

## ¿La democracia bajo estrés comunicacional?\*

El sistema parlamentario de gobierno  
en la sociedad de medios

Ulrich Sarcinelli

### I. Legitimación política en la sociedad de medios

En Alemania existe una sospecha generalizada acerca de que la política se ha convertido en una suerte de espectáculo o puesta en escena. Se trata de un pensamiento que no sólo se escucha en rueda de amigos. La discusión en torno a cuál debe ser una adecuada comunicación política es un tema de vieja data en la reflexión científica y política.<sup>1</sup> Tanto más estupor deben despertar, entonces, las airadas reacciones que generó la conferencia brindada por el gobernador del estado federado de Saarland, Peter Müller (CDU) sobre el tema “Política y teatro - El arte de la representación en el escenario

\* Este artículo fue publicado en la revista *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B43/2003.

ULRICH SARCINELLI

Doctor por la Johannes-Gutenberg-Universität Mainz (1979), entre los años 1975 y 1987 se ha desempeñado en diversas funciones como colaborador científico en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Koblenz-Landau. En 1984 se ha habilitado con un trabajo sobre “política simbólica”. De 1988 a 1995 ha sido profesor de Ciencia Política en la Universidad Christian-Albrechts de Kiel y en la Universidad Pedagógica de la misma ciudad. Desde el semestre de invierno 1995/96 es profesor de Ciencia Política de la Universidad Koblenz-Landau y director del Instituto Frank-Loeb de esta Universidad. En 2002 fue profesor invitado del Instituto en Ciencia Política e Investigación en Medios de la Universidad de Zürich, Suiza.

político”.<sup>2</sup> Antecedió a la conferencia una dramática sesión en el *Bundestag* acerca de la Ley de Inmigración. El proceso de votación, muy cuestionado y que la Corte Constitucional Federal terminó por declarar anticonstitucional,<sup>3</sup> se destacó por un desarrollo verdaderamente tumultuoso. Un día después, durante la citada conferencia, Müller admitió que la indignación manifestada por los representantes de la CDU en la Cámara de los *Länder*\* fue producto de una concertación previa. Dijo que el tumulto creado fue nada más que un teatro, pero lo calificó de “teatro legítimo”. Esta franqueza con la que Müller abordó el tema de las reglas de juego de la política en la sociedad de medios causó escozor en la opinión pública.

En esto lo que está en juego no es la obviedad de que en una democracia la política demanda aprobación y, por ende, debe fundamentarse, por lo cual la comunicación y la democracia constituyen las dos caras de una misma moneda. La cuestión a dirimir son las alteraciones que sufre el sistema de gobierno parlamentario sometido a una permanente observación de los medios, es decir, definir cuáles son los ajustes que requiere la política para adaptarse a los medios y qué consecuencias genera el que una democracia esté sometida a ese estrés comunicativo.

## A. Opinión pública y democracia

En la democracia, el poder no es una magnitud estable. Se sustenta en la opinión pública y, por lo tanto, requiere una comunicación de acuerdo a cada momento. En su *Cibernética política*, Karl W. Deutsch relaciona la capacidad de supervivencia de los sistemas políticos con su capacidad de comunicación y aprendizaje. En la comparación histórica –señala Deutsch– las democracias son superiores a todo otro sistema político. Lo son porque permiten que la opinión pública sea una instancia crítica que obliga al sistema social y político a un proceso de permanente aprendizaje. Los sistemas políticos únicamente son capaces de corregir sus defectos en la medida en que exista un adecuado funcionamiento de la opinión pública.

La Constitución alemana no reconoce un monopolio de la verdad ni una voluntad popular homogénea, como tampoco lo hacen otros sistemas democráticos. El proceso democrático “necesariamente tiene que desarrollarse en el espacio público”.<sup>4</sup> Con la consolidación de la burguesía y el apogeo de la filosofía

\* N. de la R. de DP: *Land* es un estado federado y *Länder* son los estados federados que conforman la República Federal de Alemania.

del iluminismo, la opinión pública se transformó en la “ley de vida de la democracia”.<sup>5</sup> Las diferentes alternativas políticas se vieron obligadas a demostrar su idoneidad impulsando un intercambio libre y franco entre las diversas fuerzas.

La creencia en una “jerarquía de legitimación lineal” de las instituciones soberanas ha quedado hace tiempo fuertemente resquebrajada.<sup>6</sup> En verdad, el sistema político alemán caracterizado tal vez de manera algo prematura como “posparlamentario”, se distingue por el principio de cooperación e interdependencia institucional y es una “compleja trama de ágoras que se comunican”.<sup>7</sup> De allí que el principio de la “legitimación a través de la comunicación” se haga extensivo a todos los actores sociales relevantes. Quien desee ejercer influencia en el espacio político y pretenda legitimidad, sólo podrá hacerlo a la luz de la opinión pública.

Desde un enfoque constitucionalista y de teoría de la democracia, esta reivindicación puede parecer una condición natural para la “racionalización del proceso político”.<sup>8</sup> Pero la racionalidad presupone que los medios de comunicación masiva aporten lo suyo al sistema democrático. Por eso, el futuro de la democracia en buena medida depende de saber si los “efectos interactivos” entre la política y los medios contribuyen a la solución de los problemas políticos o si, por el contrario, “amplifican los problemas”.<sup>9</sup>

## B. Los medios: medio, factor y actor

Ya en su primer fallo relativo a la televisión, dictado en 1961, la Corte Constitucional Federal alemana señaló que los medios no sólo son un “medio”, es decir, un foro y una plataforma de diferentes opiniones e intereses, sino también un “factor eminente en la formación de la opinión pública”.<sup>10</sup> Más de tres décadas después, el mercado de los medios de comunicación ha quedado ampliamente liberalizado y está en buena medida comercializado. La multiplicación cuantitativa de las emisoras de radio y televisión y la diferenciación de las propuestas con simultánea concentración de las empresas del sector han restado transparencia a la realidad vigente en el mercado. Ante la creciente presión comercializadora, los medios se ven obligados a alejarse más de la política para seguir su propia lógica, determinada en buena medida por la demanda del mercado. Y en ese mercado, el incremento de la calidad informativa no necesariamente contribuye a incrementar las cifras de venta y las audiencias.

La política no puede ignorar por completo estos desarrollos, pues política y medios se necesitan recíprocamente. No se trata de un enfrentamiento

to en el sentido de una división de poderes (los medios como “cuarto poder”), por más arraigado que esté este concepto y por más justificado que pueda estar como regulador normativo. Del mismo modo, tampoco puede hablarse de una dependencia unilateral o una instrumentalización. En principio, la relación entre ambos se caracteriza por una suerte de simbiosis, de trueque. La política necesita publicidad, pero apenas cuenta con medios de comunicación propios y, por ende, utiliza los medios de comunicación masiva como plataforma. Los medios también le son indispensables para observarse a sí misma y a su entorno social. A la vez, los medios buscan la proximidad con la política por el interés que tienen en contar con informaciones exclusivas y beneficiarse con un flujo de información permanente.

Si es correcta la apreciación de que a causa de estos desarrollos la política se guía cada vez más por los mecanismos funcionales de los medios, cabe preguntarse cuáles son las consecuencias de una posible competencia de desplazamiento político-medial. ¿Conduce la mencionada coerción hacia una “política de exhibición” al desplazamiento de una “política de decisión” impopular?<sup>11</sup> ¿Qué consecuencias acarrea ello para la solución de tareas políticas cuando el atractivo mediático y la competencia comunicativa se conviertan en un plus de poder (co)decisivo?

### C. Vulnerabilidad ante la frustración y dependencia de la comunicación

Para los actores políticos, que dependen en sus actos de la aprobación popular, las exigencias en materia de competencia comunicativa aumentan también porque en el marco de la modernización de la sociedad se han flexibilizado los vínculos con las organizaciones.<sup>12</sup> Se trate de la afiliación a un partido o de la identificación en el sentido de un lazo emotivo duradero de pertenencia a un sindicato o a una organización intermedia o con las Iglesias: el carácter de los compromisos en los diferentes contextos sociales, si bien no ha desaparecido, sí se ha debilitado. En la medida en que el comportamiento político de un creciente número de ciudadanos se convierte en una conducta “electoralista” basada en un cálculo a corto plazo, la política *se vuelve más vulnerable ante las frustraciones y, por ende, más dependiente de la comunicación.*

Esto no tiene que ser necesariamente una pérdida para la democracia. La mayor presión comunicativa tampoco justifica el sometimiento incondicional de la política a la lógica de los medios o incluso al craso populismo. Con todo,

el éxito político en la sociedad de medios se decide –también y no en última instancia– en la “galería”, es decir, por los “legos” del público mediático, y no sólo en las “arenas” político- institucionales.<sup>13</sup>

## II. La democracia de partidos en la sociedad de medios

Los sistemas de gobierno parlamentarios son democracias de partidos. El control político del sistema parlamentario no sigue “la lógica de cooperación entre instituciones jurídicamente delimitadas”, sino “*la lógica político partidaria*”.<sup>14</sup> Por lo tanto, ocuparse del sistema de gobierno parlamentario en la era de los medios requiere echar una mirada especial sobre los partidos como principales actores en la formación de la voluntad política y la transmisión de intereses.

En vistas de la crisis de legitimación diagnosticada, los partidos en Alemania parecen una suerte de “milagro anacrónico”.<sup>15</sup> Sin embargo, las especulaciones sobre el “fin de los partidos” en la sociedad de medios demuestran ser poco realistas.<sup>16</sup> Con todo, la “lucha por la atención pública”<sup>17</sup> exige su tributo.

Durante mucho tiempo, el debate político tuvo su eje en la crítica de lo que parecía un Estado excesivamente dependiente de los partidos políticos y la deformación del principio de participación de los partidos en la formación de la voluntad política del pueblo consagrado en la Constitución que determinó que ellos mismos se arrogaran una competencia política plena.<sup>18</sup>

Hoy el énfasis se ha desplazado. Existen dudas en cuanto a que en las actuales condiciones de una moderna sociedad de medios los partidos puedan seguir ejerciendo su propio privilegio, que es la intermediación entre la diversidad social y la unidad estatal, la transformación de la “voluntad del pueblo” en la “voluntad de Estado”.<sup>19</sup> De este modo, la “comunicación deficitaria entre partidos y ciudadanos”<sup>20</sup> pasa a ocupar el centro de la escena.

### A. “Adentro” y “afuera”: diferentes mundos de organización y comunicación

La imagen que los medios transmiten de los partidos ignora su organización y se concentra esencialmente en sus dirigentes de primer nivel. Limitada en su proyección mediática a unos pocos actores de primera línea

(correspondientes, en general, al nivel nacional), la compleja realidad de la organización de los partidos políticos, y en particular de los grandes partidos populares, se ve reducida en demasía. Más que todas las demás agencias de transmisión de la política, los partidos son entes híbridos, enraizados en la sociedad, pero que al mismo tiempo operan en el ámbito estatal, moviéndose así en dos mundos de organización y comunicación diferentes. En esta “lógica dual de la comunicación”<sup>21</sup> de los partidos existe un “adentro” y un “afuera”. La comunicación hacia “adentro” significa comunicación a los efectos de obtener representación e integración de intereses dentro de la sociedad y la organización. Comunicación hacia “afuera” se refiere a la comunicación practicada con el objeto de construir poder.

En ambas esferas de comunicación entran a jugar los medios, aunque de diferente manera. En el ámbito de las organizaciones partidarias locales, la comunicación de los medios masivos es de importancia secundaria, si se prescindiera de los medios locales. En la medida en que se trata de satisfacer “las necesidades de comunicación de los afiliados voluntarios en cuanto a integración social y expresión de sus ideas”,<sup>22</sup> este espacio de comunicación sirve como entorno de socialización, aprendizaje y transmisión de la política. Además de movilizar votos en un plano coyuntural, permite a los partidos establecer “lazos durables y confiables con su entorno social”.<sup>23</sup> Sobre todo la comunicación con los afiliados parece seguir siendo la vía más apropiada para construir un “capital de confianza institucional” independiente de los medios.<sup>24</sup> Cuando se trata de tomar decisiones impopulares, la lealtad de los afiliados y la solidaridad interna son un factor de estabilidad y una base importante para alcanzar los objetivos, sobre todo tratándose de objetivos de más largo plazo. Tanto más problemático resulta, entonces, cuando esta esfera de comunicación interna, anterior al ámbito parlamentario, es subestimada por los medios y los actores políticos y marginada políticamente, en tanto que todas las energías están enteramente enfocadas a la comunicación exterior.

## B. Los partidos en la tensión máxima de la comunicación

Las nuevas exigencias que se plantean a los “partidos en la democracia mediática”<sup>25</sup> han inclinado la investigación hacia algunas tipologías partidarias: la tendencia en este desarrollo consiste en pasar de partidos de militancia a “partidos profesionalizados en aglutinar votantes”;<sup>26</sup> de partidos

basados en un determinado medio social y con fijos principios programáticos a organizaciones de servicios, partidos de cuadros profesionales o modernos “partidos de comunicación mediática”.<sup>27</sup> Todos estos conceptos tienen en común que parten de una reconversión de los partidos: de la participación de los afiliados hacia la satisfacción de las necesidades de los clientes.<sup>28</sup> De hecho, los partidos se están esforzando por modernizar su estructura organizacional y su competencia comunicativa.<sup>29</sup> El objetivo es revitalizar, por un lado, el partido de afiliados y, por el otro, construir un modernizado partido de políticos profesionales que se sirva cada vez más de un conocimiento profesional del gobierno en temas de encuestas, comunicación y medios.

El modelo de un “partido conectado en red” apunta a la competencia en comunicación de un núcleo profesional que moviliza políticamente y teje “alianzas temporales” y “comunidades de intereses con ‘vínculos flexibles entre sí’”.<sup>30</sup>

Lo que aparece como modernización encierra el peligro de una mayor “alienación cognitiva”<sup>31</sup> de ambos mundos de la interpretación política. No obstante, no hay alternativa a la tensión máxima entre una modernizada comunicación interna y otra no menos modernizada comunicación externa de los partidos.

De todas formas, aun en la era de los medios los partidos no son simples “agencias de gestión de eventos”.<sup>32</sup> En la medida en que considere exclusivamente el éxito mediático y de corto plazo que tan solo apunta al *homo oeconomicus* propio de una “democracia electoralista”, perdiendo así de vista al *homo politicus*, propio de una “democracia de participación”<sup>33</sup> –que siempre requiere partidos políticos con gran masa de afiliados–, la modernización deviene en una trampa. Deja en estado de indefensión al sistema de gobierno parlamentario frente a “tendencias dependientes del humor circunstancial” y a “abstracciones plebiscitarias denigrantes”.<sup>34</sup>

### III. El Parlamento: ¿tan sólo una escribanía del Estado mediáticamente atractiva?

En el sistema de gobierno parlamentario, el Parlamento suele definirse como el máximo foro de legitimación democrática. Cumple institucionalmente una función clave en la formación de la voluntad y la toma de decisiones. Debería ser la “agencia central de comunicación política”<sup>35</sup> en un

complejo entramado de vasos comunicantes. Esta adscripción normativa, sin embargo, está todavía muy lejos de ser realidad.

Tampoco puede ignorarse el retroceso que se observa en la importancia del Parlamento. Esto no es sólo producto de la sociedad de medios. La pérdida de prestigio político institucional<sup>36</sup> guarda relación con el peso del gobierno como fuente de iniciativa y liderazgo político, así como con la realidad de un trabajo en comisiones difícil de comunicar. Para un Parlamento que aspira a compartir la función de gobierno, el cumplimiento de estrictas reglas de comunicación y conducta es, a menudo, el precio que la mayoría parlamentaria debe pagar para efectuar un aporte importante al diseño de las políticas de gobierno “por la vía de una co-conducción informal”.<sup>37</sup>

Además de una creciente gubernamentalización y profesionalización de la labor parlamentaria, se critica también la *emigración de la política* hacia órganos, círculos y comisiones extra constitucionales, integrados por personalidades mediáticas que permiten captar un mayor grado de la atención pública. Es posible que la desinstitucionalización de la política genere un aumento en la eficiencia, pero al mismo tiempo se afianza la impresión de una creciente falta de transparencia. Este tipo de procedimientos oculta las responsabilidades políticas y degrada el Parlamento a un escenario político secundario.

### A. Arenas parlamentarias: entre escenario y centro de decisión

Tanta más entidad cobra la preocupación de que la “función del Parlamento de crear unidad e identidad”<sup>38</sup> ya no pueda desplegarse adecuadamente, y que la política, como un procedimiento institucionalizado y generador de legitimidad, ya no pueda estar vinculada con éste. Pese a su destacada posición legitimadora, el *Bundestag* y los *Landtage*,\* sólo logran concitar la atención cuando su labor contempla un número importante de “factores noticiables”,<sup>39</sup> es decir, cuando la exhibición de su trabajo sigue la lógica de los medios.

Sin embargo, no todo lo que se hace en la labor parlamentaria tiene valor de noticia. Una vez más cabe distinguir entre “comunicar la labor

\* N. de la Redacción de *DP*: Parlamento Federal y Legislaturas Regionales de los Estados Federados.



parlamentaria, comunicar su implementación y exponer estas funciones”.<sup>40</sup> La comunicación interna en el Parlamento, donde predominan los expertos, se caracteriza por un trato afable, discreto y objetivo, donde se descarta cualquier posibilidad de “acudir a los medios”<sup>41</sup> si no se quiere poner en peligro la implementación de lo acordado. La comunicación destinada a describir la labor parlamentaria, en cambio, busca representar (a través de los medios) los principales procesos de comunicación y decisión que se desarrollan en las sesiones plenarias.

No es algo novedoso oír a los diputados quejarse de lo difícil que resulta exponer adecuadamente la realidad parlamentaria.<sup>42</sup> En el pasado, esta situación dio origen a varios proyectos de reforma.<sup>43</sup> Más recientemente fue presentado un nuevo proyecto por iniciativa de la vicepresidente del *Bundestag*, Antje Vollmer (Alianza 90/los Verdes). En vista de la competencia de programas periodísticos de gran audiencia que enfrenta el Parlamento así como el interés público por las rondas extraparlamentarias de expertos, Vollmer reclama transformar el Parlamento en una verdadera arena política. Sostiene que debería constituirse en un “polo antagónico a la televisión”. A tal efecto, recomienda utilizar los recursos propios de los medios, como la concentración de la información, sumada a una mayor presencia de políticos de primera línea en los debates en el recinto. Por otro lado, aconseja observar una mayor distancia respecto de los medios. Ocupar un espacio en la mediocracia requiere “comprender que los medios son una esfera de poder propio y no una prolongación de lo político”.<sup>44</sup> Detrás de esta propuesta se esconde el temor de que aumenten las reservas contra los procedimientos de decisión propios de la democracia representativa ante la irrupción de “autoridades secundarias sin mandato” (Vollmer) que se sirven de la espectacularización para ocupar la escena mediática.

## B. El recinto: escenario, escribanía del Estado o foro de discusión

Por más plausible que sea este diagnóstico sobre la imagen negativa que proyecta el Parlamento, más importante aún resulta preguntarse cuáles son los efectos secundarios de una terapia que en última instancia apunta a incrementar el atractivo del Parlamento para el público o, en su defecto, para los medios. ¿No conlleva eso necesariamente a una interpretación del parlamentarismo según la cual los diputados son más abogados independientes

que representantes de un partido?<sup>45</sup> ¿Tendremos entonces un Parlamento devenido en foro de argumentación racional para representantes del pueblo que votan “sujetos únicamente a su conciencia” (art. 38, Const.) no ligados a mandatos o instrucciones de sus partidos? Esta imagen no condice con la realidad de un “parlamentarismo de partidos” en el que los “conversos” políticos son mal vistos.<sup>46</sup>

No se trata de retornar a un Parlamento de notables, sino de instalar una cultura de debate más atractiva. Estos impulsos serán más serios si van acompañados de consideraciones sobre el régimen parlamentario, el sistema electoral y la ley de partidos. Los aspectos a tener en cuenta serían la posibilidad de fortalecer la posición de los diputados gracias a reformas al reglamento interno del Parlamento y a innovaciones en el funcionamiento de los bloques, así como a través de una mejor participación de miembros del partido y votantes en el reclutamiento de candidatos. En el orden constitucional, estos esfuerzos apuntarían a reformular la relación consagrada por la Constitución en su artículo 21 en relación a la libertad de conciencia de la que gozan los diputados y un Estado basado en partidos políticos. En la práctica del *Bundestag*, esta relación ha devenido unilateralmente en un Parlamento de partidos.

No basta con aumentar el atractivo mediático que superficialmente pueda irradiar el Parlamento para conferirle mayor legitimidad. Esa nueva legitimidad sólo podrá provenir de una redefinición del equilibrio entre “la labor profesional que exigen el reglamento y la ley, y un enfoque de la apertura y creatividad igualmente profesional, como una condición más que debe agregarse a un Parlamento exitoso”.<sup>47</sup> En definitiva, el recinto es el escribanía del Estado y, como tal, legitimante, no sólo un escenario secundario de legitimación. Aun cuando básicamente son sancionadas decisiones consensuadas con anterioridad, es importante destacar que el debate parlamentario se inserta en un sistema mixto conformado por una democracia de consenso y negociación que opera en un plano de confidencialidad, por un lado, y una demostración pública basada en la resolución de conflictos y decisiones mayoritarias, por el otro.<sup>48</sup> La calidad de la comunicación política no se mide tanto en función de debates parlamentarios escenificados, como en función de la calidad de las respuestas que se ofrecen a los problemas políticos.

#### IV. Medialización del estilo de gobierno

En todas las democracias libres, gobernar implica actuar en condiciones de creciente inseguridad. En el marco de una mayor participación, las decisiones tomadas en forma autoritaria gozan de una aceptación cada vez menor. Actualmente, el perfil de los partidos pierde nitidez en tanto aumenta el grado de heterogeneidad en su representación. La creciente complejidad de los problemas reclama la interacción de autoridades institucionales y técnicas. El estado cambiante de lo político crea interdependencias nacionales e internacionales que incrementan de manera permanente la necesidad de cooperación y coordinación. Desde ese punto de vista, en los últimos cinco decenios gobernar en Alemania se ha hecho más “difícil y complejo, además de requerir más tiempo”.<sup>49</sup> Y esto no sólo tiene que ver con la era de los medios.

La caracterización popular del sistema de gobierno alemán como una *Kanzlerdemokratie* (democracia de canciller)<sup>50</sup> nunca ha sido indiscutible desde un punto de vista científico. Pues de manera constante ha habido una transformación en las culturas gubernamentales de decisión, en las relaciones de poder institucional, en los estilos políticos de los miembros del gobierno y del jefe de Gobierno en lo que hace a la regulación de los conflictos políticos en temas como el marco de competencia constitucional, en la necesidad de establecer alianzas, la interdependencia federal, etc.<sup>51</sup> No obstante, también en Alemania, el “sistema de gobierno parlamentario con hegemonía de la figura del canciller federal”<sup>52</sup> fue evolucionando en dirección a un *“prime-ministerial government”*. Si en lugar de poner el énfasis en el *poder ejecutivo de decisión*, nos concentramos en el *poder ejecutivo de exhibición*, vemos que en la moderna sociedad de medios la figura del canciller federal ejerce una suerte de hegemonía en los medios.<sup>53</sup> Ahora bien, ¿cómo se modifican el estilo y la manera de gobernar en virtud de la permanente observación de los medios?

El cambio de Helmut Kohl, canciller alemán durante muchos años, a Gerhard Schröder, fue percibido por importantes sectores de la sociedad como una suerte de “cambio de sistema”.<sup>54</sup> Aun cuando se trate de una perspectiva focalizada en el corto plazo, sin duda se observan diferencias entre el “sistema Kohl” y el “sistema Schröder”.

### A. El “sistema Kohl”: no todo era comunicación y lealtad democrático partidaria

Sin duda Helmut Kohl (CDU) no contaba con los atributos propios de un astro mediático, y sobre el final de su mandato se convirtió en una suerte de antihéroe en relación con los medios. Por otra parte, esa resistencia le permitió sustraerse a la demanda de adaptación mediática. Sin embargo, no puede desconocerse que también el “sistema Kohl” contó con un sofisticado conjunto de instrumentos diseñados para observar e influenciar la opinión pública. No obstante, el rol del jefe de Gobierno fue cobrando mayor importancia, también medial, a medida que su mandato se prolongaba en el tiempo. Esto neutralizó la creciente presión medial de tener que afirmarse como comunicador político en los medios.

Otro elemento aún más importante que le permitió defenderse con éxito contra la presión de adaptarse a los imperativos de la sociedad de medios, fue haber ocupado durante muchos años en forma simultánea los cargos de jefe de Gobierno y jefe de partido. La base de legitimación del “sistema Kohl” fueron las instituciones, los mecanismos tradicionales y la lealtad personal de la vieja democracia partidaria. Esta “relación casi osmótica”,<sup>55</sup> desarrollada a lo largo de décadas sobre todo a través de canales informales de comunicación, le dio a Kohl una cierta independencia de los medios y de la simpatía del público. Formulado sucintamente: en situaciones de conflicto, la democracia de partidos prevalecía sobre la democracia de medios.

### B. El “sistema Schröder”: no todo es aclamación democrático mediática

En un primer momento pareció que con Gerhard Schröder se instalaría en Alemania la presencia de medios y la competencia televisiva como elemento característico del gobierno, es decir, que se produciría un giro desde una “democracia de canciller” hacia una “democracia de medios”.<sup>56</sup> Este desplazamiento de la legitimación (intencional, por otra parte) se plasmó en la frase de Schröder de que todos los días debía gobernarse de forma tal que, de existir elecciones el domingo siguiente, éstas pudieran ganarse. Entre tanto se ha hecho evidente que el arte del gobierno y de la conducción política no se agota en hacer publicidad y ganar popularidad, ni en “gerenciar

la imagen” o en ejercer “*public leadership*”.<sup>57</sup> El cargo conlleva ciertos imperativos institucionales que determinan que un estilo de gobierno “teledemocrático” sea un patrón demasiado simplista.<sup>58</sup> De modo, entonces, que el partido sigue siendo un recurso tan irrenunciable para el poder como el bloque parlamentario. Ambos necesitan ser atendidos a través de una adecuada comunicación interna.<sup>59</sup>

La “tendencia a sustraer, al menos transitoriamente, un número creciente de temas de los procedimientos generales y trasladarlos a otros foros (mesas redondas, cumbres, conversaciones privadas)”<sup>60</sup> torna informales los procedimientos de decisión y permite incluir a otros actores en forma discreta. Ello favorece un estilo de gobierno de bajo perfil y el “cuidado de todo el entramado”<sup>61</sup> al que precisamente Schröder recurre mediante un estilo de conducción corporativista.<sup>62</sup> Las rondas de conversaciones confidenciales en busca del consenso de diferentes sectores no están reñidas con una actuación mediática en la que se traduce el rol de moderador presidencialista del jefe de Gobierno que asumieron también otros cancilleres antes que Schröder.<sup>63</sup> El canciller elige un problema que convierte en “tema de prioridad política personal”,<sup>64</sup> demostrando así responsabilidad, competencia y liderazgo. Se trata de un estilo de gobierno que permite operar con más eficacia que invocando la atribución del canciller de diseñar las directrices de la política, –cosa que puede ser interpretada como debilidad política–, o el instrumento que se desgasta rápidamente de plantear la moción de confianza en el recinto del Parlamento.

### C. Presidencialización del gobierno: estilo y sustancia

Tampoco en condiciones de estrés mediático, la acción de gobernar se ajusta a una lógica unidimensional de comunicación. Las atribuciones que la Constitución otorga al *Bundeskanzler* (canciller federal), las condiciones generales que rodean el cargo y las exigencias de un emprendimiento mediático moderno benefician una cierta “tendencia hacia un estilo presidencialista”.<sup>65</sup> En ese sentido, la tesis de una “presidencialización” no alude a un cambio constitucional que transforme el sistema de gobierno parlamentario en un régimen presidencial, sino que apunta al “cambio en la *praxis* constitucional de los sistemas parlamentarios” que fomenta más bien una adaptación en el estilo de gobernar que en la lógica funcional de ambos sistemas de gobierno.<sup>66</sup> El mo-

mento personal y carismático del gobernar cobra mayor entidad frente al momento institucional. Esto significa una concentración de poder en el Ejecutivo que –al menos desde la óptica de los medios<sup>67</sup>– destaca la figura del canciller por sobre el órgano colegiado que es el gobierno federal y flexibiliza la unidad de acción entre el gobierno y los bloques oficialistas. De todos modos, aquí se trata de relaciones de fuerzas variables, que no siguen linealmente la lógica de los medios. En cierto momento, el centro del poder pudo haber estado localizado en la oficina del canciller, en otro momento, en la presidencia de los partidos oficialistas; algunas veces, el centro de gravedad estuvo localizado en los órganos que sostenían la alianza de partidos en el gobierno y en otros momentos, en los bloques parlamentarios del oficialismo.

En cualquier caso, no se puede negar que se han operado ciertos cambios en la gravitación en la forma democrática de gobierno. La sociedad de medios refuerza tendencias de la cúpula ejecutiva a buscar el “camino” hacia el pueblo directamente a través de los medios y procurarse una legitimación cuasi plebiscitaria a través de la aclamación. Un estilo de gobierno que tiende a tomar como referencia los medios de comunicación y las encuestas reduce las dependencias institucionales (de gobierno, partido, bloque) pero se hace más dependiente de los estados anímicos político-mediales.<sup>68</sup>

## V. La democracia liberal en la era de los medios

Existen dos tendencias relevantes en la evolución de la democracia que merecen especial atención.

*El aumento de la brecha entre ambos mundos de la comunicación política.* se va afianzando la impresión de una división en la realidad político-medial. Ambos mundos de comunicación “política de la exhibición” y “política de la decisión” se distancian uno del otro. La competencia por acaparar la atención se independiza frente a la acción de tomar decisiones políticas. La interacción entre “política de exhibición” y “política de decisión” sigue quedando en la oscuridad. Existen indicios que sugieren que existe un núcleo de lo político contrario a la escenificación y un interés público por lo auténtico, lo original y lo no adaptable frente pantalla político-medial.

Una mayor racionalidad y transparencia del proceso político como consecuencia de una mayor presencia de los medios dependerá de la calidad de

la propuesta de comunicación que plantee la política, del profesionalismo periodístico y de las demandas de calidad de los ciudadanos. En cualquier caso, con la difusión de una comunicación que no aspira a marginar al ciudadano de los procesos de decisión, sino que busca incluirlo, aumenta el costo que demanda tomar una decisión política.

*La plebiscitación de la política:* en la exhibición y percepción de la política son imposibles de ignorar las tendencias hacia una plebiscitación. La política se pone en escena como un diálogo entre celebridades políticas y público. Y los medios de comunicación masiva, junto con los sondeos de opinión, se convierten en el escenario que permite a la política respetar una supuesta voluntad popular. En todo esto parece existir cierto rechazo común de las figuras políticas más mediáticas y de los ciudadanos como público a todo lo que proviene del ámbito institucional.<sup>69</sup>

¿Desplaza, entonces, la legitimación de lo instantáneo la confianza en las instituciones? Esto sería nefasto, no sólo porque una democracia de estados anímicos fijados por los medios es propensa al error colectivo sino, también, porque tendría serias consecuencias para la democracia liberal. Pues la constitución liberal no se asienta sobre “cortocircuitos identitarios”<sup>70</sup>, sino sobre la diferenciación entre libertad y dominio, entre el principio liberal de una autoridad del cargo sujeto a derecho y el principio democrático de soberanía popular sujeta a procedimiento. Este equilibrio debe ser mantenido también en la era de los medios. Tal equilibrio resulta perjudicado menos por el estrés comunicacional que por el estrés midiático al que se ve expuesto cada vez más el sistema parlamentario de gobierno también en Alemania.

## Notas

1. Compárese Hajo Diekmannshenke, „Politische Kommunikation im historischen Wandel. Ein Forschungsüberblick“, en Hajo Diekmannshenke /IrisMeissner (edits.), *Politische Kommunikation im historischen Wandel*, Tubinga, 2001, págs. 1-27; Herfried Münkler-Markus Llanque, „Ideengeschichte (Politische Philosophie)“, en Otfried Jarren-Ultich Sarcinelli/Ulrich Saxer, *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil*. Wiesbaden, 2002 (reimpresión de 1998), págs. 65-80.
2. Peter Müller, „Das haben wir dann gemacht“, en *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* del 28.3.2002, pág. 11.

3. Compárese fallo de la Corte Constitucional Federal [BVerfGE ] 2, BvF \_.
4. Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1995 20, pág. 62.
5. Otto Depenheuer, „Öffentlichkeit und Vertraulichkeit“, en Otto Depenheuer (edit.), *Öffentlichkeit und Vertraulichkeit. Theorie und Praxis politischer Kommunikation*, Wiesbaden, 2000, pág. 7.
6. Wolfgang Hofmann-Riem, „Mediendemokratie zwischen Vision und normativem Albtraum“, en Wolfgang Donsbach-Olaf Jandura (edits.), *Chancen und Gefahren der Mediendemokratie*, Konstanz, 2003, pág. 30.
7. Arthur Benz, „Postparlamentarische Demokratie. Demokratische Legitimation im kooperativen Staat“, en Michael Greven (edit.), *Demokratie – eine Kultur des Westens? (20. Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft)*, Opladen, 1998, págs. 201 y s.
8. K. Hesse, op. cit., pág. 62.
9. Manfred G. Schmidt, „Entwürfe demokratischer Regierungsweise und die Zukunft der Demokratie“, en Hans-Dieter Klingemann-Friedhelm Neidhardt (edits.), *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung (WZB-Jahrbuch 2000)*, Berlin, 2000, pág. 513.
10. Corte Constitucional Federal [BVerfGE] 12, págs. 205 y ss.
11. Compárese al respecto Ulrich Sarcinelli, „Mediale Politikdarstellung und politisches Handeln. Analytische Anmerkungen zu einer notwendigerweise spannungsreichen Beziehung“, en Otfried Jarren (edit.), *Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen*, Opladen, 1994, págs. 35-50; Ulrich Sarcinelli, *Symbolische Politik*, Opladen, 1987.
12. Compárese la amplia reseña de los estudios efectuados, así como el análisis empírico de los comunicadores políticos en Jens Tenscher, *Professionalisierung der Politikvermittlung. Politikvermittlungsexperten im Spannungsverhältnis von Politik und Massenmedien*, Wiesbaden 2003; Ulrich Sarcinelli (edit.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Tomo 352)*, Bonn, 1998; O. Jarren /U. Sarcinelli /U. Saxer (n.a.p. 1).
13. En cuanto al modelo de espacio público como arena y diferencia entre “arena” y “galería”, compárese Jürgen Gerhards-Friedhelm Neidhardt, “Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze“, en Wolfgang Langenbacher (edit.), *Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen, Prozesse*, Viena, 1993, págs. 52-89.
14. Klaus von Beyme, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag im Entscheidungs-zentrum*, Wiesbaden, 1997, pág. 93.
15. Tobias Dürr, „Irlandisierung: nicht zu Ende? Einige Überlegungen zur Zukunft der deutschen Volksparteien nach dem Zerfall ihrer Voraussetzungen“, Tobias Dürr-Franz Walter (edit.) *Solidargemeinschaft und fragmen-*



*tierte Gesellschaft. Parteien, Milieus und Verbände im Vergleich*, Opladen, 1999, pág. 205.

16. Compárese el título poco feliz elegido de Richard Meng, *Nach dem Ende der Parteien. Politik in der Mediengesellschaft*, Marburg, 1997, pág. 237. En cuanto a la compleja realidad de las organizaciones políticas, compárese Thomas Poguntke, *Parteiorganisation im Wandel. Gesellschaftliche Verankerung und organisatorische Anpassung im Vergleich*, Wiesbaden, 2000.
17. Ulrich Sarcinelli, „Im Kampf um öffentliche Aufmerksamkeit. Wie sich die politischen Parteien in der Mediendemokratie verändern“, en *FAZ* del 24.9.1998.
18. Compárese Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, Francfort del Meno, 1992, así como el debate generado Gunter Hofmann-Werner A. Perger (edits.), *Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion*, Francfort del Meno, 1992.
19. Dieter Grimm, *Die Zukunft der Verfassung*, Francfort del Meno, 1991, pág. 265.
20. Richard Stöss, „Parteienstaat oder Parteiendemokratie?“, Richard Stöss-Oscar W. Gabriel-Oskar Niedermayer (edits.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn, 2002, pág. 35.
21. Elmar Wiesendahl, „Parteienkommunikation parochial. Hindernisse beim Übergang ins Online-Parteienzeitalter“, en Ulrich von Alemann/Stefan Marschall (edits.), *Parteien in der Mediendemokratie*, Wiesbaden, 2002, pág. 365; compárese también, Elmar Wiesendahl, „Parteienkommunikation“, en: O. Jarren-U. Sarcinelli-U. Saxer, op. cit., págs. 442-449.
22. *Ibidem*, págs. 365 y ss.
23. E. Wiesendahl, „Die Zukunft der Parteien“, en O.W. Gabriel-O. Niedermayer-R. Stöss, op. cit., págs. 607 y ss; remite a T. Poguntke, op. cit.
24. Compárese E. Wiesendahl, *Parteienkommunikation parochial*, op. cit., pág. 376.
25. Compárense diversos artículos en U. Alemann - S. Marschall, op. cit.
26. Klaus Beyme, *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*, Wiesbaden, 2000.
27. Uwe Jun, „Forza Italia. Der Prototyp einer Medienkommunikationspartei?“, en T. Dürr-F. Walter, op. cit., págs. 187-208.
28. Compárese Bernhard Wessels, *Verbände, „Parteien und Interessenvermittlung – Erosion oder Stabilität“*, en H.-D. Klingemann-F. Neidhardt (n.a.p. 9), pág. 46.
29. Compárese en mayor detalle Ulrich Sarcinelli, „Parteien und Politikvermittlung. Von den Parteien- zur Mediendemokratie?“, Ulrich Sarcinelli, op. cit., págs. 286 y ss.

30. Mathias Machning, „Den letzten beißen die Wähler. Parteien im Wandel der Zeit“, en Ulrich Sarcinelli-Jens Tenschler (edits.), *Machtdarstellung und Darstellungsmacht*, Baden-Baden 2003, págs. 58 y ss. (en impresión).
31. E. Wiesendahl, „Parteienkommunikation parochial“, op. cit., pág 378.
32. Ulrich Sarcinelli, „Vom Traditionsverein zur Event-Agentur? Anmerkungen zur jugendrelevanten Modernisierung der Parteien in der Mediengesellschaft“, en U. V. Alemann-S. Marschall, op. cit., págs 347-363.
33. Respecto de la diferencia entre “democracia electoral” y “democracia participativa”, compárese Giovanni Sartori, *Demokratiethorie*, Darmstadt, 1992, págs. 113 y s.
34. E. Wiesendahl, op. cit., pág. 596.
35. Werner Patzelt, „Parlamentskommunikation“, en O. Jarren-U. Sarcinelli /U. Saxer, op. cit., pág 431.
36. Compárese el análisis comparado con parlamentos de otras democracias de Bernhard Wessels, „Wer murr und mosert, kennt seinen Abgeordneten meist nicht“, en *Das Parlament* del 25.8.03, pág. 9.
37. Manfred Schwarzmeier, *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag*, Wiesbaden, 2001, pág 385.
38. Klaus Grimmer, „Der Deutsche Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem“, en Raban Graf von Westphalen (edit.), *Parlamentslehre. Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter*, Munich - Viena, 1993, pág. 196.
39. Helmut Scherer, „Nachrichtenfaktoren“, en O. Jarren-U. Sarcinelli-U. Saxer, op. cit., págs. 690 y s.
40. W. Patzelt, op. cit., pág 437.
41. Ibídem.
42. Compárese Suzanne S. Schüttemeyer, „50 Jahre deutscher Parlamentarismus“, en Thomas Ellwein-Everhard Holtmann (edits.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven* (PVS Sonderheft 30/1999), Wiesbaden, 1999, pág 495.
43. Compárese los primeros enfoques en la teoría y la práctica: Ulrich Sarcinelli (edit.), *Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. Politikvermittlung zwischen Public Relations und Parlamentsdidaktik*, Baden-Baden 1994, así como Stefan Marschall, *Öffentlichkeit und Volksvertretung. Theorie und Praxis der Public Relations von Parlamenten*, Wiesbaden 1999; Edwin Czerwick, „Parlamentarische Politikvermittlung – zwischen Basisbezug und Systembezug“, en: U. Sarcinelli, op. cit., págs. 253-272, que remite a otros trabajos.
44. Antje Vollmer, „Befreit das deutsche Parlament“, en *Die Zeit* del 14.3.2000, pág. 8.

45. Compárese U. Sarcinelli, „Repräsentation oder Diskurs? Zu Legitimität und Legitimitätswandel durch politische Kommunikation“, en *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 8 (1998), págs. 547-567.
46. K. V. Beyme, op. cit., pág 247 y pág. 249; Compárese Dietrich Herzog, „Der Funktionswandel des Parlaments in der sozialstaatlichen Demokratie“, en Dietrich Herzog-Hilke Rebenstorf-Bernhard Wessels (edits.), *Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*, Opladen, 1993, pág. 27.
47. S. S. Schüttemeyer, op. cit., pág. 495.
48. Compárese Ulrich Sarcinelli/Jens Tenscher, „Vom repräsentativen zum präsentativen Parlamentarismus? Entwurf eines Arenenmodells parlamentarischer Kommunikation“, en Otfried Jarren-Kurt Imhof-Roger Blum (edits.), *Zerfall der Öffentlichkeit?*, Wiesbaden, 2000, págs. 74-94.
49. Götrik Wewer, „Regieren in Bund und Ländern (1948-1998)“, en T. Ellwein-E. Holtmann, op. cit., págs. 496-519, aquí pág. 519.
50. Karlheinz Niclauss, *Kanzlerdemokratie*, Stuttgart y otros. 1998; Compárese también Peter Haungs, „Kanzlerprinzip und Regierungstechnik im Vergleich“, en *Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ)*, Tomo 1-2/89, págs. 28-39; Udo Kempf-Hans-Georg Merz (edits.), *Kanzler und Minister 1949-1989. Biographisches Lexikon der deutschen Bundesregierung*, Wiesbaden, 2001, págs. 76 y ss.
51. Compárese Karl-Rudolf Korte, „Veränderte Entscheidungskultur. Politikstile der deutschen Bundeskanzler“, Karl-Rudolf Korte-Gerhard Hirscher (edits.), *Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik. Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien*, Munich, 2000, págs. 13-37.
52. Windried Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen, 1979, pág. 155.
53. Compárese a modo de ejemplo de una información que concede prioridad exclusiva a los actos del Canciller Federal: „Auf den Kanzler kommt es in den Medien wieder an“, en *Medientenor Forschungsbericht* Nro. 128, 15.1. 2003, págs. 10 y s.
54. Günter Bannas, Systemwechsel, „Mechanismen der Machtausübung: Schröder regiert anders als sein Vorgänger“, en *FAZ* del 22.1.2003, pág. 10; Karl-Rudolf Korte, „Präsentationsdemokratie“, en *FAZ* del 26.7.2003, pág. 6.
55. Hermann Rudolph, según K. Niclauss, op. cit., pág. 140.
56. Compárese al respecto Ulrich Sarcinelli, „Teledemokratische Fürsteherrschaft – ein Jahr nach der Bundestagswahl 1998. Nur Machtwechsel oder auch Demokratiewandel?“, en *Gegenwartskunde*, 48 (1999) 4, págs. 395-403.
57. Ludger Helms, „Gerhard Schröder und die Entwicklung der deutschen Kanzlerschaft“, en *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 11 (2001), pág. 1947.

58. Compárese Karl-Rudolf Korte, „Was kennzeichnet modernes Regieren? Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich“, en *APuZ*, B 5/2001, págs. 3-13; Samuel Kernell, *Going Public. New Strategies of Presidential Leadership*, Washington, DC, 1993.
59. Compárese Franz Walter, „Führung in der Politik. Am Beispiel sozialdemokratischer Parteivorsitzender“, en *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 7 (1997) 4, págs. 1287-1336.
60. Klaus-Eckart Gebauer, „Regierungskommunikation“, en O. Jarren-U. Sarcinelli-U. Saxer, op. cit., págs. 464-472.
61. K.-R. Korte, op. cit., pág. 9.
62. *Comentario de la redacción*: Véase también al respecto los aportes de Julia von Blumenthal y Karl-Rudolf Korte en esta edición. [N. de la R. de DP: Se refiere al número de *Aus Politik und Zeitgeschichte* B43/2003 dónde salió publicado el art. de Sarcinelli-Julia von Blumenthal: „Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen“, pp. 9-15; Karl Rudolf Korte: „Information und Entscheidung“, pp. 32-38.
63. Compárese Axel Murswieck, „Die Bundesrepublik Deutschland – Kanzlerdemokratie, Koordinationsdemokratie oder was sonst?“, en Hans-Hermann Hartwich-Göttrik Wewer (edits.), *Regieren in der Bundesrepublik*, Tomo 1: Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung, Opladen, 1990, págs. 151-169.
64. Respecto de “mito del tema de prioridad política personal del Canciller”, compárese K.-R. Korte, op. cit., pág. 10.
65. Thomas Pgunke, „Präsidentale Regierungschefs. Verändern sich die parlamentarischen Demokratien?“, en Oskar Niedermayer-Bettina Westle (edits.), *Demokratie und Partizipation, Festschrift für Max Kaase*, Wiesbaden 2000, págs. 356 y 359; compárese también Gert-Joachim Glaessner, *Demokratie und Politik in Deutschland*, Opladen, 1999, pág. 229.
66. T. Poguntke (n.a.p. 16), pág. 362.
67. Esto se traduce en la visibilidad de los funcionarios de gobierno. En tanto que el canciller ocupa la mayor parte de la información sobre el gobierno., una serie de miembros del gabinete prácticamente jamás se menciona en los medios de comunicación.
68. Compárese Gustav Seibt, „Die Betrogenen, Was heisst hier Lüge. Stimmungspolitik und Wahrheit“, en *Süddeutsche Zeitung* del 21.10.2002. De “falta de alternativas en los fundamental e inconstancia en los detalles” habla Richard Meng, *Der Medienkanzler. Was bleibt vom System Schröder?*, Francfort del Meno, 2002, pág. 23.
69. Compárese Sandra Seubert, „Paradoxien des Charisma. Max Weber und die Politik des Vertrauens“, en *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 12 (2002), págs. 1123-1148.
70. Udo di Fabio, Ein grosses Wort. „Verantwortung als Verfassungsprinzip“, en *FAZ* del 2.5.2002, pág. 10.

## RESUMEN

La discusión en torno a cuál debe ser una adecuada comunicación política es un tema de vieja data en la reflexión científica y política. Lo que está en juego no es la obviedad de que en una democracia la política demanda aprobación, y por ende debe fundamentarse, constituyendo la comunicación y la democracia las dos necesarias caras de una misma moneda. La cuestión a dirimir son las modificaciones que sufre el sistema de gobierno parlamentario sometido a una permanente observación de los medios, es decir, definir cuáles son los ajustes que requiere la política para adaptarse a los medios y qué consecuencias genera el que una democracia esté sometida a ese estrés comunicativo.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXI - N° 1 - Marzo, 2004

# Democracia partidaria y marketing político: ¿sin lugar para aficionados?\*

Dennis Kavanagh

**A**firmar que los partidos políticos se encuentran atravesando un período de crisis se ha convertido ya en una suerte de dogma generalizado. Escasa concurrencia a las urnas, menor identificación partidaria, caída en el número de afiliados y militantes, sumado a la pérdida de confianza en los partidos, son apenas algunos de los síntomas más visibles de esta crisis (Mair y Van Biezen, 2001). El compromiso cívico le está dando la espalda a los partidos políticos y al proceso electoral para encauzarse por otros carriles, menos mediatizados, como organizaciones o grupos que persiguen fines específicos. Simultáneamente, la crisis coincidió con el auge del marketing político. ¿Existe, entonces, una relación de causa y efecto?

Partiendo de un enfoque económico, Anthony Downs (1957) fue uno de los primeros en aplicar la lógica del marketing a la política y a la democracia. Postuló que los votantes y los políticos eran tan racionales como los

\* Este artículo fue presentado como ponencia en la Conferencia Internacional "Comunicación política en el mundo global", realizada por la Fundación Konrad Adenauer en cooperación con el Institut für Publizistik/Johannes-Gutenberg-Universität Mainz y el ZDF, celebrada los días 30 y 31 de octubre de 2003 en Maguncia, Alemania.

DENNIS KAVANAGH

Profesor en la School of Politics and Communications en la University of Liverpool. Es uno de los representantes más prominentes de la ciencia política británica en temas de política y comportamiento político en Gran Bretaña. Al respecto ha publicado más de veinte libros especializados y una gran cantidad de artículos. Entre los últimos se destacan: "The Powers Behind the Prime Minister" y "The British General Election of 2001".

economistas o el mercado, en donde los votantes eran como consumidores buscando la mejor compra y los políticos que hacían campañas para ganar votos, como hombres de negocios que buscaban vender sus productos. El análisis de Downs se sustenta exclusivamente en esta analogía. Sin embargo, un partido político se diferencia de una operación comercial en al menos dos aspectos relevantes: en primer lugar, un partido político en general hace campaña para constituirse en gobierno, por lo que la magnitud de sus ambiciones es infinitamente mayor a las de una operación comercial. En segundo término, un partido político reivindica la democracia interna, aunque puede haber diferentes graduaciones.

En ese sentido interpreto que la primera víctima de un marketing político que privilegia al votante común o al simpatizante con vinculaciones más bien débiles con el partido, fue la democracia partidaria interna y su respeto por la opinión de sus afiliados. De esta manera, es la última de una serie de tendencias que los analistas han venido señalando desde la última centuria como causales de la decadencia de la democracia interna.

## I.

Durante la primera mitad del siglo XX, los cambios operados en la organización y ética partidarias fueron mayormente consecuencia de un movimiento de política de masas con fuerte impacto en la dinámica interna y organización de los partidos. En la segunda mitad de la centuria fueron en su gran mayoría consecuencia del rápido cambio social y cultural que debilitó los fundamentos sociales de la militancia entre los votantes y derivó en el surgimiento de nuevos enfoques proselitistas, en particular, del marketing político.

Con su libro *Partidos Políticos* (1962), Robert Michels impulsó la discusión sobre la dinámica interna de los partidos. Es interesante que lleve como subtítulo “Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas en la democracia moderna”. Michels sostiene que al margen de las reglas formales internas de controles recíprocos, la organización tendió hacia una centralización del poder, a la oligarquía y la declinación de la democracia interna. La necesidad de contar con organizadores profesionales y líderes capaces de atraer votos hizo que el poder fluyera hacia estos dirigentes y derivó en una organización partidaria cada vez más verticalista en cuanto a la construcción de poder. Este análisis es anterior al auge del marketing político.

Otto Kirchheimer (1966) llega a un resultado similar analizando diferentes factores. Argumentó que la combinación entre cambio social, secularización y declinación de la ideología política debilitó los vínculos que existían entre los partidos y la sociedad en Europa Occidental. En particular, los partidos ideológicos comenzaron a tener dificultades para movilizar el apoyo suficiente aplicando los métodos y las consignas tradicionales. Por lo tanto, buscaron otras técnicas, incluidas las formas tempranas del marketing político. Kirchheimer notó tendencias tales como:

- menor influencia del afiliado
- reemplazo de las consignas específicas clasistas o religiosas por captación de votos entre todos los sectores de la población
- creciente independencia de la conducción del partido del sistema interno de controles recíprocos
- menor carga ideológica

Los partidos políticos dejaron de ser organizaciones integradoras, en las que el apoyo a un partido político formaba parte de una ideología que involucraba al vecindario, a los amigos y al grupo. Pasaron a convertirse en partidos políticos que buscan captar votos de todos los sectores (*catch all parties*), no importa la lealtad que puedan tener para con el partido. Más que ser la expresión reaseguradora de un compromiso profundo y de largo plazo, el voto se ha convertido en una relación transitoria, semejante a una relación de una noche, que tiene lugar una vez cada cuatro o cinco años.

Panbianco (1988) fue aún más lejos al sostener que los partidos políticos se habían convertido en organizaciones electoralistas profesionales, en parte, como resultado de la consolidación de las tendencias observadas por Kirchheimer y, en parte, como resultado de que los partidos depositaban cada vez más su confianza en especialistas reclutados de las consultoras, los medios y las agencias de publicidad. Mientras que Michels escribe sobre los efectos de la especialización y la burocracia, y Kirchheimer sobre desideologización, Panbianco habla de profesionalización. Pero todas estas expresiones son variantes de una misma tendencia en dirección a la despolitización y un debilitamiento de la vitalidad partidaria. Más recientemente, Katz (1995) y Mair (2000) han llamado la atención sobre el surgimiento del partido de cuadros. Éste se orienta hacia las elites; depende fuertemente del Estado o de simpatizantes con alto poder económico capaces de efectuar signi-



ficativos aportes a las arcas del partido; confía sus campañas a profesionales del marketing; carece de una masa importante de afiliados y no tiene mayor capacidad para movilizar votos. Los partidos tradicionales pueden contribuir a asegurarse su propia supervivencia adecuando el régimen de financiamiento público de los partidos o la asignación de espacios publicitarios en la televisión.

En principio, los “viejos” partidos políticos no necesitaban hacer marketing; se caracterizaban por:

Circunscripciones electorales que eran baluartes del partido como resultado de eventos históricos clave y de estructuras claramente diferenciadas. En uno de los primeros estudios sobre el comportamiento del votante –y su impacto en las campañas electorales–, Paul Lazarsfeld *et al.* (1948) lograron construir un índice de gran exactitud para las inclinaciones políticas (republicanas o demócratas) de votantes americanos, basados en sus ambientes sociales.

La necesidad de contar con militantes que transportaran el mensaje del partido, lo que demandaba de estos militantes un intenso trabajo en épocas de campaña. A cambio, el partido los recompensaba concediéndoles una cierta influencia.

Un mensaje distintivo, derivado de una base ideológica y/o de una circunscripción definida.

En buena medida, la campaña estaba dirigida a reasegurarse el apoyo de la militancia y a movilizar a los simpatizantes del partido.

Todos estos aspectos están hoy en retroceso, lo que ha llevado al actual *impasse* en las teorías sobre democracia interna. El marketing político ha sido una reacción a esa declinación, pero al mismo tiempo acelera el declive de la democracia interna en los partidos.

## II.

El marketing político es un compañero de ruta incómodo para la democracia partidaria interna, por varios motivos. En primer lugar, la democracia interna exige realizar conferencias, debates, votaciones, elaborar resoluciones y trasladarlas a los niveles superiores, todo lo cual insume mucho

tiempo. El marketing profesional, en cambio, privilegia líneas de comunicación cortas, una rápida clarificación de las propuestas y una pronta respuesta a los oponentes políticos. La existencia de medios de comunicación que informan las 24 horas del día sin dar tregua ha hecho que la democracia partidaria interna se volviera algo así como un lujo. El principio de la campaña moderna es la rapidez. Por consiguiente, la gente de marketing prefiere un partido centralizado, con un líder fuerte, que les permita tener acceso directo a quienes toman las decisiones clave, incluyendo al jefe del partido. Necesitan que sus interlocutores, que suelen ser los jefes del departamento de comunicaciones del partido, cuenten con un amplio margen de acción e independencia. Interesados por presentar un mensaje claro optan por sacrificar el debate interno. Lo más conveniente en estas circunstancias sería lo que Philip Gould, el estratega de campaña de Tony Blair, denomina “una estructura de mando unitaria”. Los militantes partidarios prosperan en el partido dirigido hacia adentro, los profesionales del marketing prefieren un partido dirigido hacia afuera. Ambos tipos de partidos ofrecen respuestas divergentes a la pregunta de quién es importante. Los primeros sostienen la necesidad de cortejar ante todo a los propios afiliados, los últimos entienden que lo importante es ganar votos.

Los profesionales del marketing le asignan gran importancia al triunfo electoral. A los militantes, en particular los llamados “puristas”, también les gusta ganar las elecciones, pero no al precio de traicionar los “principios” del partido o poner en juego los mecanismos democráticos. Consideran estos últimos casi un fin en sí mismo y por ende intocables. Un ejemplo paradigmático fue la experiencia hecha en 1959 por Mark Abrams, el primer encuestador privado del Partido Laborista. Comenzó una disertación sobre estrategia electoral con la siguiente declaración: “El objetivo a alcanzar por el laborismo es ganar las próximas elecciones generales”. Lo que era obvio para él no lo era tanto para los miembros del partido. Algunos estrategas laboristas consideraron la declaración una herejía, lo que dio lugar a una vigorosa discusión sobre la frase introductoria. Después de todo, los laboristas sabían quiénes eran sus seguidores –la clase obrera y los sindicatos– y éstos sabían cuál era el mensaje: el socialismo. No hace falta entrar en los detalles del duro revés electoral sufrido por los laboristas en 1959, el tercero en serie. Sin embargo, es significativo que uno de los principales pensadores del partido y estratega electoral, Dick Crossman, señalara luego de la derrota: “(...) quienes persiguen como

única meta (...) volver al gobierno me parece que no sólo malinterpretan la naturaleza del socialismo británico sino también el funcionamiento de la democracia británica” (1960).

El marketing enfoca su accionar fundamentalmente hacia la captación de votos, en particular de aquellos votos que el partido necesita conquistar para ganar las elecciones; en otras palabras, algunos votos son más importantes que otros e, infelizmente para los militantes, el marketing considera más importante asegurarse el voto de potenciales conversos o de potenciales desertores, y menos relevante apaciguar el ánimo de los simpatizantes tradicionales. Un caso paradigmático de militantes que rechazan este tipo de pensamiento electoralista y que se autoproclaman como intérpretes de la “mayoría silenciosa” desafiando todas las encuestas de opinión, fue la campaña de Barry Goldwater en las elecciones presidenciales de 1964 en los EE.UU. Otro caso similar fue la posterior campaña presidencial de George McGovern en 1972. En ambos casos, los “puristas” consideraban una hipocresía llegar a un compromiso y acercarse a algunas de las ideas de la oposición. La política era interpretada como una cruzada moral que iba más allá de las demandas concretas de los votantes. Ambos candidatos se precipitaron hacia estrepitosas derrotas. Por otro lado, Clinton, al tratar de revertir en la campaña de 1992 toda una serie de derrotas demócratas en las elecciones presidenciales, apuntó a los “Reagan-demócratas”, o a aquellos votantes que se definían como demócratas pero que habían votado a Reagan por no sentirse representados por el partido. En los momentos previos a las elecciones de 1997 Tony Blair se concentró en ganar los votos que en 1992 fluyeron hacia el partido conservador pero que se sintieron defraudados por su posterior política, así como en recuperar el ex voto laborista (Gould 1999). Tener en cuenta los resultados de las encuestas y las opiniones de los *focus groups* (muchas veces conservadores en lo social y económico) tuvo como consecuencia que la dirigencia laborista desplazara las políticas y la retórica del partido hacia el centro político, un campo dominado en los años anteriores ampliamente por la derecha. La estrategia disgustó a los militantes, que se quejaron de que sus voces eran ignoradas y de que el partido, en su afán por asegurarse el voto de la clase media de y la “Gran Bretaña media”, se estaba convirtiendo en una organización que, más que construir preferencias, se acomodaba a las preferencias. Muy posiblemente, Philip Gould, lejos de mostrarse compungido, haya pensado en

Crossman cuando escribió: “El Nuevo Laborismo debería estar obsesionado por ganar. Ganar tiene que ser la meta central de la política porque sólo estando en el poder se puede iniciar la verdadera política” (Gould 1999, p. xviii).

En un partido que respeta el principio de la democracia interna, los afiliados juegan un papel importante en la definición de la política y la elección de sus dirigentes. Además, las actividades que desarrollan y las actitudes que articulan les otorgan una influencia decisiva en la ética y la imagen del partido. En *Law of Curvilinear Disparity* (1973), J.D. May analiza la tendencia que existe entre los afiliados más activos a ser más extremistas que los menos activos, los votantes del partido o incluso los representantes legitimados por el votante común. Encuestas efectuadas entre los delegados a las Convenciones de Republicanos y Demócratas revelaron que los primeros son decididamente más conservadores que los simpatizantes del partido y que los últimos son más liberales que los votantes demócratas (un punto de vista diferente de las tendencias más recientes ofrece Norris, 1995).

El mejor ejemplo de esta tendencia en la política británica lo brindó el Partido Laborista en las elecciones generales de 1983. Fueron quizás las elecciones en las que más democráticamente se elaboró la plataforma electoral, diseñada por la convención y los militantes. Sin embargo, muchas de las políticas aprobadas se ubicaban a la izquierda de las opiniones sustentadas por los votantes laboristas o, incluso, por los diputados laboristas y por lo tanto eran muy poco representativas del partido (Crewe, 1982, 1983). El laborismo se encaminó nuevamente hacia una derrota estrepitosa. En el informe que sometió a la Convención Partidaria, el secretario general del partido, Jim Mortimer, sostuvo que a pesar de la humillante derrota sufrida en las elecciones no había necesidad de cambiar la política: “No es la política del partido sino la opinión pública la que debe cambiar”. Previo a las elecciones de 1979, este mismo criterio estuvo presente cuando el tesorero del Partido Laborista, Norman Atkinson, se opuso a gastar dinero del partido para realizar encuestas privadas y sostuvo que los puntos de vista de sus militantes partidarios locales eran un mejor barómetro de la opinión pública (Butler y Kavanagh, 1980, p. 272). Éste es el clásico ejemplo de un político que basa sus opiniones en afirmaciones sin sustento (Lees-Marshment 2001). El laborismo era el equivalente británico a las campañas de Barry Goldwater y George McGovern.

Finalmente, el marketing político suele fortalecer la dirigencia del partido en dos aspectos. Uno es su habilidad para determinar el mensaje central del partido. Antigüamente, las campañas se hacían en forma descentralizada en varios cientos de circunscripciones. Hoy, en cambio, el cuartel central del partido controla la producción de mensajes televisivos y radiales, avisos en medios gráficos y afiches a nivel nacional, y puede producir en forma centralizada los contenidos de los correos directos que luego serán distribuidos en forma local. El segundo aspecto es que la menor identificación con el partido y la creciente influencia de la televisión y del marketing fomentan el proceso de personalización de la política. El candidato se convierte en el referente de los medios de comunicación y del mismo partido (Swanson y Mancini 1996). Al enfocar la televisión su interés en el candidato, éste termina por transmitir el mensaje del partido a través de su figura. La disciplina partidaria se exige para con el dirigente y el mensaje central. Se desincentiva toda disidencia interna, o incluso el propio debate, así como cualquier otra actividad que pueda ser interpretada por el público como signo de debilidad del candidato. Como consecuencia de esta estrategia se han debilitado los partidos políticos como cuerpos colectivos. En ciertas circunstancias, para los candidatos también puede llegar a ser ventajoso tomar cierta distancia del partido con la intención de captar votos “personales” o también atraer votos de otros partidos. Reagan y Clinton en los EE.UU. y Thatcher y Blair en Gran Bretaña eran particularmente adeptos a esta triangulación. En consecuencia: “La estrategia del liderazgo espacial permite al presidente seguir formando parte del gobierno y al mismo tiempo tener la oportunidad de desentenderse selectivamente de muchos de sus efectos reales y supuestos.” (Foley, 2000, p. 30) Foley escribe sobre los EE.UU. y Gran Bretaña, pero el concepto es igualmente aplicable a otros países.

El uso de tecnologías de vanguardia en las campañas electorales modernas también hace que los soldados rasos y las bases se vuelvan menos importantes. Modalidades tales como las campañas de puerta en puerta (*canvassing*), la presencia en actos proselitistas de masas y muchas otras actividades electorales tradicionales están perdiendo terreno. Operaciones como correo directo o *telecanvassing* (que puede estar referido a leer un mensaje elaborado en forma central) no necesariamente requiere de la cooperación de los militantes. Estas tareas pueden ser realizadas por personas contratadas especialmente a tal efecto como ocurre también en el caso de la publicidad, los mensajes

que se difunden por radio y televisión o las encuestas de opinión. El partido político moderno se parece cada vez más a una operación de *franchising*, en la que se compra conocimiento en la medida y en el momento en que se lo necesita.

En gran parte, el concepto de profesionalización de la campaña está definido en términos de marketing. Un partido profesional es aquel que tiene objetivos claros, es disciplinado, adhiere a un mensaje cuyos contornos fueron definidos científicamente, implementa su comunicación de manera eficaz y se muestra unido. Las tendencias analizadas determinaron el surgimiento de nuevas dirigencias partidarias y el ascenso de profesionales en marketing y comunicación con vínculos marginales o de corto plazo con el partido. Su influencia, obviamente, es mayor durante las campañas electorales, pero también han entrado al gobierno y pueden llegar a retener su influencia en forma casi continua debido al surgimiento de la llamada campaña permanente en la política moderna. También son los que llevan la voz cantante en la agenda de los titulares.

Richard Rose (Rose, 2001, p. 105-106) indica que Alastair Campbell, secretario de Prensa de Tony Blair, y Peter Mandelson, fueron los miembros de gabinete más mencionados en el primer año del gobierno laborista de 1997, con excepción de Gordon Brown, el ministro de Hacienda. Mientras que Michels apuntaba a la organización ensalzando el rol de los burócratas, el marketing ha visto el ascenso de los consultores de opinión en los partidos políticos: consultores en campaña, expertos en escribir discursos, agencias de publicidad y, en particular en los Estados Unidos, *fundraisers*. Claro que es necesario mantener un sentido de equilibrio en estos últimos puntos. El marketing no se adueñó (todavía) del alma y vida de los partidos. Los líderes políticos en Europa Occidental todavía creen ser expertos en opinión pública, están dispuestos a respaldar su propia intuición, sacar lecciones de la experiencia y hacer lo que les permite sentirse cómodos. Los profesionales del marketing deben moverse con cautela cuando se trata de hacer política, incluso cuando se sienten obligados a desafiar las posiciones partidarias en virtud de que son éstas las que hacen que el partido o el candidato no logre obtener la cantidad suficiente de votos. Los políticos siguen ocupando puestos clave en los órganos que toman la decisión final. Y sin embargo...

### III. Conclusión

Quienes adhieren a las modernas teorías elitistas argumentan que la democracia partidaria interna no importa mucho. Sostienen que mientras existan diferentes partidos entre los que puedan elegir los votantes, no deberíamos preocuparnos demasiado por tendencias oligárquicas en el interior de los partidos. Muchos autores (Duverger, 1954; McKenzie, 1963; Maravell, 2003) han sugerido que la democracia partidaria interna puede ser indiferente al buen gobierno y la eficacia electoral del partido. En la inmortal frase de Sidney Webb sobre los militantes laboristas, éstos son “fanáticos, maniáticos y extremistas”. Lo que los dirigentes partidarios parecen querer son miembros siempre dispuestos a vitorear a sus líderes (proveyendo el necesario público entusiasta que sirva de marco para los eventos y discursos televisados) o generosos contribuyentes financieros (en ausencia de un financiamiento público). Lo que los dirigentes no quieren son militantes que critiquen, formulen demandas “imposibles” de realizar u ofrezcan su apoyo a otros partidos o corrientes. Pero si se resta importancia a incentivos tales como elección de los dirigentes y diseño de las políticas, los únicos que posiblemente puedan reclutarse para los partidos políticos son aquéllos que deseen embarcarse en una carrera política. En ese caso serían todos caciques y ningún indio. En la medida en que los partidos se conviertan en cáscaras vaciadas de contenido, corren el riesgo de ser absorbidos por otros grupos.

Por el momento, los líderes partidarios sienten todavía la necesidad de tener en cuenta la opinión de la militancia, aunque más no sea en apariencia. El Nuevo Laborismo ha vuelto a focalizar la retórica y las técnicas de la democracia en sus miembros. Para legitimar su reforma política y las plataformas electorales de 1997 y 2001, Tony Blair sometió los candidatos y las políticas propuestas a una votación general en el partido, con lo que las decisiones ya no quedaron en la órbita de los militantes. El Partido Conservador ha seguido por ese mismo camino. Pero el ejercicio democrático está controlado desde la central del partido, los miembros sólo pueden apoyar o rechazar la propuesta que es sometida a su consideración. Se trata de una suerte de régimen plebiscitario que combina democracia con elitismo. Michels rápidamente hubiera entendido lo que un analista llamó “democracia como emasculación” (Webb, 1994). No obstante, es un caso positivo de afiliados activos en contraposición a otros meramente pasivos. Participar activamente desde un partido político es una forma de compromiso cívico,

una oportunidad para cooperar desde lo público, un instrumento para construir capital social. En ese sentido, los afiliados podrían volver a jugar un importante rol mediador entre el partido y los medios, por un lado, y el público, por el otro. Una marca (llámese Nuevo Laborismo o Conservadurismo Compasivo) es probablemente más efectiva si es aceptada y presentada por sus miembros activos. Éstos son más capaces de explicar el significado de los eventos políticos y la información brindada por los medios en forma personalizada a amigos y vecinos. Es archisabido que en Gran Bretaña la actividad partidaria local hace a la diferencia cuando las elecciones se ganan o se pierden por muy escaso margen (Seyd - Whiteley, 2002; Denver - Hands, 1998).

Claro que ésta no es la forma en la que los columnistas escriben sobre las campañas electorales. Prefieren analizar el resultado de las elecciones en términos de éxitos o fracasos de marketing. A los medios les gusta “desenmascarar” o escribir “la historia oculta” de las elecciones. Nos encontramos entonces con notas tales como “El marketing de Maggie Thatcher” o “Vendiendo al Presidente” (Nixon, Reagan, los dos Bush). A menudo, estas notas se escriben con la venia de las consultoras, que tienen un interés comercial en este tipo de historias. Quieren poner de relieve el papel que jugaron en la conquista de la victoria y tomar distancia del fracaso. Los autores escriben cada vez más acerca del proceso, la estrategia y el juego de la campaña electoral. Para concluir: el marketing político fue la respuesta a la declinación de los partidos políticos, en particular las organizaciones de tipo electoralistas, pero simultáneamente es también la causa de la menor vitalidad interior de los partidos.

### Referencias bibliográficas

- BUTLER, D. - KAVANAGH, D. (1984). *The British General Election of 1983*, Macmillan.
- CREWE, I. (1982). “Labour and the Electorate”, en D. Kavanagh ed. *The Politics of the Labour Party*, Allen & Unwin.
- CREWE, I. (1983). “How to Win a Landslide without Really Trying”, en A. Ranney and H. Penniman (eds.) *Britain at the Polls 1983*, AEI.
- CROSSMAN, R. (1960). *Labour in the Affluent Society*, Fabian Society.
- DENVER, D. - HANDS, G. (1997). *Modern Constituency Electioneering*, Frank Cass.



- DOWNNS, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*, Harper Collins.
- DUVERGER, M. (1954). *Political Parties*, Methuen.
- FOLEY, M. (2001). *The Rise of the Presidency*, Manchester University Press.
- GOULD, P. (1999). *The Unfinished Revolution*, Little Brown.
- KATZ, R. - MAIR, P. (1995). "Changing Models of Party Organisation: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, vol. 1 pp. 5-29.
- KIRCHHEIMER, O. (1966). "The Transformation of the Western European Party Systems", en M. Weiner and J. LaPalombara eds., *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press.
- LAZARSELD, P. et al. (1948). *The People's Choice*, Columbia University Press.
- LEES-MARSHMENT, J. (2001). *Political Marketing and British Political Parties*, Manchester University Press.
- MAIR, P. and VAN BIEZEN, I. (2001). "Party Membership in Twenty European Democracies", *Party Politics*, vol. 7, pp. 5-21.
- MARAVELL, J. (2003). "The Political Consequences of Internal Party Democracy", Working Paper 2003/190, Madrid.
- MAY, J. (1973) "Opinion Structure of Political Parties; the Special Law of Curvilinear Disparity", *Political Studies*, vol. 21 pp. 133-51.
- McKENZIE, R. (1963). *British Political Parties*, Heinemann.
- MICHELS, R. (1962). *Political Parties*, Free Press.
- NORRIS, P. (1995). "May's Law of Curvilinear Disparity Revisited", *Party Politics*, vol. 1, pp. 29-49.
- PANEBIANCO, A. (1988). *Political Parties. Organisation and Power*, Cambridge University Press.
- ROSE, R. (2001). *The Prime Minister in a Shrinking World*, Polity.
- SEYD, P. and WHITELEY, P. (2002). *Labour's New Grassroots*, Palgrave.
- SWANSON, D. and MANCINI, P. eds. (1996). *Politics, Media and Modern Democracy*, Praeger.
- WEBB, P. (1994) "Party Organisational Change", en R. Katz - P. Mair (eds.) *How Parties Organise*, Sage.

## RESUMEN

Afirmar que los partidos políticos están atravesando un período de crisis se ha convertido ya en una especie de dogma generalizado. El compromiso cívico le está dando la espalda a los partidos políticos y al proceso electoral para encauzarse por otros carriles, me-

nos mediatizados, como organizaciones o grupos que persiguen fines específicos. Simultáneamente, la crisis coincidió con el auge del marketing político, que fue la respuesta a la declinación de los partidos políticos, en particular las organizaciones de tipo electoralistas, pero simultáneamente es también la causa de la menor vitalidad interior de los partidos.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXI - Nº 1 - Marzo, 2004

# La política resignificada desde la televisión

Valerio Fuenzalida

No es necesario dedicar mayor espacio para justificar la pertinencia de debatir la relación entre TV y política, el medio al cual se le ha atribuido el mayor impacto en el ejercicio de la actividad política desde la segunda mitad del siglo XX en adelante. En efecto, la TV ha provocado atracción, deslumbramiento y creencias mágicas en su omnipotencia política. También ha sido considerada por algunos científicos como la causa de la decadencia apocalíptica de las relaciones sociopolíticas y algunos dirigentes se sienten incluso victimizados por la TV. Pero efectivamente es cierto que la TV cambia ciertos aspectos de la política y acentúa algunas contradicciones inherentes al quehacer político que luego mencionaremos, y que genera en el interior de los propios partidos políticos un importante enfrentamiento entre los científicos

VALERIO FUENZALIDA

Productor chileno de TV. Investigó durante varios años el proceso de recepción de la TV por parte de la audiencia. Se desempeñó por una década como jefe de Estudios Cualitativos en la Dirección de Programación de Televisión Nacional de Chile. Ha impartido talleres de entrenamiento en géneros televisivos y en investigación de la audiencia para canales televisivos y universidades latinoamericanas. Profesor en la cátedra UNESCO de Comunicación Social. Autor de numerosos libros (*Televisión Abierta y Audiencia en América Latina* es uno de los más recientes) y artículos sobre TV. Actualmente trabaja como consultor privado para canales de TV. Profesor del Magister en Comunicación Social de la Universidad Diego Portales. Director del Diplomado en Estudios de Audiencia en el Instituto de Estudios Mediales de la Facultad de Comunicaciones en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Editor asociado de la revista *Telos* en Madrid.

críticos escépticos (o apocalípticos ante la pretendida mala influencia de la TV) con los *practitioners* encargados de las estrategias comunicacionales en las campañas electorales, el diseño de la imagen corporativa del partido y el asesoramiento acerca de la presencia de los dirigentes políticos en diversos espacios de la pantalla.

Una reciente síntesis de estos problemas se encuentra en los importantes estudios reunidos por Frank Priess en el texto *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada* (Priess, 2002). Este artículo, sin embargo, subraya un aspecto insuficientemente destacado, al menos en el debate latinoamericano, como es el de la introducción de *la perspectiva de la audiencia receptora televisiva de la región ante la política*, aspecto en el cual el autor ha tenido una larga experiencia profesional dentro de departamentos de estudios de la audiencia en canales de TV. Desde esta perspectiva aparecen nuevas formas de comprender, en *el sentido del Verstehen cualitativo*, los cambios en la percepción de la política por parte de la ciudadanía constituida en audiencia televisiva dentro de la situación existencial del hogar-familia.

Como nota previa conviene advertir que *la relación TV y política no puede aislarse de la historia socio cultural de cada país*, incluso de las diversas regiones de cada país. Esa relación no es unívoca en todo el mundo, sino que es variable según la historia política de cada país y el grado de práctica e interiorización de la cultura política. La relación cambia, como se verá, si el régimen electoral es presidencial o parlamentario; cambia según las leyes que regulen el sistema general de medios y, en particular, de la legislación televisiva, esto es, si ella permite o prohíbe la publicidad política pagada y si obliga a emitir publicidad gratuita y proporcional por canales de TV en períodos electorales. Por lo tanto, las tendencias que pueden detectarse en las relaciones TV y política son más particulares que universales y no deben ser tomadas como verdades inamovibles.

También como breve nota previa, es preciso añadir que muchos cambios en las concepciones y en la actividad socio política no pueden atribuirse a la influencia de la mediatización de la política o a la llamada “americanización”, esto es, a la profesionalización del marketing político. *Muchos profundos cambios en la política son tributarios más bien de las enormes transformaciones que han ocurrido y que siguen ocurriendo*. Con el fin de la guerra fría, muchos problemas internos de cada país adquieren un diagnóstico más común y transversal en lugar de los antiguos diagnósticos de clases enfrentadas. En efecto, al menos en

Occidente no tienen viabilidad política sino los proyectos dentro de la democracia occidental y del sistema capitalista de mercado. El cuestionamiento al mercado y a la democracia representativa es más bien de tipo reformista, y las restringidas aspiraciones por un cambio radical aparecen actualmente como un utopismo sin viabilidad real en plazos previsible (Brünner Moulian, 2002). La búsqueda de la focalización en las actividades del Estado y una mayor eficiencia en el servicio público así como la vigorización de la sociedad civil, son tendencias que no podrían ser atribuidas sólo a la mediatización de la política. La acentuación de los bloques regionales como la Unión Europea y los tratados multilaterales o bilaterales de libre comercio estimulan relaciones internacionales más pragmáticas de país o región que partidarias o ideológicas. Ante la globalización, muchos políticos acentúan la búsqueda de visiones estratégicas nacionales. En política internacional, muchos importantes medios de comunicación tienen planteamientos editoriales que difieren muy poco de las políticas internacionales de los gobiernos de sus países, como las cadenas televisivas privadas norteamericanas en algunos conflictos recientes. El diario francés *Le Monde* prácticamente no difiere editorialmente de la política del gobierno francés, al menos en relación con América Latina.<sup>1</sup> Estos cambios recientes, más bien independientes de la mediatización de la política, deben ser rápidamente señalados aquí, pero no pueden ser subvalorados, aun cuando no se comparta la ideología del fin de las ideologías y, por el contrario, sea perfectamente necesario debatir cuáles son las ideologías hoy invisibles pero presentes.

## I. Dos características de la comunicación televisiva

Vamos a destacar dos características culturales privilegiadas por la comunicación televisiva, las cuales efectivamente van a tener fuertes repercusiones en la relación de los ciudadanos con la actividad política y van a revelar ciertas contradicciones.

### A. La naturaleza intrínseca del lenguaje televisivo

Una primera característica cultural es la naturaleza intrínseca del lenguaje televisivo. La sociosemiótica ha tornado hoy ingenua la comprensión ampliamente vulgarizada de que el lenguaje televisivo sería homólogo al

lenguaje lecto-escrito, y que, por tanto, los problemas de la política con la televisión se resolverían con un mejor uso del medio por parte de profesionales más cultivados. Actualmente se acepta que la TV ha masificado un lenguaje cualitativamente diferente al lenguaje verbo-conceptual. Los signos audiovisuales son de carácter concreto y dentro del repertorio de signos concretos posibles de ser puestos en pantalla, los más atrayentes a la percepción humana son los rostros y cuerpos de hombres y mujeres, signos corporales con una fuerte incidencia afectiva. El semiólogo Eliseo Verón (2001) ha destacado que, finalmente, la comunicación televisiva –y en particular la comunicación política por TV– se hace a través de los “cuerpos significantes”. Son los cuerpos y rostros, oral y visualmente compareciendo en pantalla, quienes constituyen los signos de comunicación; no son los conceptos verbo-rationales –del discurso escrito o percibido auditivamente– los que llevan el peso de la comunicación televisiva. Los problemas son, pues, no de uso, sino de la propia naturaleza del nuevo código televisivo en operación social, con sus capacidades expresivas diferentes y sus limitaciones (Fuenzalida, 2002).

Este profundo cambio cultural en el lenguaje comunicacional predominante y masivo trae al menos dos consecuencias para la comunicación política: *el lenguaje audiovisual predominante privilegia una comunicación personalizada y corporalizada*. Tendrán ventajas aquellos políticos que con su cuerpo establezcan una mejor comunicación; esto es, el político exitoso requiere hoy de más atributos que antes de la comunicación televisiva.<sup>2</sup> Pero, adicionalmente, este tipo de comunicación visual-afectiva y personal-corporal entra en contradicción con una manera altamente racional de hacer política. En efecto, la política se ha definido tradicionalmente como una manera racional de articular, a través del diálogo verbal, los diferentes intereses de los ciudadanos. Parecería, entonces, que tal racionalidad ahora quedara relegada más bien al interior de las negociaciones verbales de la clase política, pero que la relación televisiva con los electores fuera más bien de persuasión y seducción. Pero ésta es una contradicción pretelevisiva e inherente al quehacer político: la seducción demagógica siempre ha sido una amenaza en el quehacer político; y el populismo, desde la retórica, puede ser definido como una comunicación seductoramente engañosa. El cambio introducido por la TV son los nuevos códigos a disposición de la seducción populista. Sin embargo, aquí ya aparecen dos contradicciones relevadas con la masificación de la comunicación televisiva, y que será necesario retomar.

## B. La situación de recepción televisiva en el interior del hogar-familia

Una segunda característica de la actual TV es la situación de recepción televisiva en el interior del hogar-familia. Esta característica nos interesa por las consecuencias que tiene en relación con la política. Sin embargo, a diferencia de la anterior característica, intrínseca al lenguaje televisivo, la recepción en el hogar es un rasgo social que pudo haber sido diferente, como ocurre con la recepción del cine y el teatro en salas públicas. En efecto, la amplia dotación de receptores de TV en cada hogar podría no haber ocurrido. Ello nos parece difícil de imaginar, ya que la sociedad occidental –y las diversas culturas actuales– han ido evolucionando en sus aspiraciones hacia un hogar por familia nuclear, y cada hogar ha sido dotado de todos los equipamientos imaginados por las industrias modernas. Pero esta situación no es intrínseca al lenguaje televisivo, sino más bien resultado de la organización hogar-familia, que es diferente en sociedades con predominio de la familia extendida, de organización tribal, bajo los proyectos israelitas del *kibbutz*, y hubiera sido diferente si las comunas comunistas en China y la primitiva URSS no hubiesen sido discontinuadas y explicadas como formas de organización para épocas de gran pobreza. El hecho es que actualmente predomina ampliamente la tendencia hacia el hogar nuclear –con diversas variaciones: biparental, monoparental, personas solas, y otras– y, por lo tanto, la recepción televisiva ocurre sustantivamente en los hogares privados. Sólo recientemente la etnografía ha comenzado a estudiar esta situación de recepción televisiva y a formular conclusiones comparativas acerca de las diversas situaciones de recepción, y de cómo esas diversas situaciones *influyen en la construcción del significado de los mensajes* (Fuenzalida, 2002).

Pero esta recepción televisiva dentro del hogar-familia se inserta en un más amplio y controvertido *ethos*socio-cultural actual, según el cual las personas han revalorizado la vida cotidiana del hogar y la familia, la calidad de las relaciones afectivas, el placer, la lucha por mejorar esa calidad de vida en su dimensión de consumo de bienes materiales junto con el disfrute de bienes afectivos y estéticos. Para responder a este nuevo contexto se han creado canales televisivos de cable como Gourmet y Casa, que exhiben contenidos especializados acerca de la vida en el hogar: cocina, vinos, decoración, jardinería, etc. Tal nuevo contexto afectivo-cultural aparece como una reacción a la preeminencia de la vida socio-política y al actuar público que,

desde la Ilustración en adelante, fue considerado como el espacio únicamente significativo para la vida humana. El ámbito de la vida privada fue desvalorizado; aun más: algunas ideologías descalificaron la vida cotidiana privada como el espacio de la alienación psicológica e histórica. Según ellas, sólo en la vida pública y profesional se podrían desarrollar las potencialidades humanas y participar en la historia.

La investigación de la recepción televisiva en el seno del hogar, primeramente con las *verbalizaciones* recogidas a través de la técnica de *focus group* y ahora con las técnicas etnográficas dentro del hogar, está documentando que *la política está en proceso de reconceptualización*. Es desde las vivencias existenciales en esta situación privada que los ciudadanos-televidentes tienden a valorar el concepto, el quehacer, y los desempeños de los políticos. El hogar es la situación existencial del consumo, y también del subconsumo y vivencia de la dureza de la pobreza latinoamericana, y de los malos servicios a los ciudadanos en educación, salud, seguridad, habitación y equipamiento barrial. La política y los políticos tienden, entonces, a ser apreciados finalmente en tanto contribuyen a mejorar la calidad de vida experimentada desde el hogar del ciudadano-televidente. Pero también la TV acentúa estas percepciones, al exponer a los diversos habitantes del hogar a los productos y servicios ofrecidos por la publicidad televisiva (en el lenguaje visual afectivo ya mencionado) y a modelos de vida y de consumo exhibidos por diversos programas informativos o de ficción.

*La TV, entonces, acentúa la percepción de la política ligada a la satisfacción de aspiraciones vinculadas con la calidad de vida experimentada desde el hogar.* Esto ha llevado al voto electoral primordialmente de premio o castigo según las percepciones de bienestar.<sup>3</sup> Es cada vez más difícil para los políticos explicar a los ciudadanos los indicadores objetivos de calidad de vida si ellos no son experimentados subjetivamente en el ámbito del hogar. En este contexto se acentúan las contradicciones entre los indicadores objetivos y subjetivos de calidad de vida, y al emerger hacia el primer plano de evaluación la satisfacción de necesidades en el corto plazo, se vuelve más difícil para el político explicar los tiempos de maduración para medidas que sólo pueden fructificar en el mediano plazo –y cuyos resultados no siempre pueden ilustrarse de modo adecuado con el lenguaje audiovisual (cuestión posible, por ejemplo, con la tolerancia a las incomodidades ante obras de mejoría en calles y carreteras– con fecha anunciada de término). Nuevamente, el populismo tiene un campo abonado para vender ilusiones de corto



plazo que al no poder cumplirse introducen la desilusión, el desencanto, el escepticismo ante la política y, en muchos casos, la rebelión, que culmina en la ingobernabilidad.<sup>4</sup> El analista Rosendo Fraga a menudo recuerda que desde la década del 90 en adelante, son cuatro o cinco los gobiernos latinoamericanos que han logrado terminar normalmente su período dando paso a otro electoralmente elegido. En el resto de los países, los gobiernos han caído por la ingobernabilidad social.

En los siguientes párrafos vamos a analizar con más detalle algunas consecuencias para la actividad política de estas dos características de la actual comunicación televisiva.

## II. Algunas consecuencias

### A. El desplazamiento de la visibilidad

*Con la comunicación televisiva, la visibilidad del político se desplaza desde la plaza pública hacia el hogar* (Thompson, 2000). En la plaza pública, el líder político podía estar alejado físicamente, al punto de que se podía percibir mejor su voz (natural o amplificada) que su rostro. En la situación de comunicación de la plaza, la retórica del discurso oral requería una voz potente, un fraseo con entonaciones marcadas para los aplausos, ovaciones y rechiflas. La voz y su tono enfervorizador eran las herramientas privilegiadas de comunicación ante la multitud masiva de las ciudades importantes (época consonante con el concepto social y comunicacional de “masa”). Por las dificultades de desplazamiento físico, los políticos tenían poca oportunidad de visitar con frecuencia a sus electores en pueblos alejados y localidades con pocos habitantes. La comunicación a través de la radio, primero, y a través de la TV, luego, cambió radicalmente la relación del político con sus electores. Cambió progresivamente la situación de recepción desde la plaza hacia el hogar; la TV presentó un rostro cercano con gestos visibles, y así la personalización corporalizada de la comunicación televisiva introdujo una relación de mayor intimidad. A esta cercanía hubo que adaptar la retórica oral y el tono de voz, que se volvió más coloquial. Al cambiar la situación de recepción, cambiaron los destinatarios. Ya no serán sólo los militantes ardorosos pero anónimos de la plaza y la calle, sino potencialmente todos los ciudadanos que disponen de radio y TV: los partidarios

por reforzar, los opositores para hacer dudar y convertir y los dudosos para persuadir. Todos ellos pueden ahora ser interpelados y, por lo tanto, el discurso ya no puede tener como enunciatarios a los camaradas o compañeros partidarios, ni tampoco a los conciudadanos en general, sino “a todos los amigos que me reciben en su hogar. Con la relación virtual de intimidad y personalización cambian la retórica y el tono, para adoptar términos de interpelación vocativa diferentes, y un carácter más cercano, dialogal, amistoso de complicidad y de afecto.

## B. Lecturas de la audiencia televisiva acerca del político

Por mucho tiempo se ha creído que la audiencia sería una receptora pasiva de los signos televisivos. Pero no es así: la audiencia ha ido aprendiendo acerca del medio a través de su experiencia, de conversaciones y lecturas, y por ello sabe cada vez más acerca de la televisión, ha aprendido a discriminar activamente la información que le parece creíble y tiene gustos sobre programas entretenidos o aburridos. La idea de ciertos políticos en el pasado era que bastaba aparecer en TV, esto es, adquirir visibilidad, para ser automáticamente valorado como elegible. Pero muchos cambios en la concepción ciudadana acerca de qué atributos constituyen un político capaz muestran que *la audiencia distingue crecientemente la visibilidad televisiva de los políticos de su capacidad*.<sup>5</sup> En efecto, la lectura televisiva de la política desde las necesidades de la vida cotidiana en el hogar *tiende a valorar en un político los atributos ejecutivos de resolución de problemas y de gestión eficiente y creativa*. Por lo tanto, la visibilidad es condición necesaria pero no suficiente, ya que la audiencia busca cada vez más discernir si acaso en la persona del político presente en pantalla aparecen signos orales y corporales que permitan leer credibilidad y confiabilidad, carácter y personalidad, trayectoria y experiencia como realizador, trato considerado y relación empática con las personas. Negativamente, la audiencia aprende a percibir los anti-atributos de un político: no creíble y poco confiable, esto es, seductor y engañoso, carácter débil, inexperto e inepto, maltrato a los ciudadanos, y otros (y que pueden ser destacados por sus oponentes para constituirse en una grave amenaza). Aquí la TV está reforzando un importante desplazamiento en la percepción ciudadana desde la política como debate y articulación verbal –típica de la política del iluminismo burgués– hacia un rasgo ejecutivo realizador para mejorar la calidad de vida cotidiana. Este desplazamiento que refuerza

la comunicación televisiva es consonante con el mayor aprecio que aparece en repetidas encuestas de opinión pública acerca de los políticos con funciones ejecutivas –como alcaldes, ministros y funcionarios administrativo-ejecutivos– por sobre las funciones deliberantes parlamentarias.<sup>6</sup> El mecanismo de los senadores nacionales de Italia, elegidos proporcionalmente según el total de los votos partidarios, aparece como un contrapeso a este nuevo contexto y permite tener en el Parlamento personalidades de gran valor académico político, pero que no podrían competir electoralmente como políticos ejecutivo-realizadores.

Con relación a géneros televisivos y presencia política, en los 90 fue patente en Chile el desinterés de la audiencia por programas de debate y foro político, géneros muy tradicionales pero suprimidos en los 17 años de dictadura y, en cambio, la valoración de los políticos que comparecen en programas de servicio público relacionados con necesidades cotidianas que dan orientaciones y soluciones y a veces excusas a la audiencia. Los programas de debate político a menudo son incomprensibles para la audiencia por su lenguaje altamente técnico, y provocan incluso la percepción por parte de la ciudadanía de que los políticos amplifican disputas escenográficas por motivos histriónicos y olvidan que su tarea primordial no es argumentar/actuar, sino resolver los problemas de los ciudadanos. Es en este contexto que comienzan a aparecer en la década del 90 los canales de TV cable del Parlamento en América Latina. Constituyen una respuesta de visibilidad facilitada por la tecnología, pero el real aprecio de la ciudadanía sólo se logrará en tanto ella pueda comparecer en esos canales, más que como espectadora del “espectáculo del Parlamento”, dialogando con los parlamentarios en torno a los problemas cotidianos.

### C. Periodismo investigativo de denuncia

En un ámbito más amplio, pero en el cual se incluye la TV, es posible advertir una tendencia a mayores roces entre periodismo y política. Estos roces tienen una historia larga, ya que la lucha por la libertad de opinión y expresión ha sido justamente contra los políticos en el poder. Sin embargo, ahora adquiere nuevos énfasis. Por una parte, los políticos buscan instrumentalizar a los periodistas de acuerdo con sus estrategias, contratándolos como asesores de comunicación y relaciones públicas, o estableciendo oscuras relaciones privilegiadas. Por otra parte, los propios periodistas y los

medios, al operar en un medio con menos alianzas ideológicas y más tributario de las audiencias, acentúan las prácticas de vigilancia y denuncia del actuar político corrupto o desdorado. Según Thompson (2000b), el hurgar periodístico en la vida privada de los políticos tiene menos el antiguo carácter de “chismorreo” y adquiere más bien la función de testear el doblez o la entereza de personalidad, y la confiabilidad del representante, y al hacerlo se haría entrega de información de valor público a la audiencia para que los ciudadanos tomen decisiones políticas. Tal información sería altamente valorada por la audiencia de los medios y sería comprendida como parte de la función de vigilancia anticorrupción de los medios. Los pactos entre políticos y medios se hacen crecientemente insostenibles en un ambiente de competencia dramática por las audiencias. Las leyes de desacato, y de protección de la vida privada y honra de las personas públicas tenderán a la laxitud, en comparación con esa misma protección a los privados. Es un nuevo ambiente mucho más tenso para los políticos, pero ciertamente es un ambiente apreciado por las audiencias como contribución a la transparencia y rectitud de los personajes públicos, que manejan un creciente poder económico y de seducción medial.

Esta información de denuncia –que aparece como el horizonte previsible– requiere ser complementada por un abanico de diversos géneros de información a la ciudadanía; esto es, la calidad de la información política en TV no puede ser medida sólo por la cantidad de minutos diarios en el género de noticiarios, sino por la permanente presencia de otros géneros que profundizan en el acontecer, como los reportajes, las entrevistas, los resúmenes semanales, los programas temáticamente especializados, y otros. A la TV pública, en lugar de la propaganda oficialista, le cabe una importante tarea de poner estándares de calidad informativa, con una variedad de géneros de atracción masiva.

#### D. Ciudadanía en el hogar

La investigación de la percepción televisiva de la política desde su recepción en el espacio-tiempo psicológico-cultural del hogar también pone en el tapete la nueva imbricación de lo público-privado. Algunos nuevos tipos de programas radiales y la TV introducen una reconceptualización de lo público a partir de la vida cotidiana familiar, porque el hogar es la situación de la vivencia subjetiva del subconsumo, de la percepción existencial de la pésima

calidad de los servicios públicos y de la experimentación familiar del maltrato de los diversos funcionarios en los diferentes niveles de los gobiernos. La resolución efectiva de una gran cantidad de graves problemas públicos hoy pasa sustantivamente por el interior del hogar. La mala calidad en la alimentación, la obesidad, la higiene bucal, la prevención del SIDA y otros problemas de salud ya no pueden resolverse en consultorios públicos de atención primaria adonde concurren los ciudadanos, sino que dependen de las conductas y hábitos aprendidos y practicados en el hogar. Indicadores internacionales señalan que el rendimiento escolar pasa entre un 40 y 60 % por el hogar más que por el aula escolar; las políticas educativas públicas sobre escuelas, desconectadas del hogar, a lo sumo pueden aspirar a un 40 % de efectividad; los problemas de violencia intrafamiliar, drogas, alcoholismo, embarazo adolescente, delincuencia y otros problemas sociales, dependen también para su solución de hábitos discutidos, aprendidos y reforzados en el hogar. La nueva sensibilidad a la calidad en la vida en el hogar también vuelve políticos y públicos temas que antes eran invisibles en la privacidad, como la violencia contra la mujer, la violencia sexual contra los niños, y otros.

La relación hacia lo público desde las vivencias de la pobreza masiva y cotidianizada en el hogar latinoamericano cambia la conceptualización dicotómica ciudadano *versus* consumidor, tal como ha sido formulada desde la perspectiva del ciudadano europeo-consumidor satisfecho. La valoración de la ciudadanía social desde la pobreza y el subconsumo muestra énfasis diversos a la percepción de la ciudadanía desde el iluminismo burgués, centrado en la discusión conceptual acerca del ideal abstracto de ciudadanía política y civil ejercidas en espacios públicos, tema que también aparece en Europa en las crecientes minorías de inmigrantes, maltratados, y (relativamente) subconsumidores.

Este giro pragmático –acentuado por la comunicación televisiva y fuertemente criticado por algunos científicos políticos– no puede ser comprendido sino en el contexto social de la dramática realidad latinoamericana, en donde, según la CEPAL, la pobreza ha alcanzado como promedio al 43 % de la población en los años recientes. En este contexto, la ingobernabilidad latinoamericana es ahora menos ideológica y más el resultado de la incapacidad de los dirigentes políticos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Según Rafael Roncagliolo (2003), tal contexto de pobreza y fracaso político en su resolución es lo que también estaría en la base del poco aprecio a la democracia representativa en América Latina.

La pobreza experimentada en la vida cotidiana estaría introduciendo un reordenamiento en el aprecio de la tríada de los derechos ciudadanos: desde el hogar, los derechos sociales –que se refieren a la calidad de vida– aparecen con prelación por sobre los derechos civiles (igualdad ante la ley, libertad de pensamiento y expresión, derecho a la propiedad, etc.) y por sobre los derechos políticos (elegir y ser elegido). Difícilmente pueda existir una sólida democracia con ciudadanía civil y política en América Latina sin ciudadanía social (Nun, 2000). El giro pragmático demandado actualmente al quehacer político no puede ser acusado de un “cosismo” que bajaría el nivel intelectual de la política, excepto por intelectuales miopes que traicionan una tradicional preocupación política por la inequidad, y quienes, sorprendentemente, aparecen ya dotados en sus hogares de todas esas “cosas” cuya aspiración social critican (incluso entrevistados por TV en esos ambientes de vida privada y exhibiéndose en revistas de decoración).

### **III. Campañas electorales en TV: la estrategia del círculo virtuoso**

Algunas de las tendencias ya señaladas pueden constatarse en el análisis de estrategias televisivas para recientes campañas electorales, como solicitar televisivamente voto de premio por buen desempeño económico, ilustrándolo en la mejoría de la calidad de vida de la ciudadanía. Un reciente trabajo de Eduardo Verdugo (2003) ha comparado dos campañas electorales por TV para la Democracia Cristiana en Chile en el año 2001 y para el Partido Popular en España, triunfante en las elecciones generales del año 2000.

El análisis de Verdugo permite advertir en la campaña española una estrategia que integró adecuadamente en un círculo virtuoso las imágenes televisivas de obras y hechos realizados por el Gobierno y destinados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos con la promesa afectiva y esperanzadora de “vamos a más”. Los hechos realizados y exhibidos fundaban la esperanza y le daban al ciudadano seguridad en promesas que podían ser creíbles y confiables. La estrategia triunfadora amalgamó la vida cotidiana con la esperanza de seguir avanzando. Es clara aquí una estrategia más afectivo-pragmática que ideológica, que asume las vivencias cotidianas de la audiencia, y ellas se encarnan en hechos reales exhibidos por TV, que fundan materialmente la confiabilidad afectiva hacia un futuro esperanzador.

Según el análisis, la estrategia de la DC chilena aparece, en cambio, mostrando por TV más las carencias y problemas de la ciudadanía que los logros de la Concertación, centrada en la “racionalidad de la necesidad”, y sin un tono emocional esperanzador hacia el futuro. En esa elección, la DC chilena obtuvo la más baja adhesión electoral en los últimos 15 años. La realización de la campaña audiovisual chilena estuvo en manos de creativos audiovisuales con más experiencia en géneros “racionales” –como los documentales– que en el manejo de géneros audiovisuales lúdicos y afectivos.<sup>7</sup>

Ciertamente, hace notar Verdugo, en el caso electoral español, como en todos los regímenes parlamentaristas, la elección general unifica la votación por un jefe de gobierno con la elección de su soporte parlamentario, situación que no ocurre en los regímenes presidencialistas, en donde a menudo un presidente es electo sin disponer de mayoría parlamentaria. Esta situación electoral disocia comunicacionalmente de modo muy severo el Ejecutivo del Legislativo e influye en la percepción depreciada del Parlamento.<sup>8</sup>

## IV. Sistema televisivo y política

### A. La legislación general sobre TV y política

El análisis de la legislación normativa general acerca de la publicidad política por TV también permite hoy en día sacar algunas conclusiones en torno a la condición más vigorizante para el sistema democrático.

Un ejemplo de las distorsiones puede ser un buen punto de partida. En Uruguay, el Estado contribuye al financiamiento de las campañas electorales, pero la publicidad política no es gratuita en los canales privados de TV abierta, sino únicamente en el canal 5 del Estado, con un rating considerablemente menor. El alto costo de la publicidad televisiva pagada ha sido un arma de discriminación a favor de los partidos cercanos al cartel de los tres importantes canales privados, quienes han efectuado rebajas de hasta un 95 % de sus tarifas e incluso han llegado a condonar las deudas (Casas, 2003). Esta situación jurídico-televisiva no favorece, ciertamente, una información balanceada y proporcional a la ciudadanía.

En cambio, parece estar claro que la información política por TV es más constructiva para la gobernabilidad cuando se dan coalescentemente un conjunto de disposiciones legales:

- prohibición de la publicidad política pagada por TV en todo tiempo;
- tiempo gratuito proporcional de publicidad política por cadena nacional de TV abierta en períodos electorales;
- financiamiento público para los partidos políticos (con *accountability*)
- transparencia en el aporte de dineros privados a partidos políticos y candidatos;
- un sistema jurídico-económico que vuelva transparente la propiedad y la gestión económica de todas las empresas televisivas;
- un gobierno sin capacidad discrecional para intervenir económicamente en los canales de TV por las diversas vías de donaciones, contratación de publicidad, sobrepagos, exenciones tributarias o condonación de deudas impagas.

## B. La reforma de la TV pública latinoamericana

Mientras que en Europa la TV pública abierta nació asociada al estado de bienestar de la post Segunda Guerra Mundial y así gozó de un estatuto jurídico más autónomo con relación al gobierno, en América Latina la gran mayoría de los canales públicos ha sido manejada por los gobiernos de turno y se les han asignado principalmente –de modo más brutal o más encubierto– *funciones de persuasión política* hacia las opciones gubernamentales, y en los peores casos, la TV se puso al servicio del *caudillismo político* (militar o civil) del momento.

Una revisión reciente de las estaciones públicas de TV abierta en América Latina muestra que si bien ellas constituyen un quinto de la capacidad regional de emisión televisiva, las cifras de llegada a la audiencia en la década del 90 las ubican en los últimos lugares con una participación (*share*) de entre el 3-5 %, con las excepciones de TVN en Chile y las señales públicas de Colombia (Fuenzalida, 2000). Los canales gubernamentales propagandísticos en competencia con otros canales televisivos y con otros medios (masivos y grupales) de comunicación –es decir, en un escenario informativo con alguna diversidad de voces– han obtenido una escasa audiencia en su programación informativa por su carencia de credibilidad. Y la programación con ingredientes más cercanos a la entretención resultó, en general, de bajo atractivo.

Elizabeth Fox (1990, 1997) ilustra cómo, ante la baja credibilidad y audiencia de los canales oficialistas, varios gobiernos latinoamericanos han



establecido una corrupta relación de complicidad con algunos canales privados de TV. Esta complicidad se ha recompensado con medidas discrecionales como exenciones tributarias a los equipos técnicos importados, postergación del pago de impuestos, condonación de las imposiciones en seguridad social y salud de los trabajadores, etc.; el caso peruano de las corruptas relaciones de Montesinos con todo el sistema televisivo del país es emblemático. Pero cuando esas medidas fueron insuficientes se recurrió a otras formas más rudas de presión: Baruch Ivcher, propietario del canal peruano Frecuencia Latina, fue despojado de su nacionalidad en 1997 por el gobierno de Fujimori para quitarle la dirección de su propia estación y dejarla en manos de empresarios privados complacientes.

Según la revisión realizada (Fuenzalida, 2000), la experiencia latinoamericana con las estaciones gubernamentales de propaganda se sintetiza finalmente en una espiral descendente provocada por: discontinuidad en la dirección ejecutiva de la empresa, no-credibilidad en la información, deslegitimación ante la audiencia, carencia de sintonía, crisis económica, obsolescencia industrial y corrupción en algunos casos. Esta situación se ha tornado socialmente cada vez más impresentable. Es una contradicción que vuelve inviable el canal, pues no goza de credibilidad ni de legitimidad social ni se comporta como empresa económicamente responsable ante los ciudadanos.

La experiencia histórica de fracaso de las televisiones gubernamentales latinoamericanas, propagandísticas y corruptas, está llevando a algunos países retornados a la democracia a explorar nuevas conceptualizaciones de TV pública y nuevas formas de organización, esto es, nuevos modelos más apropiados a los problemas, necesidades y limitaciones latinoamericanas, en lugar de intentar “copiar” modelos europeos, japoneses o norteamericanos en TV pública. No puede constituirse en paradigma ideal de TV pública un modelo de *ethos* cultural europeo que exhibe el debate conceptual de minorías ilustradas ante un espectador regional pasivo, subconsumidor y pobre, y de *ethos* narrativo-oral más que racional-conceptual.

Es urgente una seria toma de conciencia acerca del fracaso de la TV pública de propaganda en América Latina, promovida en el nivel internacional por organismos regionales como la OEA, OEI, BID y CEPAL, con la presentación estimulante de nuevos modelos de organización, algunos ya en experimentación (Fuenzalida, 2002a). Es bastante increíble que estos organismos regionales, que estimulan la introducción de reformas en políticas

económicas y financieras, educativas, salud, y administración pública, hayan descuidado la necesidad de la reforma de la TV pública que, como se ha dicho, dispone de un quinto de la capacidad de emisión televisiva regional. El robustecimiento de la ciudadanía social en América Latina debería constituirse en un eje de reconceptualización para la comunicación televisiva pública. Esto significa una concepción televisiva en donde los objetivos centrales son más de Estado que del gobierno de turno. Ellos se focalizan en un objetivo nacional y trascendente a los gobiernos: proporcionar una información plural, balanceada y confiable a la ciudadanía, en lugar de propaganda gubernamental; y en otro objetivo: brindar una importante cuota de programas de entretención para el hogar-familia en donde sea posible entremezclar elementos que contribuyan a mejorar la calidad de vida en el hogar. Es la estrategia del *edumentertainment*, en lugar de la disociación de ambos contenidos (Fuenzalida, 2000). La reciente introducción en América Latina de nuevos canales públicos de cobertura regional, local, metropolitana o municipal en TV abierta y en cable está ampliando el abanico de públicos segmentados para la TV pública con posibilidades de atender necesidades ciudadanas mucha más definidas y concretas en el hogar.<sup>9</sup>

## V. Conclusiones

Se ha expuesto en este artículo la tesis empíricamente fundada desde la recepción televisiva de que las relaciones entre TV y política han experimentado cambios más sustantivos que aquellos expresados en las habituales quejas acerca de la supuesta superficialidad de los periodistas, en la presencia farandulera de los políticos en la TV, o el marketing político. La tesis sostenida es que los cambios son más profundos: desplazamiento desde el lenguaje verbo-conceptual al audiovisual que privilegia la comunicación afectiva y corporalizada; la política es resignificada en tanto al servicio de la calidad en el hogar y en los entornos de los ciudadanos; el destinatario de la actividad política es reconceptualizado por la audiencia como el ciudadano situado en el hogar; el político es evaluado más como ejecutivo y adquieren preeminencia sus atributos de gestión por sobre los de deliberación opinativa; ante la mayor potencial seducción audiovisual, aparece un apreciado periodismo de indagación en las conductas de los políticos.

Estos cambios, entendidos en este nivel más profundo, no sólo afectan el desempeño de los políticos y la concepción de la política y de los partidos. También señalan cambios necesarios en la TV latinoamericana: un orden legal televisivo que permita una mejor relación de la política con los ciudadanos en un contexto más de proyecto país que de intereses partidarios o alianzas de grupos enfrentados, y también una fuerte reforma de los canales públicos de TV, abandonando la estéril propaganda gubernamental, reconceptualizados como un servicio público que proporcione información balanceada para la gobernabilidad y contribuya a mejorar la calidad de vida de la audiencia ciudadana en el hogar. Estas reformas serán más difíciles si no se comprometen en ellas los organismos regionales multilaterales.

Finalmente, en este texto básicamente centrado en la TV, hay que mencionar que en América Latina está ocurriendo una revalorización de la comunicación radial en su dimensión política y ciudadana. Presidentes como Fox, en México, Lula, en Brasil, Lagos, en Chile, están comunicándose de modo sistemático y permanente con la ciudadanía a través de conversaciones radiales interactivas. Adicionalmente, un reciente trabajo de Rosalía Winocur (2002) acerca de recepción radial por audiencias mexicanas destaca una comunicación interactiva situada en el nuevo contexto del hogar que incorpora nuevos temas y necesidades (invisibles desde fuera del hogar), nuevos actores y grupos de la sociedad civil. El trabajo permite recuperar en su valor público géneros y temas de comunicación radial de alto impacto en la audiencia, y que refrescan la comunicación política y la enseñanza académica.

## Notas

1. Estos cambios son cualitativamente diferentes de los alineamientos tradicionales de los medios con sus gobiernos en caso de conflictos bélicos fronterizos, como entre Perú y Ecuador en 1990.
2. En las elecciones primarias de la Concertación en 1998 para decidir el candidato único entre Andrés Zaldívar, presidente del Senado y el ex ministro Ricardo Lagos, los asesores televisivos de Zaldívar no exigieron tomas televisivas únicamente de planos cortos en el debate transmitido nacionalmente por TV; el plano largo mostraba de modo elocuente la enorme prestancia corporal de Ricardo Lagos y la disminuida estatura física de Zaldívar. Tengo algunos indicios, productos de verbalizaciones recogidas en *focus groups*, que permiten formular la hipótesis que la

audiencia sobre esas diferencias perceptuales elaboró su voto electoral favorable a Lagos. En otros países se permiten sólo planos cortos en estos debates televisivos.

3. Estos votos de premio o castigo son más frecuentes en elecciones generales, de presidente y parlamentarios, que permiten juicios más amplios, que en elecciones de autoridades locales, en donde a veces priman criterios de confianza personal.
4. Conviene recordar que las modernas teorías de la comunicación, al introducir el receptor, han reconceptualizado el concepto de populismo. El elector no es ya un televidente pasivamente engañado, sino que, de alguna manera, acepta y consiente la autosedución y el autoengaño (“sin querer queriendo”, como diría el Chavo del Ocho). Tal reconceptualización de la comunicación populista es sensible no sólo a los discursos aislados de los candidatos y a su enganche con las necesidades e ilusiones prometidas a la audiencia ciudadana, sino a una cultura política general de carácter populista y a la carencia de una política nacional de comunicación electoral que favorezca la información del ciudadano.
5. Incluso en el caso de actores como Ronald Reagan, no fue sólo su popularidad en cine y TV lo que lo llevó a ser votado para presidente de EE. UU., sino también su desempeño previo como gobernador del estado de California, donde logró ordenar y equilibrar las finanzas. Igual promesa ha llevado recientemente a otro actor, Arnold Schwarzenegger, al mismo cargo en el mismo estado.
6. Esta tendencia presiona a los gobiernos nacionales, locales y servicios públicos hacia la profesionalización en la gestión pública (en lugar de introducir en cargos de funcionarios a compañeros de ideas políticas, sin consideración de su aptitud). Surgen crecientemente cursos de diplomado y magister en gerencia en gestión pública, en administración pública, en políticas municipales, etc. Se reforma el Estado para limitar los nombramientos de confianza política y, en cambio, exigir concursos de idoneidad profesional. Tales tendencias a la profesionalización y a la eficiencia en la administración son muy resistidas, política y corporativamente: en Chile los gobiernos han luchado por años por exigir que los directores de hospitales públicos tengan formación administrativa y gerencial, chocando con los intereses corporativos del Colegio Médico que desde que esos cargos sean reservados a médicos. En este escenario de exigencias de la audiencia televisiva y de creciente profesionalización de los funcionarios, el político, en los niveles ejecutivos, deberá asumir entonces tareas de coordinar creativamente los recursos disponibles.
7. Si bien comparamos dos estrategias, hay que recordar que entre la estrategia comunicacional y la realización creativa puede haber un salto mortal.
8. De esta constatación comunicacional no se podría concluir mecánicamente la bondad de un régimen parlamentarista. También los regímenes parlamentarios exhiben otros grandes problemas, como una

pasividad ante medidas muy discutibles impuestas desde el Ejecutivo: es elocuente el caso de Berlusconi con las leyes aprobadas en el parlamento que lo eximen de responsabilidad judicial o que han legislado a favor de sus canales de TV.

9. Los canales metropolitanos, por ejemplo, van exhibiendo programaciones más centradas en el hogar, con un fuerte ingrediente de programas en vivo e interactivos con las audiencias en su vida barrial, debate ciudadano local; a los canales universitarios se les exige más programación cultural e innovación artística y científico-tecnológica; a los canales grandes se les exige una mayor cuota de ficción narrativa; y aun así van apareciendo programaciones de canales públicos con énfasis especializados.

### Referencias bibliográficas

- BRÜNNER, J. J., MOULIAN, T. (2002). *Brünner versus Moulian: izquierda y capitalismo en 14 rounds*, Santiago, El Mostrador.
- CASAS ZAMORA, K. (2003). "Subsidios electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay", *Cuadernos del CLAEH*, N° 86-87, 2ª serie, año 28, 2003/1-2. Montevideo.
- FOX, E. (1990). *Días de Baile: El fracaso de la reforma en la televisión de América Latina*, FELAFACS-WACC, México.
- FOX, E. (1997). *Latin American Broadcasting. From Tango to Telenovela*, Luton, Bedfordshire, UK, University of Luton Press.
- FUENZALIDA, V. (2000). *La televisión pública en América Latina. Reforma o privatización*, Santiago, FCE.
- FUENZALIDA, V. (2002). *TV y audiencia en América Latina*, Buenos Aires, Norma.
- FUENZALIDA, V. (2002ª). "The Reform of National Television in Chile", en *Latin Politics, Global Media*, University of Texas Press, Austin, E. Fox & S. Waisbord (eds.).
- NUN, J. (2000). *Democracia: ¿gobierno del pueblo o de los políticos?*, Buenos Aires, FCE.
- PRIESS, F. (ed.) (2002). *Relación entre Política y Medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- RONCAGLILO, R. (2003). "Visión de la sociedad de la información y del conocimiento desde la sociedad civil", *Diálogos de la Comunicación*, Nro. 67, septiembre.
- THOMPSON, J.B. (2000). "La transformación de la visibilidad", *Comunicación y Sociedad*, Nro. 38, julio-diciembre, México, Universidad de Guadalajara.

VERDUGO HIDALGO, E. (2003). Estudio comparativo del análisis de las estrategias de persuasión en las campañas parlamentarias del Partido Popular de España en el 2000 y del Partido Demócrata Cristiano de Chile en el 2001. Tesis para obtener el grado de Magister en Comunicación Social, Santiago, Universidad Diego Portales.

VERÓN, E. (2001). *El cuerpo de la imagen*, Buenos Aires, Norma.

WINOCUR, R. (2002). *Ciudadanos mediáticos. La construcción de lo público en la radio*, México, GEDISA.

## RESUMEN

La relación entre TV y política ha sido ampliamente debatida. Sin embargo, existe, un aspecto no ha sido destacado suficientemente, al menos en el debate latinoamericano. Éste es el de la introducción de la perspectiva de la audiencia receptora televisiva de la región ante la política. Desde esta perspectiva, aparecen nuevas formas de comprender los cambios en la percepción de la política por parte de la ciudadanía, constituida en audiencia televisiva dentro de la situación existencial del hogar-familia. Así, las tendencias en las relaciones TV-política son más particulares que universales y no deben ser tomadas como verdades inamovibles. Del mismo modo, muchos cambios en las concepciones y en la actividad socio-política no pueden atribuirse a la influencia de la mediatización de la política o a la llamada "americanización", sino que se deben más bien, de las enormes transformaciones globales que han ocurrido y siguen ocurriendo.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXI - N° 1 - Marzo, 2004

# La moderna campaña electoral temática\*

Markus Karp

Udo Zolleis

*Sin fundamento cierto,  
cualquier ráfaga de viento puede  
tumbar la superestructura.*

**E**l tema de campaña es un aspecto esencial de toda contienda electoral. Una buena campaña se caracteriza por la elección temprana de los temas que, traducidos a un mensaje fácil de retener, interpreten el estado de ánimo de la gente. La política no desaparece porque aparezcan nuevas formas de comunicación. Son las ideas y los proyectos políticos los que definen la batalla en el mercado político (Kamps, 2002, pág. 87). Una buena conducción de

\* La Redacción agradece muy especialmente la autorización para publicar el presente trabajo en español, aparecido en *Die Politische Meinung*, diciembre 2003.

MARKUS KARP

Es profesor de Marketing y Ciencias Económicas en la Universidad de Ciencias Aplicadas de Berlín-Wildenau. Se ha desempeñado exitosamente como Manager de la Campaña Electoral que llevara a Christian Wulf de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) a ser el actual Gobernador del estado federado de Baja Sajonia.

UDO ZOLLEIS

Cursó estudios de historia, literatura alemana y ciencia política en Munich, Perugia y Londres. Se graduó en 1999 con el Master of Science in European Politics and Policy Government Department de la London School of Economics and Political Science (LSE). Desde comienzos de 2000 trabaja en las universidades de Göttingen y Tübingen en su doctorado en Ciencia Política acerca de las transformaciones de la autocomprensión demócrata cristiana de la CDU en el transcurso de su historia partidaria. En 2002 y 2003 se ha desempeñado como referente de contenidos programáticos de la CDU en las campañas electorales del estado federado de Baja Sajonia.

campaña se distingue por identificar los problemas cotidianos de la gente y despertar entusiasmo por la política que se impulsa desde el partido. Es la única forma de movilizar a la gente y obtener su concurrencia masiva a las urnas.

Afirmar que una elección no puede ser ganada con contenidos parece ser una suposición lisa y llanamente equivocada. Deberá admitirse que los votantes que estudian exhaustivamente las plataformas electorales de los diferentes partidos antes de tomar una decisión son más bien la excepción. Pero, sin duda, es relevante el juicio que le merece al electorado la capacidad de los partidos por resolver los temas que consideran importantes. Las últimas campañas electorales en los Estados Unidos y en Europa se han caracterizado por el debate de temas propios de la política económica, social, de salud y educativa. La campaña presidencial de Bill Clinton en 1992 –un caso paradigmático para todas las campañas “americanizadas”– fue todo menos pobre en temas. Lo mismo puede afirmarse de la tan mentada, y sin duda extremadamente exitosa, campaña de Tony Blair en las elecciones parlamentarias de 1997. Un aspecto importante a tener en cuenta en cualquier campaña es que la conducta del electorado está menos condicionada por perspectivas futuras que por experiencias pasadas y el juicio que en ese contexto pueda merecerle el desempeño de los partidos. Los partidos se apropian de ciertos temas realizando un trabajo político continuo para luego transmitir con ayuda de un mensaje claro la posición del partido elaborada sobre la base de concepciones políticas fundamentadas. La personalización de una campaña puede ser de ayuda en una presentación puntualizada de estas concepciones, ya que permite agrupar determinadas competencias y transmitir las en forma auténtica.

## I. Selección y reducción

Toda planificación de una campaña comienza por una selección. Menos es más. Carl von Clausewitz, estratega militar prusiano, fue uno de los primeros en destacar la importancia que tiene para una estrategia exitosa concentrar las fuerzas en los campos de batalla decisivos. “[No existe] ... ley más importante y más simple que ésta: mantener agrupadas las fuerzas.” (Clausewitz, 1832, pág. 94). El enemigo de toda campaña exitosa es la dispersión.



No es conveniente, entonces, que el candidato incursione en demasiados temas. Es preferible que destaque sus competencias centrales. Entre un 20 y un 40 % de la gente, aun dos semanas antes de las elecciones, no ha decidido si va a ir a votar ni a quién va a votar. Es importante que en el cuarto oscuro pueda establecerse una asociación con el candidato. El mensaje que debe quedar grabado es que se trata del candidato que mejor sabe hacer las cosas. Una imagen exitosa necesita irradiar simpatía y competencia.

Un gerenciamiento de los temas a incluir en una campaña implica siempre una reducción de la información. No interesa si se trata de lectores de la prensa amarilla o de los diarios de opinión, cualquier persona interesada en política querrá leer una nota sobre un tema político de una forma o de la otra, pero siempre de manera comprensible y en un tiempo acotado. Por lo tanto, la comunicación política debe traducir hechos políticos complejos a un idioma accesible al usuario. Debe ser comprensible y puntualizar el mensaje.

Reducir la información no es nuevo en la democracia. La reducción clásica de información en las democracias modernas de Europa occidental está representada por el eje “izquierda-derecha”. Éste combina temas que a primera vista parecen no guardar ninguna relación entre sí, como por ejemplo política ambiental y justicia social. Los vocablos “derecha” e “izquierda” proporcionan a los votantes una brújula que les facilita orientarse en el mercado político. Estudios empíricos revelan que en las democracias occidentales una inmensa mayoría de los ciudadanos están en condiciones de posicionar a políticos, partidos y sus puntos de vista en determinadas temáticas políticas a lo largo de una escala derecha-izquierda, sin poder, sin embargo, encuadrar estas posiciones en una determinada ideología o asignarlas a un sistema de valores.

La declinación de las grandes antinomias ideológicas como las que se vivieron en los primeros años de posguerra o durante el mayo francés determinó que en la actual competencia política ya no existan las grandes alternativas, como son la defensa de ciertos valores o también la forma concreta que adopta el sistema económico. Desde que las posibilidades de intervencionismo del Estado se han vuelto menores, también se han flexibilizado los vínculos de los partidos con la sociedad. Las consecuencias para la competencia democrática son ambiguas. Por un lado, la desideologización hace que la política se vuelva más pragmática y más consensuada en sus resultados. Por otro

lado, genera una competencia más fuerte porque los votantes se muestran más independientes y los partidos ya no pueden contar con un caudal de votos seguro. La combinación de ambos factores genera esa proverbial tendencia al centro que obliga tanto a la derecha como a la izquierda a formular objetivos más o menos similares y ofrecer las mismas soluciones para obtener la aprobación de los votantes (Decker, 2002, pág. 55).

En consecuencia, en las actuales campañas electorales, los partidos se ven enfrentados a un dilema. Por un lado, se enfrentan en una competencia cada vez más aguda; por otro lado, las armas ideológicas que les permitirían posicionarse se han vuelto más volubles. Por lo tanto, deben recurrir a otro tipo de métodos. En ese sentido, buscan comunicar su mensaje político en forma más personalizada. Los grandes partidos no están eximidos de legitimarse frente al votante diferenciándose de los demás partidos. Destacar el detalle no basta, porque esos detalles muchas veces son de alta complejidad y difíciles de comunicar al público en general. Por eso crece la necesidad de desplazar la competencia al terreno de los candidatos.

En las circunstancias descritas no se produce una sustitución de temas por candidatos, sino que se introduce un forma de comunicación diferente. Los candidatos aparecen ahora como sinónimos de ciertas concepciones políticas y son también los que transmiten la acción política. Más que en instituciones anónimas, la gente deposita su confianza en las personas. Cuanto más complejas sean las realidades políticas, tanto más importancia cobra el elemento personal. Cuanto menos transparentes son las diferentes decisiones políticas, tanto más se destaca el aspecto de la confianza personal en la definición del voto. En esa construcción de confianza lo importante no es la tan “mentada” forma de vestirse o un corte de pelo moderno, sino el juicio que merece el partido en su capacidad de solucionar los problemas. En consecuencia, el gerenciamiento temático sigue siendo el fundamento de toda campaña electoral.

Los temas asumen la función de vocablos políticos. Los candidatos necesitan estos vocablos para comunicar a los votantes quiénes son en verdad y acercarse al electorado por la vía de las propuestas temáticas. Estas propuestas simbolizan en cierto sentido las cualidades personales, la capacidad de liderazgo y la competencia política del candidato. Por eso, el tema no sólo tiene que ser políticamente relevante, sino también estar en sintonía con el candidato (Morris, 1999, pág. 177).

A la hora de emitir su voto, el ciudadano tiene una limitada posibilidad de elección. Es una decisión del tipo “o bien sí - o bien no”: ¿conside-

ro al candidato y al partido capaces de solucionar los problemas en mi interés o no los considero capaces? Esta limitación del margen de decisión le deja al votante poco margen para encarar su voto en forma diferenciada.

Tampoco los partidos son simples cajas de resonancia del electorado. Definen los temas con los que competirán en el mercado político mucho antes de las elecciones. El día de los comicios, el votante lo que hace es decidir entre diferentes combinaciones de temas y personas ya establecidas por los diferentes partidos. Esta compaginación obliga a concentrarse en temas clave. Por otra parte, el votante le expresa su confianza al partido por un período limitado de tiempo. La puntualización y la cuestión de la confianza requieren personas confiables. Aun cuando la decisión no se toma con la misma intensidad con la que se elige al médico para que haga una intervención quirúrgica importante, su lógica es comparable. La decisión no se toma en función del color de pelo o de los cuadros que adornan las paredes del consultorio, sino en base al conocimiento que el paciente cree que el médico posee. El partido puede adquirir su competencia a través de varios factores:

*Capacidad de gobierno:* en este caso debe tratarse de un candidato que sea miembro del gobierno y pueda exhibir éxitos en su gestión. En esas condiciones se considerará deseable que continúe su labor política.

*Capacidad de acción:* en una situación extrema el candidato revela tener una buena capacidad de administrar la crisis. El comportamiento exhibido robustece la confianza en su capacidad política de reconocer y dominar adecuadamente otros desafíos políticos.

*Capacidad programática:* el candidato abraza una nueva idea que quiere poner en práctica de manera creíble. Su elección resulta deseable por ese motivo.

La tarea más difícil consiste no sólo en formular una programática coherente, sino en definir el mensaje que se desprende de esa programática para la campaña. Además del contenido mismo, deben tenerse en cuenta los medios de comunicación adecuados, la selección de los destinatarios, así como el momento correcto para su difusión. Los políticos se vuelven más reactivos que activos (Farrer - Webb, 2000, pág. 122). Últimamente los jefes de campaña aprovechan para sus planes los conocimientos que proporcionan las ciencias sociales y de la comunicación. Las

campañas se focalizan más en encuestas de opinión y modernas técnicas de comunicación. Coincidimos con Jan-Peter Hinrichs cuando escribe que el núcleo de una campaña exitosa es el gerenciamiento de los temas (*issues management*). Cualquier envoltorio superficial es fácilmente detectable: “la buena publicidad mata más rápido al mal producto” (Hinrichs, 2002, pág. 45). Básicamente cabe distinguir dos tipos de temas en la planificación temática:

*Temas que demuestran la competencia del partido:* se trata de temas de largo plazo y de importancia permanente en los que se reflejan el programa y la competencia de un partido y que fueron desarrollados sistemáticamente. Entre los temas clásicos de la CDU figuran, por ejemplo, los temas de la economía y de seguridad interior. En estos temas el partido tiene una competencia (socio-psicológica) sobre la que ha trabajado mucho tiempo y un perfil programático claramente definido. Si no quiere quedar enredado en contradicciones, el partido sólo podrá variar ligeramente sus propuestas electorales.

*Temas que movilizan al electorado:* en este caso existen dos tipos de temas. Por un lado, el tema que da lugar a un *referéndum*, es decir, una posición definida frente a un *referéndum* y, por el otro, el tema que ofrece la posibilidad de emitir un voto protesta o traducir un clima generalizado en la opinión pública. Por ejemplo, el celebrado en el estado federado de Hessen en 1999 sobre la introducción de la doble ciudadanía o las internas abiertas que tuvieron lugar en 1998 en Baja Sajonia para nominar el candidato a Canciller Federal por el SPD, y las leyes de inmigración en las elecciones europeas de 1999. También es posible transmitir la sensación de una especial capacidad de liderazgo, tomando decisiones extraordinarias que tienen gran repercusión en los medios y que no se inscriben en el proceso directo de una labor ejecutiva de largo plazo –un ejemplo es el supuesto salvataje de la empresa Salzgitter AG lanzado por Schröder en 1998 ante una posible compra hostil.

Los votantes quieren ver hechos, resultados y propuestas específicas, concretas. En épocas de crisis económica y elevado desempleo, ha regresado la seriedad a la política. Las campañas temáticas se ven ante la necesidad de reflejar esa seriedad. Por lo tanto, para la doble misión que debe

cumplir una campaña exitosa (decidir los temas y comunicarlos), los criterios definitorios para la elección temática son:

*Afectación directa:* la gente tiene que sentir que el tema tiene relevancia directa. Lo ideal es que la perciban a diario en su mundo cotidiano.

*Importancia:* el tema tiene que afectar a la gente tanto en lo material (costos de oportunidad o costos reales) como en lo emocional (miedo, temor, felicidad, contención). El tema debe poseer una elevada importancia en todas las regiones y en todos los estratos sociales.

*Competencia:* el partido debe transmitir la sensación de dominar el tema. Es importante que el tema no se vea anulado en otro nivel político u otro campo político y que presente contornos claramente definibles.

*Credibilidad:* el tema debe interpretarse como solución posible. Una demanda utópica, como podría ser postular la desaparición de cualquier tipo de desempleo, puede terminar por poner en tela de juicio la credibilidad del proponente.

*Transparencia:* la solución de un tema debe poder esbozarse gráficamente con no más de dos a tres medidas.

*Personalización:* para que en la fase final de la campaña el tema pueda ser comunicado con éxito se requiere autenticidad. El perdedor será el que reste autenticidad a la presentación pública del candidato.

*Exclusividad:* es importante ser el primer partido en recoger un tema. Para obtener una mayor resonancia en los medios, el tema debe ser nuevo o al menos introducir un cambio de perspectiva.

*Movilización:* el tema tiene que ser acercado a la gente de manera concreta a través de una campaña visualizadora para que la política del partido también resulte convincente en el plano emotivo. Los militantes del partido deben estar convencidos de que vale la pena identificarse con la campaña.

*Reproducibilidad / penetración:* aplicando un marketing viral, la consigna debe llegar de manera clara y comprensible a la gente. Se trata de la condición básica para un mensaje reproducible y de fácil retención.

En el diseño de la campaña conceptual es importante evitar cualquier desvío en la comunicación interna y externa. Existen tres aspectos fundamentales que generan vulnerabilidad ante conflictos internos y disonancias comunicativas:

1. Debe evitarse la disputa interna. Pone en peligro el carácter monolítico del mensaje. Antes de poder convencer al electorado, el partido mismo debe estar convencido de su mensaje.
2. Es importante evitar que la campaña desarrollada brinde al adversario puntos de ataque simbólicos. El peligro será más grande cuanto más detallados sean los reclamos.
3. El candidato no puede estar cuestionado dentro del propio partido. Siendo el principal intermediario del mensaje político, se destruiría la credibilidad política de la campaña.

## II. Tema y campaña

Para que una propuesta pueda ser transmitida con éxito, es necesario lograr un alto grado de penetración. Se tendrá siempre en cuenta que el electorado no es tonto, pero tampoco está demasiado informado acerca de las cuestiones políticas. Y en general tiene múltiples intereses de los que la política, si es que figura en su lista, es tan solo uno. Pero los electores van recogiendo impresiones políticas y reflexionan sobre las campañas y las circunstancias que las rodean. El tema y la forma de transmisión son aspectos decisivos.

Para la mayoría de la gente, una decisión electoral es una minucia y un subproducto de la vida diaria. Sus juicios políticos son la prolongación y generalización de experiencias personales recogidas en el ámbito económico, laboral y privado. A la hora de tomar una decisión política se guían por su propio cúmulo de experiencias y su conocimiento de la naturaleza humana para emitir un juicio como “bueno”, “malo” o “mejor” (Althaus, 2002, págs. 20-21).

En la población existen tres orientaciones comunicativas claramente diferenciables. Un 20 % de la población no se interesa en absoluto por la política, un 75% constituye lo que se llama el típico “público de masas”. Se informa sólo ocasionalmente sobre acontecimientos políticos y rara vez muestra interés por la política. Una ocasión sería, por ejemplo, la proximidad de una elección. Sólo un 5 % puede contarse entre los que están políticamente motivados y bien informados (Wimmer, 1996, pág. 505). Para un tema políticamente importante se necesita una campaña comunicativa que movilice a los sectores sociales masivos. La campaña necesita

despertar el interés y las emociones. El principal criterio es la tenacidad. Una vez encontrado un tema y tomada la decisión de instalarlo como tema central de la campaña, es necesario trabajar sobre el mismo de manera permanente y lograr su instalación en la contienda. A menudo, las elecciones constituyen una competencia de temas que se van alternando entre sí. En general, todos están excelentemente bien preparados. En esas condiciones, el ganador será el partido que tenga el mejor tema y sea capaz de transmitirlo al electorado de la mejor manera posible. A la gente no le interesa tanto observar lo que hace mal el adversario, sino lo que piensa hacer mejor el propio partido. No conviene nunca aparecer como un agresor torpe. Mucho más redituable es diseñar lo que se llama una “campaña pro”. Una buena campaña se caracteriza por enunciados cortos, sustantivos y, sobre todo, positivos. Diseñar una buena estrategia de campaña puede insumir meses hasta estar adecuadamente formulada. Pero nunca deberán necesitarse más que unas pocas palabras para describirla en forma positiva. El mensaje necesita conceptos fáciles de retener, que se graben en la cabeza de la gente y sirvan de símbolos para la política (Sarcinelli, 1987, pág. 69).

El mensaje no sólo debe ser decisivo para la gente el día que va a votar. Tiene que ser lo suficientemente maleable como para que su instalación en la campaña no termine resultando tediosa. Los candidatos locales y los militantes –que no dejan de tener su importancia en las campañas modernas– deben estar plenamente convencidos de las posibilidades de éxito de la estrategia publicitaria. Sólo en ese caso harán suyas las propuestas, difundiéndolas a nivel local. Los partidos cuentan con filiales locales representadas por los candidatos en las circunscripciones electorales. Pero, a diferencia de una cadena de supermercados, no tienen posibilidad de darles instrucciones. No son organizaciones de combate monolíticas, sino estructuras heterogéneas con afiliados que pueden tener intereses divergentes. Deben ir ganándose primero su apoyo y su entusiasmo. Sólo si logran entusiasmar tempranamente a sus seguidores y establecer un frente cerrado será posible convencer más adelante a la mayoría de los votantes. Muchas campañas estuvieron condenadas al fracaso antes de ingresar en el período definitivo, precisamente por ese motivo.

El mensaje debe conjugar la emoción y el estado de ánimo de la gente con la actual situación política y las esperanzas que se depositan en la política futura. La consigna elegida debe conmover y fascinar al votante

mediante una repetición permanente en el período relativamente breve que constituye la fase final de la campaña y que suele durar entre cuatro y seis semanas. La propuesta sólo habrá sido exitosa si el votante, en el momento de emitir su voto, recuerda el mensaje político y sigue consustanciándose con el mismo. Además de la repetición, en la transmisión del mensaje juega un papel importante la personalización. No sólo el tema debe guardar armonía con el candidato, sino también el mensaje. La autenticidad y credibilidad están íntimamente relacionadas entre sí. Esto hace que los recursos elegidos para llevar adelante la campaña deban guardar relación con el mensaje. Es obvio que los recursos deben ser administrados en forma eficaz y eficiente. Avisos en diarios de varias semanas y en todos los medios aportan poco durante la campaña electoral. En su lugar, es conveniente descubrir otros medios a los que en general se les presta poca atención; por ejemplo, las publicaciones semanales de avisos clasificados gratuitos con una tirada sensiblemente mayor. También hay que tener en cuenta que la “americanización” de las campañas tiene su límite. En virtud de las condiciones institucionales vigentes, las campañas en Alemania tienen mayor relación con el partido que en los Estados Unidos. Además, los medios de comunicación están organizados de otra manera. En Alemania, los espacios televisivos están limitados y, en parte, son cedidos en forma gratuita. Las campañas electorales modernas tampoco pueden prescindir de foros tradicionales como son los puestos de información en las calles, los afiches y el correo directo que llega al buzón de cada posible votante. Para eso es necesario contar con voluntarios. Por lo tanto, la organización partidaria sigue siendo importante en una campaña moderna.

La conducción de una campaña moderna debe recurrir a técnicas de comunicación novedosas. Igualmente esencial es aprovechar las técnicas publicitarias profesionales. No obstante, la estructura básica de las campañas sigue siendo la misma. Lo importante es entusiasmar a la opinión pública con los objetivos políticos del partido y sus candidatos. Los temas planteados tienen que ser relevantes e interesantes para el electorado. La mejor campaña es aquella que reúne los tradicionales puntos fuertes de una campaña –entendiéndose por ello la toma de decisión democrática sobre asuntos importantes de la sociedad– con medios modernos.



## RESUMEN

Una buena campaña se caracteriza por la elección de temas traducidos a un mensaje fácil de retener por el electorado. Afirmar que una elección no puede ser ganada con contenidos parece ser una suposición lisa y llanamente equivocada. Son las ideas y los proyectos políticos los que definen la batalla en el mercado político, más allá de las nuevas formas de comunicación. Si bien es cierto que una campaña moderna no debe prescindir de técnicas comunicacionales novedosas ni del aprovechamiento óptimo de las técnicas publicitarias profesionales, su estructura básica sigue siendo la misma: despertar el entusiasmo de la opinión pública por los objetivos políticos del partido y sus candidatos. El gerenciamiento temático sigue siendo, pues, el fundamento de toda campaña electoral.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXI - N° 1 - Marzo, 2004



# Comunicación política en América Latina: tendencias, factores y problemas prácticos\*

Carlos Fara

## I. Introducción

Gobiernos como el de De la Rúa y el de Sánchez de Losada, que no terminan sus mandatos. Presidentes que viven jaqueados por una baja popularidad como Toledo o Battle. Fenómenos políticos con base indígena como Evo Morales y Gutiérrez. La apelación caudillesca de Chávez. La confluencia de administraciones de centro izquierda como las de Lagos, Kirchner y Lula... Cuando alguien se asoma a la política del último lustro

\* Este artículo se basa en la exposición ofrecida en la sede central de la Fundación Adenauer, Berlín, el 28 de octubre de 2003, en una actividad organizada por la Fundación y el Instituto Iberoamericano.

CARLOS FARA

Director ejecutivo de Carlos Fara & Asociados desde 1991. Especialista en opinión pública, campañas electorales, estrategias de comunicación y marketing gubernamental. Fue profesor en varias universidades de Argentina, el ITAM (México) y la Universidad Complutense (España). Ha expuesto en más de 60 seminarios en EE.UU., Latinoamérica y España. Coautor del *Manual de marketing y comunicación política. Acciones para una buena comunicación*, editado por la Fundación Adenauer en Argentina, y editor del CD *Marketing político: capacitando candidatos*, realizado para ODCA y la Fundación Adenauer. Socio de la Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos y vicepresidente de la filial Argentina del Centro Interamericano de Gerencia Política (Miami). Columnista habitual de *El Cronista*, *Intranoticias* (de Argentina) y *CNN en Español*. Ha participado en 70 campañas electorales en Argentina y Latinoamérica, y en más de 200 proyectos de investigación, asesoramiento y capacitación.



en la región, lo asaltan ciertos interrogantes: ¿hay un giro a la izquierda?, ¿vuelven los caudillos populistas?, ¿desaparecen los partidos? Las respuestas a estas preguntas afectan la manera en que deben pensarse las reglas de juego de la comunicación política. Para pensar esas reglas, en primer lugar, deben delinearse las características del electorado en la región. En segundo término, describir los factores a ser tenidos en cuenta para desarrollar la comunicación política en América Latina. Luego, identificar los que serían los dos grandes problemas para construir imágenes políticas en la actualidad. Por último, visualizar cómo se construye hoy una diferencia en términos político-electorales.

No pretende este trabajo involucrarse con dos tópicos recurrentes en la materia: por un lado, las tendencias en materia de americanización o modernización de las campañas electorales, fenómeno ya muy analizado, y por el otro, la influencia de los medios de comunicación en la política. No es que no se los considere centrales, sino que se prefirió realizar aportes poco frecuentes en la literatura especializada.

## II. El electorado latinoamericano

Los votantes de la región no están escapando a lo que sucede a nivel mundial. Existe una amplia bibliografía que describe parámetros semejantes en las conductas electorales en los últimos 20 años en diferentes regiones. Básicamente, se delinean comportamientos cada vez menos asociados a factores estructurales –clase social, variables sociodemográficas, identificación partidaria, socialización política, tradición familiar– para dar paso a factores coyunturales –imagen de los candidatos, evaluación de gestiones gubernamentales, posturas políticas, campañas desarrolladas, crisis puntuales, estilos de vida–.<sup>1</sup>

A partir de la consultoría en varios países de Latinoamérica, observando estudios de opinión pública y comportamientos electorales, se visualizan las siguientes tendencias:

### A. Un proceso de desregulación

Efectivamente, en todos lados se registra menos voto duro, más independiente, y una mayor incidencia de los factores coyunturales respecto de los elementos estructurales, tal cual se señalaba al comienzo de este



apartado. Este fenómeno, elemento central en la explicación de los cambios en los comportamientos electorales, tiene una incidencia de largo plazo probablemente irreversible.<sup>2</sup>

## B. Menos ideológico y más pragmático

“No importa el color del gato, sino que cace ratones”, dijo Deng Xiao Ping para explicar el giro de la economía china hacia fines de los 70. A los votantes les sucede lo mismo: mientras las reformas de libre mercado dieron resultados –estabilización de la economía, crecimiento– las apoyaron; cuando concluyeron que ya no traían beneficios, empezaron a ir marcha atrás. Esto es lo que ocurrió con la primera parte de las presidencias de Menem, Cardoso, Fujimori y Salinas de Gortari. Luego de cierta euforia, las condiciones se modificaron y empezaron a recibir mensajes adversos por parte de la gente. El ciudadano se orienta hacia una relación más instrumental / contractual. En la medida en que ve cumplimentando el acuerdo, lo renueva. Pero cuando no se alcanzan las metas, prefiere cambiar de “proveedor”. Ésta es la respuesta a quienes especulan con cambios “ideológicos” en los países latinoamericanos.

## C. Fragmentación electoral

Los escenarios electorales son cada vez más competidos, con mayor participación de actores en el juego. Esto sucede porque, por un lado, las sociedades se están fragmentando en todos los aspectos (social, cultural, nichos de mercado), y por el otro, porque cada vez hay menos denominadores comunes dentro de los partidos. Es muy común observar que una disidencia partidaria –ya sea ideológica o de simple disputa de liderazgo– se convierte en un cisma y los disidentes piensan en armar una fuerza independiente o integrarse en otro espacio. Cada vez se privilegia menos la unidad partidaria a través de la negociación y el consenso.

Esta multiplicación de la oferta electoral recibe sustento popular. Venezuela tenía dos grandes partidos. Hoy se divide en por lo menos cinco opciones. En la última elección presidencial argentina hubo cinco fórmulas con posibilidades. En Uruguay se pasó de un bipartidismo a un sistema de tres partes. En Perú la multiplicación es mayúscula. La elección que ganó Sánchez de Losada en Bolivia fue testigo de una fragmentación profunda.



En Colombia siempre había un juego de dos y cuando triunfó Uribe la disputa principal fue de tres.

Así como hay menos denominadores comunes dentro de los partidos, esto también se expresa socialmente. Las costumbres y los estilos de vida comienzan a ser particulares de cada segmento, y ya no del conjunto. Esto se traduce en un mayor individualismo y en cierto desinterés por problemáticas ajenas a las propias. Los tiempos de las huelgas generales por solidaridad se han terminado.

#### D. Actitud individualista / personalista

Los votantes son más independientes de los partidos y deciden su voto más en función del candidato y del contexto. Esta tendencia está fuertemente asociada con lo ya descrito con respecto a la fragmentación electoral. El individualismo es algo perceptible tanto en el electorado como en la dirigencia, siendo uno de los nervios centrales de la nueva cultura.

El voto se expresa menos por tradiciones y más por coyunturas personales. Eso hace que no haya un traslado automático del comportamiento electoral de padres a hijos, o de jefes de familia a sus cónyuges. Comienza a haber cortes generacionales interesantes que traspasan las diferencias socioeconómicas. Esto relativiza todo tipo de socialización política conocida: se rompen los legados, las tradiciones y cobra espacio fundamental la coyuntura y la individualidad.

#### E. Opciones electorales coyunturales (*flash parties*)

Con el paso de cada elección aparecen, crecen y decaen nuevas expresiones electorales. Las mismas están destinadas a aprovechar un *issue* coyuntural y electoralmente relevante (la inflación, la corrupción, la renovación de la política). Estos partidos construyen su oportunidad alrededor de una/s figura/s de alta visibilidad pública, que haya tenido alguna actuación pública resonante, sin apelar a estructuras tradicionales, y con una fuerte presencia mediática. Se los denomina partidos relámpago (*flash parties*), porque así como aparecen, pueden desintegrarse en la elección siguiente.

El punto débil de estos fenómenos es que cuando desaparece el *issue* o la figura central tiene un mal desempeño electoral, generalmente desaparece el



partido. Bajo esta situación está Somos Perú (de Andrade, ex alcalde de Lima), el Frepaso, en Argentina (del ex vicepresidente Chacho Álvarez) o Primero Justicia en Venezuela (con Borges).

## F. Coaliciones electorales cambiantes / inestables

Los enemigos de ayer pueden ser los aliados de hoy. Todo depende de las circunstancias y de cómo se desarrolle el proceso histórico. La democracia cristiana chilena era opositora al gobierno socialista de Allende (70-73). Los demócrata cristianos panameños –hoy en el Partido Popular– acaban de aliarse con el hijo de quien metió presos a algunos de sus dirigentes en la década del 70, Martín Torrijos, hijo del dictador. Paz Zamora fue presidente de Bolivia con el apoyo de Banzer. El partido del neoliberal Álvaro Alsogaray, enemigo histórico del peronismo en Argentina, terminó aliado al Partido Justicialista en la década del 90 por vía de Menem. Blancos y colorados se unieron en Uruguay para cerrarle el paso a Tabaré Vázquez en la elección de 2000. El Partido Verde Ecologista de México fue aliado del PAN en el triunfo presidencial de Fox, pero en 2003 decidió ir con el PRI y en ambos casos ganó. Un sector del liberal PFL en Brasil apoyó a Lula a través de su candidato a vicepresidente.

Estos siete ejemplos no hablan de alquimias políticas *contra natura*, sino de casos exitosos en materia de apoyo popular. Esto es posible en función del proceso de desregulación que se mencionó como primera tendencia, y de que los votantes responden menos a clivajes ideológicos clásicos, como se describió en la segunda orientación. Hoy los clivajes mezclan mucho más los distintos segmentos sociales. Se puede producir una serie de nuevas coaliciones electorales, difíciles de entender según la lógica habitual, a partir de clivajes novedosos o de más reciente data: corrupción *vs.* honestidad, clase política *vs.* la gente, etc.

## G. Ruptura de patrones tradicionales de comportamiento

Dado que lo coyuntural desplaza lo estructural, un segmento electoral que siempre había votado a un partido puede cambiar según las circunstancias. En la elección presidencial de 2000 en México quedaba clara la mejor inserción del PAN en los votantes más jóvenes, lo cual se convirtió



en una gran obsesión para el PRI. Tres años después, sin embargo, la *exit poll* muestra que mientras los electorados del PAN y el PRD “envejecieron”, el priísta “rejuveneció”.<sup>3</sup>

En Chile, en la elección presidencial de 1999, se detecta que el 41,6 % de los votantes de Lavín había sufragado por el democristiano Eduardo Frei en 1993. El estudio del sociólogo Eugenio Tironi muestra que los *switchers* fueron “mujeres, con más de 55 años de edad, provenientes de los segmentos de ingresos bajo y medio, con escasos niveles de educación”.<sup>4</sup>

En Argentina, el primero que percibe que algo nuevo estaba pasando con la gente es Raúl Alfonsín, cuando se entusiasma con el armado del “tercer movimiento histórico” buscando votos justicialistas en el 83, lo cual logró en algunos bolsones. Más allá de los resultados concretos de su gestión, lo cierto es que tuvo la intuición de que una parte de los votantes ya no respondería a la “camiseta”, sino a las circunstancias y a la calidad de los candidatos.

Un desocupado de una empresa privatizada argentina no necesariamente significó un voto en contra de Menem en el 95. También es el caso de aquellos distritos que sufrieron profundas reestructuraciones en su principal fuente de trabajo (Tierra del Fuego, Río Turbio).<sup>5</sup>

Por lo tanto, es imprescindible repensar la lógica habitual de las coaliciones electorales. Los esquemas tradicionales ya no funcionan porque los clivajes sociales tradicionales (peronismo *vs* antiperonismo, socialistas *vs* socialcristianos, adecos *vs* copeístas, nacionalismo *vs* internacionalismo; izquierda *vs* derecha; etc.) van perdiendo vigencia, al menos en el inconsciente de las sociedades.

#### H. Lógica del equilibrio político (nadie se lleva todo)

Todo el tiempo sucede que ningún partido o coalición se lleva todo el paquete: presidencial, control legislativo, gobernaciones, municipales. En 6 de las 10 capitales sudamericanas, el alcalde es opositor al presidente,<sup>6</sup> a los cuales se les puede agregar los casos de México, Panamá y República Dominicana, por ejemplo.

En la elección presidencial de 2000 en México gana Fox, pero el PRI se queda con la mayoría en el Senado, las gobernaciones y los municipios, y dependiendo de alianzas en la Cámara de Diputados. A los tres años, en



la renovación legislativa, el PAN pierde y vuelve a quedar acotado en su poder. En Brasil, triunfa Lula en 2002, pero al PT le va mal con las gobernaciones. En Perú, al año y medio de asumir Toledo, su partido queda muy reducido en los comicios regionales y municipales. En 1999, De la Rúa obtiene la presidencia, pero por primera vez en la historia argentina, el partido que gana el premio mayor pierde la gobernación del principal distrito.

Esta regla no depende de que sea exitoso o no en el gobierno, lo cual refuerza la lógica de la tendencia. Fox mantiene niveles de aprobación importantes; sin embargo, le reducen su apoyo en el congreso. Toledo, en 2002, registra el índice de mayor crecimiento económico de la región, pero eso no condice con la aprobación de su gestión, que es una de las peores de Latinoamérica, y por eso es castigado electoralmente.

### I. Incremento de la apatía electoral y política

Se están produciendo altos niveles de abstención que empiezan a ser estructurales. Dado que los menos politizados son las generaciones más jóvenes, cada nuevo votante que ingresa al padrón reduce el promedio de participación. Por lo tanto, la mera renovación vegetativa de la población arroja pronósticos sombríos.

Esto se inscribe, por otra parte, en un proceso de despolitización de la opinión pública, que se traduce en la multiplicación de ofertas electorales que se presentan como “la nueva política”, defenestrando las opciones “tradicionales”. De ahí la fuerza de movimientos como el de Fujimori, Chávez o Gutiérrez, para citar sólo tres casos exitosos.

### J. No están votando propuestas

Al licuarse las diferencias ideológicas, los criterios de discriminación por parte de los votantes se desplazan necesariamente a atributos personales. En muchas situaciones se vuelve muy difícil establecer cuál es la diferencia perceptible en temas como generación de empleos, salud o educación. Por lo tanto, la gente desarrolla muchos criterios inconscientes, poco identificables por los estudios de opinión pública y por los análisis clásicos. La sociedad se inclina a votar por imágenes que construye a partir de retazos que entregan los medios de comunicación.





### III. Factores para desarrollar comunicación política

La manera en que se formatea la comunicación política en América Latina –sobre todo en las campañas electorales– depende de una serie de factores en gran medida estructurales. Dichos factores son:

- a. Demografía
- b. Sistema político
- c. Sistema electoral
- d. Sistema de partidos
- e. Estructura de los medios de comunicación
- f. Diferencias culturales de la opinión pública

Se efectuará un repaso somero a los primeros cuatro, para detenerse más específicamente en los factores E y F.<sup>7</sup>

#### A. Demografía

Las variables sociodemográficas no sólo expresan proporciones de la población, sino que también manifiestan valores de las sociedades en el largo plazo. En el siguiente Cuadro figuran, a modo de ejemplo, 6 indicadores comparados en Argentina, México y España.

#### VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS COMPARADAS España, Argentina y México

<b>VARIABLES</b>	<b>España</b>	<b>Argentina</b>	<b>México</b>
Menores de 15 años	15 %	28 %	33 %
Mayores de 65 años	12 %	10 %	5 %
Urbanización	78 %	88 %	74 %
Crecimiento demográfico	0.5 %	1.4 %	2.1 %
Líneas de teléf. c/1000 hab.	421	213	125
Celulares c/1000 hab.	609	163	142

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del *Informe de Desarrollo Humano 2002*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.



Un dato conocido, pero no menos impactante, es la tasa de crecimiento demográfico de los tres países. Argentina la viene manteniendo, México está en baja en las últimas dos décadas, mientras que España no está cumpliendo siquiera con el mínimo de reposición para mantener la población actual. Una sociedad que decide tener hijos tiene una visión del mundo diferente de aquella que no desea tenerlos. Los problemas de envejecimiento empiezan a definir prioridades y agendas diferentes.

Argentina es un país con alto grado de urbanización desde hace varias décadas, mientras que México pasó a ser más urbano que rural en el censo de 1970. Esto marca culturas disímiles, en donde los mexicanos le dan un valor a lo rural por encima de lo que puede representar en términos objetivos.

Estos elementos deben ser computados para definir una estrategia de comunicación, ya que delatan ciertas características antropológicas de las sociedades con las que se quiere interactuar.

## B. Sistema político

La posibilidad o no de reelección en los distintos cargos marca la cultura política. La manera en que se construye la relación con la sociedad es muy distinta. En donde no hay reelección como criterio general, la actitud de la dirigencia es más efectista y de corto plazo, pues para permanecer dentro del circuito político, saltando a otro cargo, debe aprovechar con mucha intensidad la oportunidad. Donde hay reelección, la actitud es más relajada, por estar menos acuciada. La perspectiva de construir una carrera política progresiva a lo largo del tiempo es más probable, regulando en función de las oportunidades. La experiencia inmediata para ocupar el mismo cargo se vuelve una variable clave, que en el primer caso no cotiza, al menos no de la misma manera.

La otra variable institucional que influye es el grado de centralización de las funciones. Cuanta más autonomía funcional y de recursos posean los niveles regionales, estatales o locales, más atracción por estos cargos habrá por parte de la opinión pública, por aquello de que “quien no resuelve, no interesa”. La probabilidad de imponer una línea política, ideológica o comunicacional vertical pierde espacio. Así también, su contracara es la posibilidad de que la estructura se desarticule por completo. En donde la centralización es mayor, todos –dirigentes y ciudadanos– miran hacia el vértice, reduciendo la capacidad de innovación.



## C. Sistema electoral

Las reglas de juego electorales son obviamente esenciales para definir una estrategia de campaña. Sin embargo, estas reglas, particularmente en las elecciones legislativas en las cuales puede haber sistema uninominal, plurinominal o una mezcla de ambos, no estarían ejerciendo una diferencia fundamental en la forma de plantear las campañas. Pese a que se supone que en un caso se vota más a la persona y en otro más al partido, la mayoría de los votantes se inclina progresivamente por los candidatos; con lo cual, si estos van solos o como cabeza de una lista, importa menos. Más aún con los partidos en desintegración de varios países. Por lo que el sistema de partidos cobra mayor relevancia. La existencia del sistema de segunda vuelta en las presidenciales –Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Ecuador, Dominicana, Guatemala y Perú lo tienen– sí plantea diferencias.

Influyen mucho más las reglamentaciones acerca de las campañas en sí: modalidad, duración, limitaciones de publicidad y presupuesto. Los límites le adjudican mayor presencia a la información por los medios, con todo lo que implica en materia de acceso a la cobertura por parte de los mismos, y dificultades en aquellos países en donde la mayoría no se informa con regularidad.

Pero decididamente, lo que marca una diferencia muy fuerte es la obligatoriedad o no del voto, sobre todo en países con poca cultura de asistencia. Donde el sufragio no es obligatorio, el peso de la estructura para movilizar el voto duro de cada partido es crítico. Las campañas de opinión pública desempeñan un rol interesante, pero pasa a ser primordial la organización. Sin embargo, una vez más, la ponderación del aparato está en función de cuán sólido sea el sistema de partidos.

## D. Sistema de partidos

Como se señalaba en el punto anterior, el sistema electoral tiene su incidencia, pero el sistema de partidos es una variable más fuerte aún. Sin querer entrar en un tipología de sistemas, claramente hay diferencias abismales entre sistemas totalmente quebrados, como el peruano o el venezolano, y otros bastante sólidos, como el chileno o el uruguayo.

La diferencia radica que en donde el sistema se quebró o está en proceso de desintegración, el voto es mucho más volátil, está más desregulado en los términos definidos aquí. Eso hace que los electores puedan mutar de



comicio a comicio en función de las variables coyunturales ya comentadas (situación económica, gestión de gobierno, propuesta, imagen de los candidatos, etc.). Ahí el peso de la estructura pasa a ser mucho menos relevante y la llegada a la opinión pública –sea por los medios o por la publicidad– es el *quid* de la cuestión.

Donde los partidos están más consolidados, las estructuras siguen ocupando un rol significativo y la incidencia de las campañas mediáticas es menor. De todos modos, aun en estos casos, el público independiente es creciente y la utilización de las tecnologías electorales, más necesaria.<sup>8</sup>

## E. Estructura de los medios de comunicación

Es imprescindible, y al mismo tiempo un lugar común, hablar sobre la incidencia de los medios en la comunicación política. No se desarrollará aquí la influencia que tiene sobre la formación de la opinión pública, sino más bien tres cuestiones que deben ser tenidas en cuenta en la práctica para establecer la llegada adecuada a los electores.

En primer lugar, se apunta el grado de concentración de los mismos. En varios países de América Latina existe una construcción de multimedios que limitan las alternativas para filtrar un mensaje político, mucho más por parte de una opción partidaria pequeña o sin posibilidad de acceso al poder. La propiedad concentrada del principal canal, el diario más vendido y la radio más escuchada puede implicar una complicación mayúscula, sobre todo si el conglomerado mediático en cuestión tiene una orientación ideológica o intereses económicos muy definidos.

En segundo término, la existencia o no de medios locales o regionales limita severamente la forma de interactuar con las opiniones públicas de pequeñas y medianas poblaciones. Por ejemplo, en el estado de Puebla, México, buena parte de la sierra norte no posee radios locales, con lo cual cualquier llegada a esos municipios debe hacerse desde una radio regional del estado vecino, Veracruz, que por supuesto no irradia información sobre cada localidad, y su costo de pauta publicitario es lógicamente inaccesible para un candidato a alcalde. De modo que, en esos casos, se vuelven irrelevantes tanto la publicidad como la prensa. Por el contrario, en Argentina, cualquier población, por pequeña que sea, tiene al menos dos o tres radios de frecuencia modulada, produciéndose un circuito local de opinión pública imprescindible para desarrollar una campaña totalmente comunal.



En tercer lugar, importa considerar la relación del electorado con los medios. Por un lado, el grado de consumo de los mismos. En muchas partes de América Latina, la lectura de diarios es insignificante y lo que más se lee son noticias policiales y deportivas, aunque es cierto que son quienes más poder tienen en fijar la agenda. En muchas localidades de México no existe televisión por cable, mientras que Argentina es uno de los países más “cableados” del mundo: la oferta informativa es completamente distinta. Por otro lado, está el tipo de consumo. La radio es el segundo medio más utilizado en todas partes, luego de la televisión. Sin embargo, en muchos lugares, el 80 % de los oyentes la prende para escuchar música solamente. De nuevo, la barrera de acceso para filtrar mensajes políticos es muy alta.

Si no existen medios locales, o existen pero no se usan para informarse, la vía de acceso puede ser cara a cara –muchas veces imposible de cubrir en poco tiempo– o publicitaria.

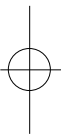
## F. Diferencias culturales de la opinión pública

Sobre la opinión pública ya se habló en la primera parte del artículo en función del comportamiento electoral. Aquí se harán algunas observaciones con respecto a su manera de relacionarse con la información política, materia prima de la comunicación.

La opinión pública no termina de constituirse si no hay circuitos de información apropiados. En este sentido, la estructura de medios que se analizaba en el ítem anterior es determinante. A medida que se reducen las poblaciones, menos se lee; y si además no hay presencia de medios locales, sólo queda el mano a mano o la publicidad en vía pública, ya sea por folletos, algunos carteles o el ajejo perifoneo.<sup>9</sup>

Si la gente no habla de política, es muy difícil instalar un tema o una candidatura (ni hablar de un partido nuevo). Éste es un elemento cultural decisivo: hay países en los cuales la mayoría de la población tiene una opinión formada sobre cualquier tema, mientras que en otros no se conoce el nombre del alcalde. En una encuesta del año 2001 en la ciudad de Morelia, capital del estado de Michoacán, México, dos tercios desconocían cómo se llamaba el presidente municipal.

El tipo de información es el tercer punto, ya que no sólo importa cuán informada está una sociedad, sino sobre qué se informa. La mayor parte de





la gente no se involucra con temas políticos específicamente, aunque sí con problemas sociales: la inseguridad, la salud, la desnutrición, etc. Sin embargo, muchas veces la opinión pública se queda en anécdotas –un niño se ahogó en una piscina, un hombre fue mordido por un perro– y no le da cabida a la trascendencia política de algunos sucesos.

Por último, debe computarse el grado de abstracción / subjetividad de la ciudadanía. En ciertas culturas no hay espacio para la metáfora; por lo tanto, la estrategia discursiva no puede apelar a grandes construcciones simbólicas, dado que difícilmente se puedan asimilar. En una sociedad de esas características, un *spot* político humorístico, por ejemplo, no tiene gran efecto, dado que no se establece la complicidad necesaria para que el humor se articule; no existe la capacidad de tomar distancia del objeto, porque la subjetividad es reducida.

En definitiva, estas barreras culturales hacen que no puedan arriesgarse generalizaciones sobre la manera de abordar a los votantes.

#### IV. Dos grandes problemas para construir imágenes políticas

Observando los procesos electorales de los últimos años surgen al menos dos grandes problemas para quien necesita desarrollar una comunicación política. Por un lado, la dificultad de construir una diferencia. Por el otro, la existencia de un electorado cada vez más entrenado en el marketing político.

##### A. La construcción de la diferencia

Cuando las diferencias entre los partidos eran ideológicas y las referencias de clase social eran claras, la estructura política debía asegurarse principalmente que los votantes propios asistieran a votar, habiendo muy poco espacio para la seducción a través de las campañas, sobre todo en el caso de voto obligatorio. En países sin obligación de votar, las campañas jugaban un rol más importante, ya que debían motivar la concurrencia. En este caso, si el candidato no era bueno, o la gestión gubernamental generaba desaprobación, existía mayor riesgo de que el votante propio se quedara en su casa.



Con la virtual desaparición de diferencias ideológicas profundas, como ya se describió en las tendencias del elector latinoamericano, los criterios de discriminación se corren hacia otros ítems, como los atributos personales de los candidatos o los estilos de comunicación. Es así que las campañas necesitan construir las diferencias en algún lugar, más allá de las variables clásicas.

Frente a la desconfianza generalizada que arrastra la actividad política y sus protagonistas, habitualmente tildados de corruptos, oportunistas o faltos de escrúpulos, aquellos dirigentes que tengan buenas intenciones o que desarrollen su rol seriamente tienen un grave problema para diferenciarse de quienes sí son deshonestos. Como se dice popularmente: “de noche todos los gatos son pardos”. La percepción popular deja poco resquicio para que el honesto se destaque, debiendo remar mucho para que le crean, sin caer en actitudes demagógicas o populistas (hacer cualquier cosa para agrandar y estar siempre sintonizando con el *rating*).

De alguna manera, la sociedad les dice a los candidatos “ayúdenos a elegir”. La gente necesita criterios con los cuales poder establecer diferencias apreciables. Cuando la competencia se iguala, la elección de los votantes empieza a depender de detalles insondables.

## B. Un electorado cada vez más informado y entrenado (advertido) sobre el marketing político

Si un candidato sospechado de corrupción da un fuerte gesto de transparencia, lo más probable es que la mayoría decodifique que ese candidato “lo hace por marketing”. Este dato no es menor: a sobreabundancia de marketing, la gente tiende a incrementar su rechazo, dado que las acciones cosméticas son asociadas con falsedad, generando un *boomerang* imposible de revertir. Por eso es tan difícil hacer campañas en la actualidad en América Latina: las mentes están sobre aviso. Las barreras de acceso son cada vez más altas.

Los medios de comunicación –a quienes no les echo la culpa particularmente– son el disparador de este sentimiento. La tesis de maestría de la profesora María Belén Mendé Fernández, al analizar la cobertura de diarios de las campañas presidenciales de Argentina 1999 y México 2000, concluye que “a pesar de tratarse de campañas electorales presidenciales,



cuyos temas de fondo hacen a los intereses de la sociedad y el Estado, los mismos no fueron tratados privilegiando la plataforma electoral como tema central o encuadramiento (...). Después del análisis de los datos se puede afirmar que es en ambos casos la espectacularización de la política el encuadramiento, el tema central, aplicado para enmarcar la información electoral generada por los medios masivos de comunicación”.<sup>10</sup>

Esto significa que existe una sobredosis de *backstage*: importa mucho más el detrás de escena que la obra misma. Los chismes sobre la filmación de un *spot* importan más que el debate sobre la seguridad y el desempleo. Se vuelve muy difícil armar una campaña que tenga un efecto real, ya que transmite frivolidad y banalidad y satura a todos. Es decir: si uno descubre los secretos del mago, desaparece la magia.

Por lo tanto, lo que se hizo en una elección, ya pierde impacto para la siguiente. Las campañas sedimentan en la cabeza de los votantes. Frente a tantas barreras de acceso, quienes hacen marketing político deben plantearse hacerlo sin que parezca tal, para evitar el rechazo.

## V. Construir hoy una diferencia en términos político-electorales

Asumiendo las tendencias de los electorados, los factores a tener en cuenta para desarrollar comunicación política y los dos grandes problemas para construir imágenes políticas en la región, se puede plantear una serie de reglas al respecto. Dado que la diferencia dejó de ser ideológica y/o de referencia social, es necesario construir una diferenciación en algún aspecto.

En primer lugar, está claro que las diferencias más habituales se buscan en los atributos de los candidatos, en los temas de campaña o en las propuestas. Pero como se mencionó en la décima tendencia, la gente no está votando propuestas verdaderamente (más allá de lo que diga en las encuestas). Los temas ayudan sobre todo a posicionar valores subyacentes, además de la identificación más clara o explícita con los problemas de los votantes. Pero los atributos personales son los que en definitiva ganan lugar. Cualquier sesión de entrenamiento de candidatos, dirigentes partidarios o asesores políticos mediante el análisis de un caso, siempre termina orientándose hacia el mismo lado.





La honestidad, la capacidad, el liderazgo o la experiencia son los rasgos que más se preocupan por destacar las campañas. Sin embargo, cuando se habla de atributos se debe ser más incisivo, a partir de identificar conexiones inconscientes que realizan los votantes. Un candidato puede ocupar cierto espacio en la mente de los ciudadanos, a partir de cierto tipo de vínculos que poco tienen que ver con lo políticamente explícito: un mesías, un dios, un padre, un vecino, un hijo.

Unos diez años atrás, en un estudio cualitativo sobre la opinión pública en una provincia argentina, se entrevistó a una mujer de 32 años, madre soltera, enfermera de un hospital público. El gobernador de ese momento había asumido en medio de una crisis muy profunda, con cesación de pagos de los sueldos estatales. Al año, la situación se normalizó definitivamente, lo cual le permitía a la entrevistada no vivir angustiada. La mujer se refería al gobernador en los siguientes términos: "...yo no soy de su partido, pero para mí es Dios...". Dios es el todopoderoso, el que da y quita la vida. Ese rol le otorgaba en su vida.

La sociedad a veces no puede explicitar lo que desea, pues su saber es inconsciente. En un estudio de grupos focales realizado en 2002 sobre cuál debería ser el perfil del próximo presidente argentino, se les pidió a los entrevistados que identificaran ese ideal con un animal. Las tres asociaciones que surgieron en orden de prioridad eran un león –porque tiene agallas– un águila –mira lejos, vuela alto, va solo– o un perro –es fiel al pueblo, defiende–. Finalmente, llegaron a la instancia del *ballottage* Carlos Menem y Néstor Kirchner, dos liderazgos muy fuertes. Ése era el perfil que se debía satisfacer más que ninguna otra cosa, aunque desde ya existe siempre una combinatoria de factores que explican los resultados electorales. Como se puede observar, estas asociaciones poco tenían que ver con propuestas concretas.

En segundo lugar, el estilo de comunicación en la actualidad puede hacer una diferencia importante. Lo que explica el liderazgo de las zapatillas Nike no es el producto en sí, sino el posicionamiento de la marca, su asociación con deportistas de altísimo nivel profesional. De la misma manera, la diferencia entre dos candidatos puede estar en la manera de presentarse. Una campaña aburrida, tradicional, poco atractiva, terminará por transmitir esos valores del candidato, por muy valioso que sea. Una campaña fresca, joven, *cool*, dinámica, convencerá más fácilmente de que el gobierno será así también. La campaña comunica los valores de un partido: es la "muestra gratis".



En tercer término, partiendo del hecho de que las sociedades se muestran hastiadas de la política y otorgan poca credibilidad a las promesas, se vuelve necesario sustentar las palabras tan devaluadas. Es por eso que las campañas no pueden ser meras apelaciones verbales, sino que deben generar hechos, eventos que validen las intenciones transmitidas. Esta es una de las falencias más graves que sufren las campañas en la actualidad.

## VI. Epílogo

Las transformaciones que se están sucediendo en los electorados latinoamericanos son profundas y novedosas, lo que en definitiva obliga a replantear la manera en que las organizaciones políticas desarrollan sus actividades. La comunicación dejó de ser un simple aditivo de la política, para ocupar un rol central. Algunos llegan a decir, incluso, que construir discurso es construir poder. Sin caer quizá en esos extremos, está claro que en la sociedad de la información, conocer adecuadamente las reglas de juego de las operaciones simbólicas genera diferencias sustanciales entre los partidos y/o los dirigentes.

### Notas

1. Ver Rose, Richard. "From Simple Determinism to Interactive Models of Voting: Britain as an Example", *Comparative Political Studies*, July 1982, pp. 145-170. También Suárez, Waldino & Lombardi, Claudia. *Modelos interactivos y comportamiento electoral en la Argentina*, Bs. As., Fundación de Estudios Contemporáneos, 1985.
2. Ver Fara, Carlos, "La desregulación del electorado en la Argentina", mimeo, 1996. También Fundación Konrad Adenauer y Asociación Civil de Estudios Populares, *Acciones para una buena comunicación en campañas electorales. Manual de marketing y comunicación política*, Buenos Aires, 2002.
3. Ver Consulta Mitofsky (2003). *6 de julio de 2003, Características del voto (informe preliminar)*, México, 2003.
4. Ver Tironi, Eugenio. *El cambio está aquí*, Santiago de Chile, Ed. La Tercera Mondadori, 2002, pág. 47.
5. Ver Fara, Carlos "La desocupación no influyó en el voto", *Clarín*, 18 de mayo de 1995.



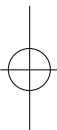
6. Ver "La oposición gobierna en el 60 % de las capitales sudamericanas", *La Nación*, 16 de noviembre de 2003, pág. 29.
7. El desarrollo de estas ideas está lejos de pretender ser un análisis exhaustivo. Debe ser tomado como simples apuntes para el desarrollo de un marco de referencia más elaborado en el futuro.
8. Dice Tironi refiriéndose al caso chileno: "...[la elección presidencial de 1999] produjo un fenómeno sin precedentes: la migración de electores desde el bloque de la Concertación al de la Alianza por Chile encabezado por Lavín ...que reveló una volatilidad electoral hasta entonces desconocida". Tironi, op. cit., pág. 21.
9. Se refiere al sistema de parlantes montado sobre un automóvil que recorre la localidad emitiendo música, *jingle* de campaña y un par de *spots* alternativos.
10. Ver Mendé Fernández, María Belén. *Análisis comparativo de la cobertura de la prensa en las campañas electorales presidenciales Argentina 1999 y México 2000: rasgos de modernización*. Tesis. Maestría en Ciencias con especialidad en comunicación. Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2001.

## Referencias bibliográficas

- BLOMEIER, HANS-HARTWIG (2000). "Elecciones presidenciales en Chile. Doble empate con un ganador", *Contribuciones* 1/2000, Fundación Konrad Adenauer.
- BUDGE, IAN - FARLIE, DENNIS (1986). *Pronósticos electorales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales,
- BURBANO DE LARA, FELIPE (2000). "Ecuador: cuando todos los equilibrios crujen", *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe* - Año 3, FLACSO.
- CANEL, MARÍA JOSÉ (1999). *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Madrid, Editorial Tecnos.
- CONSULTA MITOFSKY (2003). *6 de Julio de 2003, Características del voto (informe preliminar)*, México.
- D'ADAMO, ORLANDO - GARCÍA BEAUDOUX, VIRGINIA - FREIDENBERG, FLAVIA (2000). *Medios de comunicación, efectos políticos y opinión pública. Una imagen, ¿vale más que mil palabras?*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- DEL REY MORATÓ, JAVIER (1997). *Los juegos de los políticos. Teoría general de la información y comunicación política*, Madrid, Editorial Tecnos.
- FARA, CARLOS (1994). "La desregulación del electorado en la Argentina: ejes para el debate", mimeo.



- FARA, CARLOS (1995). "La desocupación no influyó en el voto", *Clarín*, 18 de mayo de 1995.
- FRANCO, CARLOS (2001). "Perú. Entre el proceso electoral y las incertidumbres del futuro", *Nueva Sociedad N° 174*, Julio - Agosto.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (2000). Imagen de las instituciones. *Contribuciones 2/2000*, Buenos Aires.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (2001). *Marketing Político* (versión CD), Santiago de Chile.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (2002). "Comunicación y confianza: el diálogo roto entre gobernantes y gobernados", *Contribuciones 2/2002*, Buenos Aires, abril-junio.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (2000). *Trastienda de una elección. Campaña presidencial Argentina 1999*, Buenos Aires, Grupo Editorial Temas.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER y ASOCIACIÓN CIVIL DE ESTUDIOS POPULARES (2000). *Acciones para una buena comunicación en campañas electorales. Manual de marketing y comunicación política*, Buenos Aires.
- HAIME, HUGO (1998). *La imagen del poder*, Buenos Aires, Corregidor.
- HAIME, HUGO (1988). *Votando imágenes*, Buenos Aires, Librería Editorial Tesis.
- HOFMEISTER, WILHELM & THESING, JOSEF (ed.) (1996). *Transformación de los sistemas políticos en América Latina*, Buenos Aires, CIEDLA.
- MAAREK, PHILIPPE J (1997). *Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*, Barcelona, Paidós.
- MARTÍN SALGADO, LOURDES (2002). *Marketing político. Arte y ciencia de la persuasión en democracia*, Barcelona, Paidós.
- MENDÉ FERNÁNDEZ, MARÍA BELÉN (2001). *Análisis comparativo de la cobertura de la prensa en las campañas electorales presidenciales Argentina 1999 y México 2000: rasgos de modernización*. Tesis. Maestría en Ciencias con especialidad en comunicación. Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- MORRIS, DICK (2002). *El nuevo Príncipe*, Buenos Aires, El Ateneo.
- MURARO, HERIBERTO (1991). *Poder y Comunicación*, Buenos Aires, Letra Buena.
- NAVIA, PATRICIO (2000): "Las presidenciales de 1999 en Chile ¿Hay un nuevo electorado?". *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*, Año 3. FLACSO.
- PLASSER, FRITZ - GUNDA (2002). *La campaña global. Los nuevos gurúes del marketing político en acción*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, Grupo Editorial Temas.
- POWER, TIMOTHY J. - GASIOROWSKI, MARK J. "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World", *Comparative Political Studies*, Sage Periodicals Press.





- PRIESS, FRANK - TUESTA SOLDEVILLA, FERNANDO (1999). *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*, Tomos I y II, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, CIEDLA.
- QUIJANO, ANIBAL (2001). "Las últimas elecciones del fujimorismo", *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*, Año 4, FLACSO.
- RABENEICK, MANFRED (1998). "Elecciones de fin de siglo en el Ecuador", *Contribuciones 31*. Fundación Konrad Adenauer.
- RAMOS JIMÉNEZ, ALFREDO (2001). "Viejo y nuevo. Partidos y sistemas de partidos en las democracias andinas", *Nueva Sociedad* N° 173.
- ROBERTS, KENNETH M. - ARCE, MOISÉS. (1998). "Neoliberalism and Lower-Class Voting Behavior in Peru", *Comparative Political Studies*, Sage Periodicals Press, 31: 2, pp. 217-246.
- ROSE, RICHARD (1982). "From Simple Determinism to Interactive Models of Voting: Britain as an Example", *Comparative Political Studies*, pp. 145-170.
- ROSPIGLIOSI, FERNANDO (1998). "Fujimori y El Niño. Campaña reeleccionista en aguas turbias", *Nueva Sociedad* N° 154, Marzo - Abril
- SANCHIS, JOSÉ LUIS (1996). *Cómo se gana el poder*, Madrid, Espasa Calpe.
- SUÁREZ, WALDINO - LOMBARDI, CLAUDIA (1985). *Modelos interactivos y comportamiento electoral en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación de Estudios Contemporáneos.
- TIRONI, EUGENIO (2002). *El cambio está aquí*, Santiago de Chile, La Tercera Mondadori.
- VARGAS LLOSA, MARIO (1993). *El pez en el agua*, Buenos Aires, Seix Barral.
- WAISBORD, SILVIO (1995). *El gran desfile*, Buenos Aires, Sudamericana.
- WEYLAND, KURT. "Swallowing the Bitter Pill: Sources of Popular Support for Neoliberal Reform in Latin America", *Comparative Political Studies*, Sage Periodicals Press, 31: 5, pp. 539-568.

## RESUMEN

La política de la región presenta varios interrogantes: ¿hay un giro a la izquierda?, ¿vuelven los caudillos populistas?, ¿desaparecen los partidos? Las respuestas a estas preguntas afectan la manera en que se deben pensar las reglas de juego de la comunicación política. Para pensar esas reglas, en primer lugar, deben delinearse cuáles son las características del electorado en la región. En segundo término, describir los factores que se deben

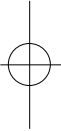


## Comunicación política en América Latina

99

tener en cuenta para desarrollar la comunicación política en América Latina. Luego, identificar los que serían los dos grandes problemas para construir imágenes políticas en la actualidad. Por último, visualizar cómo se construye hoy una diferencia en términos político-electoral. Las transformaciones que se están sucediendo son profundas y novedosas, lo que en definitiva obliga a replantear la manera en que las organizaciones políticas desarrollan sus actividades.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXI - N° 1 - Marzo, 2004



# Espectacularización de la información en noticieros televisivos de Canadá, Estados Unidos y México

José Carlos Lozano Rendón\*

**E**n muchos países del mundo, los noticieros televisivos parecen haberse volcado hacia la espectacularización, es decir, hacia el uso de recursos de forma y de fondo que apelan a las emociones y a los sentidos más que a la razón. Cada vez con mayor frecuencia e intensidad, los conductores y reporteros editorializan y adoptan tonos de voz altos y rápidos, con énfasis dramáticos. Las noticias privilegian la personalización, la dramatización y la fragmentación en la cobertura de los acontecimientos, sean de política, espectáculos o deportes. El énfasis en lo actual y lo inmediato provoca pérdida de contextualización; la información se empaqueta con efectos

\* Este trabajo forma parte de los proyectos de la Cátedra de Investigación en Medios Audiovisuales y Globalización en América del Norte del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey, México. El autor agradece el valioso apoyo en la grabación, codificación y captura de los datos a Martha Josefina Gómez, Alejandra Yarto, Adriana Zertuche, Ana Fernanda Hierro, Guillermo Yrizar y Marco Tulio Méndez.

JOSÉ CARLOS LOZANO RENDÓN

Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social (Universidad Regiomontana, Monterrey, México). Maestría en Comunicación de Masas (Universidad de Leicester, Inglaterra). Doctorado (Ph.D.) en Comunicación Internacional (Universidad de Texas en Austin). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt desde 1992. Actualmente es director del Centro de Investigación en Comunicación e Información y Coordinador de la Maestría en Comunicación en el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey y titular de la Cátedra de Investigación del Tec de Monterrey "Medios Audiovisuales y Globalización en Norteamérica".

visuales como cámaras subjetivas, música dramática, tomas cortas y rápidas, cámara lenta, efectos de sonido y recursos de diseño y edición.

Este fenómeno tiene una clara vinculación con la tendencia creciente en los medios de comunicación hacia el *infoentretenimiento*, es decir, la combinación y fusión de la información con el entretenimiento (Lozano, 2000; Radunski, 1999). El objetivo fundamental es atraer audiencias normalmente no interesadas en el seguimiento de los noticieros televisivos y reforzar el interés de las previamente interesadas. En el proceso, las noticias se transforman en espectáculo, se trivializan, se presentan como piezas dramáticas, chuscas o sensacionalistas que lejos de interpelar a los televidentes como ciudadanos, los conciben como consumidores y como puntos de rating.

Esta transformación de las noticias es preocupante si tomamos en cuenta que en las sociedades contemporáneas, el consumo y apropiación de mensajes informativos es una condición previa para la participación política, económica y cultural de los individuos a todos los niveles: local, nacional e internacional (Jensen, 1998, pág. 16). Como señala Jensen, la información permanece en la audiencia como parte de su percepción del mundo y puede convertirse en un recurso para la acción más allá del contexto inmediato de la exposición a la pantalla televisiva (Jensen, 1998, pág. 58).

De acuerdo con Starks (Starks, 1997), el sensacionalismo<sup>1</sup> en la información televisiva empezó en Estados Unidos a fines de la década del sesenta y principios de los setenta en las estaciones locales. A diferencia de los noticieros nacionales, herederos de los radiofónicos y con un claro compromiso en proporcionar información responsable a las audiencias aunque no se contara con altos niveles de auditorio (ratings), los noticieros locales surgieron con el explícito propósito de generar ganancias para los concesionarios. Según Starks, enfrentados al dilema de cómo atraer audiencias más amplias, las estaciones locales decidieron recurrir a temas sensacionalistas como la nota roja. Más adelante, los consultores hicieron recomendaciones directas de retomar los elementos que hacían exitosos los programas de ficción de horario estelar. Primero fue la incorporación de las “conversaciones alegres o divertidas” (*happy talks*) entre conductores que representarían personajes agradables. Después se incorporó el concepto de “noticias de acción” (*action news*), consistente en un gran número de notas con un creciente número de apoyos visuales impactantes y música de ritmo vigoroso. Starks concluye este repaso histórico señalando que en los ochenta, los noticieros locales habían adquirido tal fuerza en auditorio y arrebatado tantos televidentes a los noticieros



nacionales, que éstos tuvieron que adoptar las mismas fórmulas sensacionalistas y aplicarlas en forma radical (Starks, 1997, pág. 39).

Hoy en día, la investigación académica de la espectacularización en los noticieros se ha incrementado considerablemente, aunque sigue siendo insuficiente.<sup>2</sup> Muchos de los anteriores estudios, sin embargo, se han concentrado exclusivamente en un género específico de noticias (las electorales) o, cuando toman en cuenta el total de los diferentes géneros informativos, en los contenidos. Un trabajo que destaca por su novedosa aproximación al estudio de un tema muy relacionado al de la espectacularización es el de Grabe, Zhou y Barnett (2001), quienes aportan una interesante metodología para detectar el sensacionalismo en el empaquetamiento visual de la información. Para estas investigadoras es demasiado simplista definir la existencia de sensacionalismo en función solamente del género noticioso (nota roja, celebridades, interés humano) y proponen una serie de categorías útiles para diagnosticar el sensacionalismo en la forma de las noticias. Una noticia sobre crímenes y asesinatos, por ejemplo, podría empaquetarse de manera tal que no hubiera signos espectaculares en ella. En contraparte, noticias no consideradas sensacionalistas por su tema, podrían terminar siéndolo debido al uso de efectos visuales. La utilidad de esta perspectiva en el análisis de la espectacularización televisiva resulta muy clara.

El presente trabajo pretende contribuir al conocimiento sobre las transformaciones de la información televisiva en México debido, por un lado, a la globalización y la adopción de modelos norteamericanos y, por otro, al resquebrajamiento de un sistema político que se caracterizaba por un control férreo de los medios electrónicos de comunicación. El objetivo central fue determinar el grado de espectacularización que presentan las noticias transmitidas en los dos principales noticieros nacionales de las televisoras mexicanas, tanto en su contenido como en su empaquetamiento audiovisual, y compararlo con el de las transmitidas por los noticieros de mayor auditorio en Estados Unidos y Canadá.

## I. Método

El presente análisis de contenido se basó en una semana cronológica de transmisión (del 12 al 16 de mayo de 2003) y una compuesta (19 y 27 de mayo, 4, 12 y 20 de junio de 2003) de los dos noticieros nacionales de

mayor penetración en México: *Noticiero Televisa* y *Noticiero Hechos de Televisión Azteca*. El objetivo ha sido comparar las tendencias hacia la espectacularización de la información televisiva en México, en confrontación con los noticieros de mayor auditorio en las otras dos naciones del espacio audiovisual norteamericano: *NBC Nightly News*, de Estados Unidos, y *The National* (CBC), de Canadá. Mientras que los dos noticieros mexicanos y el estadounidense son propiedad de conglomerados de medios de carácter privado (Televisa, TV Azteca y General Electric), el canadiense es un canal nacional público. La inclusión de *The National* se debió al hecho de que es el noticiero nacional de mayor auditorio en su país, pero el que sea estatal ofrece la oportunidad adicional de contrastar el uso de recursos de espectacularización en estos dos sistemas de propiedad. ¿Utiliza el noticiero de la CBC los elementos de espectacularización en menor medida o de diferente manera por estar menos comprometido con la rentabilidad económica?

La unidad de análisis fue la noticia. Se tomaron en cuenta todas las noticias presentadas en el transcurso de la edición, desde las nacionales e internacionales, hasta las policíacas y de espectáculos.

Para la categoría de espectacularización en el contenido se utilizaron los conceptos de Gringas (1998) relacionados con la presencia de elementos de personalización, dramatización, fragmentación y normalización. Por personalización y dramatización se entendió el acento en los individuos, la lucha entre personalidades públicas, el énfasis en celebridades y características individuales, lo cual ocasiona una descontextualización de los problemas y el ocultamiento de fenómenos estructurales. Se destacan las referencias a sondeos de opinión pública, el tratamiento de la política como espectáculo o competencia deportiva, la apelación a las emociones y no a la razón. Las fuentes informativas, sean del mundo de la política, la economía o los espectáculos, planean actividades pensadas específicamente para los medios, los llamados “pseudoeventos”, ya que no existirían sin la presencia de los reporteros y las cámaras de televisión.

Por fragmentación se entendió la presentación de hechos y asuntos en forma de “información cápsula” (*soundbites*, en su término en inglés), acorde al ritmo rápido exigido por los medios audiovisuales, sin que se ofrezca información sobre las complejas posturas acerca de los temas, ignorando o minimizando hechos que los televidentes, como ciudadanos, “deberían conocer para ejercer sus derechos democráticos”.

Con respecto a la tendencia de la noticia, los criterios fueron los siguientes. La primera opción fue determinar si la noticia se presentaba de manera objetiva, neutral, sin editoriales del conductor o del reportero, sin uso de frases dramáticas o referencias al sufrimiento, la desgracia, sin adjetivos. La segunda alternativa consistió en definir si existía editorialización del conductor o del reportero (opiniones propias sobre el acontecimiento), uso de frases dramáticas y adjetivos calificativos.

También dentro del análisis de la espectacularización en el contenido de la información, se incluyó la categoría “contextualización”. Aquí se diagnosticó el grado en que la noticia proporcionaba antecedentes, puntos de vista, datos anteriores, implicaciones de lo que pasaría adelante, aspectos o noticias previas con las que se relacionaba o si se ofrecían datos solamente de lo ocurrido en el momento, sin hacer referencia a otros acontecimientos, noticias, datos previos.

Resulta indudable que el empaquetamiento visual y auditivo de las noticias ha cambiado radicalmente en los últimos años, y que es en la forma en que se presenta la información donde se pueden encontrar los rasgos más claros de espectacularización. A pesar de lo anterior, los estudios que toman en cuenta este elemento son muy escasos, debido a la dificultad de encontrar o generar indicadores que sean susceptibles de operacionalización. Para esta parte del análisis, este trabajo retomó textualmente las categorías desarrolladas por Grabe, Zhou y Barnett (2001) para estudiar el sensacionalismo en los programas noticiosos norteamericanos. A partir de una minuciosa revisión de la bibliografía existente sobre el tema, Grabe *et al.* identificaron aspectos formales como el diseño gráfico o las técnicas de edición de cámaras y video que contribuyen en gran medida a lo que los televidentes perciben como periodismo sensacionalista. Dichos aspectos formales fueron divididos en dos grupos: maniobras de video y efectos decorativos.

Las maniobras de video son básicamente forma, aspectos que involucran operaciones de cámara. Influyen o alteran fundamentalmente la grabación en video del evento noticioso. En contraste, los efectos decorativos son agregados en la post producción y pueden describirse como recursos para atraer la atención que no son fundamentalmente responsables de la captura de un evento noticioso en video (Grabe *et al.*, 2001).

Aunque la definición formal de espectacularización y la de sensacionalismo pueden diferir, el argumento de este trabajo es que el efecto sensacio-

nalista que producen las categorías formales en las noticias puede considerarse asimismo como parte del fenómeno más amplio de espectacularización de la información.

La codificación de los noticieros fue realizada por miembros de la Cátedra de Investigación en Medios Audiovisuales y Globalización en América del Norte del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. Participaron en el proyecto Martha Josefina Gómez, Alejandra Yarto, Adriana Zertuche, Ana Fernanda Hierro, Guillermo Yrizar y Marco Tulio Méndez. En cada una de las variables se obtuvo un 85 % mínimo de concordancia en la prueba de confiabilidad entre los codificadores.

## II. Resultados

El Cuadro 1 muestra los hallazgos del análisis correspondientes a las categorías de espectacularización en el contenido de los noticieros televisivos. Las cifras indican claramente la recurrencia de los cuatro noticieros a los recursos de personalización y dramatización. Más de la mitad de las noticias incluían un acento en los individuos, la lucha entre personalidades públicas, las referencias a sondeos de opinión pública, el tratamiento de la política como espectáculo o competencia deportiva, la apelación a las emociones y no a la razón, la cobertura de “pseudoeventos” que no existirían sin la presencia de los reporteros y las cámaras. El noticiero canadiense era el que proporcionalmente mostraba menores niveles de dramatización y personalización, mientras que el norteamericano, como era de esperarse, presentaba los índices más altos (casi el 80 % de su tiempo noticioso incorporaba estos elementos). Entre los noticieros mexicanos había algunas diferencias, aunque ambos presentaban altos grados de estos componentes de espectacularización.

El Cuadro 2 presenta evidencias sobre el grado en que los noticieros recurrían a la fragmentación de la información, es decir, a la presentación de hechos y asuntos en forma de “información cápsula” acorde al ritmo rápido exigido por los medios audiovisuales, sin que se ofreciera información sobre las complejas posturas acerca de los temas, ignorando o minimizando hechos que los televidentes, como ciudadanos, deberían conocer para ejercer sus derechos democráticos. En este caso particular, el noticiero norteamericano volvía a mostrar los niveles más altos de espectacularización, ya que el 81 % de sus noticias presentaba rasgos de fragmentación. En abierto contraste, el

noticiero canadiense evitaba la fragmentación en el 80 % de sus informaciones, proporcionando a las fuentes mayor tiempo para exteriorizar sus puntos de vista o sus declaraciones a la audiencia. Los noticieros mexicanos, por su parte, se ubicaban entre sus dos contrapartes, siendo el de Televisa el más fuerte en fragmentación, con el 64 % de sus noticias mostrando este elemento de la espectacularización.

Uno de los puntos que mejor puede ilustrar el grado en que los noticieros se han orientado hacia la espectacularización es la recurrencia de conductores o reporteros hacia la editorialización y el uso de frases dramáticas y adjetivos calificativos al presentar la información. El Cuadro 3 presenta claramente el desinterés en la presentación objetiva y neutral de los acontecimientos (por lo menos en cuanto a la postura de los periodistas de no explicitar abiertamente sus opiniones) en los cuatro noticieros analizados, aunque es evidente que los mexicanos siguen buscando adoptar posturas menos editorializantes en mayor proporción que sus contrapartes. Aunque el debate sobre la objetividad y neutralidad en el periodismo tiende a coincidir en que estas características son inalcanzables debido a los condicionantes y sesgos que se presentan en las coberturas, es difícil determinar si los comentarios editoriales de los conductores o de los reporteros, en el presente estudio, eran analíticos y racionales (parecería ser el caso del noticiero canadiense) o dramáticos y espectaculares. Sin datos de años anteriores es difícil asimismo establecer si esta tendencia ha crecido o se ha mantenido igual, sobre todo en el caso de los mexicanos, pero todo parece indicar que la cifra ha aumentado y que continuará haciéndolo en los próximos años.

Un resultado más preocupante que el anterior sería la falta de contextualización en la información proporcionada por los noticieros. El Cuadro 4, sin embargo, muestra que los cuatro noticieros se preocupaban por incorporar antecedentes, puntos de vista, datos anteriores, implicaciones de lo que pasaría adelante, aspectos previos con los que se relacionaba la noticia. No obstante, los dos noticieros mexicanos aparecían significativamente debajo del estadounidense y el canadiense, los cuales parecían incorporar la espectacularización en otras variables, pero cuidaban la profundidad de su información en esta categoría en particular.

Tal y como se mencionaba en la sección de “Método”, la medición de la espectacularización o el sensacionalismo en la forma, en el empaquetamiento visual de la información, se ha abordado muy poco. El Cuadro 5 retoma las categorías de uno de los escasos trabajos realizados sobre este tema (Graber,

Zhou y Barnett, 2001) y presenta la aparición de estos elementos para el caso de los noticieros mexicanos. El empleo de recursos como los acercamientos extremos (*extreme close ups*) a los rostros de los actores de la noticia, la cámara subjetiva, los efectos de sonido y de música, el tono de voz obtrusivo (tono “alto”, de ritmo rápido, con gran variedad en el tono de voz), la cámara lenta, etc., se pueden vincular con el proceso de espectacularización de la información, sin importar el tema o el género específico de la noticia. Los resultados de este análisis de contenido muestran que el único recurso formal de espectacularización empleado sistemáticamente en la mayoría de las noticias era el tono de voz obtrusivo. Le seguían, en mucho menor medida, los acercamientos extremos al rostro de los actores de la noticia (*extreme close ups*), los efectos musicales y la cámara lenta, pero solamente en porcentajes relativamente bajos, del 15 al 30 % (con excepción de TV Azteca, que parecía recurrir con mayor frecuencia a varios de estos efectos). Llama la atención el hecho de que el noticiero de la NBC era el que presentaba menos de estos rasgos, a pesar de ser el más alto en rasgos de espectacularización relacionados con el contenido.

Complementando la información anterior, el Cuadro 6 muestra que el promedio de duración de cada noticia era de aproximadamente un minuto en los dos noticieros mexicanos y el estadounidense. Lo anterior, aunado a un ritmo rápido de edición (cada toma duraba entre 4 y 5 segundos), favorecía el empaquetamiento espectacular de la información de los tres noticieros. En contraste, *The National*, de Canadá, era el que dedicaba alrededor de dos minutos a cada noticia, así como casi 7 segundos a sus tomas, favoreciendo de ese modo en la forma, una mayor profundidad en el contenido. Si a esto le agregamos el dato, ya discutido arriba, de que este noticiero era el de menor fragmentación en el contenido, resulta evidente que en comparación con los anteriores *The National* se caracterizaba por una mayor seriedad y profundidad, a pesar del uso de recursos espectacularizantes como la voz obtrusiva y la editorialización.

De nuevo, es imposible determinar si estos recursos eran utilizados en menor medida en años anteriores ante la ausencia de investigaciones similares previas, pero es factible suponer que han ido aumentando en los últimos años, en especial en el caso de México, debido al repliegue del control gubernamental y la autocensura ante las transformaciones del sistema político. Los datos aquí presentados, sin embargo, permitirán en el futuro establecer el grado en que los noticieros analizados han incrementado el uso de estos recursos de espectacularización.

### III. Conclusiones

El presente trabajo se planteó como objetivo el análisis del grado de espectacularización que se presenta tanto en el contenido como en la forma de los noticieros televisivos nacionales de mayor auditorio de México, Estados Unidos y Canadá.

Los hallazgos reportados en la sección anterior describen claramente la marcada presencia en dichos programas informativos de recursos de espectacularización como la personalización y dramatización, la fragmentación, la normalización, la editorialización y en menor medida la descontextualización en una gran parte del flujo informativo. Asimismo, los resultados presentan evidencias de uso de recursos de empaquetamiento audiovisual que podrían considerarse sensacionalistas o espectacularizantes: tonos de voz obtrusivos, acercamientos extremos a los rostros (*extreme close ups*), efectos musicales y de sonido, y un gran número de tomas de muy corta duración cada una de ellas.

Las consecuencias de la proliferación de este tipo de elementos no fue materia de análisis en el estudio, pero pueden discutirse algunas de sus implicaciones a nivel conceptual. El primer punto tiene que ver con la pérdida en la información de aspectos fundamentales para la formación de la opinión pública y la toma de decisiones ciudadanas. En lugar de recibir noticias centradas en los procesos y no en los eventos, en lo estructural y no en lo coyuntural, contextualizadas en vez de fragmentadas, balanceadas y no cargadas de editorializaciones dramáticas y viscerales, parecería que los televidentes se encuentran recibiendo, la gran mayoría de las veces, lo contrario. En lugar de que el empaquetamiento visual promueva la reflexión racional y el análisis crítico y sereno de los acontecimientos relevantes, los movimientos de cámara, los efectos musicales y de sonido se dirigen a la emotividad y visceralidad de los miembros del público, quienes son interpelados por los noticieros en su carácter de consumidores y no de ciudadanos.

Si, como señala Jensen (1998, pág. 16), en las sociedades contemporáneas el consumo y apropiación de mensajes informativos es una condición previa para la participación política, económica y cultural de los individuos a todos los niveles, habrá que evaluar las consecuencias de estas tendencias hacia la espectacularización en los noticieros que potencialmente tienen un mayor impacto en la formación de la opinión pública nacional.

Si bien los enfoques culturalistas han demostrado convincentemente la capacidad de las audiencias para negociar los significados dominantes en los mensajes comunicacionales e incluso para cuestionar claramente la objetividad y la imparcialidad de los programas noticiosos (Jensen, 1998; Kavoori, 1999; Lozano, 2001), es indudable que la ausencia de elementos más reflexivos y profundos en el vertiginoso flujo de noticias puede tener repercusiones preocupantes en el nivel de conocimiento de la realidad que obtienen los televidentes, haciéndoles mucho más difícil su papel de ciudadanos conscientes y aptos para tomar decisiones fundadas en su desempeño como miembros de una sociedad.

Los hallazgos de este estudio reflejan que, en mayor o menor medida, la espectacularización tal y como se entiende aquí es una característica clave de los noticieros actuales del espacio audiovisual de América del Norte. Los porcentajes que oscilan de un lado a otro en los diferentes rasgos de espectacularización, por otra parte, podrían estar indicando que la adopción del modelo de espectacularización está todavía en proceso, en experimentación y en consolidación (sobre todo en los mexicanos). Es discutible, asimismo, qué tan negativa es la adopción de fórmulas de espectacularización en la información noticiosa. Dado el desinterés creciente de las audiencias televisivas en la política y en las acciones de gobierno y su refugio en el entretenimiento y la ficción, quizás resulte conveniente incorporar dichos elementos en la presentación de las noticias, de tal forma que se incremente el auditorio interesado en las mismas. El caso del noticiero canadiense público *The National*, de la Canadian Broadcasting Corporation (CBC), parece mostrar una inteligente adopción de los recursos de espectacularización que, minimizando su impacto negativo en la profundidad y seriedad de la cobertura informativa, logran hacer más atractivo su programa noticioso. El hecho de que este noticiero público sea el de mayor audiencia en su país ofrece pistas interesantes sobre el camino que podrían tomar los noticieros mexicanos para aprovechar los recursos de forma y contenido del entretenimiento y la ficción en su búsqueda de mayores niveles de audiencia para sus programas informativos.

Futuros estudios deberán centrar su atención en los procesos de consumo y apropiación de noticias caracterizadas por la espectacularización y el sensacionalismo en fondo y forma. En ellos se podrá evaluar de manera más clara y definitiva la medida en que la información espectacularizada impacta, inhibe o moldea la percepción de la realidad política y social de los diferentes grupos y miembros de la audiencia.



**CUADRO 1**  
**Dramatización y personalización en el contenido**  
**de los noticieros televisivos**  
 (porcentaje de su duración en segundos)

<b>Espectacularización en el contenido</b>	<b>Noticiero Televisa</b>	<b>Noticiero Hechos</b>	<b>NBC</b>	<b>CBC</b>
<b>Dramatización y personalización</b>				
No	18	33	12	40
Sí, en 50 % o más de la nota	56	58	34	26
Sí, en menos del 50 %	26	9	54	34
Total de notas	100 % (n=17,428)	100 % (n=18,138)	100 % (n=11,771)	100 % (n=19,811)

**CUADRO 2**  
**Fragmentación en el contenido de los noticieros televisivos**  
 (porcentaje de su duración en segundos)

<b>Fragmentación en el contenido</b>	<b>Noticiero Televisa</b>	<b>Noticiero Hechos</b>	<b>NBC</b>	<b>CBC</b>
No	36	49	19	80
Sí, en 50 % o más de la nota	39	16	16	1
Sí, en menos del 50 %	25	35	65	19
Total de notas	100 % (n=17,428)	100 % (n=18,138)	100 % (n=11,771)	100 % (n=19,811)

**CUADRO 3**  
**Tendencia de la información en los noticieros televisivos**  
 (porcentaje de su duración en segundos)

<b>Tendencia de la noticia</b>	<b>Noticiero Televisa</b>	<b>Noticiero Hechos</b>	<b>NBC</b>	<b>CBC</b>
Objetiva, neutral	44	44	17	17
Editorializada	56	56	83	83
Total	100 % (n=17,428)	100 % (n=18,138)	100 % (n=11,771)	100 % (n=19,811)

**CUADRO 4**  
**Contextualización en el contenido de los noticieros televisivos**  
 (porcentaje de su duración en segundos)

<b>Contextualización</b>	<b>Noticiero Televisa</b>	<b>Noticiero Hechos</b>	<b>NBC</b>	<b>CBC</b>
Sí	68	57	82	88
No	32	43	18	12
Total	100 % (n=17,428)	100 % (n=18,138)	100 % (n=11,771)	100 % (n=19,811)

**CUADRO 5**  
**Porcentaje de las noticias que presentaban rasgos de espectacularización en la forma<sup>1</sup>**

<b>Rasgo</b>	<b>Noticiero Televisa</b>	<b>Noticiero Hechos</b>	<b>NBC</b>	<b>CBC</b>
Tono de voz obtrusivo	57	69	58	79
Acercamientos extremos ( <i>extreme close ups</i> )	46	46	14	39
Efectos de sonido	15	61	14	17
Efectos musicales	27	26	9	30
Cámara subjetiva	16	10	6	17
Cámara lenta	20	37	13	23

1. El porcentaje se refiere a la duración del total de las noticias que sí presentaban estos rasgos de espectacularización.

**CUADRO 6**  
**Promedio de duración y de efectos por nota en los noticieros televisivos**

	Noticiero Televisa	Noticiero Hechos	NBC	CBC
Número de tomas	4.335	4.342	2.205	2.827
Promedio de tomas por nota	14	16	13	17
Promedio de duración de la noticia (en segs.)	56	68	69	117
Promedio de duración por toma (en segs.)	4.0	4.25	5.3	6.9
Número de otros efectos	1.063	1.300	540	745
Promedio de efectos por nota	3.4	4.9	3.2	4.4
Total de notas	310	267	171	169

### Notas

1. En este trabajo consideraremos como sinónimos los términos “espectacularización” y “sensacionalismo” en la información televisiva. En ambos casos, las definiciones tienden a centrarse en el uso de recursos de forma y de fondo que apelan a las emociones y a lo sentidos más que a la razón.
2. Ver: Grabe, Zhou, Lang y Bolls, 2000; Grabe, Zhou y Barnett, 2001; Gringas, 1998; Grossman, 1997 noviembre-diciembre; Holtz-Bacha, 2003; Séller, 1993; Lozano, 2000; Lozano, García, López, Medina, Mendé, Smith y Solís, 2001; Priess, 2003; Radunski, 1999; Sartori, 1998; Slattery y Hakanen, 1994; Thompson, 2000; Trejo Delarbre, 2001.

### Referencias bibliográficas

- FARELL, D. (1998). “Political consultancy overseas: the internationalization of campaign consultancy”, *PS, Political Science & Politics*, 31 (2) 171-176.
- GRABE, M. E. - ZHOU, S. - LANG, A. - BOLLS, P. D. (2000). “Packaging television news: The effects of tabloid on information processing and evaluative responses”, *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 44 (4), 581-598.

- GRABE, M. E. (2001). "Explicating sensationalism in television news: Content and the bells and whistles of form", *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 45 (4), 635-655.
- GRINGAS, A. M. (1998). "El impacto de las comunicaciones en las prácticas políticas", en Gauthier, G. Gosselin, A. y Mouchon, J. (Comps.), *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa, 31-43.
- GROSSMAN, L. K. (1997). "Why local TV news is so awful", *Columbia Journalism Review*, 36 (4), Noviembre - Diciembre, 21-22.
- HALLIN, D. (2000). "Media, political power, and democratization in Mexico", en Curran, J. y Park, M. J. (Eds.), *De-Westernizing media studies* (pp. 97-110), Londres y Nueva York, Routledge.
- HOLTZ-BACHA, C. (2003). "Comunicación política: entre la privatización y la espectacularización", *Diálogo Político*, Nro.1, 137-154.
- HUNEEES, C. (1999). "Las encuestas de opinión pública en las nuevas democracias de América Latina", *Contribuciones*, Nro.2, Revista del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), Konrad Adenauer Stiftung, 9-30.
- JENSEN, K. B. (1992). "La política del multisignificado: noticias en la televisión, conciencia cotidiana y acción política", en G. Orozco (Comp.), *Hablan los televidentes: estudios de recepción en varios países*, Cuadernos de Comunicación y Prácticas Sociales, No. 4, México, Universidad Iberoamericana, 1992.
- JENSEN, K.B. (1998). "Introduction", en K. B. Jensen (Ed.), *News of the world: World cultures look at television news* (pp. 1-19), Londres, Routledge.
- KAVOORI, A. (1999). "Discursive texts, reflexive audiences: global trends in television news texts and audience reception", *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 43 (3), 386-398. Obtenido el 29 de mayo del 2000 de la base de datos PROQUEST en la World Wide Web: <http://proquest.umi.com>.
- KELLER, T. (1993). "Trash TV", *Journal of Popular Culture*, 26 (4), 195-206.
- LAWSON, C. (2000). *Television coverage, media effects, and the 2000 elections*. Manuscrito no publicado, Massachusetts Institute of Technology.
- LOZANO, J.C. (2000). "Espectacularización en la cobertura informativa de las elecciones mexicanas a la presidencia", *Comunicación y Sociedad*, 14 (1), Universidad de Navarra, España.
- LOZANO, J. C. (2001). "Consumo y lecturas negociadas de noticieros televisivos en Monterrey, Guadalajara y México, D.F.", *Oficios Terrestres*, 7 (9-10), 19-26. Revista académica de la Universidad Nacional de La Plata, provincia de Buenos Aires, Argentina.
- LOZANO, J. C. - GARCÍA, H. - LÓPEZ, G. - MEDINA, J. - MENDÉ, B. - SMITH, C. - SOLÍS, M. E. (2001). "La espectacularización en las elecciones mexicanas del 2000", *Revista Mexicana de Comunicación*, 14 (71), 34-37.

- McLEOD, J., KOSICKI, G. - McLEOD, D. (1994). "The expanding boundaries of political communication effects", en J. Bryant y D. Zillmann (Eds.), *Media effects: advances in theory and research*, Hillsdale, Nueva Jersey, Estados Unidos: LEA, (pp. 123-162).
- NEWMAN, B. I. (1999). *The mass marketing of politics: democracy in an age of manufactured images*. Thousand Oaks, California, Estados Unidos, Sage.
- PLASSER, F. (2000). *Tracing the worldwide proliferation of American campaign techniques*. Manuscrito no publicado, Centro para la Investigación Política Aplicada, Alemania.
- PRIESS, F. (1999). "Del mitin político a las cámaras de TV: la nueva cara de las campañas electorales en América Latina", en J. Thesing y F. Priess (Eds.), *Globalización, democracia y medios de comunicación* (pp. 279-300), Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA).
- PRIESS, F. (2003). "Escenificación de la política y credibilidad, ¿una contradicción?", *Diálogo Político*, Nro.3, 179-189.
- RADUNSKI, P. (1999). "Management de la comunicación política", en J. Thesing y F. Priess (Eds.), *Globalización, democracia y medios de comunicación* (pp. 179-198), Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA).
- SARTORI, G. (1998). *Homo videns: la sociedad teledirigida*, México, Taurus.
- SCHULZ, W. (1999). "Campaña electoral en tiempos de multiplicidad de canales audiovisuales", en J. Thesing y F. Priess (Eds.), *Globalización, democracia y medios de comunicación* (pp. 217-248), Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA).
- SLATTERY, K. L. - HAKANEN, E. A. (1994). "Sensationalism versus public affairs content of local TV news: Pennsylvania revisited", *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 38 (2), 205- 213.
- STARK, S. D. (1997, junio). "Local news: the biggest scandal on TV", *The Washington Monthly*, 29 (6), pp. 38-41.
- THOMPSON, J. B. (2000). *El escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Barcelona, Paidós.
- TREJO DELARBRE, R. (2001). "El imperio del marketing político", en J. I. Bonilla y G. Patiño (Eds.), *Comunicación y política: viejos conflictos, nuevos desafíos* (pp. 29-48), Bogotá, CEJA.
- UNIVERSAL McCANN (2003 enero). *Media Flash*, 23 (161). Disponible en: [www.mccann.com.mx](http://www.mccann.com.mx).
- WALTON, D. (1998). "Las contradicciones de la comunicación política", en G. Gauthier, A. Gosselin y J. Mouchon (comps.), *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa, pp. 110-130.

## RESUMEN

Por un lado, la mercadotecnia política y, por otro, la búsqueda de la rentabilidad y las batallas cada vez más feroces por las audiencias entre los medios electrónicos, han propiciado que la información en los noticieros televisivos se oriente mayormente a lo espectacular, lo frívolo y lo tendencioso. Basada en un análisis de contenido de dos semanas de programación de los principales noticieros nacionales de México, Estados Unidos y Canadá, este artículo presenta evidencias empíricas del grado en que la información política transmitida por esos programas presenta rasgos de espectacularización y discute las implicaciones de esta tendencia en la conformación de la cultura política de públicos cada vez más interpelados como consumidores y no como ciudadanos por los medios electrónicos.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXI - N° 1 - Marzo, 2004

# ¿Mediatización de la política o politización de los medios?\*

Ermin Garcia Jr.

**C**uando hace una década atrás visité Alemania con el objeto de familiarizarme con los medios alemanes, me advirtieron que allí los periodistas compartían con los políticos los mismos niveles de aprobación y popularidad entre la población. Como la política no está demasiado bien conceptualizada en el menú de la vida cotidiana alemana, la conclusión lógica era que tampoco los periodistas ocupaban un lugar destacado. A diferencia de mis colegas de otros países asiáticos, que reaccionaron con una mal disimulada sonrisita, la advertencia me pareció lógica. Describía la situación imperante en Filipinas. La única diferencia consiste en que en las Filipinas la política es considerada el deporte nacional, mientras que el deporte nacional de los alemanes es el fútbol.

Por lo tanto, y siendo un deporte nacional, en las Filipinas la política tiene varios jugadores que integran su plantel regular y que incluye a

\* Este artículo fue presentado como ponencia en la Conferencia Internacional "Comunicación política en el mundo global", realizada por la Fundación Konrad Adenauer en cooperación con el Institut für Publizistik/Johannes-Gutenberg-Universität Mainz y el ZDF, celebrada los días 30 y 31 de octubre de 2003 en Maguncia, Alemania.

ERMIN GARCIA JR.

Egresado en Ciencias de la Conducta por la Universidad Ateneo en Manila, se desempeña actualmente como editor del diario *Sunday Punch* en la ciudad de Dagupan, Filipinas, y como presidente de la consultora Mediaserv Asia Inc. Es asesor de los más destacados candidatos a presidente en Filipinas sobre temas de medios. Con anterioridad ha sido, entre sus muchas actividades, editor del *Manila Times*, director ejecutivo del Instituto de Prensa Filipino y secretario general del Consejo del Instituto Asiático de Prensa.

los políticos tradicionales, la Iglesia, los militares, la llamada sociedad civil y los medios. Los cinco conforman los jugadores básicos de este deporte nacional.

Hablar de Iglesias y sectas politizadas, de militares politizados y de medios politizados se ha convertido en una referencia obligada a la hora de informar sobre la realidad y los acontecimientos políticos, o de discutir estos temas en los diferentes foros públicos.

Seguramente el tema de la politización de la Iglesia y de los militares podrá ser tratado mejor en otro foro, por lo que en el presente análisis me limitaré a abordar el tópico más inmediato: los medios y la política.

En Filipinas, los medios son considerados una de las instituciones más referenciales y más libres del país. Tan referenciales son, que los políticos buscan estar presentes en cuanto contexto mediático les sea posible.

Digo, entonces, que en Filipinas no estamos en presencia de una mediatización de la política o de una politización de los medios. Estamos en presencia de ambas cosas.

Basta decir que los denominadores comunes de ambos son el poder y la corrupción. Permítaseme ilustrar lo dicho.

## I. La “mediatización” de la política

Cuando en 1972 fue impuesta la ley marcial, el régimen de Ferdinand Marcos no perdió tiempo en poner los medios de comunicación bajo el control del Gobierno para transformarlos en una maquinaria al servicio de la propaganda oficial. La televisión nacional y los diarios, la televisión comercial y las estaciones de radio, controladas por los amigos del Gobierno, sirvieron básicamente para mantener a los Marcos en el poder durante más de dos décadas.

Los medios se habían transformado súbitamente en una herramienta por demás eficiente para sostener el poder político. Dada la característica geográfica de archipiélago del país, sólo los medios ofrecían las instalaciones adecuadas para enviar desde el poder central mensajes políticos que llegaran a todo el territorio nacional.

Irónicamente, habría de ser el único medio opositor no alcanzado por las mordazas del poder el que en 1986 contribuiría a expulsar, al menos temporalmente, a los Marcos de los corredores del poder. En efecto, confiado en la



total supremacía de su brazo propagandístico, el presidente Marcos permitió a principios de la década de 1980 y como forma de demostrarle al mundo que existía la “libertad de prensa” en el país, la libre circulación de la “prensa mosquito”, como se llamaba a varias publicaciones menores opuestas al régimen. La medida demostraría ser un error fatal. Colectivamente, estas publicaciones ayudaron a galvanizar la oposición al poder de los Marcos, enardecida por el asesinato del ex senador Benigno Aquino.

Desde entonces, los políticos viejos y nuevos del país nunca dejaron de sentir el poder de los medios. Con la plena restauración de las libertades, una medida que siguió a la exitosa campaña opositora al poder, los medios filipinos ejercitaron sus músculos y buscaron recuperar su talla en la región y transformar Filipinas en el país con la prensa más libre de Asia. Sin embargo, la espada desenfundada de una prensa licenciosa hizo que la nueva camada de políticos que asumió las riendas del gobierno se mostrara desconfiada y recelosa ante los medios.

El primer flagrante intento de los políticos por controlar el poder de los medios fue la introducción de una veda para la propaganda política durante las campañas electorales. Esta legislación, sin precedentes en el país, tenía la evidente intencionalidad de nivelar el campo de juego entre candidatos con mayor o menor poder económico que se disputaban los cargos públicos. Pero al igual que el agua que busca su propio nivel y se escurre por el más mínimo agujero, la veda publicitaria derivó en la creación de otra monstruosa forma de poder de los medios sobre la política, el poder de personajes destacados que se convirtieron en los nuevos contendientes en la carrera por ocupar los cargos electivos del Estado.

Personajes populares, tanto de la televisión como de la radio, del periodismo escrito y del espectáculo, vieron en la veda publicitaria una oportunidad y una ventaja para ingresar en la arena política, caracterizada por campañas políticas desprovistas de toda discusión conceptual. Repentinamente, los candidatos más formados, pero menos conocidos, se vieron imposibilitados de competir con personajes de los medios, conocidos por todos. Al cabo de una década no eran pocas las personalidades de los medios y de la farándula que asumieron cargos electivos, tradicionalmente reservados a abogados, hombres de negocios y economistas.

Un caso paradigmático fue el meteórico ascenso del actor de cine Joseph Estrada, que comenzó como intendente de una pequeña ciudad, pasó luego a ocupar el cargo de senador, escaló a vicepresidente y finalmente

asumió como Presidente de la República. Sin embargo, los medios opositores expusieron minuciosamente detalles de actividades ilegales (e inmorales) del señor Estrada que determinaron finalmente su alejamiento de la política.

La inesperada pero exitosa irrupción de las personalidades de los medios en la política se convirtió en una tendencia que derivó en otra práctica aberrante de los medios filipinos que institucionalizó la mezcla entre funciones políticas y mediáticas. Probablemente sea eso a lo que nos referimos cuando hablamos de “mediatización de la política”.

Amenazados por la invasión de las personalidades de los medios y de la farándula, los políticos aprendieron que la única forma de sobrevivir a esta embestida era lograr aparecer regularmente en los medios hasta transformarse en personajes igualmente familiares. Hoy no es inusual ver un desfile de senadores, diputados, intendentes, gobernadores y legisladores locales que escriben sus propias columnas en los diarios o que tienen su propio programa de opinión en radio o televisión.

En este sentido, el Instituto de la Prensa Filipina planteó públicamente temas éticos que involucran la indefinición de los políticos, específicamente miembros del gobierno, que actúan simultáneamente como periodistas en la televisión. La organización censuró esta fusión indeseada y lo hipócrita de la situación, al admitir que el rol de los medios como guardianes de los actos de gobierno ha quedado desvirtuado. Con los controlados asumiendo el rol fiscalizador ¿cómo puede el público seguir creyendo en los medios?

Actualmente, el Senado filipino está integrado por una serie de personalidades de la televisión de los rubros información, deporte y cine, abogados ahora a la tarea legislativa. Dos ex locutores de noticieros televisivos conservaron sus puestos como conductores de un popular programa periodístico y también escriben columnas de opinión en los diarios de circulación nacional; otro es un ex comediante de la televisión que continúa apareciendo en roles protagónicos de programas *sit-com* (comedias de situación); un tercero aprovechó el tiempo hasta la reelección para hacer un protagónico en una película al estilo Robin Hood que él mismo produce. Un senador muy popular es el ex conductor de un programa de opinión en la televisión y está casado con una conocida actriz que conduce un programa de entretenimiento semanal, en tanto que otro es el retoño de una familia política, casado con otra estrella de cine igualmente popular y que recientemente asumió como intendente de una ciudad. Otro senador fue un famoso basquetbolista y se proyecta como figura emblemática del deporte nacional. Para no ser menos, otros

cuatro senadores que no provienen ni de los medios ni del espectáculo están conduciendo programas de radio semanales con el evidente propósito de lograr que sus nombres sean recordados favorablemente a la hora de emitir el voto. También integran la nómina dos senadoras que llevan apellidos de figuras muy conocidas a nivel nacional.

La lista de las personalidades de los medios que se han transformado en servidores públicos y viceversa crece en forma exponencial si se incluyen los congresistas, gobernadores, intendentes, ediles y miembros del gabinete presidencial que ahora ensayan su suerte en la radio, la televisión y en las columnas editoriales de los diarios.

Cabe destacar, asimismo, que un candidato actual a la presidencia, perdedor de las elecciones celebradas hace cinco años, ha estado conduciendo durante los últimos tres años un programa de opinión en la radio. Tres senadores son caras familiares en avisos de la televisión elogiando marcas de detergentes, licores o medicamentos, mientras que simultáneamente el país es bombardeado con cortos publicitarios sobre la “visión y los logros” de los candidatos que aspiran a las elecciones nacionales de 2004.

Luego de la elección del presidente Estrada (y más recientemente la elección de Arnold Schwarzenegger como gobernador de California), un popular actor de cine busca emular a ambos, lanzándose a la carrera por llegar al máximo puesto político del país: la presidencia. Su principal rival no es el actual presidente, sino el popular senador que continúa conduciendo hasta la fecha su propio programa de interés público.

Dadas las tendencias políticas descritas, una periódica exposición mediática como periodista o integrante del espectáculo prácticamente garantiza un ingreso exitoso a la política nacional y local.

En resumen, sólo los políticos que saben moverse en los medios son capaces de conservar sus cargos políticos, y eso mientras no se perfile otra personalidad mediática capaz de superar sus niveles de popularidad.

## II. La politización de los medios

Con la evidente “mediatización” de la política en el país, la politización de los medios se hizo inevitable.

Tratándose del deporte nacional, los filipinos siempre están actualizados en temas de la política gracias a los diarios nacionales cuyas primeras

planas están dedicadas a informar sobre hechos de la política nacional o actos de gobierno, en tanto la televisión y los medios de radiodifusión suelen recoger la agenda fijada por los medios gráficos.

En buena medida, la politización de los medios de comunicación deriva de la tendencia de los políticos a convertir los medios en un campo de batalla, en un espacio desde el cual lanzan permanentes declaraciones, en tanto que utilizan las entrevistas como forma de responder a informaciones publicadas en los medios o comentarios formulados desde las columnas de opinión.

Como consecuencia de esta situación, no son pocos los dirigentes políticos que son defenestrados o glorificados por los medios con un grado de intensidad tal, que muchas carreras políticas se han visto frustradas o catapultadas al éxito gracias a los informes y comentarios de los medios. Tal es la influencia que ejercen los medios de comunicación en Filipinas que para muchos poseer el control de los mismos se ha convertido en una verdadera obsesión.

Paradójicamente, es la enorme influencia ejercida por los medios sobre la política la que ha hecho que los periodistas, a la vez, sean muy vulnerables para los políticos. Mientras que esta situación ha animado a los medios a ser pro-activos en el diseño de la agenda del gobierno nacional, muchos políticos han detectado al mismo tiempo una oportunidad para explotar y fijar la agenda en los medios.

Dada la importancia de los medios de comunicación, convertidos en una fuerza imposible de ignorar, los políticos dedican gran parte de su tiempo a recrear nuevas formas de generar apoyo del público a través de los medios. En la mayoría de los casos, los políticos han tenido éxito aprovechando la situación económica de los periodistas, una práctica que ha determinado una amplia corrupción en las filas de la industria mediática.

Con políticos dispuestos a pagar a los periodistas por “una cobertura periodística favorable o por comentarios elogiosos”, la industria de los medios ha acuñado la despectiva frase AC / DC para describir el rol funcional de los medios bajo estos acuerdos. En la jerga política AC / DC (*alternated current* / *direct current*, en electrónica) es la sigla de “ataque y cobre” / “defienda y cobre”.

AC es una técnica utilizada por los periodistas para obligar a políticos vulnerables a pagar para que el periodista “cese y desista” de escribir notas o comentarios críticos. En otras palabras, es extorsión. DC, por otra parte,

es una técnica utilizada por los periodistas para obligar a los políticos a demostrar su apreciación por artículos o comentarios positivos. En pocas palabras, es una tarifa “por servicios prestados”.

La veda publicitaria durante las campañas electorales puso en situación difícil tanto a las empresas de medios de comunicación como a los periodistas. Las empresas perdieron los ingresos que generaba la publicidad política, en tanto que los periodistas se vieron presionados a recurrir al AC / DC para proveer posibilidades de comunicación que la veda había eliminado. Con cada elección, los niveles de corrupción de los periodistas en manos de los políticos alcanzaron nuevos valores máximos. Felizmente, la veda fue derogada algún tiempo atrás, aunque las prácticas de corrupción persisten.

### III. Conclusión

Mientras que la pluralidad de voces hace a una democracia activa, la politización de los medios ensombreció la voz pública y potenció las voces estridentes de políticos que creen que lo que tienen para decir a los medios es lo que más interesa a la opinión pública.

En razón de todos estos intentos y propósitos, los medios de comunicación filipinos han sufrido una transformación que los propios periodistas ya están comenzando a lamentar. Por otro lado, los políticos están comenzando a sentir la relación con los medios como muy estresante, cuando no gravosa.

Hoy, los rezos más fervientes de los periodistas y políticos filipinos apuntan a ver una política desmediatizada y medios despolitizados con plena restauración de la ética en las prácticas políticas y periodísticas.

### RESUMEN

Con la ley marcial impuesta por Ferdinand Marcos en 1972 los medios filipinos fueron puestos al servicio de la propaganda oficial y sirvieron para mantener a Marcos en el poder durante más de dos décadas. Confiado en la supremacía absoluta de su maquinaria propagandística, Marcos permitió, como forma de demostrarle al mundo que existía la libertad de prensa en el archipiélago, la libre

circulación de varias publicaciones menores opuestas al régimen, las que colectivamente contribuyeron a galvanizar la oposición. Desde entonces, los políticos viejos y nuevos del país nunca dejaron de sentir el poder de los medios y buscan estar presentes en todos los contextos mediáticos posibles, al tiempo que se muestran recelosos y desconfiados ante los mismos. De este modo, están presentes en Filipinas la mediatización de la política y de la politización de los medios, fusión indeseada, censurada por el Instituto de la Prensa Filipina, en tanto desvirtúa el rol de los medios como guardianes de los actos de gobierno.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXI - Nº 1 - Marzo, 2004

# Ciencias de gestión y comunicación política: preocupantes tradiciones electorales en Kenia\*

Nick G. Wanjohi

## I. Introducción

**E**n octubre de 2001 Kenia transitaba por un momento político sumamente crítico. La economía presentaba un crecimiento negativo y la pobreza se había instalado en amplios sectores populares, determinando que un 70 % de la población viviera por debajo de la línea de pobreza. La desocupación se había incrementado bruscamente como resultado de un colapso masivo de empresas y el cierre de numerosas industrias. Ante la falta de inversiones del Estado en la educación, el nivel de analfabetismo se incrementaba rápidamente en el marco de una sociedad golpeada por una creciente pobreza. En los medios se sucedían informaciones y notas sobre el saqueo de miles

\* Este artículo fue presentado como ponencia en la Conferencia Internacional "Comunicación política en el mundo global", realizada por la Fundación Konrad Adenauer en cooperación con el Institut für Publizistik/ Johannes-Gutenberg-Universität Mainz y el ZDF, celebrada los días 30 y 31 de octubre de 2003 en Maguncia, Alemania.

NICK G. WANJOHI

Profesor en Ciencia Política especializado, entre otras cosas, en economía política, política comparada y doctrinas de gobierno, así como también en management, marketing y planificación política estratégica. En la última campaña electoral presidencial de Kenia se desempeñó como director nacional de campaña del actual presidente Kibaki. Bajo su dirección se han llevado a cabo numerosos estudios sobre movilización del electorado, investigaciones electorales y formación política. Actualmente es vicerrector de la Universidad Jomo Kenyatta en Nairobi, Kenia.

de millones de fondos públicos, el apropiamiento de tierras fiscales reservadas para propósitos esenciales, y el desguace de las instituciones públicas. Numerosos informes daban cuenta de figuras públicas que se adueñaban ilegalmente de tierras fiscales y otros bienes públicos con absoluta impunidad. No obstante, en octubre de 2002 estos escándalos parecían una suerte de cuento de hadas comparados con la situación que se vivía en ese momento. Al colapso institucional se sumó un estado generalizado de corrupción en la política, el poder judicial y la administración pública en general.

También colapsaron las actividades económicas, especialmente la agricultura y la industria, lo que entre 1993 y 2001 determinó una ola masiva de despidos. La tasa de criminalidad trepó a niveles sin precedentes, en tanto que aumentó el número de personas que afirmaban estar convencidas de que la corrupción, y no el esfuerzo honrado, era la única forma de llegar a algo en la vida. Finalmente, hastiados ya de tanta corrupción, los keniatas dieron muestras inequívocas de que estaban cansados del estado de cosas imperante.

Sin embargo, el Gobierno, responsable de la crisis, no mostró signos de arrepentimiento. Todos los esfuerzos de democratización y las demandas para terminar con la corrupción y los reclamos de mayor transparencia y de un nuevo estilo de gobierno formulados desde 1992 fueron desoídos por el gobierno de la Unión Nacional Africana de Kenia (Kenya African National Union - KANU) y sus principales dirigentes. En su lugar ensayaron toda clase de artilugios para perpetuarse en el poder al precio que fuera.<sup>1</sup> El KANU aplicó la mayoría de las técnicas que había empleado para resultar "electo" a su proyecto de permanencia en el poder, a pesar de los deseos contrarios de la población. Sin duda, toda la buena voluntad acompañó a la oposición en las elecciones de 2002 igual que en las elecciones de 1992 y 1997, en las que ésta vio frustrados sus intentos por desalojar al KANU del poder. Para que la oposición pudiera desplazar al KANU en esta nueva instancia, era necesario mejorar la comunicación política interna de cada uno de los partidos de oposición y luego establecer un mejor nivel de comunicación entre estos partidos y el electorado. En este punto era esencial contar con un adecuado apoyo profesional que permitiera diseñar un sistema efectivo de comunicación política y una eficiente administración del mismo. Era la única alternativa que permitiría aventar una nueva catástrofe política para Kenia.



## II. Comprender la situación política

En general, la conducción de una campaña electoral tiene por misión facilitar la comunicación entre los candidatos y sus partidos políticos con el electorado y ejercer suficiente influencia como para que los votos se vuelquen masivamente hacia los candidatos o partidos presentados. Una conducción de campaña profesional se basa en la construcción sistemática de datos que especifican el patrón de conducción y apuntan a las oportunidades a ser explotadas para obtener un resultado electoral favorable. Para llegar a un nivel de precisión que permita expresar el patrón que desea desarrollarse a fin de ganar una elección, es necesario realizar análisis situacionales, extraer conclusiones de experiencias anteriores y analizar las fortalezas, debilidades, oportunidades y riesgos presentes. Es a partir de este análisis que se determina el marco político, institucional y organizacional requerido para montar una campaña electoral con posibilidades de triunfo.

En el caso particular de Kenia, eso significó:

- Comparar las fortalezas y las debilidades de los partidos de oposición con los del partido oficialista KANU.
- Establecer las áreas que había que mejorar a fin de fortalecer la competitividad de la oposición frente al KANU.
- Identificar las debilidades del KANU que podían aprovecharse en beneficio propio. Por ejemplo, se sabía de elecciones anteriores que el KANU se había apoyado siempre y sistemáticamente en la estructura de gobierno y en el fraude electoral, amén de las muchas formas de alterar el resultado de las elecciones a su favor que venía aplicando desde la independencia.<sup>2</sup> Sin los recursos del Estado, el KANU se convirtió en un partido muy débil e incapaz de desarrollar una campaña creíble.
- Determinar cuáles de las fortalezas de los competidores había que minimizar ante los ojos del público y cuáles había que convertir en objeto de intensa propaganda en contra del candidato.
- Establecer sobre cuáles de las debilidades del candidato y del partido debía trabajarse a fin de reducir su impacto en el electorado.
- Establecer cuáles de las fortalezas del candidato de la oposición debían ser potenciadas y remarcadas ante los votantes, a fin de lograr su admiración y respaldo emocional.

### III. Experiencias previas y situación imperante en 2002

Las experiencias de 1992 y 1997 encerraron, sin duda, algunas de las mejores oportunidades con las que contaron los partidos de oposición para ganar las elecciones presidenciales. El interrogante que se planteó ante la derrota sufrida en ambas ocasiones fue por qué fracasaron los intentos por aprovechar el masivo clamor popular por el cambio y juntar suficiente cantidad de votos para arrebatársele el poder al KANU. La respuesta a esta pregunta puede ser resumida en forma de un análisis FODA, tal como se lo plantea seguidamente. La situación era muy similar a la de 2002; de allí la importancia del análisis.

#### A. Fortalezas

- Apoyo masivo por parte de los movimientos de oposición y democratización.
- Demanda masiva para crear un espacio político libre y respetar la libertad de expresión, asociación, prensa, etc.
- Apoyo masivo a una alianza opositora.
- Liderazgo de la oposición al no verse envuelta en escándalos como sí lo estaba la dirigencia del partido gobernante.

#### B. Debilidades

- Bajo nivel de institucionalización de los partidos políticos
- Falta de una ideología política claramente definida y adecuadamente articulada y una declaración de valores básicos para unir a sus afiliados o seguidores.
- Débil marco organizacional.
- Métodos de obtención de recursos poco desarrollados; por ende, falta de fondos para atender las necesidades del partido y financiar adecuadamente las campañas electorales.
- La falta de fondos dejó a los partidos políticos expuestos a tentaciones y sobornos, haciéndolos vulnerables a la manipulación por parte de afiliados y simpatizantes influyentes, en especial hombres de negocios con gran poder económico.
- Falta de una oposición unida o de una alianza de partidos.

- Falta de experiencia en la negociación política y la celebración de pactos.
- Con cuatro partidos políticos con nutridos grupos de seguidores –KANU, DP, FORD-Kenia y NPK– estaba claro que ninguno de los partidos podía ganar las elecciones por sí solo. No obstante, demostraron ser incapaces de unirse o de formar una alianza o alianzas en condiciones de ganar las elecciones.<sup>3</sup>
- Una estructura partidaria débil y una red limitada a regiones geográficas y étnicas.

### C. Oportunidades

- Una apatía general, producto de muchos años de una dictadura de partido único con un gobierno fuertemente personalista.
- Numerosos escándalos públicos en los que se encontraban envueltos el partido oficialista y el Gobierno.
- Colapso económico, como consecuencia de la mala administración económica y social del gobierno liderado por el KANU.
- Métodos represivos aplicados por el KANU desde el gobierno, que engendraron sentimientos de odio en ciertos sectores sociales.
- Promesas incumplidas por parte del KANU.
- Corrupción masiva entre los funcionarios del KANU en todos los niveles, pero sobre todo a nivel de sus máximos dirigentes.
- Apropiación indebida de fondos públicos por parte de dirigentes y funcionarios del partido gobernante.
- Apropiación de tierras públicas y transferencia ilegal a propiedad privada.
- Supresión de la posibilidad del KANU de recurrir a la maquinaria estatal para ganar elecciones. Hacia 1992, este partido había olvidado por completo cómo conducir y ganar una elección sin contar para ello con el apoyo de la estructura estatal y la maquinaria de seguridad. El partido se había vuelto fuertemente dependiente de los recursos estatales y de arreglos electorales. De quedar bloqueado el uso de recursos tales como la red estatal, los fondos públicos, vehículos públicos, administración provincial y la maquinaria de seguridad, la habilidad del KANU para ganar cualquier elección quedaría significativamente afectada. Esta oportunidad fue desaprovechada en 1992 y las reformas introducidas por el Grupo Parlamentario Interpartidario (IPPG) llegaron tarde para cambiar el resultado de las elecciones de 1997.

## D. Amenazas

- La experiencia de Moi en elecciones competitivas entre diferentes partidos en la década de 1960.
- La experiencia y la habilidad de Moi en manipular grupos étnicos para fines políticos; algunas de estas técnicas fueron tomadas del gobierno colonial, en tanto que otras fueron aprendidas de Jomo Kenyatta, a quien Moi acompañó por espacio de 12 años en calidad de vicepresidente. Posteriormente, Moi siguió perfeccionando estas técnicas y las utilizó sin ningún tipo de escrúpulos contra sus opositores y en beneficio de sus amigos.
- La experiencia política de Moi y sus habilidades manipuladoras y financieras.
- El prolongado control que Moi ejerció sobre los servicios de seguridad del Estado, especialmente la policía, las unidades paramilitares, las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia del país
- La prolongada experiencia de Moi en manipular resultados electorales y su perfecto dominio del arte de alterar todos los demás aspectos del proceso electoral en favor del partido gobernante KANU. Así actuó con mucha astucia a la hora de nombrar al presidente y a los miembros de la comisión electoral y se encargó de ubicar personas completamente leales a él y dispuestas a respaldarlo en sus ambiciones de poder, le gustara a la gente o no; demostró también gran habilidad en crear distritos administrativos leales al KANU y la comisión electoral elaboró casi automáticamente distritos electorales que lo beneficiaban.
- Todavía se mantenía intacta la maquinaria de represión de la dictadura del partido de Estado.
- El partido dominante continuaba gobernando con las leyes represivas que restringían la libertad de opinión o expresión, asociación, circulación, prensa y asociación.
- Masiva capacidad del partido gobernante para movilizar la maquinaria del gobierno para: 1) hacer campaña a favor del KANU y 2) trabajar en contra de los partidos de oposición y organizaciones, grupos o individuos asociados.
- Falta de preparación de la oposición para competir por el poder. En su lugar, sus dirigencias se dedicaron a competir por obtener influencia producto de que en el pasado todos habían formado parte del partido

único y estaban acostumbrados a pelear por cargos o influencia pero no el poder.

- Impericia de la mayoría de los partidos de oposición en cómo competir con otros partidos políticos.
- La larga y muy bien desarrollada experiencia del KANU en cuanto a aplicar esquemas y métodos que le permitían alterar los resultados electorales en su favor.
- Incapacidad de la oposición para evaluar adecuadamente la capacidad del partido gobernante en cuanto a fraguar resultados electorales incluso en un marco pluripartidista.
- Una oposición dividida y su incapacidad para mantener alianza(s) organizada(s) con el propósito de desplazar del poder al KANU.
- La consumada habilidad de Moi de generar enfrentamientos entre los diferentes partidos de oposición, beneficiando una vez a unos con recursos públicos o personales a los efectos de destruir a los otros, y otra vez a los otros. Esa política determinó que finalmente quedara trunca toda posibilidad de que un partido de oposición pudiera acceder al poder a través de las urnas, un objetivo que como partidos de oposición todos debían perseguir en principio.
- Una oposición dividida cuyos líderes en las elecciones de 1992 y 1997 se mostraron incapaces de unirse y competir juntos por el poder, siendo conducidos por el KANU a una derrota humillante, cuando en verdad en ambas ocasiones estaban en poder de una mayoría de dos tercios de los votos.
- La falta de un apoyo masivo a nivel nacional para alguno de los partidos de oposición en particular. Por el contrario, cada uno de estos partidos buscaba apoyo en los distritos étnico-regionales de donde provenían sus respectivos líderes; de este modo albergaban recíprocas reservas y un sentimiento de desconfianza mutuo que los mantuvo divididos durante toda la década entre 1992 y 2002.

Como puede apreciarse, la oposición contaba con importante fortalezas. Sin embargo, dio por sentadas esas fortalezas y no vio las debilidades que amenazaban con volver estériles los esfuerzos electorales. Ciertamente hubo algunas oportunidades que se podrían haber explotado al máximo. Pero las amenazas que acechaban el éxito de la oposición en su puja por el poder eran también numerosas y omnipresentes, especialmente en la medida

en que los diferentes partidos políticos, relativamente débiles, impulsaban cada uno a su propio candidato.

A pesar de que había mucho en juego, la oposición no atinó a manejar la política electoral y las elecciones mismas con la debida seriedad. Aun a sabiendas de que el KANU había contratado en 1992 y 1997 a profesionales con experiencia en marketing político y comunicación, los partidos de oposición prefirieron presuponer que dada la situación favorable podían darse el lujo de prescindir de un asesoramiento profesional. En consecuencia, prefirieron recurrir a amigos que aseguraban saber cómo se conduce una campaña electoral y rechazaron contratar los servicios de consultores profesionales con capacidad para hacer un análisis FODA político y electoral que podrían haber elaborado una estrategia que hubiera permitido abordar la situación real con el objeto de incrementar las posibilidades de ganar las elecciones en 1992 o 1997.

No cabe duda de que los dirigentes que asumieron la conducción de la campaña eran eficientes desde su especialidad y dentro de sus capacidades profesionales. Pero en muchos sentidos demostraron una notable ingenuidad política, además de carecer de experiencia en temas de campaña. No tenían la capacitación adecuada en áreas relacionadas con la gestión electoral ni habían estado expuestos a ninguna experiencia o asociación positiva en cuanto a elecciones organizadas en forma adecuada y exitosa y gestionada en forma local o a nivel nacional.

En síntesis: la oposición contaba con numerosas fortalezas que, no obstante, dio por sentadas y, por lo tanto, ignoró las debilidades, oportunidades y amenazas que enfrentaba en su puja por llegar al poder. La oposición nunca contrató los servicios de una consultoría con capacidad para diseñar estrategias y métodos que le permitieran controlar la situación e incrementar la probabilidad de ganar las elecciones en condiciones muy hostiles.

#### **IV. Profesionalización de la campaña presidencial de 2002**

El nivel de calidad de los comités a cargo de la campaña presidencial del Partido Demócrata (DP), FORD-Asili, FORD-Kenia, Partido Social Demócrata (SDP), Partido Nacional Desarrollista (NDP), en las elecciones de 1992 y 1997 estaba determinado por las personas que los integraban y

que a pesar de ser profesionales en su materia no tenían una capacitación política adecuada en relación con una gestión de campaña. Algunos de ellos habían fracasado incluso en sus propias elecciones y uno puede preguntarse cómo esperaban ayudar a ganar a otros, y en particular al candidato presidencial. Derrocharon numerosas oportunidades y no fueron capaces de desarrollar una fórmula creíble para sortear las múltiples amenazas que claramente pusieron en peligro las chances de ganar las elecciones.

La situación cambió en 2002, cuando el candidato a la presidencia por el NARC (Coalición Nacional del Arco Iris), Mwai Kibaki, decidió profesionalizar su equipo de campaña. A partir de esta decisión se hicieron esfuerzos para profesionalizar toda la campaña electoral presidencial del NARC y cambió por completo el carácter de la comunicación política en Kenia. El resultado sufrió un vuelco radical respecto de las anteriores elecciones. La oposición aglutinada en el NARC obtuvo 3,8 millones de votos frente a 1,8 millones de votos a favor de Uhuru Kenyatta, quien salió segundo en las elecciones.

## **V. Objetivos estratégicos del NARC en las elecciones de 2002**

Al igual que en toda otra campaña adecuadamente organizada, la primera medida adoptada por el equipo de profesionales contratados fue diseñar un plan estratégico que le permitiera a la oposición llegar al poder, ya fuera en forma individual o como alianza. El equipo evaluó cuidadosamente todas las variables y fijó como meta estratégica del NARC para las elecciones de 2002 “llegar al poder político reuniendo suficiente cantidad de votos como para obtener un triunfo arrollador para su candidato presidencial”. Se estimó que el KANU tenía la capacidad de reunir unos 1,5 millones de votos. Sobre esta base, la conducción de campaña de NARC decidió que una victoria arrolladora requería un total de no menos de 4 millones de votos. Eso significaba la necesidad de trabajar duramente y moverse con gran habilidad, de modo que la diferencia entre Kibaki y el candidato que le siguiera fuera cercana a los 4 millones de votos. El equipo de campaña fijó ese dato como meta para la elección presidencial del NARC. El objetivo requería contar con un plan político y una estrategia electoral bien desarrollados. Otros factores importantes eran un adecuado desarrollo de la campaña y la

disponibilidad de recursos financieros, humanos, etc. en suficiente número. El plan estratégico tomó en consideración estas variables y, luego de efectuar un análisis FODA, el equipo de campaña presentó los siguientes objetivos estratégicos para la elección presidencial del NARC:

1. Promover una alianza de partidos como única opción para ganar las elecciones. Para eso era necesario ilustrar de la manera más gráfica posible que el fracaso de los líderes de oposición en llegar a un compromiso que permitiera formar una alianza de partidos llevaría a una derrota devastadora. Se expuso ante cada uno de estos dirigentes que la opinión pública de Kenia estaba dispuesta a enviarlos a todos al olvido político permanente por su incapacidad de formar alianzas en condiciones de romper el estancamiento político prevaleciente desde 1992.
2. Hacer todo lo posible para asegurar la posición de Kibaki como candidato a la presidencia por la principal alianza opositora.
3. Movilizar todos los recursos disponibles para obtener fondos que financiaran la campaña de Kibaki; movilizar recursos de los países desarrollados para financiar la capacitación de los funcionarios electorales de todos los partidos políticos en sus esfuerzos por eliminar el fraude electoral y la compra de votos.<sup>4</sup>
4. Lograr que todos los actores políticos se concentraran primero en llegar al poder político y que todo lo demás se vería más tarde. Para llegar al poder debía formarse una alianza lo suficientemente fuerte para derrotar al KANU en las urnas, aun teniendo en cuenta el control que ejercía el KANU sobre la maquinaria estatal, garantizando que la alianza se mantendría firme hasta después de las elecciones y que Kibaki sería elegido presidente.
5. Establecer una maquinaria eficiente que permitiera recoger todo tipo de información relevante y adecuada, analizarla y generar el conocimiento necesario para elaborar y mantener una eficiente estrategia de campaña en consonancia con la meta electoral cuantitativa de Kibaki 2002.
6. Desarrollar el mensaje para el electorado en forma de un manifiesto electoral que apelara a todos los votantes sin distinción de su convicción política y difundir un mensaje tal que Kibaki y el NARC se convirtieran en el centro de discusión en todas las ocasiones públicas y privadas a lo largo del período de campaña.



7. Presionar a la posible comunidad de donantes, a los partidos de oposición y a la sociedad civil para obligar al Gobierno a legislar contra el uso de fondos públicos a los fines de la política partidaria. Minimizar el uso de recursos estatales, en particular para propósitos de fraude electoral y compra de votos, suponía una gran oportunidad para la oposición para competir con el KANU en condiciones de relativa igualdad.
8. Utilizar todos los recursos de marketing descriptos en los manuales para lograr que Kibaki y el NARC se convirtieran en los productos políticos más deseados en el país y ejercer la mayor presión política posible para impedir que el KANU pudiera facilitar suficientes fuerzas de coerción del Estado en una forma que afectara el proyecto electoral del NARC. La intención era influenciar el entorno electoral en favor del NARC, aunque sin duda ya se había causado un daño importante antes de que quedara constituida la alianza.
9. Asegurar los votos para Kibaki a través de todos los medios posibles, en especial impidiendo que se pudiera repetir una vez más el masivo fraude electoral y la manipulación de los resultados que había caracterizado las elecciones de 1988, 1992 y 1997.
10. Asegurar que los resultados electorales fueran difundidos por radio en el momento en que la conducción de campaña los recibiera desde los locales electorales en todo el país; seguir el escrutinio de modo tal que el resultado de las elecciones presidenciales se pudiera anunciar dentro de las veinticuatro horas de cerrados los comicios del 27 de diciembre de 2002.
11. Asegurar que la Comisión Electoral de Kenia anunciara los resultados reales, idénticos a los del equipo de campaña del NARC y no otros resultados cualesquiera y que la misma Comisión Electoral de Kenia declarara a Kibaki y a ninguna otra persona ganador de la elección presidencial.
12. Cerciorarse de que efectivamente se tomara juramento a Kibaki como presidente y que no habría ningún intento de tomar juramento a otra persona; esto detendría todo intento por llevar adelante un golpe electoral post-comicios, algo que ejerciendo un control adecuado sería impotente y prácticamente imposible.
13. Lograr que Kibaki formara su gabinete de gobierno en cualquier momento después del primero de enero de 2003.

## VI. Formación de la alianza y campaña electoral de 2002

Sin duda, el máximo desafío era lograr que los principales partidos de oposición integraran una alianza electoral que les permitiera presentarse como una sola fuerza.

En 2002, ninguno de los partidos políticos en Kenia contaba con suficiente cantidad de votos como para ganar las elecciones por sí mismo. El apoyo del electorado se distribuía en forma irregular entre las ocho provincias de Kenia, con la mayor parte del apoyo radicado en las provincias o distritos y grupo(s) étnico(s) más asociados con el respectivo jefe de partido. Esta desventaja alcanzaba a todos los partidos, al KANU, al DP y al FORD-Kenia.

Mientras tanto, el FORD-Asili, en 1992, y el FORD-People, en 1997, perdieron votos luego de que el electorado comprendiera que sus líderes consciente o inconscientemente habían jugado el rol del predador cuya misión no era derrotar al KANU, sino asegurar que Kibaki perdiera la batalla por la presidencia. En ambas elecciones, los dos partidos, a sabiendas de que no podían ganar la presidencia, utilizaron enormes recursos para lograr que muchos de los votos indecisos desistieran de votar a favor de Kibaki. Indirectamente indujeron así a algunos sectores a votar por el KANU. En numerosas ocasiones, los dirigentes de estos partidos apelaron a sus seguidores para que votaran por el gobernante partido KANU, en lugar de votar a Kibaki, contribuyendo así significativamente a la derrota de la oposición en su conjunto. Ésta fue la forma de comunicación que apuntó a confundir la escena política a partir de un apasionado choque de personalidades o de odios. Sobre esta base, el FORD-People y otros partidos menores supuestamente intentarían aplicar esta estrategia nuevamente en 2002. En cualquier caso, los líderes del FORD-People sabían muy bien que nunca tendrían el número de seguidores necesario para que su candidato pudiera imponerse en las elecciones y su conducta únicamente se puede extrapolar de la experiencia pasada y concluir que lo hicieron por indicación del KANU. De todos modos, los estrategas del NARC, en conocimiento de esta situación, siguieron adelante y desarrollaron una serie de contra estrategias innovadoras de contención política que permitieron poner las campañas de Kibaki y del NARC a resguardo de los ataques de estas fuerzas mercenarias y predadores políticos.

En su búsqueda por encontrar una salida al estancamiento existente, la dirigencia del DP decidió tomar todos los recaudos necesarios para asegurar la formación exitosa de una alianza que involucrara a partidos de oposición numéricamente importantes, pero dando también la bienvenida a otros partidos serios. Kibaki, entonces jefe del DP, se acercó primero al presidente del FORD-Kenia, Kijana Wamalwa, con objeto de ganar su confianza.

Charity Ngilu fue el próximo objetivo. Ngilu formó originalmente parte de la dirigencia del DP, pero en 1992 decidió separarse del partido y se presentó a las elecciones de 1997 en calidad de candidata a la presidencia por el Partido Socialdemócrata (SDP) y quedó ubicada detrás de Moi (KANU), Kibaki (DP), Wamalwa (FORD-Kenya) y Raila Odinga (Partido Desarrollista Nacional (NDP). Cuando el NDP de Raila quedó absorbido (algunos dicen que fue tragado) por el KANU, el SDP de Ngilu se vio golpeado por las habituales rencillas entre dirigentes por falta de una clara dirección política. En esas circunstancias no vio futuro dentro del partido. En la esperanza de que tanto el DP como el FORD-Kenia buscarían confluir en un nuevo partido que les permitiera no deteriorar su imagen, en mayo de 2002 constituyó el Partido Nacional de Kenia (NPK) y de inmediato ofreció colaborar en la búsqueda de una alianza opositora. Éste fue el comienzo de los famosos desayunos entre Kibaki, Wamalwa y Ngilu. La perspectiva de integrar una alianza y de generar la necesaria capacidad para movilizar votos suficientes como para ganar las próximas elecciones parecían ser ahora objetivos realistas, y por ende ofrecían una base política segura.

Mientras tanto, los simpatizantes y estrategias de la oposición política enviaron un mensaje muy fuerte a los principales partidos políticos a través de varios talleres de capacitación para partidos políticos. Dejaron absolutamente en claro ante la dirigencia de los principales partidos políticos –DP, FORD-Kenia, SDP y NPK– que políticamente sólo tenían dos opciones: o bien formar una alianza y luchar juntos para ganar las elecciones, o quedar relegados al olvido político en virtud de la ira del electorado. “Formen una alianza ahora o mueran”, era el mensaje.<sup>5</sup>

El mensaje se fue profundizando a medida que avanzaba el reloj electoral. Cuando las elecciones se fueron acercando, otros partidos afines y organizaciones de la sociedad civil (OSC) se sumaron a las negociaciones y presionaron para que se consumara la tan esperada alianza. Finalmente se celebró un acuerdo y se constituyó la primera alianza seria de partidos con el objetivo común de ganar las elecciones. Ante un auditorio totalmente

colmado en el Ufungamano House de Nairobi, escenario de muchas declaraciones clave desde 1991, los dirigentes de los partidos DP, FORD-Kenia, y NPK, además de otros ocho partidos y dos OSC, anunciaron el solemne acuerdo de nominar a Mwai Kibaki como candidato a la presidencia y luchar juntos bajo el paraguas del Partido Alianza Nacional de Kenia (NAK). Fue uno de los momentos de mayor convocatoria en la historia política de Kenia. Pero ésa no sería la última sorpresa en esas elecciones.

Esta movida de la oposición tuvo inmediatamente implicaciones muy serias y de gran alcance sobre el mapa político de Kenia. La nominación de Kibaki como candidato a la presidencia por la oposición y el acuerdo de Moi para la nominación de Uhuru Kenyatta como candidato a la presidencia por parte del KANU demostrarían traer ocultas dos verdaderas bendiciones para el país. En primer lugar, al confrontar dos candidatos presidenciales de la provincia central, uno en el KANU y el otro en la oposición, perdió relevancia el factor étnico que permitía hacer que el candidato por los *kikuyu* fuera el villano y por ende inaceptable para otros keniatas. Durante todo el tiempo, ésta había sido la principal carta política de Moi. Finalmente quedó desarticulada, anunciándose la inminente caída del KANU. Expertos políticos podían ver ahora el día en el que los keniatas trabajaran juntos por una causa común sin recurrir al capullo étnico ni a un provincianismo mezquino. Sin embargo, la pregunta presente en la cabeza de todos era: ¿era posible que Kenia estuviera a punto de presenciar el comienzo de una nueva era, una dotada de mutua confianza entre los más de cuarenta y dos grupos lingüísticos presentes en el país? Había llegado una nueva ola de nacionalismo que enviaba sus ondas a toda la estructura de la nación.

En segundo lugar, al haber impuesto a los delegados del KANU a Uhuru Kenyatta como candidato a la presidencia, Moi marginalizó, humilló y gravemente despreció tanto a Raila Odinga como a George Saitoti, los dos principales competidores en el KANU por la nominación presidencial. Para el NAK, la situación en la que quedaron ambos dirigentes precipitó la caída del KANU, por cuanto ambos contaban con un número importante de votos en diferentes regiones del país.<sup>6</sup> También se asumió que tanto Raila como Saitoti acercarían a otros líderes como Kalonzo Musyoka, William Ntimama, Moody Awori y Fred Gumo. Todos estos dirigentes estaban molestos por la actitud adoptada por Moi y consideraron la posibilidad de formar un nuevo partido y presentarse con un candidato propio. También consideraron la posibilidad de unirse a uno de los partidos políticos existentes y apoyar a uno

de ellos para la nominación presidencial en ese partido. Otros consideraron la posibilidad de sumarse al NAK o a Kenia-People. Veían en la posibilidad de desplazar a Moi y al KANU del poder una oportunidad para vengarse de la humillación a la que Moi los había sometido. Los estrategas del NAK no vacilaron en explicar a los ex líderes del KANU que la amargura que habían sufrido con Moi podía verse recompensada únicamente si se unían al NAK y a ningún otro partido o grupo de partidos. La recompensa anticipada fue presentada en términos adecuados, asegurándoseles, en primer lugar, bancas de nominación directa para el Parlamento en lugares seguros y cargos de ministros una vez ganadas las elecciones por NARC.

En momentos en que se producía la caída del KANU, el nombre, el espíritu, y la misión liberadora del NAK simbolizaban que una vez más se prendía la “antorcha olímpica” a lo largo y a lo ancho del país. Incluso antes del enfrentamiento a raíz de la nominación del candidato presidencial, los líderes despreciados del KANU comenzaron a asociarse con uno de los partidos menores; más exactamente, el Partido Liberal Demócrata (LDP). Su logotipo y eslogan al mismo tiempo fue Rainbow. Se establecieron contactos entre estos líderes políticos y la dirigencia del NAK y se iniciaron las primeras negociaciones detrás de bambalinas. El día en el que Uhuru Kenyatta debía ser declarado candidato presidencial los líderes de la alianza Rainbow iniciaron negociaciones formales con la dirigencia del NAK en el Hotel Serena. Desde allí las dos delegaciones procedieron a trasladarse al Parque Uhuru para la celebración de un acto público durante el cual Raila tomó la iniciativa y anunció en forma sorpresiva que Kibaki era el candidato presidencial aceptado por los partidos que integraban la Rainbow, en lo que se conoció como la famosa declaración “Kibaki tosha”, esto es, “Kibaki es suficiente”. A pesar de algunos rumores del dirigente del FORD-People, Simon Nyachae, que también aspiraba a ser nominado, Kibaki fue el candidato presidencial indiscutido para un amplio espectro de la oposición. Su candidatura era el indicador más importante de que las oportunidades de la oposición de formar el próximo gobierno en apenas unos meses más estaban adoptando formas reales.

La unión entre el NAK y el LDP se inspiró en el espíritu que animó a la iniciativa South African Rainbow Nation. No estaba basado en una unidad de principios o de valores políticos. Era fundamentalmente un pacto de conveniencia. Para Kibaki y el NAK, la sumatoria del LDP claramente significaba que el poder estaba más cerca que nunca. Para el LDP, la movida significaba que Moi sería castigado y humillado profundamente por haberlos

desairado, y al mismo tiempo se asegurarían un lugar bajo la administración del NARC. Nunca mejor aplicado el dicho de que en política no hay ni amigos ni enemigos permanentes.

En virtud de su composición y los diferentes matices de intereses, el NARC era intrínsecamente una alianza polarizada y débil. Por lo tanto era imperiosa una adecuada conducción a lo largo de toda campaña electoral y sobre todo a la hora de formar el gobierno, para reafirmar la alianza. Más allá de ello, la fundación del NARC y la posterior formación del gobierno es un tributo viviente a los numerosos y grandes talentos, habilidades y estrategias que se aplicaron a las negociaciones, a la construcción de confianza y a la conducción de la alianza, a fin de liberar finalmente al país por la vía de las urnas más que por el ruido de las armas. Estos esfuerzos por mantener unidos a los partidos a lo largo de todo el período electoral y hasta que se ganaran las elecciones generales del 27 de diciembre de 2002, no registraban antecedentes en Kenia.

## VII. El diseño de la campaña

Superado ya el principal desafío que fue la constitución de la alianza, el equipo de Kibaki comenzó a trabajar directamente en una campaña profesional cuyo objetivo era llegar al electorado a nivel nacional y ejercer una influencia masiva en favor del NARC. Específicamente, el equipo se concentró en los siguientes tópicos:

- Organizar una oficina de campaña y un puesto de comando y dotarlo con el personal necesario, equipamiento y fondos para poner en marcha la campaña. Fundamentalmente, se trataba de establecer la máxima conducción electoral, organizar los roles y funciones de cada uno de sus integrantes y lograr que esas funciones fueran efectivamente cumplidas.
- Organizar una estructura y una red electoral para Kibaki a nivel nacional para igualar, superar o neutralizar la red armada por el KANU sobre la base de la administración pública y las fuerzas de seguridad a pesar de los masivos reclamos de la población. El NARC, de reciente formación, no contaba con una red propia, en tanto que la red de prácticamente todos los partidos que formaban la alianza era muy débil institucionalmente y carecía de los medios técnicos necesarios para

organizar y sostener una campaña electoral creíble y consistente con la meta de llevar a Kibaki al gobierno.

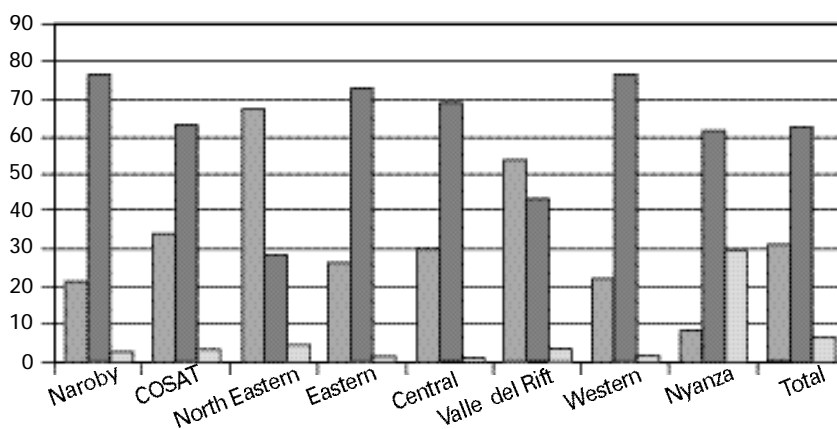
- Diseñar y actualizar en forma permanente el mapa geopolítico para igualar y superar al KANU y su maquinaria gubernamental, y someter el diseño elegido a una evaluación, posible rediseño y nuevo testeo en diferentes fases de la campaña hasta que pasara a constituirse en una herramienta eficaz para las metas planteadas. Este particular ítem fue diseñado mucho antes y le insufló el ímpetu necesario al resto de los diseños relacionados con la elección. Así, en octubre de 2001 ya estaba listo el diseño conceptual para una adecuada campaña electoral de Kibaki. Pero todavía era necesario desarrollar los ingredientes políticos centrales. Esto demandó mucho más tiempo que lo anticipado, en especial por las tácticas dilatorias del KANU, que de esta manera buscaba lograr una ventaja asestando golpes súbitos y rápidos. El equipo de Kibaki era plenamente consciente de este maquiavélico dispositivo político y se mostró dispuesto a atacarlo con iniciativas igualmente buenas y sorpresivas que el KANU no podía predecir. Adicionalmente y para sorpresa del KANU, se logró organizar una máquina electoral superior y eficiente. Entre septiembre y diciembre de 2002, el equipo de campaña de Kibaki pudo coordinar, dirigir y controlar la comunicación política en todo el país, pese a algunos de los problemas que caracterizaron también las elecciones de 1992 y 1997. La táctica logró confundir y desestabilizar al KANU ante la nueva y repentina imprevisibilidad que Kibaki y el NARC introdujeron en la competencia electoral por primera vez desde 1992.

## VIII. ¿Cuáles fueron los resultados?

Los resultados de esta elección están resumidos en la Tabla que sigue, que ilustra el enorme apoyo que obtuvieron Kibaki y el NARC en las elecciones de 2002, cuyo diseño político y equipo de campaña respondía a una conducción profesional. Kibaki obtuvo una contundente mayoría de votos en seis de un total de ocho provincias y se aseguró más del 62 % del total de los votos. Con ese resultado igualó prácticamente los votos obtenidos por toda la oposición en 1992 y 1997, demostrando una vez más la importancia que tuvo la alianza en el triunfo electoral de Kibaki y el NARC en 2002.

### Resultados de las elecciones presidenciales desglosados por provincia

Provincias	Candidatos provinciales y votos por provincia				Todos los candidatos
	Simon Nyachae	Uhuru Kenyatta	Mwai Kibaki	Otros	
Nairobi	8.775	76.001	279.705	1.192	371.374
Central	4.441	308.072	701.916	3.496	1.033.516
COSAT	11.716	121.645	228.915	2.362	370.611
Eastern	7.854	270.060	748.273	5.712	1.054.168
North Eastern	5.660	83.358	34.916	370	125.090
Nyanza	208.490	64.411	521.052	10.743	865.106
Valle del Rift	45.375	762.354	624.633	5.433	1.462.808
Western	9.069	143.013	506.999	5.267	686.508
Total	345.378	1.828.914	3.646.409	34.575	5.969.181





## IX. ¿Qué factores contribuyeron al éxito?

Muchos factores contribuyeron al éxito de la elección presidencial del NARC. Entre otros, cabe destacar los siguientes:

### 1. *Un mejor entorno electoral*

Los beneficios de las reformas impulsadas por el Grupo Parlamentario Interpartidario (IPPG) sancionadas poco antes de las elecciones de 1997 dieron sus frutos en 2002. Particularmente cruciales fueron los siguientes aspectos:

- Reformas constitucionales que reconocían a Kenia como un estado multipartidario y obligaban a la Comisión Electoral de Kenia a celebrar elecciones democráticas.
- Reformas legales y administrativas, en particular aquellas que redujeron drásticamente la capacidad legal de la maquinaria administrativa provincial a limitar la libertad de circulación, expresión y reunión. También se criminalizó la actividad de funcionarios públicos, en especial de la policía, que favorecieran desde la función pública a un determinado partido. De este modo le resultó difícil al KANU usar la administración provincial y las fuerzas de seguridad lideradas por la policía para excluir a la oposición de la arena política. La nueva ley también le concedió a la oposición entidad suficiente para impedir que la policía y la administración provincial pudieran ser usadas para manipular y falsificar las elecciones en beneficio del KANU.
- Igual importancia tuvo la reforma de la ley que regula las elecciones presidenciales y parlamentarias y el haber establecido que la Comisión Electoral de Kenia debía velar por elecciones libres, imparciales y transparentes. En la práctica, ello significó que fuera ilegal toda actividad político partidaria de funcionarios públicos o policías que influyera sobre el resultado de las elecciones, tales como fraude electoral o falsificación de los resultados.

### 2. *Un rol más importante de la sociedad civil en el diseño de la política*

Muchos sectores de la sociedad civil pasaron a jugar un rol activo en educación cívica, capacitación de los partidos políticos, gestión de conflictos y otros aspectos relacionados. También intervinieron en las negociaciones sobre la formación de una alianza entre los

partidos de oposición con el fin de incrementar su competitividad frente al KANU.

### 3. *Alianza de los principales partidos de oposición*

La alianza constituida por unos quince partidos políticos liderados por DP, FORD-Kenia, NPK y LDP que pasaron a conformar el NARC, le dio a este partido el masivo y cerrado apoyo en todo el país que necesitaba para ganar la elección presidencial y obtener suficientes bancas en el parlamento para asumir el poder de una manera convincente. También hizo que Kibaki y el NARC pudieran obtener apoyo de electorado en todas las provincias, y en especial en la ciudad capital de Nairobi seguida por los provincias Western, Eastern, Central, Coast y Nyanza. El KANU tan solo logró obtener la mayoría de votos en dos provincias, a saber el Valle del Rift –provincia natal de Moi– y la provincia North Eastern que aporta apenas 140.000 votos sobre un total de aproximadamente seis millones de votos emitidos en estas elecciones. Sin duda se trató del factor más importante en el triunfo del NARC, pero sin la presencia de otros factores quizás no hubiera sido fácil derrotar al KANU, teniendo en cuenta las manipulaciones y maniobras de fraude electoral y compra de votos, habituales en sus prácticas.

### 4. *Comunicación política efectiva*

La comunicación política de la campaña de 2002 en favor de Kibaki estuvo dirigida a alcanzar los siguientes objetivos:

- Construcción de confianza entre un electorado que estaba a punto de perder toda esperanza de que la oposición pudiera finalmente unirse para llegar así al poder.
- Transmisión de mensajes y símbolos que despertaran el interés de la población por participar en el proceso electoral.
- Lograr que el electorado discutiera y debatiera los tópicos planteados por Kibaki y su equipo en el NARC, a fin de motivar a los votantes a expresarse a favor de Kibaki como presidente y elegir a los candidatos parlamentarios y cívicos del NARC.
- Llevar el mensaje a los simpatizantes de otros partidos para que considerasen la posibilidad de apoyar al NARC.
- Lograr que todas las instituciones que participaban en la conducción de las elecciones de una manera u otra, observaran una conducta electoral responsable e imparcial. Formaban parte de

estas instituciones organismos del Estado, fuerzas de seguridad, administración provincial y otros departamentos del Estado, la Comisión Electoral de Kenia y diferentes OSC.

- Apoyar la formación de la coalición (NARC) y su sustentabilidad en el tiempo a lo largo de toda la campaña.
- Ayudar a conducir la coalición que integraba el NARC e impedir cualquier intento por distraer su atención del objetivo que era ganar las elecciones.
- Construcción de confianza de los votantes, movilización de los votantes por la vía de la prensa escrita, la radio y la televisión local y nacional, literatura popular, prensa alternativa (amarilla), giras proselitistas, medios, páginas web.
- Diseño y gerenciamiento de la propaganda proselitista.

#### 5. *Liberación relativa del espacio radial y televisivo*

Una relativa libertad de los medios, sobre todo la flexibilización de las restricciones que pesaban sobre el uso de las frecuencias, incrementó el acceso de la oposición al electorado. Se sumó un uso más moderado de las leyes de sedición e instigación, lo que implicó también un menor acoso policial contra dirigentes de la oposición y sus seguidores.

#### 6. *Disponibilidad de nuevas facilidades de comunicación*

- Facilidades tales como teléfonos móviles que el Gobierno no podía controlar o impedir de modo eficaz. Anteriormente, el KANU interceptaba las llamadas desde teléfonos de la oposición y utilizaba la información reunida de este modo para interferir con sus planes. El equipo de campaña de Kibaki desconfiaba que el KANU también necesitaba teléfonos móviles, aunque hubo intentos por frustrar la comunicación entre los dirigentes de los partidos de oposición y sus seguidores. Las tecnologías informáticas y de comunicación fueron utilizadas de manera eficiente, en especial a los siguientes efectos:
- Asegurar la información a nivel nacional e internacional
- Investigar a los candidatos rivales
- Comunicación dentro de la red electoral
- Transmisión eficiente de los resultados
- Facilidades de correo electrónico e Internet que resultaban difíciles de controlar desde el Gobierno. Una página web con el

nombre de “Kibaki for President” fue particularmente útil para movilizar el apoyo internacional y encolumnar a los keniatas en el exterior detrás del NARC.

7. *El papel de la capacitación en la comunicación política y el gerenciamiento de las elecciones*

Se creó un departamento destinado a la capacitación como vehículo de comunicación electoral, y una herramienta para impedir prácticas fraudulentas que vaciaran de contenido las elecciones. También se lo utilizó como una herramienta para manejar las amenazas de violencia que caracterizaron todo el proceso electoral. Estaba claro que la violencia electoral sólo afectaría a los candidatos del NARC tanto en el orden presidencial como parlamentario, dado que el KANU tenía planeado usarla como excusa para lanzar las fuerzas de seguridad contra los votantes y de esta manera torcer los resultados de las elecciones. El NARC tuvo que recurrir a todo tipo de medios, en particular a la capacitación para prevenir los hechos de violencia en las elecciones de 2002. Otro aspecto fundamental de la capacitación fue la que recibieron los fiscales de los partidos. Se los capacitó para detectar y prevenir planes destinados al fraude electoral de todo tipo. Tal como fuera señalado, fue una estrategia que tomó al KANU totalmente por sorpresa, dado que apoyó su propia estrategia en la convicción de que en las elecciones de 2002 seguirían vigentes los tradicionales métodos de fraude y robo de votos. La capacitación se utilizó, precisamente, para impedir este tipo de esquemas diabólicos y antidemocráticos.

8. *Desorganizando al enemigo*

Aplicando las lecciones que habían dejado las elecciones desde 1992, el partido decidió implementar una estrategia destinada a neutralizar eventuales coaliciones destinadas a arruinar las posibilidades del candidato presidencial del NAK. Estas fuerzas incluían la alianza Kenia conducida por Nyachae de FORD-People, Safina y algunas personalidades del FORD-Kenia además de la alianza KANU-LDP conducida por Moi. Fue una decisión que tomó la cúpula del partido sin informar de la misma al equipo de campaña por miedo a poner en peligro la estrategia en razón de la ingenuidad política, presente en abundancia. Se tomó la decisión de explotar la intolerancia política y el egoísmo de dirigentes partidarios relevantes y sus más conspicuos seguidores. Una mezcla de mensajes de amor y odio funcionó

muy bien, ya que muchos de ellos estaban listos para morir por su honor y autoestima.

#### 9. *Construyendo apoyo internacional*

Cualquier país del mundo necesita apoyo internacional de una manera u otra. La oposición era plenamente consciente de este hecho. Se hicieron muchas consultas con diferentes embajadas, agencias de desarrollo internacional influyentes y personalidades de peso a nivel internacional a fin de obtener su apoyo. Se les pidió que ayudaran a plantear ante sus gobiernos la necesidad de comprender y apoyar al NARC. En particular, la oposición enfatizó su desventaja en materia de recursos comparado con el KANU, que tenía sus manos puestas sobre los fondos públicos, y solicitó respaldo financiero, material y moral. Claro que para ello la oposición tuvo que demostrar que su causa conduciría a la estabilidad política, dado que contaba con el apoyo popular. Esto fue parte de una *real politik* que demandó que la oposición hablara incluso con países de los cuales a partir de los informes de inteligencia se sabía que apoyaban una permanencia del KANU en el poder.

#### 10. *Un marketing electoral efectivo*

El NARC desarrolló y difundió un fuerte manifiesto partidario sobre cuya base Kibaki fue presentado como el presidente más capaz para formar el próximo gobierno. Este documento contenía la esencia del mensaje del NARC al electorado. Para transmitirlo, se utilizaron las siguientes herramientas:

- Conferencias de prensa eficientes y organizadas conforme a un adecuado cronograma.
- Una publicidad eficaz en los medios de comunicación.
- Otras formas de marketing, que incluyeron posters, volantes, remeras, etc.
- Literatura popular describiendo en forma gráfica la crisis desatada por la política practicada por el KANU en cada distrito y las soluciones ofrecidas por el NARC.
- Actos políticos en todo el país organizados en forma simultánea para llegar rápidamente a una amplia región y de este modo difundir un mensaje común a todos.
- Debates en los medios con los candidatos o representantes de primera línea del partido. Se tomaron las medidas necesarias

para proteger a Kibaki contra candidatos cuyo objetivo no era un debate de los grandes temas nacionales sino abochornarlo delante de una importante audiencia insultándolo. En particular, estos recaudos se tomaron después del accidente automovilístico sufrido por Kibaki como resultado del cual debió ser hospitalizado primero y luego guardar cama en medio de la campaña.

- Utilización de otros instrumentos de marketing.

#### 11. *Aporte de fuerzas voluntarias*

Parte del plan electoral y de movilización consistía en utilizar diferentes categorías de grupos de apoyo voluntarios, previa evaluación individual de cada grupo. Se incluyeron grupos tales como consejo de mayores, grupo de apoyo profesional, grupo de apoyo juventud, grupo de apoyo de mujeres, grupos de apoyo religiosos y varios grupos de apoyo organizados a partir de iniciativas individuales, tanto a nivel nacional como local. Su papel consistía en llevar el mensaje electoral a los grupos sociales más pequeños y a los pueblos y lugares más remotos. También fueron los encargados de reclutar fiscales, personal de seguridad y organizar un adecuado suministro de alimentos a fin de evitar que los fiscales de mesa que respondían al NARC recibieran alimentos con drogas del KANU y dejaran sin atender las urnas, los votantes y el recuento de votos, tal como ocurriera en el pasado. Con este tipo de red voluntaria que incluía todos los partidos del NARC y tenía alcance nacional y que no era posible de rastrear por la maquinaria estatal, se contó con otro factor para desmantelar la maquinaria electoral del KANU y llevar a la oposición al triunfo en las urnas. Algunas de las funciones propias de una conducción de campaña fueron delegadas en miembros selectos de estos grupos, en particular funciones como proveer el transporte de los fiscales de mesa, llevar el resultado del recuento de votos al centro de escrutinio del NARC y dotar a centros de respuesta rápida.

## X. Principales desafíos

Toda campaña electoral plantea sus desafíos específicos. En la elección de 2002 de Kibaki en Kenia, los principales desafíos pueden resumirse en los siguientes términos:

1. La ausencia física de Kibaki de la campaña, producto del accidente automovilístico sufrido durante la gira proselitista en los primeros tramos de la campaña. Se trató del desafío más serio que debió enfrentar el equipo de campaña. Como resultado del accidente, Kibaki debió ser hospitalizado durante tres semanas y quedó postrado en la cama por el resto de la campaña. Esto le confirió a los competidores un arma letal para tratar de frustrar la campaña del NARC. Con frecuencia hicieron circular rumores de que Kibaki estaba muerto o a punto de morir, o que estaba paralizado desde el cuello para abajo, etc. No obstante, el equipo de campaña reorganizó la campaña en función de la situación creada, enfatizando sobre todo en el programa de gobierno del NARC cuando Kibaki llegara al poder.
2. La falta de fondos fue el segundo desafío más importante, porque la campaña del KANU estaba diseñada a un costo superior a los 20 mil millones de chelines, suma equivalente a los \$ 256.410.000, en tanto que para el NARC resultaba difícil hasta reunir mil millones de chelines, o sea, \$ 16.108.000 para toda la campaña. El gasto de campaña del KANU fue veinte veces más abultado que el del NARC. Gran parte de los fondos del NARC se destinaron directamente a financiar costos como publicidad, transporte, capacitación y financiamiento del equipo de campaña. Muchos de los fondos del KANU se gastaron directamente para sobornar votos o comprar el apoyo del electorado.
3. Sofisticados esquemas de manipulación electoral por parte del KANU constituyeron otro desafío, ya que lanzaron nuevos métodos de fraude y alteración de los resultados. La capacitación y la plena alerta de los candidatos parlamentarios del NARC y los fiscales del partido ayudaron sensiblemente a manejar el problema en forma adecuada.
4. Otro desafío fue la violencia organizada, instituida en gran parte por organismos del Estado o por individuos por cuenta de la maquinaria estatal. La amenaza más evidente partió de bandas privadas que incluyeron elementos como la secta político religiosa Mungiki, Jeshi la Mzee, los Bhagdad Boys, Musumbiji y otras veinte organizaciones más.
5. La amenaza de un nuevo genocidio a través de lo que se conocía como enfrentamientos tribales similares a los que acompañaron a la

campaña electoral del KANU en 1992 y 1997. Esto atemorizaría a los sectores que apoyaban a la oposición y los alejaría durante las elecciones. Era una forma de restarle a la oposición el derecho al voto, especialmente en la elección presidencial

6. Otro desafío importante era el antagonismo de los medios. Diarios como *The East African Standard* y *Kenya Times*, de los cuales la dirigencia del KANU tenía la mayoría accionaria, eran abiertamente hostiles y fueron utilizados para impulsar la candidatura presidencial del KANU y difundir propaganda contra el NARC en particular. Lo mismo ocurrió con la televisión de Kenia, de la que el KANU y su dirigencia eran también partes interesadas. Esta emisora fue algo más sutil en sus ataques a la oposición. Otros medios hostiles al NARC fueron el *The Nation Daily* y sus diarios hermanos, todos los cuales mantuvieron una semblanza de neutralidad pero sus editoriales muchas veces irradiaban hostilidad hacia los partidos de oposición, en especial frente al NARC. El *People Daily* inicialmente acompañó la candidatura presidencial de Kibaki con cinismo, pero jugó un papel preponderante en la lucha del NARC contra el KANU. Las estaciones de radio y televisión mostraron una tajante división, concediendo la radio pública y la estación de TV The Kenya Broadcasting Corporation al KANU mucho más espacio que a la oposición. Cada vez que se transmitían informaciones sobre Kibaki y el NARC se los enfocaba desde un ángulo negativo. Esto significó que el NARC tuvo que recurrir a la propaganda paga en radio y TV para alcanzar un número mayor de votantes. Pero incluso esta publicidad en algunas ocasiones era rechazada por los editores presionados por la dirigencia del KANU. Fue necesaria una enérgica protesta por parte de las autoridades del NARC para que KBC radio y TV finalmente se avinieran a emitir la publicidad de Kibaki.

A medida que se acercaba el final de la campaña y las encuestas de opinión mostraban una inminente victoria de Kibaki y el NARC, algunas de estas estaciones bajaron el tono de sus ataques contra la oposición. La radio y TV ciudadana colaboraron inmensamente durante la última etapa del proceso electoral, en particular en la fase del escrutinio. La emisora ayudó a difundir los resultados así como eran recibidos de las mesas electorales, adelantándose a cualquier posibilidad de fraguar masivamente los resultados de la corrupta



maquinaria del KANU antes de que fueran transmitidos a la Comisión Electoral de Kenia.

7. Falta de medios de transportes, en especial aviones para llevar la campaña a todos los rincones del país.

## **XI. Conclusión**

La campaña presidencial 2002 del NARC en Kenia es un buen ejemplo de cuánto se puede alcanzar con una comunicación política impulsada profesionalmente. También muestra lo que África es capaz de lograr cuando se permite que el profesionalismo y la eficiencia jueguen su parte. Con la ayuda de la comunidad internacional, en particular en cuanto a proveer recursos para construir y desarrollar las capacidades necesarias para un adecuado funcionamiento de las instituciones y la instalación de gobiernos previsibles, África puede dejar de ser una carga para el mundo desarrollado y convertirse en un contribuyente importante a la riqueza de las naciones. Todo lo que necesita África es ayuda temporal, bien dirigida, para poner en orden sus instituciones políticas y económicas. De lograrse ese objetivo, podrá desarrollarse y contribuir a ser un continente más próspero y pacífico dentro de la comunidad de naciones.

## **RESUMEN**

En octubre de 2001 Kenia transitaba por un momento político sumamente crítico. Los keniatas dieron muestras inequívocas de que estaban cansados del estado de cosas imperante. A pesar de las inequívocas muestras de cansancio por parte de los keniatas respecto al estado de cosas imperante, el Gobierno, responsable de la crisis, no mostró signos de arrepentimiento y desoyó todos los esfuerzos y reclamos para terminar con la corrupción. En su lugar ensayó toda clase de artilugios para perpetuarse en el poder al precio que fuera. Para que la oposición pudiera desplazar al KANU en esta nueva instancia, fue necesario mejorar la comunicación política interna de cada uno de los partidos de oposición y luego establecer un mejor nivel de comunicación entre estos partidos y el electorado.

Para ello fue esencial contar con un adecuado apoyo profesional que permitiera diseñar un sistema efectivo de comunicación política y una eficiente administración del mismo.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXI - N° 1 - Marzo, 2004

## DOCUMENTOS

# Medios de comunicación: libertad y responsabilidad\*

## **Principios que rigen la política de medios de la CDU\***

Impulsamos la existencia de medios libres e independientes que a través de un uso responsable de la libertad de opinión y prensa garantizada por la Constitución contribuyan a un control eficaz del poder público. Al mismo tiempo, los medios son garantes de la libertad de información del ciudadano. Condición previa para su adecuado funcionamiento es la diversidad de la oferta. Para ello deberá aplicarse en forma abarcadora un régimen de competencia y fijar las condiciones que aseguren la competitividad económica de las empresas del sector.

La independencia de los medios es garantizada por un modelo regulador liberal, por el compromiso del sector privado y por el funcionamiento del mercado como instrumento de corrección, además de un sistema de radiodifusión de carácter público sin injerencia del Estado. Un régimen liberal de medios es incompatible con partidos políticos que desarrollen actividades propias de editoriales o de las empresas de radiodifusión privadas. Deberá aprobarse una ley que prohíba a los partidos ejercer actividades empresariales que afecten la igualdad de oportunidades en el proceso electoral y democrático.

La libertad de medios exige difundir información con sentido de responsabilidad. El periodismo no es una misión; es una actividad profesional

\* Extraído de [www.cdu.de](http://www.cdu.de).

\*\* Aprobados por el Comité Ejecutivo de la Unión Demócrata Cristiana Alemana (CDU) en su reunión del 13 de mayo de 2002.

destinada a ofrecer un servicio y brindar información. El compromiso del periodista está con la verdad y no con el sensacionalismo. Preservar el orden constitucional y defender los derechos personales así como la consideración de convicciones éticas, religiosas e ideológicas son mandatos esenciales de toda autorresponsabilidad periodística.

El sector de los medios se ve caracterizado por una creciente convergencia en las tecnologías de comunicación, hasta ahora separadas, como son la integración de voz, texto, video y audio mediante las telecomunicaciones, la electrónica y la computación. Esta convergencia de medios plantea nuevos desafíos para la política que deberán encontrar una respuesta en una mayor desregulación del sector. Nuestro principio es: tanta libertad como sea posible, tanto orden como sea necesario. Se trata también de aprovechar la gran oportunidad económica que encierra el proceso de convergencia de los medios.

Los medios gráficos (diarios, revistas y libros) son actividades propias del sector privado y por ende responden a una organización libre e independiente. Rechazamos toda medida tendiente a debilitar las medidas que resguarden el derecho de los medios de seguir su propia tendencia política o religiosa básica frente a las decisiones que, por razones económicas o sociales, pueda tomar un comité de empresa. Del mismo modo, rechazamos los intentos por cercenar la libre circulación y las crecientes limitaciones a la actividad publicitaria.

Respaldamos el régimen de radiodifusión dual tradicionalmente vigente en Alemania, en el que conviven emisoras de radiodifusión privadas con otras organizadas bajo el derecho público con el propósito de asegurar la calidad y la diversidad. Ambos sistemas deben ver garantizadas adecuadas oportunidades de desarrollo.

Las emisoras de radiodifusión públicas deberán concentrar sus esfuerzos en cumplir con su responsabilidad sociopolítica, cultural y federal. Sus funciones en cuanto a proveer las informaciones básicas quedarán concretadas en el tratado sobre radiodifusión y en las leyes que sobre el particular dictarán los *Länder*. Rechazamos la idea de emplear la radiodifusión pública en desmedro de la competencia privada.

Abogamos por que la radiodifusión pública cumpla cabalmente con su función original, que es la de garantizar el libre acceso a la información básica. El cumplimiento de esa función conlleva una especial garantía constitucional y privilegios en el desempeño de sus funciones. Entendemos que deberá ser la sociedad en su conjunto la que, dentro de límites razonables,

aporte los recursos económicos necesarios para que la radiodifusión pública pueda cumplir su cometido.

Será necesario estudiar la posibilidad de que el sistema de radiodifusión pública, al margen de su función básica de información, desarrolle programas *online* administrados sin el aporte de los recursos públicos y sin garantía constitucional. Para ello, las emisoras deberán implementar un sistema de contabilidad doble como el que establece la Directiva sobre Transparencia de la UE.

El servicio de información *online* que las emisoras de radio y televisión públicas actualmente ofrecen trasciende su función específica de asegurar el libre acceso a las informaciones básicas. En tal sentido, celebramos el pedido formulado por la Comisión de Seguimiento Financiero de las Entidades de Radiodifusión Públicas al sector para que presente una concepción clara que, además de reunir las diferentes programaciones, contenga criterios precisos que limiten y concentren el acompañamiento del programa en un sentido más estricto que el que se viene aplicando hasta la fecha.

Se requiere redefinir los principios de un modelo de financiamiento adecuado a las funciones de las emisoras públicas. Dada la convergencia de los equipos terminales, resulta insostenible fijar la tasa de radiodifusión sobre la base de los aparatos receptores. Siendo Alemania un país industrial, es imposible imaginar una tasa para cada PC con posible conexión a Internet. Por lo tanto, el nuevo marco regulador deberá basarse en un sistema de tasa única que considere un aparato receptor de radio y televisión por cada hogar y centro de producción.

Nos preparamos hacia un nuevo régimen de medios que establezca una clara división entre la radiodifusión financiada por las tasas abonadas por los usuarios y otra financiada mediante publicidad. En el más largo plazo, la radiodifusión pública deberá financiarse exclusivamente por tasas, en tanto que la radiodifusión privada lo hará a través de la publicidad y otras actividades económicas. Serán flexibilizadas las restricciones legales que actualmente limitan la publicidad.

El autocontrol de los medios privados asegura un uso responsable de la libertad y la necesaria independencia sin requerir la intervención del Estado. Por ende, puede servir también de modelo para el futuro derecho europeo. La actual legislación, la más complicada del mundo en la materia, deberá ser reemplazada por un modelo regulador que centralice las facultades del organismo competente y defina criterios únicos para el desarrollo de su

tarea, en beneficio de la eficiencia política y económica, así como de una mayor competitividad internacional.

En vista de la violencia cada vez más desenfrenada que contienen los programas televisivos, los videos y los juegos de computación, cuyas consecuencias se busca minimizar, convocamos a los padres a cumplir con su deber de educadores a la vez que reclamamos una mejor protección al menor. A tal efecto será necesario agrupar las competencias y facultades en el ente regulador correspondiente. Un primer paso importante en esa dirección cabe a los *Länder*\* que, siguiendo un criterio único, deberán cumplir con su responsabilidad de velar por la protección del menor en el ámbito de los medios electrónicos.

Otra medida importante es proveer a una adecuada educación de los menores en el uso de los medios a partir de jardín de infantes y a lo largo de toda la escuela. Impulsamos un amplio debate social sobre la ética en relación con los medios de comunicación que incluya las autocríticas de los propios responsables de los medios.

Aspiramos, asimismo, a que los medios contribuyan a difundir una adecuada imagen de nuestro país en el exterior. Es función de las emisoras alemanas de difusión en el exterior propagar una imagen realista de nuestro país basada en su diversidad. Al mismo tiempo, serán una voz de la libertad para aquellas personas que no tienen acceso a la libre información. En interés de su credibilidad, la *Deutsche Welle*\*\* deberá seguir siendo independiente y difundir su programación sin injerencia del Estado. Requiere una dotación de fondos acorde a su función. En una Europa que se une, recomendamos una mayor cooperación con las restantes emisoras europeas de difusión en el extranjero, aprovechar Internet para el diálogo intercultural y reforzar las emisoras que llegan a los lugares de crisis. Más que en el pasado servirán de vehículo para difundir la lengua alemana en el mundo.

Ponemos especial énfasis en las oportunidades que brinda el medio Internet, que ha revolucionado la comunicación humana tanto como las actividades económicas. Las escuelas y universidades deberán tener un mejor acceso a la red, se requiere mejorar la formación y capacitación de los docentes para lograr una mayor integración de los contenidos didácticos

\* N. de la R. de DP: estados federados de la República Federal de Alemania.

\*\* N. de la R. de DP: emisora alemana de radio y televisión para el exterior del país.

digitales. Internet nos interesa a todos. Si queremos prevenir el analfabetismo digital, será necesario mejorar la oferta y el acceso a la red de todos los grupos etarios y todos los estratos culturales y económicos de la sociedad.

Los medios de comunicación y la informática son uno de los motores de la economía. Dado el elevado grado de cableado de banda ancha, Alemania cuenta con una excelente infraestructura técnica que le permite incrementar la capacidad de radiodifusión y crear las condiciones para una mayor competencia en el sector; por ejemplo, en el caso de la telefonía o Internet de alta velocidad. Hasta el momento, estas posibilidades no se aprovechan debidamente. Buscamos que sean comprendidas como nuevas oportunidades y adecuadamente implementadas. Nuestro objetivo es utilizar las ocasiones que ofrece el cable para ampliar la gama de servicios e incentivar la competencia en el sector.

El cine es un importante patrimonio cultural y económico. Aspiramos a mejorar las condiciones generales dentro de las cuales se desenvuelve el cine alemán. A tal efecto, proyectamos incrementar la participación de capital privado en las producciones del cine y la televisión concediendo facilidades impositivas y fortaleciendo la posición de los productores independientes. Para mejorar la competitividad del cine alemán, impulsamos una reforma al régimen de derechos de autor.

## RESUMEN

Sólo un modelo regulador liberal junto con el compromiso del sector privado, el funcionamiento del mercado como instrumento de corrección y un sistema de radiodifusión libre de injerencia estatal pueden garantizar la independencia de los medios de comunicación. Para ello, es necesario que se legisle acerca de la incompatibilidad entre las actividades de los partidos políticos y aquellas propias de las editoriales o de las empresas de radiodifusión privadas. Debe prohibirse por ley a los partidos ejercer actividades empresariales que afecten la igualdad de oportunidades en el proceso electoral y democrático. Del mismo modo, la libertad de medios exige difundir información responsablemente. Las convicciones éticas, religiosas e ideológicas son mandatos esenciales de toda autorresponsabilidad periodística. La convergencia tecnológica plantea nuevos interrogantes en la relación política-medios,

cuya respuesta deberá ser una mayor desregulación del sector, aprovechando la gran oportunidad económica que encierra este proceso, pero siguiendo siempre el principio de "tanta libertad como sea posible, tanto orden como sea necesario".

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXI - Nº 1 - Marzo, 2004



## Consolidación institucional del MERCOSUR\*

Jan Woischnik\*

**L**a liga de integración sudamericana MERCOSUR –cuarta zona económica más grande del mundo después del NAFTA, la UE y el Japón– experimenta una ola de reformas. En primer lugar, desde el 16 de diciembre de 2003 cuenta por primera vez en su historia con una cara visible. Durante la XXV Cumbre celebrada en Montevideo, calificada muchas veces de histórica, fue elegido presidente de la nueva Comisión de Representantes Permanentes el ex presidente argentino Eduardo Duhalde. Duhalde se definió a sí mismo como el “primer ciudadano del MERCOSUR” que sin consideración de su origen debía abogar únicamente por los intereses del bloque. Con ello acertadamente tocó el tema central, puesto que en la construcción puramente interestatal del MERCOSUR, con demasiada frecuencia prevalecen los intereses de los

\* Este artículo fue publicado en alemán en la revista *Kas/Auslands-Informationen* 01/2004 (págs. 82 a 96).

\*\* Agradezco a mi colaboradora, la Lic. Karen van Rompaey, por su eficiente ayuda en la búsqueda de material para este artículo, que se terminó de escribir el 18 de diciembre de 2003.

JAN WOISCHNIK

Abogado (Universidad de Freiburg) y doctor en Derecho (Universidad de Mainz). Colaborador científico en las secciones Hispanoamérica y Derecho Penal Internacional del Instituto Max Planck para Derecho Penal Extranjero e Internacional. *Case lawyer* en la Corte de Derechos Humanos para Bosnia y Herzegovina enviado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania. Desde 2001, representante de la Fundación Konrad Adenauer en Uruguay y director del Programa Regional Estado de Derecho para Sudamérica con sede en Montevideo.

estados miembros y un arraigado concepto de soberanía. Por el momento solo existen conjeturas en torno a los alcances del cargo y al margen de poder y acción con el que efectivamente contará Duhalde. Los epítetos en la prensa diaria van desde “secretario general del MERCOSUR” y “representante político del MERCOSUR” hasta “presidente del MERCOSUR”. En las notas se repiten, además, las comparaciones con la UE y Romano Prodi.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay<sup>1</sup>, que luego de que Argentina declarara hace dos años la cesación de pagos amenazaba con desintegrarse y que todavía en diciembre de 2002 atravesaba por una fuerte crisis de identidad y credibilidad,<sup>2</sup> ha experimentado una notable reactivación desde la asunción el 1 de enero de 2003 de Luiz Inácio “Lula” da Silva (Partido de los Trabajadores, PT) en Brasil y de Néstor Kirchner (Partido Justicialista, PJ) el 25 de mayo de 2003 en Argentina. Entre ambos socios mayores del MERCOSUR existe desde hace poco tiempo una “alianza estratégica” que el 16 de octubre de 2003 culminó en la firma de una declaración conjunta. El lugar del suceso fue la Casa Rosada, en Buenos Aires, por lo que desde entonces se habla del “Consenso de Buenos Aires” (en alusión al llamado Consenso de Washington). La quintaesencia del documento, que comprende veintidós puntos, es la intención de colaborar en el futuro más estrechamente, tanto en el nivel bilateral como en el regional. Con ello, la frecuente rivalidad anterior entre los dos gigantes sudamericanos podría quedar en el pasado.<sup>3</sup>

Pese a todos los problemas subsistentes, la Argentina se ha estabilizado en lo económico de un modo jamás previsto.<sup>4</sup> También en Uruguay, que había sido arrastrado por la crisis argentina,<sup>5</sup> puede observarse desde hace poco tiempo una cierta reactivación económica. Aun cuando la actual reedición del debate sobre la creación de una moneda común del MERCOSUR parece precipitada, por no decir poco realista, en los últimos meses ha tenido lugar una serie de importantes acontecimientos.

## **I. Creación de la Comisión de Representantes Permanentes**

En primer lugar, con Eduardo Duhalde, antecesor inmediato del presidente Kirchner y también miembro del partido peronista, ha sido designado por primera vez, el 6 de octubre de 2003 un representante político

permanente para el MERCOSUR, como presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), creada por Resolución del Consejo del Mercado Común (CMC).<sup>6</sup> La Comisión de Representantes Permanentes está integrada por los embajadores permanentes de los estados miembros del MERCOSUR acreditados ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, también con sede en Montevideo). Desde octubre de 2003, los embajadores no solo representan a sus países ante la ALADI, sino también ante el MERCOSUR.<sup>7</sup> El 16 de diciembre de 2003, Duhalde fue nombrado presidente de la mencionada comisión en un acto oficial al que asistieron no solo los presidentes de los estados miembros, sino también los de Bolivia y Chile, además del comisario de Comercio de la Unión Europea, Pascal Lamy. La Comisión está pensada como órgano del Consejo del MERCOSUR y tiene su sede en la misma Secretaría del MERCOSUR en Montevideo.

La elección de Duhalde se remonta en última instancia a una propuesta espontánea formulada por el presidente uruguayo Jorge Batlle (Partido Colorado, PC). Luiz Inácio “Lula” da Silva estuvo de acuerdo porque mantiene una buena relación con Duhalde. Y Néstor Kirchner también, pues tal vez creyera que con ello se alejaría del país, al menos por un tiempo, su rival en la interna partidaria.

En el Preámbulo de su Resolución del 6 de octubre de 2003, el Consejo del MERCOSUR destaca que la Comisión de Representantes Permanentes se crea a efectos de fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR y mejorar la representación hacia afuera. El fortalecimiento de la estructura institucional reside, por un lado, en que con la Comisión se crea el segundo órgano *permanente* del MERCOSUR, después de la Secretaría, y, por el otro, en que por primera vez se acreditan representantes permanentes ante el MERCOSUR.

En lo que se refiere a la representación exterior, cabe señalar que en virtud del carácter intergubernamental del MERCOSUR, cada seis meses un estado miembro diferente asume la Presidencia *pro t mpore* de la liga (sistema de rotación).<sup>8</sup> En particular en negociaciones prolongadas con otros países o bloques, como la Unión Europea, por ejemplo, la falta de un órgano permanente que represente al MERCOSUR ha sido percibida como una desventaja. En lo que a ello concierne, en la parte operativa del acta -formulada en forma muy escueta-, se encomienda al Presidente de la Comisión la tarea de “representar al MERCOSUR en las relaciones con terceros países,

grupos de países y organismos internacionales por mandato del Consejo”.<sup>9</sup> Se establece expresamente que el cargo de Presidente deberá ser ocupado por una “personalidad política destacada” que ejercerá sus funciones por un período de dos años, con opción a un año más.

Esta restricción, de hacer esto solo por mandato del Consejo del MERCOSUR, fue incorporada ante todo para prevenir que el Presidente de la Comisión operase solo, con la consiguiente pérdida de soberanía para los estados miembros. No obstante, ella ofrecerá en la práctica un cierto margen de interpretación. Así, por ejemplo, consideraciones de orden práctico podrían tener como consecuencia que el Consejo otorgue al Presidente de la Comisión en determinados casos o para ciertas áreas temáticas una suerte de mandato general imperativo, si bien esto no significa, desde luego, que las respectivas presidencias *pro t empore* permitan que el Presidente de la Comisión les quite el bastón de mando a la hora de fijar las prioridades de la agenda, la planificación del trabajo, etc.

De todas formas, una clara limitación de poder surge de la comparación de la cláusula citada con el inciso IV del art. 8 del Protocolo de Ouro Preto, suscrito el 17 de diciembre de 1994, que fija la estructura institucional del MERCOSUR. Según esto, es función del Consejo del Mercado Común “negociar y firmar acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales”. Vale decir que se distingue claramente entre el poder de representación del derecho internacional, que queda reservado al Consejo del Mercado Común, y un mandato de representación política del Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes.

Sin embargo, no se establecen otras limitaciones al mandato de representación del Presidente de la Comisión en forma expresa ni concluyente. Las atribuciones referidas precedentemente parecen bastante amplias, si se tiene presente el modesto ámbito de tareas que el texto de la Resolución del Consejo del 6 de octubre de 2003 asigna a la propia Comisión de Representantes Permanentes. A ella le compete “asistir” al Consejo del Mercado Común, máximo órgano de dirección del MERCOSUR (art. 4 a) y “presentar iniciativas” propias sobre materias relativas al proceso de integración o a las negociaciones externas (art. 4 b). Según esto, la tarea de Duhalde, como único representante permanente del MERCOSUR frente a terceros, exceder a por mucho lo que en principio uno podr a suponer del presidente de una comisión con los cometidos descritos (eso ser a nada más que

coordinar las tareas de la comisión, presidir las sesiones del cuerpo, representar a la Comisión frente al Consejo del MERCOSUR, tal como está previsto en el art. 6 y frente a los demás órganos del MERCOSUR, etc.).

Sobre todo teniendo en cuenta el texto escueto y por eso susceptible a interpretaciones de la Resolución del Consejo sobre creación de la Comisión de Representantes Permanentes, podría llevar algún tiempo hasta que se establezca una relación aceptada entre los órganos del MERCOSUR y el Presidente de la Comisión. Dentro de la estructura institucional del MERCOSUR se tenderá a verlo inicialmente como presidente de una comisión que no solo a causa de su denominación, su jerarquía (nivel de embajador) y su inserción en el Consejo recuerda fuertemente al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) en el nivel europeo. Este Comité tiene el cometido de preparar la labor del Consejo de Ministros y llevar adelante aquellos mandatos que éste le delega, pero carece de toda competencia de representación exterior. El problema es que Duhalde no es ningún burócrata, sino un “político de raza”. Por eso, es muy probable que se corresponda en mayor medida con su interés personal el aparecer cada vez más como “genuino” representante del MERCOSUR y con ello no dejarse limitar demasiado. Si se quisiera seguir avanzando en esta comparación con Europa, Duhalde tendría menos en mente la imagen de un presidente del COREPER que la de un Romano Prodi, quien en su carácter de Presidente de la Comisión Europea también integra el Consejo Europeo, entre otras instancias, y es percibido por los ciudadanos en general como la cara visible de la UE. O bien, pensado a futuro, aquella del Presidente del Consejo Europeo previsto en el proyecto constitucional de la Convención Europea (que por el momento ha fracasado). Como se ha mencionado más arriba, el Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes ya es denominado ahora por la prensa “Presidente del MERCOSUR”.

Para el desarrollo del MERCOSUR, cuya estructura interestatal muchas veces actúa como freno, esta postura básica de Duhalde, a la par de mucha habilidad diplomática y un seguro estilo personal, sería una gran ventaja. Es de suponer que Duhalde es lo suficientemente experimentado como para poder evaluar qué admitirá sobre todo Brasil y dónde deberán residir, al menos provisoriamente, los límites del cargo, si es que no desea malograrlo a largo plazo y perder influencia. Lo mismo vale para su relación con el presidente argentino, Néstor Kirchner. Ya a comienzos de diciembre de 2003 hubo considerables diferencias entre Kirchner y Duhalde, cuando éste lo

criticó por su estilo indulgente en el trato con los movimientos de protesta social en Argentina (piqueteros). Éstos representan en la actualidad el principal problema político interno que enfrenta Kirchner. Otro punto de conflicto es la importante provincia de Buenos Aires, donde Duhalde dispone desde hace mucho tiempo de una considerable influencia.

La primera prueba de fuego respecto de la independencia del presidente de la Comisión frente al gobierno de su país de origen (“soy el primer ciudadano del MERCOSUR”) podría darse en el momento en que Duhalde, en un punto controvertido dentro del MERCOSUR y esencial para Kirchner, se incline a adoptar en nombre del MERCOSUR el mismo criterio que otro estado miembro, por ejemplo Brasil, e informe hacia fuera esta posición. En su discurso inaugural ante los presidentes de los estados miembros del 16 de diciembre de 2003, Duhalde señaló escrupulosamente que sería su fiel representante.

## II. Primeras actuaciones del Presidente de la Comisión

Las primeras señales de una comprensión más bien amplia y sobre todo muy activa del cargo, se observaron aun en los días que precedieron al nombramiento de Duhalde como presidente de la comisión. Duhalde hizo su debut como representante del MERCOSUR ya a mediados de octubre de 2003 en una conferencia sobre América Latina, en Milán.

En ocasión de la visita de Estado al Uruguay del presidente federal alemán, Johannes Rau, el 26 de noviembre de 2003, Duhalde viajó a Montevideo para recibirlo en la Secretaría del MERCOSUR. En otras oportunidades similares, cuando se solicitaba una reunión “con el MERCOSUR”, por norma esta función quedaba a cargo del Director de la Secretaría Administrativa como único órgano permanente (aunque éste recibía la visita solo en nombre de la Secretaría y no del MERCOSUR) o bien del ministerio de Relaciones Exteriores de un estado miembro.

Poco después, Duhalde viajó a Washington, donde se reunió con el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias. En esa oportunidad, se abordaron, entre otros temas, posibles ayudas financieras para los países más pequeños del MERCOSUR, específicamente Paraguay y Uruguay, que siguen teniendo ciertos reparos<sup>10</sup> frente al proceso de integración.

A criterio de Duhalde, éstos solo pueden ser superados si en los estados referidos se refuerza la impresión de que la pertenencia al MERCOSUR es beneficiosa también para los “pequeños”. Poco antes, Duhalde había discutido la misma problemática con Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasilia y había buscado un mayor compromiso de Brasil en esta cuestión.<sup>11</sup>

A comienzos de diciembre, Duhalde partió junto con el Presidente de Brasil en una gira de diez días por Siria, Líbano, Egipto, Libia y Emiratos Árabes Unidos, con el propósito de abrir nuevos mercados para el MERCOSUR. Entre otras cosas, se consideró también un acuerdo de libre comercio entre Egipto y el MERCOSUR.

Todo esto contribuye, justo ahora, a que el MERCOSUR, que desde hace algún tiempo era percibido por la opinión pública como excesivamente burocrático e ineficiente o meramente insignificante, recupere protagonismo y sea identificado con la persona del nuevo Presidente de la Comisión.

Y Duhalde ya tiene otros proyectos más. En enero de 2004 viajará con Enrique Iglesias a España, Japón y los EE.UU. a fin de promover, entre otras cosas, inversiones en el área de infraestructura en el área del MERCOSUR.

### III. Creación de un tribunal permanente

Además de la creación de la Comisión de Representantes Permanentes y de la entrada en funciones de Duhalde, en el último tiempo hubo otras novedades importantes para el MERCOSUR. El 14 de octubre de 2003 Brasil ratificó el Protocolo de Olivos como último estado miembro del MERCOSUR, con lo que ahora queda abierto el camino para la creación del primer Tribunal de Revisión Permanente del MERCOSUR. Se trata, entonces, del tercer órgano permanente del MERCOSUR, después de la Secretaría y de la Comisión de Representantes Permanentes.

En particular con referencia a la Corte Europea de Justicia y su gran importancia para el proceso de integración europeo, la seguridad jurídica y la unidad jurídica en Europa, hace años que se viene señalando cuán importante sería también para el MERCOSUR la pronta creación de un órgano permanente para la solución de controversias.<sup>12</sup> Ya en marzo de 1991, el Tratado de Asunción, que dio origen al MERCOSUR, establecía en un anexo que debía crearse un sistema permanente para la resolución de controversias antes de que concluyera 1994. Hacia fines de ese mismo año, en

el Protocolo de Brasilia (en renovada referencia a la necesidad de crear un sistema permanente para la resolución de controversias), se estableció la siguiente solución intermedia, que desde un comienzo recibió duras críticas. En el futuro, los casos controversiales serían dirimidos mediante la convocatoria a un tribunal arbitral *ad hoc*, es decir, una instancia judicial para ser convocada en cada caso particular. Sin embargo, esta reglamentación de fines de 1994 fue conservada en el Protocolo de Ouro Preto, no sin incorporar nuevamente una declaración de intención de crear un órgano permanente para la resolución de controversias. Además del temor de los estados miembros de ver cercenados sus derechos soberanos, esta nueva postergación obedeció también a razones de costos.

Si bien según el Protocolo de Olivos, que ahora ha entrado en vigencia, en el nivel de primera instancia seguirán actuando tribunales arbitrales *ad hoc*, la creación de un Tribunal de Revisión Permanente después de años de discusión es por dos razones un significativo paso hacia adelante. Por un lado, porque por primera vez en la historia del MERCOSUR habrá una instancia que pueda contribuir a una mayor sistematización y uniformación del derecho del MERCOSUR. Por el otro, porque los escépticos en los estados miembros, presumiblemente, se acostumbrarán pronto a la existencia de un tribunal de estas características. Es probable que con el tiempo dejen de lado sus dudas acerca de una posible pérdida de soberanía en el nivel nacional. Por ello, a través de Olivos se han incrementado de manera considerable las posibilidades tanto de crear un tribunal permanente de primera instancia como las de alcanzar la disolución total de los procedimientos arbitrales a través de una jurisdicción supranacional.<sup>13</sup>

A ello se agrega que en el Protocolo de Olivos se establece que las partes en controversia podrán, voluntariamente, obviar la primera instancia y (tras haber completado todos los demás pasos procesales prescriptos) someterse directamente al Tribunal Permanente. Si se recurriera a esa posibilidad con mayor frecuencia, esto constituiría una contribución al acostumbramiento a una instancia judicial permanente del MERCOSUR.

La sede del Tribunal de Revisión Permanente, que comenzará sus funciones a principios de 2004, es Asunción. Estará integrado por cinco jueces. Cada uno de los cuatro estados miembros tendrá derecho a designar un juez por un período de dos años. El quinto juez será elegido por unanimidad de los estados miembros por un período de en principio tres años. Cuando la controversia involucre solo a dos estados miembros, el Tribunal



de Revisión resolverá con tres jueces. En todos los demás casos lo hará con cinco jueces. En la Cumbre del MERCOSUR del 16 de diciembre de 2003 se aprobó el reglamento interno del Tribunal (Reglamento de Montevideo).

#### IV. Reforma de la Secretaría

La tercera innovación institucional importante radica en la reforma de la Secretaría del MERCOSUR con sede en Montevideo propuesta por el ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Didier Opertti, aprobada el 6 de diciembre de 2002 por el Consejo y que ya ha sido implementada. La transformación de lo que hasta ahora fuera el único órgano permanente del MERCOSUR, la antigua Secretaría Administrativa, en una Secretaría Técnica, no ha sido solo un mero cambio de nombres.<sup>14</sup> Desde entonces, la Secretaría ha despertado de su letargo burocrático y comenzó a cumplir con sus nuevas funciones de asesorar a los demás órganos del MERCOSUR (“apoyo técnico”). Para el trabajo práctico del MERCOSUR, la reforma significa un importante salto cualitativo. El asesoramiento se brinda expresamente para beneficio de la comunidad y del proceso de integración, y no para beneficio de sus estados miembros individuales. En la Resolución del Consejo del 6 de diciembre de 2002 aparece repetidas veces el término “común”.

A tal efecto, a principios de octubre último y culminado un complejo procedimiento de selección con más de 400 candidatos, la Secretaría contrató a dos juristas altamente calificados de Argentina y Brasil como consultores técnicos para temas referidos al derecho internacional, y dos especialistas de Paraguay y Uruguay para cuestiones referidas a la economía internacional. Los expertos nombrados están al frente del nuevo Sector de Asesoría Técnica (SAT). Cabe destacar, por un lado, que la elección se hizo conforme a un procedimiento objetivo y transparente, sin que se ejerciera influencia política por parte de los estados miembros. Por otro lado, en vista de las estructuras meramente intergubernamentales que el MERCOSUR ha tenido hasta ahora, es importante que estos asesores estén exclusivamente comprometidos con el proceso de integración y no puedan representar los intereses de sus respectivos países de origen. Dependen exclusivamente del Director de la Secretaría Técnica y cuentan, a su vez, con un equipo de colaboradores.

Desde entonces, la tarea más importante de la Secretaría seguramente consiste en controlar la consistencia jurídica de los actos y normas emana-

das de los órganos del MERCOSUR. Entre las tareas de la Secretaría Técnica figura también la elaboración de informes periódicos sobre la evolución del proceso de integración, con la finalidad de analizar las variables relevantes que afectan el proceso de integración y el acompañamiento de la implementación de los compromisos asumidos en el ámbito o por el MERCOSUR.. En este contexto, la Fundación Konrad Adenauer en Uruguay promueve en el año 2004, entre otras cosas, la realización de un estudio de la Secretaría sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR a través de los tribunales de los estados miembros. La iniciativa ha tomado como modelo el Informe Anual de la Comisión Europea sobre el control de la aplicación del derecho comunitario.

## V. Perspectiva

¿Qué otras reformas institucionales en el MERCOSUR cabe esperar en el futuro? ¿Existen –conforme a los progresos en la integración en las esferas ejecutiva y judicial expuestos más arriba– esperanzas de reformas también en el ámbito legislativo?

En el MERCOSUR se viene discutiendo hace años sobre la creación de un parlamento comunitario permanente. La bibliografía sobre este tema es inabarcable. Hasta la fecha existe únicamente una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) que, según el Protocolo de Ouro Preto de 1994, es un órgano sin facultades decisorias. También esta Comisión ha recomendado en reiteradas oportunidades la creación de un parlamento comunitario.

La CPC representa a los parlamentos de los estados miembros y promueve el flujo de comunicación entre los parlamentos nacionales y el MERCOSUR. Según el Protocolo de Ouro Preto y el reglamento interno de la CPC, ésta cumple esencialmente la tarea de promover el proceso de integración y la armonización de las legislaciones nacionales. En cambio, no participa de procedimientos legislativos en el MERCOSUR. En ese marco, no sorprende que a menudo se lamente un déficit democrático en el funcionamiento del MERCOSUR. Con frecuencia, este punto también trae a la memoria la historia del proceso de unificación europea.

A comienzos de diciembre de 2002, esto es, poco antes de asumir como presidente de Brasil, Luiz Inácio “Lula” da Silva volvió a disparar el debate sobre la creación de un Parlamento Permanente del MERCOSUR,<sup>15</sup> en un

discurso pronunciado ante el Congreso argentino. Solo un parlamento de tales características, dijo en aquella oportunidad, puede garantizar la aplicación práctica de los acuerdos económicos, culturales y políticos entre los estados miembros. Néstor Kirchner coincide con esta apreciación. El presidente paraguayo, Nicanor Duarte Frutos (Partido Colorado, PC), en principio, también está a favor del proyecto, aunque por el momento no le asigna prioridad. Claramente en contra de la idea de crear un parlamento comunitario, en cambio, se expresa el presidente del Uruguay, Jorge Batlle. Teme que ante la preponderancia de Brasil en particular, pasen inadvertidos los intereses de Uruguay en una instancia de este tipo.

En el contexto de las divergencias de opinión expuestas, las perspectivas de éxito de la iniciativa brasileña y de la consiguiente reforma del Protocolo de Ouro Preto son más bien escasas en estos momentos. Más probable, por el contrario, resulta una reforma de la Comisión Parlamentaria Conjunta, incluso manteniendo la estructura institucional del MERCOSUR prevista en el Protocolo de Ouro Preto.<sup>16</sup> Da lugar a esta apreciación el documento de mayor actualidad y más discutido en estos días: la llamada Enmienda Alonso.<sup>17</sup> Se trata del primer acuerdo interinstitucional en la historia del MERCOSUR, celebrado entre el Consejo del MERCOSUR y la Comisión Parlamentaria Conjunta.

En la Enmienda Alonso, ambos órganos manifiestan su voluntad de mantener en el futuro un diálogo fructífero entre sí. En este marco, el Consejo del Mercado Común asume el firme compromiso de consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los estados partes. Por su parte, la Comisión Parlamentaria Conjunta impulsará a través de sus secciones nacionales una responsable labor de internalización de la normativa del MERCOSUR, particularmente de aquella cuya adopción por el Consejo del Mercado Común sea el resultado de un consenso con la propia Comisión Parlamentaria Conjunta.<sup>18</sup>

No obstante, el documento deja abierta la cuestión de en qué momento la Comisión Parlamentaria Conjunta debe ser integrada de esta forma al proceso legislativo. En este sentido, es necesaria una mayor precisión, ya que obviamente carecería de sentido que ello ocurriera una vez que haya sido librada una actuación jurídica del Consejo. El texto de la Enmienda Alonso tampoco especifica si la respuesta de la Comisión Parlamentaria Conjunta será vinculante en alguno de sus aspectos. En vista del carácter

puramente interestatal del proceso de integración, la respuesta ha de ser, al menos por el momento, negativa. Pero con razón se ha señalado que podría desarrollarse un efecto vinculante consuetudinario, si el procedimiento previsto en la Enmienda Alonso se aplica durante un tiempo más prolongado. De este modo podría aumentar la participación parlamentaria y reducirse el déficit democrático referido.

Aun cuando la Enmienda Alonso solo crea lo que se llama *soft law*, es decir, una reglamentación sin carácter vinculante para los actores participantes, puede inferirse de la misma la vocación del Consejo del Mercado Común de otorgarle a la Comisión Parlamentaria Conjunta en el futuro un cierto grado de participación en las decisiones. Esta vocación bien pronto podría servir de principio rector para la praxis en la toma de decisiones.

Según una propuesta de Paraguay, durante la XXV Cumbre del MERCOSUR se resolvió también la fundación de un Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho.<sup>19</sup> Su función será llevar adelante proyectos de investigación y desarrollar un programa de capacitación en temas tan importantes para el estado de derecho en América Latina como la protección de los derechos humanos, la independencia de la justicia, las reformas del derecho procesal o la reforma judicial como unidad central del MERCOSUR. Quedará establecido en el Tribunal Permanente de Revisión con sede en Asunción. Sin embargo, no se ha fijado todavía una fecha exacta para su instalación.

Finalmente, se está evaluando la creación de un Instituto Monetario del MERCOSUR, cuya función sería promover la convergencia macroeconómica y crear a largo plazo una moneda común. Podría transformarse luego en un banco central del MERCOSUR. El debate en torno a estos temas apenas está comenzando. Tal como puede verse, el camino hasta la efectiva implementación de proyectos de este tipo en el MERCOSUR puede ser muy largo y ríspido.

## Notas

1. El MERCOSUR fue creado el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción por parte de los presidentes de los cuatro países enumerados, dando origen a la cuarta región económica más importante del mundo en términos del PBI. En el MERCOSUR viven unos 210 millones de personas. Además de los estados miembros, cuenta

actualmente con tres estados asociados: Bolivia, Chile y –desde la Cumbre del MERCOSUR del 16 de diciembre 2003– Perú. Durante dicha cumbre, y a pesar de la oposición evidenciada por Uruguay con anterioridad al encuentro, se acordó además celebrar un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y los países andinos Ecuador, Colombia y Venezuela. En virtud de este acuerdo, a partir del primero de abril 2004 surgirá una enorme zona de libre comercio integrada por 10 países que se extenderá desde Tierra del Fuego hasta el Caribe.

2. En estos términos se expresa, por ejemplo, Félix Peña el 1-12-2002 en la *homepage* del diario argentino Clarín.
3. Con respecto a la función del MERCOSUR, en el Consenso de Buenos Aires se destaca que deberá acelerarse la inserción de los estados miembros en la economía mundial e incrementar su peso en futuras negociaciones. En la Cumbre del MERCOSUR del 16 de diciembre de 2003, por otra parte, se hizo reiteradamente referencia al MERCOSUR en su aspecto de instrumento de negociación. En ese sentido se mencionaron tanto las actuales negociaciones con la UE como las conversaciones sobre el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), impulsado fundamentalmente por los Estados Unidos. Sin embargo, el MERCOSUR no ha sido calificado solo como un espacio económico común, sino también como un espacio de valores y tradiciones comunes.
4. Un artículo de Frank Priess publicado en abril de 2002 transmite una impresión tan ilustrativa como auténtica de la emergencia política, económica y social, así como de la profunda crisis de identidad que estaba viviendo la Argentina (“Gefahr für Argentinien Demokratie?”, en *KAS-Auslandsinformationen 4/2002*, p. 52 y ss.). Instructivo sobre la crisis inherente del MERCOSUR: Juan José Taccone/Uziel Nogueira (eds.), Informe MERCOSUR N° 8 (Período 2001-2002), BID/ INTAL (2003), p. 1 y ss.
5. Uruguay depende en su desarrollo fuertemente de sus grandes países vecinos, pero sobre todo de la Argentina (comp. al respecto Jan Woischnik, “Uruguay: Der Musterknabe am Río de la Plata vor dem Abgrund der Argentinienkrise?”, en *KAS-Auslandsinformationen 3/2002*, p. 89 y ss. En especial p. 95 y ss.).
6. Informaciones más precisas sobre los órganos del MERCOSUR y sus fuentes de derecho (entre éstas: las actuaciones jurídicas de los órganos de decisión) en Ulrich Wehner, “Der MERCOSUR. Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuartigen Integrationsprojekts und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union” (1999), p. 80 y ss.
7. Se trata de los embajadores Juan Carlos Olima (Argentina), Bernardo Pericás Neto (Brasil), Bernardino Hugo Saguier Caballero (Paraguay) y Agustín Espinosa Lloveras (Uruguay). Con la resolución de que los embajadores ante la ALADI sean al mismo tiempo embajadores ante el MERCOSUR se quería evitar fundamentalmente incurrir en mayores

- costos. Los gastos imputables al Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes son financiados por el país de origen (comp. MERCOSUR/IV CMC EXT/DEC N° 15/03, Art. 1, Montevideo, 6/X/2003).
8. En la XXV Cumbre del MERCOSUR, Uruguay entregó la *Presidencia pro tempore* a partir del 1/1/2004 a Argentina.
  9. Resolución MERCOSUR/IV CMC EXT/DEC. N° 11/03, Art. 5 (Montevideo, 6/X/2003).
  10. Más recientemente, fue el presidente conservador del Uruguay quien manifestó una actitud de rechazo al MERCOSUR y su desarrollo. Importantes sectores de su equipo de gobierno no comparten las declaraciones recientes de Batlle que, en parte, se explican como reacción a la nueva alianza entre los gobiernos de tendencia de izquierda en Argentina y Brasil. Un buen indicador del clima reinante fue la Cumbre del MERCOSUR del 16 de diciembre de 2003: en esa oportunidad se concretó tanto una reunión entre los presidentes de Argentina y Brasil como también un encuentro de éstos con el líder de la oposición izquierdista de Uruguay, Tabaré Vázquez (EP-FA). No hubo, en cambio, una reunión con Batlle.
  11. En la cumbre del MERCOSUR del 16 de diciembre de 2003 se tomaron numerosas decisiones en favor de Paraguay y Uruguay. Además de regulaciones favorables en el caso del arancel externo se proyecta crear un Fondo de Compensación para los Estados Miembros más pequeños.
  12. Igualmente grande fue y es, sin embargo, la resistencia de sus adversarios. Respecto de los argumentos en favor y en contra comp. Welber Barral, "O Protocolo de Olivos e as controversias no MERCOSUL", en Wilhelm Hofmeister/Franklin Trein (eds.), *Anuário Brasil-Europa 2002. Solução de Controvérsias, Arbitragem Comercial e Propriedade Intelectual* (Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003), p. 85 y ss.
  13. Otros ven el vaso más bien medio vacío y critican el Protocolo de Olivos sobre todo en tres aspectos. En primer lugar, por los elementos arbitrales que siguen vigentes; en segundo lugar, porque continúa la falta de acceso directo de ciudadanos a la justicia; y en tercer lugar, porque a 12 años de la fundación del MERCOSUR aún no se ha encontrado una solución definitiva a la cuestión judiciales. (comp. Welber Barral, op.cit., p. 83). Más bien escéptico se muestra también Félix Peña, "Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR" (Red MERCOSUR/Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003), p. 33.
  14. Resolución MERCOSUR/CMC/DEC N° 30/02 (Brasilia, 6/XII/2002). Las tareas de la Secretaría están detalladas en el Anexo I, N° 2 de esa Decisión.
  15. Comp. al respecto el anteproyecto presentado ante el Congreso brasileño de un protocolo para la creación de un Parlamento del MERCOSUR (Anteprojeto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL) del 2 de octubre de 2003. El anteproyecto prevé, entre otras cosas, que los diputados sean elegidos por los ciudadanos de cada uno de los

estados miembros en forma directa y por un período de cuatro años (art. 3 a/b). Con anterioridad, específicamente durante la Cumbre celebrada el 18/6/2003 en Asunción, Brasil presentó una agenda con el título "Objetivo 2006". La agenda prevé seguir fortaleciendo la Comisión Parlamentaria Común, para establecer hasta fines de 2006 un Parlamento Comunitario.

16. En ese sentido Adriana Dreyzin de Klor, "Hacia el Parlamento del MERCOSUR?", texto sin publicar de noviembre de 2003.
17. La Enmienda Alonso debe su nombre al profesor Ricardo *Alonso* García de la Universidad Complutense en Madrid, que asesora al MERCOSUR a instancias de la Comisión Europea.
18. Las normas jurídicas que emiten los órganos del MERCOSUR básicamente no tienen vigencia directa en los estados miembros. Antes bien, es necesario completar un proceso de incorporación al ordenamiento jurídico nacional. Una norma solo cobra vigencia una vez que *todos* los estados miembros cumplieron con el proceso de incorporación (art. 40 Protocolo de Ouro Preto). Como no existe un plazo perentorio, con frecuencia se producen considerables demoras. Hasta ahora solo aprox. una tercera parte del conjunto de las normas del MERCOSUR fue incorporada por la totalidad de los estados miembros.
19. MERCOSUR/LII GMC/ACTA N° 04/03, Montevideo, 15/XII/2003.

## RESUMEN

El MERCOSUR está experimentado una importante ola de reformas. Durante la XXV Cumbre celebrada en Montevideo, Eduardo Duhalde fue electo presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM). Duhalde se definió a sí mismo como "primer ciudadano del MERCOSUR" que, sin consideración de su origen, deberá abogar únicamente por los intereses del bloque. La declaración se inscribe en un contexto en el que por la estructura puramente interestatal del bloque suelen prevalecer los intereses nacionales. Por el momento solo existen conjeturas sobre los alcances del cargo. Lo cierto es que la estructura institucional del MERCOSUR ha sido fortalecida y mejorada en su representación exterior. Un segundo acontecimiento importante fue la transformación de la antigua Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica. La medida no se agota en un simple cambio de nombre. La Secretaría cumple ahora la función

de asesorar técnicamente a los demás órganos del MERCOSUR en beneficio del proceso de integración. Por último, con la ratificación del Protocolo de Olivos por parte de Brasil, ha quedado allanado el camino para la creación del primer tribunal permanente del MERCOSUR. Actuará como instancia de revisión. La discusión en torno a otras reformas continúa.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXI - Nº 1 - Marzo, 2004



# El rol que pueden jugar las universidades en la educación política\*

Christopher Arterton

**L**a creación de una carrera formal en política, dictada en una universidad y que otorga un título puede ser materia de considerable controversia. En Estados Unidos, un importante número de destacadas personalidades ha manifestado sus dudas sobre la creación de una escuela profesional de política. De George Stephanopolus, consejero personal de Bill Clinton, se afirma, por ejemplo, haber dicho que no era posible enseñar política en un aula. Claro que eso fue antes de que aceptara dictar cátedra sobre política en la Universidad de Columbia.

En el otro extremo del espectro, existen ciertos círculos académicos que tienden a menospreciar el estudio aplicado y lo califican de menos respetable que la erudición adquirida sobre una base académica. En Estados Unidos, a lo largo de las últimas tres décadas, las ciencias políticas se han vuelto más abstractas y más teóricas y para quienes están enrolados en esa tendencia, una carrera política práctica parece ser un paso hacia atrás.

\* Este artículo fue presentado como ponencia en la Conferencia Internacional "Comunicación política en el mundo global", realizada por la Fundación Konrad Adenauer en cooperación con el Institut für Publizistik/Johannes-Gutenberg-Universität Mainz y el ZDF, celebrada los días 30 y 31 de octubre de 2003 en Maguncia, Alemania.

CHRISTOPHER ARTERTON

Doctor por el Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.). Fue profesor Ciencia Política en la Universidad de Yale, Estados Unidos, durante diez años y asesor de la revista *Newsweek* para investigaciones de temas políticos y de opinión. Actualmente es decano de la Graduate School of Political Management de la Universidad George Washington y dicta clases sobre la problemática de los nuevos medios y la conducción política.

Finalmente, innumerables periodistas han criticado la idea de una escuela que según ellos estaría dedicada a entrenar a más *spin doctors*, manipuladores mediáticos y encuestadores de opinión. La hostilidad hacia la política y hacia los políticos se traduce en el desdén por el proceso de educar a más de los mismos.

No obstante y pese a todas estas críticas, la Graduate School of Political Management ha crecido saludablemente a lo largo de los últimos 15 años y ha aumentado el número de estudiantes y de graduados que han iniciado prometedoras y productivas carreras profesionales. Tenemos entendido, además, que escalan más rápido a posiciones importantes y cumplen sus funciones con un mayor sentido de ética.

La facultad de postgrado fue fundada en la convicción de que la política democrática ha sufrido un cambio fundamental en los últimos treinta años, y se han incrementado la especialización y el conocimiento y la pericia técnica que demanda. La “nueva política” depende ampliamente de la televisión, la informática, las telecomunicaciones, la gestión, las regulaciones legislativas y la investigación estadística.

Es posible que estos desarrollos se manifiesten con mayor nitidez en los Estados Unidos, pero creo que es dable observar que las mismas tecnologías cambian también la política en muchas otras regiones del mundo. Para mencionar tan sólo algunos ejemplos bien conocidos por todos ustedes, me permito citar el laborismo británico y la socialdemocracia alemana, que han diseñado sus estrategias, técnicas y mensajes electorales siguiendo el esquema que llevó al triunfo a Bill Clinton.

Fritz Plasser documenta en sus investigaciones la frecuencia con la que los consultores políticos estadounidenses trabajan en Europa, impulsando el surgimiento de una cultura nacional de consultores políticos en numerosos países. Asumo que muchos saben, por otra parte, que próximamente se celebrará el congreso anual de la Asociación Internacional de Consultores Políticos (IAP) en Praga.

Antes de continuar esbozando este desarrollo, permítanme reflexionar acerca del porqué y del cómo de estas tendencias. En muchas áreas de la política –en lobbyismo, campañas electorales, gerenciamiento de agenda–, las viejas redes personalistas de ayer se han complementado con instrumentos técnicos de apoyo publicitario que pueden ser enseñados y aprendidos. Las habilidades y el poder de los políticos de ayer se enraizan en una elaborada red de contactos individuales. Estas “destrezas personales” siguen siendo

tremendamente importantes en la vida política, pero aun así es claramente perceptible la diferencia con la política moderna. Los políticos contemporáneos estructuran sus apoyos, sus circunscripciones y su poder en un hábil uso de la televisión por cable, la investigación con *focus groups*, la utilización de video y audio, el correo electrónico, los sitios web, programas de e-mail y el *fundraising*. Maniobran en un mundo en el que la legislación del Congreso se ve influenciada tanto por las encuestas de la opinión pública y los cortos publicitarios de 30 segundos como por las zalamerías y el trabajo de los lobbyistas en los corredores del Capitolio.

Está claro que los cambios enumerados han producido la *comercialización de la política*. Al redundar el conocimiento técnico en una mayor especialización y generar el conocimiento especializado más idoneidad técnica, las personas y empresas en poder de esos conocimientos están en condiciones de cobrar por sus servicios. Y en algunos casos cobran muy buen dinero. Como dijera recientemente el gobernador de una de España a uno de nuestros ex estudiantes que lo asesoró en su exitosa campaña de reelección: “Realmente no estoy seguro de qué es lo que está haciendo usted, pero parece funcionar”.

Como consecuencia de esta situación hemos visto una verdadera proliferación de consultores políticos. Algunos sectores académicos y periodísticos lamentan tal tendencia, pero sin duda es irreversible. Un hecho insoslayable de la vida política moderna es que el éxito en la política, e incluso el acceso a quienes detentan el poder, depende del conocimiento y de las habilidades que se imparten en centros de estudios como la GSPM.

Volveré sobre la metodología de este desarrollo más adelante, pero por el momento permítanme continuar con la argumentación sin considerar los aspectos positivos y negativos de este cambio.

La esencia del tema que hoy nos ocupa es considerar el rol que las universidades pueden jugar en la capacitación de la joven generación que se inicia en la carrera política. Adicionalmente, cabe preguntar cómo puede diferir su rol de aquel que juegan los partidos y otras organizaciones que ofrecen programas de capacitación en campañas electorales. Sugeriré cinco respuestas.

*Primero: programas de grado. Ofrecen una oportunidad para adquirir un conocimiento exhaustivo.* Creo que una educación universitaria puede potenciar la experiencia práctica por el grado de cobertura que tienen los diferentes temas a lo largo del estudio. En un año, nuestros estudiantes aprenden cómo interpretar y aplicar los datos que aportan las encuestas; cómo crear, filmar y editar cortos televisivos, cómo proyectar una organización de

campo para contactar votantes, cómo diseñar un sitio web efectivo y una campaña de correo electrónico, cómo desarrollar y utilizar una base de datos políticos, cómo obtener fondos, cómo conducir gente en el agitado entorno de una campaña electoral, etc.

Demandaría un trabajo de muchos años en diferentes cargos aprender todas estas cosas, en particular en la medida en que uno deba especializarse en un área específica. De este modo, además de transmitir a nuestros estudiantes los últimos conocimientos en la materia, la carrera les permite convertirse en consumidores informados en toda una gama de aplicaciones que son efectivas y verdaderamente necesarias. Dado que las habilidades y técnicas utilizadas en política tienden a potenciarse recíprocamente, estoy plenamente convencido del valor que significa aprender política en una universidad. Muchos de nuestros alumnos nunca serán encuestadores, pero saben qué pueden esperar de un encuestador y cómo diferenciar una buena pregunta de otra no tan buena.

Nuestro cuerpo docente no interpreta el programa de grado como un sustituto de la experiencia práctica en el campo. Por el contrario, creemos que *ambos* son necesarios para una carrera política exitosa. La experiencia en el campo es esencial para asegurar que un sentido de realidad práctica otorgue significado a los conocimientos que impartimos. La experiencia también agrega juicio y perspectiva a las materias aprendidas en la teoría. Por otro lado, hemos observado que un estudio sistemático de la política en el marco universitario puede acelerar el proceso de adquirir experiencia. Nuestros estudiantes y graduados avanzan *más rápidamente* en su carrera profesional que lo que les sería posible sin ese estudio.

*Un segundo beneficio importante y beneficioso* resultante de crear una carrera formal en política y ofrecer un título universitario, es que una carrera política puede ser compartida, algo que por definición no permite la experiencia política adquirida a nivel personal. En el actual año lectivo, más de la mitad de los estudiantes de la GSPM son mujeres. Contamos, además, con un importante grupo de estudiantes pertenecientes a diferentes minorías y una creciente afluencia de candidatos provenientes de las democracias emergentes, dentro de los cuales se incluyen muchos de América Latina.

Consideramos que un amplio acceso a experticias políticas por parte de estos grupos es un beneficio importante de la función social que pueden desempeñar los institutos profesionales.

*Una tercera fortaleza* de la educación política formal es la importancia en hacer una clara distinción entre el conocimiento sobre cómo funciona la política y las preferencias partidarias que hacen a los resultados de esa misma política. Debo ser cuidadoso en este punto porque creo que, en última instancia, las ideas son más poderosas que las técnicas. La política partidaria y una fuerte defensa de las preferencias políticas son esenciales en el funcionamiento de la democracia.

Pero estar involucrado fuertemente con un partido y tener una mayor pericia en el desarrollo del mensaje puede ser intoxicante e inducir a creer que con solo aplicar técnicas avanzadas de retórica se puede crear realidad. El antídoto a esta tendencia está en el contacto directo con pares y profesores que sostienen opiniones contrarias.

Es igualmente verdad que la política partidaria a menudo distorsiona lo que uno supone con respecto a cómo *debería* funcionar el sistema político, y eso lleva a sentirnos tentados de cambiar las instituciones políticas en un esfuerzo por alcanzar metas partidarias. No obstante, esos esfuerzos por cambiar (o distorsionar) el proceso político a fin de predeterminar el resultado de las medidas políticas sólo sirven para desacreditar las instituciones políticas y debilitar la democracia.

Sugiero, en cambio, que aprender destrezas políticas en un marco universitario permite compartir conocimientos más allá de las líneas partidarias, facilita el respeto y la cordialidad entre quienes disienten políticamente y crea un mayor sentido de profesionalismo entre aquellos que trabajan en política. Hemos visto numerosos ejemplos en los que personas que pasarán su vida profesional trabajando en organizaciones enfrentadas se convirtieron en entrañables amigos personales durante su período de estudiantes. Y esas amistades persisten aún después de abandonar la universidad y sirven para fortalecer un sentimiento de comunidad profesional que trasciende las diferencias partidarias.

También debería admitir francamente que existe un área en el que la escuela de política no puede cumplir con todas las necesidades de capacitación de los jóvenes. Soy un convencido de que para ser jóvenes dirigentes exitosos se necesita tener un fuerte sentido de objetivo. Es necesario saber *por qué* se está trabajando en política. Sin embargo, en la GSPM las ideas partidarias dividen, en tanto que el estudio del proceso político une, por lo que tendemos a concentrarnos en lo último e ignorar lo primero. Todavía nos resta por resolver el problema de cómo analizar, discutir, enseñar las ideas y las ideologías que impulsan la política.

Por otro lado, otra función posible de las universidades es enfatizar un *análisis* de las razones que hacen que las técnicas políticas funcionen. Este es mi *cuarto argumento* a favor de la educación política. Debido a que en un año de estudio podemos cubrir diferentes materias en profundidad, nuestros estudiantes aprenden más de lo que podría hacerse en un ámbito práctico dado. Como cuerpo docente, esperamos que nuestros graduados obtengan logros que vayan más allá de copiar lo que han visto hacer a otros. Queremos que sepan *por qué* las cosas se hacen de una manera y no de otra. Queremos capacitarlos para analizar situaciones de manera tal que puedan innovar tanto como reproducir. Aspiramos a que cuando las circunstancias cambien, sepan detectar las razones que dan lugar al uso de diferentes técnicas y estar en mejores condiciones para adaptarse mejor al cambio.

*Finalmente, y éste es mi quinto argumento y el más importante de todos, creemos que una educación universitaria puede ofrecer una mayor atención a la impartición de la noción de ética y responsabilidad profesional* que acompaña el uso de las destrezas políticas. Tal como señalara anteriormente, la política en los Estados Unidos ha experimentado una fuerte comercialización en las dos últimas décadas. Muchos consideran que se trata de una tendencia peligrosa. Con demasiada frecuencia, el afán de lograr una victoria se impone sobre consideraciones de más largo plazo que hacen a la salud de las instituciones democráticas. Un antídoto para morigerar los aspectos más negativos de este cambio consistiría en crear un sentido de profesionalismo entre quienes adscriben a la nueva política. El profesionalismo debe ir unido a la necesidad de ejercer la influencia y la conducta con sentido de responsabilidad.

Decir que la política es una profesión no significa necesariamente pensar en una corporación cerrada de profesionales matriculados como lo son los abogados y médicos, por ejemplo. Por el contrario, una profesión puede tener una finalidad abierta pero basarse sobre una comunidad que comparte normas y un conjunto de proposiciones y responsabilidades éticas. Estas normas fijan límites a la aplicación de destrezas políticas y crean en el individuo un sentido por una conducta apropiada dentro de la cual deben aplicarse las tecnologías de las que se sirve la política.

Fomentando el auto examen y el debate, aspiramos a que nuestros estudiantes y graduados –y esperamos, también, futuros consultores políticos– asuman sus funciones como gerentes de las prácticas democráticas

atendiendo a obligaciones que trascienden lo que puede ser su deber con el cliente. A pesar de que algunos puedan burlarse de la ingenuidad de esta sugerencia, de hecho ya se manifiestan primeros resultados, como la aceptación de normas de mayor transparencia en el proceso electoral.

¿Cómo podemos hacer para que nuestra política sea más ética? La importancia de esta pregunta aumenta en la medida en que un creciente porcentaje de norteamericanos ha terminado por adoptar una visión enteramente cínica de la política. Muchos de nuestros ciudadanos –demasiados, de hecho– ven en los políticos contemporáneos personajes corruptos que sólo actúan en interés propio, trabajando por cuenta y orden de intereses sectoriales y organizados, comprometiéndose con una retórica sintética elaborada con el solo propósito de preservar el poder y los beneficios adicionales que otorga la función política, además de estar siempre dispuestos a sacrificar las promesas hechas durante la campaña con el único objetivo de cosechar votos.

Muchos de quienes manifiestan esta antipatía coincidirían con Sir Winston Churchill en cuanto a que la “democracia es la peor forma de gobierno salvo todas las demás.” Es evidente que para un sector importante de la ciudadanía crece la brecha entre teoría y práctica. Por cierto que la mayoría de los norteamericanos sigue persuadida de que, en teoría, la democracia es la única forma correcta de gobernar. Pero son tantos los norteamericanos que hoy creen que la actual praxis política es abominable, que hasta se hacen sentir reminiscencias por las actitudes populares en la Unión Soviética poco antes de que se produjera el colapso de los regímenes socialistas. Si nuestro sistema está en severos problemas, ¿qué podemos hacer para cambiar esa situación?

En el otro extremo, los políticos sostienen que la visión popular es equivocada y que no se ajusta a la realidad. En primer lugar argumentan que el desdén por la política no es nada nuevo ni único, que la política siempre fue así. Ciertamente, existe evidencia abundante de que la democracia americana ha estado llena de sarcasmo, distorsión y actitudes interesadas. De hecho, en sus comienzos en Filadelfia en 1787, una visión cínica del “hombre político” indujo a los fundadores de la República a incorporar en nuestra maquinaria gubernamental una división de poderes tan amplia, precisamente porque estaban preocupados porque la ambición desmedida pudiera desalojar la corrección, la prudencia y la responsabilidad. Es así que nuestra visión política se desarrolla como planeada, quizás no como *debería*

*ser*, pero como *tiene que ser*. Lo que ha cambiado es que desde mediados de 1970, un cinismo post-Watergate atraviesa la cobertura periodística de la política y lleva el desdén a la ciudadanía.

También existen argumentos contundentes que permiten afirmar que la transformación operada no se debe tanto a cambios en el hombre político como a la irrupción de las tecnologías de comunicación. Muchos observadores pueden lamentar esta tendencia y anhelar un retorno a otros tiempos, cuando las cosas eran más sencillas y la red de contactos personales generaba una política supuestamente más vital y menos vulnerable a la manipulación. Nuestra idealización del pasado no debería, sin embargo, volvernos ciegos respecto del hecho de que la política basada en el compromiso directo y personal también generó maquinarias urbanas que permitieron una desafortada depredación de los fondos públicos con total insensibilidad.

Asimismo, aun cuando desestimemos la patología propia de una política de partidos y señalemos que todos los sistemas tienen defectos, es un hecho de la vida política actual que la tendencia hacia la política mediada por la tecnología de las comunicaciones es irreversible. Más provechoso que lamentarnos sería aprender a conducir una política de genuino debate cívico y educado, elección responsable y transparencia dentro de los confines de la tecnología de la comunicación.

El cinismo cáustico de los periodistas no ha servido para mantener a raya a los políticos que saben que pueden ignorar las críticas precisamente por su carácter omnipresente y automático y porque el público se siente casi tan a disgusto con la prensa como con los políticos.

También deberíamos admitir que los ciudadanos americanos no cumplen con su parte del acuerdo. El grado de conocimiento de la vida pública y de interés en la misma es bajo; todas las mediciones hechas sobre la participación política arrojan guarismos muy inferiores a los que uno aspiraría a obtener para una democracia robusta. Incluso así, no es demasiado fructífero echar culpas sobre los ciudadanos. Claramente, todos preferiríamos una ciudadanía más interesada, comprometida, racional y demandante. Sin embargo, el hecho de encontrarnos tan lejos del ideal de un ciudadano democrático seguirá siendo simplemente eso: un hecho.

Por lo tanto, necesitamos pensar en qué debemos hacer para que la diligencia política muestre una mayor corrección en su conducta.

En términos abstractos podemos pensar en una progresión de medidas a adoptar, que van desde instrumentos de coerción moderados hasta fuertes, instrumentos que pueden servir para movernos en el sentido deseado.



Una forma moderada de reforma podría ser confiar en que los candidatos y sus consultores acuerden ellos mismos los límites a los que debe ceñirse una conducta correcta. De hecho, existen algunos esfuerzos tendientes a obtener una autorregulación por parte de quienes están desempeñándose profesionalmente en la política. Algunos candidatos han pactado con sus oponentes no gastar más que una cierta cifra acordada; otros han prometido públicamente mantener su retórica y su campaña publicitaria dentro de límites especificados.

La Asociación Americana de Consultores Políticos ha adoptado un código de ética que firman todos sus miembros, aunque hasta el momento el código sólo ha sido invocado en unas pocas instancias. Más recientemente, sin embargo, uno de sus miembros fue expulsado por conducta reñida con la ética.

Cabe pensar en otras medidas, de mayor entidad, que incluyan esfuerzos por otorgar habilitaciones a consultores políticos sobre la base de su conocimiento y una conducta apropiada. Para mantener esa habilitación se exigiría aceptar un código de conducta y una capacitación permanente. En caso de comprobarse una conducta inapropiada se revocaría la habilitación. Un examen por parte de sus pares crearía un creciente conjunto de antecedentes, elaborándose así gradualmente un sentido de conducta ética definido colectivamente por los consultores políticos.

El licenciamiento constituiría una forma incluso más estricta de regulación. Una agencia designada por el gobierno determinaría quién puede proveer servicios de consultoría a candidatos a cargos públicos. Una condición para preservar la licencia sería adherir a un código de conducta, entre otras cosas. Estos requerimientos conformarían un instrumento de sanción más vigoroso que la autocensura que pueda imponer la industria misma.

*Naturalmente estos enfoques presentan algunos problemas importantes.*

La línea divisoria entre el discurso y la conducta de quien ejerce la consultoría política es extremadamente difícil de trazar. De allí que la alternativa de otorgar licencias o establecer registros puede redundar en restricciones a la libertad de palabra que goza de amplia protección constitucional y en el centro de la cual ciertamente se encuentra la política.

En segundo término, la experiencia del organismo encargado de regular el financiamiento de las campañas electorales en los Estados Unidos, la *Federal Election Commission*, debería hacer reflexionar a todos los que creen que los organismos oficiales pueden regular la vida política eficazmente. De

hecho, la Comisión está ocupada por igual número de integrantes de los partidos mayoritarios, lo que ha debilitado significativamente su accionar, sobre todo en instancias con implicaciones para alguna de las dos grandes fuerzas políticas.

Una tercera razón que dificulta el cumplimiento eficaz de un cierto código es que codificar principios morales o éticos puede resultar muy difícil. Las leyes, regulaciones y códigos sólo actúan a nivel del comportamiento, pero nuestro objetivo real debería ser imponer estándares más elevados para quienes actúan en política; aspiramos a que actúen con juicio y prudencia.

Nuevamente, nuestra experiencia con las regulaciones del financiamiento de las campañas electorales nos suministra un ejemplo útil. Para muchos de quienes están involucrados en las campañas electorales, las leyes aprobadas a partir de 1974 no fueron más que molestias que podían ser erosionadas o simplemente eludidas contratando a abogados astutos que hacían planteos legales que gradualmente volvieron a expandir los márgenes de la conducta permitida.

Es una particularidad propia de los estadounidenses responder a los problemas sancionando leyes. La reacción instintiva de muchas personas es buscar una solución legislando la conducta ética. De hecho, a lo largo de los últimos 120 años –esto es desde la Ley de Pendleton que reformó la administración pública– el Congreso se ha empeñado en regular la actividad política con normas que regulan los conflictos de intereses y abarcan tanto a los funcionarios políticos como de carrera del Poder Ejecutivo. También hay leyes que regulan la interacción entre lobbyistas, por un lado, y miembros del Congreso y sus equipos de colaboradores, por el otro; leyes que especifican los límites legítimos de la actividad política de las organizaciones exceptuadas del pago de impuestos; leyes que circunscriben los esfuerzos de los intereses extranjeros por influir en la toma de decisiones políticas; provisiones de la ley de radiodifusión que fijan los límites dentro de los cuales los candidatos a cargos públicos pueden acceder al espacio racial y televisivo; y la ley sobre el derecho del voto que define los límites a los que debe sujetarse la ley electoral en cierta jurisdicción. Todas estas normas pueden interpretarse como manifestaciones de los esfuerzos por definir una ética política a través de la legislación.

Cualquier análisis de objetivos necesariamente tiene que llegar a la conclusión de que, en el mejor de los casos, este enfoque ha obtenido resultados mixtos. Pero la conclusión más importante puede ser que estas leyes no

alcanzan a abarcar la dimensión del comportamiento personal al que nos referimos cuando hablamos de ética. Aspiramos a que los funcionarios públicos –esto es candidatos, sus asesores y colaboradores, grupos de interés, funcionarios de gobierno y todos los que están embarcados de una manera u otra en la política pública– conozcan la diferencia entre lo que está bien y lo que está mal, y no sólo entre lo que es legal e ilegal. Además de sancionar leyes necesitamos crear una *cultura de la política* que induzca a los políticos a hacer cumplir ellos mismos los códigos morales más que aceptar a regañadientes o sabotear sutilmente las leyes que regulan su conducta.

Debemos comenzar por transmitir a quienes recién se inician en la vida pública las herramientas que les permitan apreciar la responsabilidad profesional que les cabe en la preservación y defensa de los principios democráticos. Éste es el rol que debe cumplir una estrategia de largo plazo de la educación política.

Todas las instituciones académicas tienen una misión dual: educan a los líderes de mañana y generan conocimiento. En el caso de las escuelas profesionales se agrega una tercera dimensión, que es insertar la profesión en un examen crítico de sus valores, costumbres y consecuencias. La GSPM trata de estimular el examen de conciencia en la profesión política avanzando en el conocimiento en el campo, elogiando una conducta profesional apropiada, estimulando el debate sobre la ética y el desarrollo de normas profesionales y procurando privilegiar los imperativos de la sociedad sobre las agendas personales.

Naturalmente, reconocer y aceptar un conjunto de responsabilidades profesionales en la política demandará décadas. En lo personal creo que cuando se trata de comprometer a quienes ya actúan en política es conveniente avanzar con mucha prudencia. En lugar de encarar los tópicos más delicados y complejos de la ética profesional, quienes están en la política deberán comenzar por discutir las prácticas más mundanas del negocio. Estas no sólo están en el centro del proceso de comercialización de la política, sino que muy probablemente las prácticas comerciales sean más rutinarias y estén menos sobrecargadas con los grandes temas de la moral pública.

En cualquier caso, la existencia de instituciones dedicadas a educar a la próxima generación de políticos tiene la perspectiva de transmitir y enseñar algo más que simples destrezas que se van aprendiendo sobre la marcha. Es inherente a la cuestión que un estudio formal de un determinado orden de la actividad humana genera un debate más amplio que el que puede implicar

una tutoría como la que puede transmitir una red de viejos amigos. Si existe una justificación básica para la torre de marfil, debería ser que proveemos un espacio en donde los profesionales de la política –los que ya lo son y los que lo serán próximamente– pueden reflexionar sobre las obligaciones, principios y equilibrios que deben prevalecer a la hora de aplicar las tecnologías y habilidades que transmitimos. Al crear un nuevo campo de estudio, aspiramos a establecer los fundamentos para encontrar soluciones de largo plazo a los problemas que hoy aquejan a la democracia americana. Desde nuestro punto de vista, en definitiva se trata de dirimir si la comercialización puede ser reemplazada por la profesionalización.

## RESUMEN

Es un hecho que el éxito en la política depende del conocimiento y de las habilidades que se imparten en centros de estudios como la GSPM. Debe considerarse atentamente el rol que las universidades pueden desempeñar en la capacitación de las generaciones que comienzan la carrera política. También cabe preguntar cómo puede diferir su rol de aquél que juegan los partidos y otras organizaciones que ofrecen programas de capacitación en campañas electorales. En cualquier caso, las instituciones dedicadas a educar a la próxima generación de políticos tiene la perspectiva de transmitir y enseñar algo más que simples destrezas que se van aprendiendo sobre la marcha. Transmitir a quienes recién se inician en la vida pública las herramientas que les permitan valorar la responsabilidad profesional que les toca desempeñar en la preservación y defensa de los principios democráticos es el rol que debe cumplir una estrategia de largo plazo de la educación política. Se trata, en definitiva, de dirimir si la comercialización puede ser reemplazada por la profesionalización.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXI - N° 1 - Marzo, 2004