueblos que habitan en sus territorios, bienestar que debe manifestarse en las diversas formas en que necesitan expresarse los seres humanos en su vida diaria. En la búsqueda de este propósito, el campo de la economía ocupa un lugar importante, pues de él deriva la posibilidad de que hombres y mujeres puedan acceder a bienes y servicios que necesitan para satisfacer sus necesidades. Si quienes gobiernan los países gestionan la economía exitosamente, mejorarán las condiciones de vida de los individuos; si su administración es equivocada, el pueblo no progresará y la pobreza empeorará.

La experiencia acumulada por América Latina en el presente período democrático arroja lecciones que es necesario tener en cuenta. Países que han mantenido sus economías en orden y han logrado un crecimiento suficiente y sostenido, además de elevar los niveles de bienestar de las familias, han conseguido reducir la pobreza. Chile es un ejemplo. En cambio, países con economías estancadas o de crecimiento modesto, afectados por recurrentes crisis, con altas tasas de inflación y devaluación, no han conseguido mejorar el bienestar general y más bien han provocado el aumento del desempleo, la caída de los salarios reales y el empeoramiento de los índices de pobreza. Los primeros, en líneas generales y de acuerdo con su particular realidad, ejecutaron las políticas recomendadas por el Consenso de Washington. Los segundos, unas ocasiones las ignoraron y otras no fueron consistentes en su aplicación o perseverantes en su ejecución, de manera que no pudieron cosechar los frutos esperados.

De esta evidencia cabe extraer tres conclusiones. Una política que preserve la buena salud de la economía y aliente el crecimiento, no sólo evitará que se reduzcan los niveles de vida del pueblo sino que, además, producirá efectos sociales virtuosos como el incremento del empleo, el mejoramiento de





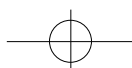
los salarios reales y la reducción de la pobreza. En el caso de no existir una política económica de esta naturaleza, los bienes y servicios que puedan obtener los ciudadanos a través de programas sociales terminan perdiéndolos, al menos en parte, por los efectos perversos de las crisis económicas, expresados en el deterioro de los ingresos de las clases popular y media y en la acentuación de la pobreza. De lo que se puede concluir que la política social, para producir los efectos que sus programas se proponen alcanzar, esto es el mejoramiento de las condiciones de vida, necesita ir acompañada de una sana política económica.

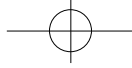
Para los políticos alemanes que optaron por la economía social de mercado, estas máximas estuvieron permanentemente presentes en su gestión de gobierno. No sólo por las razones anotadas sino, además, porque consideraron que constituían un requisito para que su país avanzara en la obtención de la meta del pleno empleo, a la que atribuyeron un papel determinante en la elevación de los niveles de bienestar de los ciudadanos. En realidad, este es el objetivo que han tenido en mente las naciones que lograron desarrollarse, Estados Unidos, los países europeos y, en las últimas décadas, ciertos países asiáticos.

La razón es sencilla. El mejor medio para conseguir que un pobre deje de serlo es ofrecerle la posibilidad de que obtenga un empleo, en razón de que gracias a él adquiere un ingreso seguro que le proporcionará los recursos monetarios que requiere para satisfacer sus necesidades y las de su familia. Quienes tienen un empleo en los sectores modernos de la economía cuentan, además, con la protección de las leyes laborales y de la seguridad social, que les proporcionan estabilidad en su trabajo, atención de la salud, horas y días de descanso y jubilación en su vejez. Una familia en la que uno de sus miembros llega a tener un puesto de trabajo permanente no será pobre, por modestos que sean sus ingresos.

Una buena política económica, por cierto, aun produciendo los resultados positivos indicados, no es suficiente para que los problemas sociales de un país sean atendidos y resueltos, especialmente en el caso de los sectores bajos y medios. Entre otras razones, porque en el estado actual del desarrollo latinoamericano hay grupos humanos a los que los positivos efectos del progreso rara vez llegan, como son los que se encuentran en una situación de extrema pobreza.

Son conocidos los programas en los que se expresa una política social: educación, salud, vivienda, agua potable, alcantarillado, bienestar, recreación,



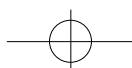


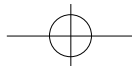
seguridad social y subsidios. Entre estos campos, a mi manera de ver, el primero debe tener una primacía porque de él depende que se haga efectiva la igualdad de oportunidades, esencia de una sociedad justa y equitativa. Y en la educación, la primera prioridad debe corresponder a la enseñanza primaria, por sus efectos en los otros niveles educativos y porque frecuentemente es la única a la que pueden acceder los pobres.

América Latina, en general, ha hecho progresos significativos en materia educacional, ya que todo niño que quiere educarse tiene una escuela para matricularse. El problema radica en que la educación que recibe es de mala calidad, como lo demuestran las pruebas que miden el grado de dominio de matemáticas y de idioma, déficit que se agrava en las escuelas públicas, especialmente en las situadas en las zonas rurales y suburbanas habitadas por los pobres. En cambio, los niños provenientes de familias ricas tienen la posibilidad de educarse en buenas escuelas privadas en las que generalmente reciben una enseñanza de calidad. Esta discriminación, además de representar una injusticia social, constituye el origen de las crecientes desigualdades sociales latinoamericanas. Por estos motivos es necesario mejorar los niveles educativos en las escuelas públicas, particularmente en las áreas de idioma nacional y matemáticas.

Las políticas tributaria y de gasto público deben ser ponderadas no sólo en función de sus efectos en la economía. Es necesario, además, verlas como un instrumento para la redistribución de la riqueza, en la medida en que permiten recoger recursos entre los que más tienen para destinarlos a los que menos poseen. Este efecto social de una política económica, valorado por quienes concibieron la economía social de mercado, debe merecer una especial atención en América Latina debido al alto grado de evasión impositiva existente en algunos países. En esta ausencia de compromiso con las necesidades económicas del país, no sólo influye la lenidad del Estado; también cuenta la falta de conciencia en los contribuyentes de que el pago de impuestos, y no el ejercicio del sufragio, es lo que convierte a un individuo en ciudadano.

En algunos países de América Latina el Estado está perdiendo su función esencial de defender el interés público. En unos casos, como consecuencia de las prédicas neoliberales acerca del mercado virtuoso y del Estado mínimo; en otros, por el poder contaminante de la corrupción. Debido a estos motivos, la política tiende a convertirse en una actividad al servicio de intereses particulares, en perjuicio del interés general. En una sociedad como la latinoame-





ricana, en la que el mercado tiene imperfecciones y ciertos sectores empresariales usan al Estado para su indebido provecho, es necesario reivindicar el papel ético de la política como la actividad que en todos sus actos debe tener presente la obligación cívica de defender el bien común. Para ello no hace falta un sector público con una elevada proporción de la economía en sus manos, sino un Estado fuerte con atribuciones suficientes y medios adecuados para proteger el interés público y preservar el imperio de la ley.

Dos consideraciones finales.

El desarrollo es un proyecto de largo plazo que exige esforzados sacrificios iniciales y un trabajo perseverante a lo largo de décadas. España y los llamados “tigres asiáticos” demoraron en desarrollarse entre cuarenta y cincuenta años desde que dieron sus primeros pasos en la dirección correcta.

El desarrollo no es una tarea que pueda llevarla a cabo un líder, un partido, un gobierno o un sector. Es un compromiso de todos los integrantes de la sociedad política, asumido individual o colectivamente. Sin buen gobierno y ciudadanos laboriosos y emprendedores, no es posible el progreso de las naciones.

RESUMEN

En su primera parte, el trabajo delimita el concepto de neoliberalismo, con el fin de evitar generalizaciones e imprecisiones que han enturbiado la discusión sobre esta teoría económica en el debate realizado en los últimos años. Luego analiza la economía social de mercado con el propósito de establecer la originalidad de sus principios y señalar los elementos que la diferencian de la anterior. Con la perspectiva de estos dos análisis, en la última parte se examinan las características que una política económica debería reunir para propiciar un armonioso balance entre crecimiento económico y equidad social. Todo ello teniendo en cuenta el nuevo contexto internacional conformado por el fenómeno de la globalización, que ha limitado la autonomía que antes tuvieron los países latinoamericanos para definir, con cierta libertad, su política económica.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - N° 1 - Marzo, 2005

