

DERECHO A LA COMUNICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

GIORGINA SANTÁNGELO
MARÍA XIMENA ORCHARD RIEIRO
SILVIO RENÉ GRAMAJO
MAGDALENA SOFÍA PALÁU CARDONA
CUAUHTÉMOC CRUZ ISIDORO
FRANCISCO J. RODRÍGUEZ LOZANO
ANDREA CRISTANCHO CUESTA
EFRÉN GUERRERO SALGADO
CARLOS ANDRÉS TOBAR TOVAR
ADRIANA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

AUSJAL

ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES
CONFIADAS A LA COMPAÑÍA DE JESÚS
EN AMÉRICA LATINA



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

Derecho a la Comunicación en América Latina

AUSJAL

ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES
CONFIADAS A LA COMPAÑÍA DE JESÚS
EN AMÉRICA LATINA



Universidad
Católica del
Uruguay



Universidad
Alberto Hurtado



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala



ITESO, Universidad
Jesuita de Guadalajara



LA VERDAD
NOS HARA LIBRES
UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA
PUEBLA



Universidad Centroamericana
José Simeón Cañas



UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA
TORREÓN



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

Santiago de Cali, 2021

Derecho a la Comunicación en América Latina

Giorgina Santángelo¹, María Ximena Orchard Rieiro², Silvio René Gramajo³, Magdalena Sofía Paláu Cardona⁴, Cuauhtémoc Cruz Isidoro⁵, Francisco J. Rodríguez Lozano⁶, Andrea Cristancho Cuesta⁷, Efrén Guerrero Salgado⁸, Carlos Andrés Tobar Tovar y Adriana Rodríguez Sánchez⁹

¹Universidad Católica del Uruguay

²Universidad Alberto Hurtado, Chile

³Universidad Rafael Landívar, Guatemala

⁴Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), México

⁵Universidad Iberoamericana Puebla, México

⁶Universidad Iberoamericana Torreón, México

⁷Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador

⁸Pontificia Universidad Católica del Ecuador

⁹Pontificia Universidad Javeriana Cali, Colombia

Compilación y edición

Carlos Andrés Tobar Tovar

Comité editorial

Giorgina Santángelo, María Ximena Orchard Rieiro,
Graciela Bernal Loaiza, Felipe Alexander Crudele Pérez,
Carlos Andrés Tobar Tovar

AUSJAL

ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES
CONFIADAS A LA COMPAÑÍA DE JESÚS
EN AMÉRICA LATINA



Santiago de Cali, 2021

Ausjal, Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina

Derecho a la comunicación en América Latina / Ausjal, Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina ; Compilación y edición Carlos Andrés Tobar Tovar. -- Santiago de Cali, Colombia : Pontificia Universidad Javeriana, Sello Editorial Javeriano, 2020 ; Guadalajara, México : ITESO, 2021.

287 páginas : ilustraciones ; 24 cm.
Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-607-8768-21-9

1. Derecho a la información -- América Latina 2. Derecho a la comunicación -- América Latina 3. Política y medios de comunicación -- América Latina 4. Libertad de información -- América Latina 5. Libertad de prensa -- América Latina I. Universidad Católica del Uruguay II. Universidad Alberto Hurtado, Chile III. Universidad Rafael Landívar, Guatemala IV. ITESO, México V. Universidad Iberoamericana Puebla, México VI. Universidad Iberoamericana Torreón, México VII. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador VIII. Pontificia Universidad Católica del Ecuador IX. Pontificia Universidad Javeriana Cali, Colombia X. Santángelo, Giorgina XI. Orchard Rieiro, María Ximena XII. Gramajo, Silvio René XIII. Paláu Cardona, Magdalena Sofía XIV. Cruz Isidoro, Cuauhtémoc XV. Rodríguez Lozano, Francisco J. XVI. Cristancho Cuesta, Andrea XVII. Guerrero Salgado, Efrén XVIII. Rodríguez Sánchez, Adriana IX Tobar Tovar, Carlos Andrés, compilación y edición.

SCDD 323.445 ed. 23

CO-CaPUJ
lmc/2020



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali



ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES
CONFIADAS A LA COMPAÑÍA DE JESÚS
EN AMÉRICA LATINA

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Departamento de Humanidades

Autores:

©Giorgina Santángelo
©María Ximena Orchard Rieiro
©Silvio René Gramajo
©Magdalena Sofía Paláu Cardona
©Cuauhtémoc Cruz Isidoro
©Francisco J. Rodríguez Lozano
©Andrea Cristancho Cuesta
©Efrén Guerrero Salgado
©Carlos Andrés Tobar Tovar
©Adriana Rodríguez Sánchez

Editor:

©Carlos Andrés Tobar Tovar

ISBN 978-607-8768-21-9

Formato: 17 x 24 cms

Coordinación editorial: Claudia Lorena González

Asistente editorial: Mary Sabel Ladino Aramburo

Portada y diagramación: Andrés Julián Tabares Rojas

Corrección de estilo: Comunicaciones creativas

Pontificia Universidad Javeriana
Calle 18 No. 118 - 250
Teléfonos (57-2) 3218200
Santiago de Cali, Colombia, 2020

1a. edición, Guadalajara, 2021.

DR © Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)

Periférico Sur Manuel Gómez Morán 8585, Col. ITESO,

Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604.

publicaciones.iteso.mx

El contenido de esta publicación es responsabilidad absoluta de su autor y no compromete el pensamiento de la institución.

Contenido

Presentación.....	9
Prólogo	11
Introducción.....	13
Parte 1: limitaciones al acceso a la información y sus impactos en la vida política.....	23
Niveles de incumplimiento a diez años de la aprobación de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública en Uruguay.....	25
Mecanismos de captura y práctica periodística: explorando los límites al ejercicio del periodismo en Chile.....	49
Medios y políticos en Guatemala: una apuesta por la captura del Estado.....	81
Parte 2: régimen jurídico de la comunicación.....	109
Los derechos de las audiencias en México: dos modelos en tensión.....	111
Publicidad oficial y libertad de expresión en México: el caso de la Ley General de Comunicación Social.....	135
La publicidad oficial, gasto público, regulación y uso en los medios de comunicación. Un análisis del municipio de Torreón, Coahuila, México.....	167
Parte 3: Medios de comunicación y representación política.....	197
La concentración mediática y el derecho a la comunicación. Análisis comparado de El Salvador y Nicaragua.....	199
Comunicación política en la web 2.0: conflictos y divergencia en el ciclo político latinoamericano a la luz de su contenido normativo común.....	221
Experiencias con los medios y tecnologías de comunicación en la configuración de la valoración social de lo indígena: una aproximación a las comunidades embera chamí del departamento del Valle del Cauca, Colombia.....	261

Presentación

En mayo de 2013 se celebró en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador, la décimo octava Asamblea de la Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL) en la cual los rectores acordaron la creación de la Red Derecho a la Comunicación y Democracia. Para las universidades jesuitas el tema de trabajo de esta red guarda especial significado por su pertinencia académica, educativa y profesional, así como por su envergadura sociocultural y política.

Un año después, en octubre de 2014, el ITESO tuvo el privilegio de ser sede del Primer Seminario-Taller sobre Derecho a la Comunicación y Democracia que posibilitó la constitución formal de esta red. A partir de entonces, este grupo de homólogos realiza acciones tendentes al fortalecimiento de esta comunidad interuniversitaria, contribuye a la consolidación de esfuerzos que sobre esta materia se realizan en cada una de las universidades, sostiene su compromiso académico, profesional y social en la promoción y defensa de la libertad de expresión, el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, y se pronuncia por un periodismo responsable, autónomo, profesional y plural capaz de atender las necesidades de información y conocimiento de las sociedades latinoamericanas.

Dentro de este marco de acciones y propósitos, la red celebró en septiembre de 2018 su segundo encuentro presencial en la Universidad Católica de Uruguay. El fruto de esa reunión es este libro que lleva por título *Derecho a la Comunicación en América Latina*. En él, se podrán conocer diversas radiografías analíticas y críticas del derecho a la comunicación articuladas a los problemas y contextos específicos de cada país. En la elaboración de este texto participaron académicos de

México, Centroamérica y Sudamérica que representan a 10 de las 30 universidades confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina.

Para AUSJAL este trabajo responde a la urgente necesidad de las universidades jesuitas en América Latina de promover y defender el ejercicio del derecho a la comunicación; participar en el debate público para incidir en las políticas públicas en la materia; observar, dar seguimiento e impulsar un sistema de medios de comunicación plural y democrático que preserve y promueva los derechos de las audiencias, a la libre expresión y la información. Asimismo, a exigir que las condiciones de trabajo de los periodistas sean dignas y a reclamar a los gobiernos la rendición de cuentas y la transparencia del ejercicio de los recursos públicos y sus resultados, en particular, en lo que se refiere al gasto gubernamental en materia de comunicación y propaganda oficial.

Las posibilidades de transitar a un sistema de vida democrático, justo, sustentable y humano, pasan necesariamente por el diálogo público, abierto e informado. Por ello, la promoción y la defensa del derecho a la comunicación se vuelven tareas impostergables.

Por último, en mi doble responsabilidad como Presidente de AUSJAL y Rector del ITESO, me congratulo por los aportes que este libro brindará a estudiantes, profesores, investigadores, organizaciones de la sociedad civil, periodistas, medios de comunicación, instituciones públicas y privadas, así como a los interesados en el tema.

Este esfuerzo nutre los objetivos de AUSJAL por lograr en nuestras universidades una formación integral e inclusiva, con calidad académica y excelencia humana, de cara a sus propósitos en la formación de líderes sociales y políticos comprometidos con la construcción de sociedades más justas, sustentables y democráticas.


Luis Arriaga Valenzuela, S.J.
Rector del ITESO y Presidente de AUSJAL

Prólogo

Este libro es el resultado del *Segundo encuentro presencial de la Red de Derecho a la Comunicación y la Democracia* vinculado a la Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL), evento realizado por el Departamento de Comunicación de la Universidad Católica de Uruguay el 24 y 25 de septiembre de 2018, en Montevideo.

La consolidación de este proyecto editorial se fundamentó en la necesidad de generar una experiencia académica para el mutuo conocimiento de las trayectorias en investigación y la aproximación particular a los casos relativos al derecho a la comunicación en América Latina por parte de los homólogos AUSJAL. De esta forma, en la escritura de este manuscrito participaron profesores y profesoras de la Universidad Iberoamericana (México), la Universidad Iberoamericana Puebla (México), la Universidad Iberoamericana Torreón (México), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente-ITESO (México), la Universidad Rafael Landívar (Guatemala), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (El Salvador), la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, la Universidad Alberto Hurtado (Chile), la Universidad Católica del Uruguay, y la Pontificia Universidad Javeriana Cali (Colombia).

Los nueve capítulos que componen este trabajo se construyeron a lo largo del 2019 a través del intercambio y la lectura crítica entre los miembros del proyecto editorial; gracias a la metodología propuesta, los documentos pasaron por varios procesos de reescritura antes de llegar a la forma que aquí se presenta. Desde el encuentro en Montevideo, los profesores y profesoras asumieron el compromiso de revisar sus proyectos investigativos y re-contextualizarlos a tenor de las referencias



comunes del campo de estudios del derecho a la comunicación. En este sentido, el análisis de la relación entre categorías, contextos, comunidades, poblaciones, conflictos y temporalidades, propias de la experiencia latinoamericana, estarán presentes a lo largo de este libro evidenciando el modo en que se dimensiona el derecho a la comunicación vislumbrando sus alcances y limitaciones.

Finalmente, el compromiso con la inteligibilidad se ve representado en la manera en que los diferentes aportes se hibridan en tres ejes de reflexión: 1) las limitaciones al acceso a la información y sus impactos en la vida política; 2) el régimen jurídico de la comunicación; y 3) los medios de comunicación y la representación política. El resultado de este ejercicio es entregado a la comunidad académica y consideramos que aportará a la consolidación de una opinión informada sobre el lugar que ocupan los procesos y medios de comunicación en el funcionamiento de las instituciones sociales que hacen posible la realización del derecho a la comunicación y la participación democrática.

Introducción

Una aproximación al Derecho a la comunicación en América Latina

Carlos Andrés Tobar Tovar¹

El libro *Derecho a la comunicación en América Latina* presenta una discusión teórica haciendo una puesta a punto respecto a la comunicación como derecho humano, mostrando casos concretos que exhiben avances y retrocesos en la implementación y medición de los efectos del derecho en algunos países de la región a nivel de gobierno tanto nacional como local. De esta manera, esta propuesta constituye una referencia ineludible para docentes, investigadores y estudiantes del campo de la comunicación, el derecho y las ciencias sociales en general, debido a que el derecho a la comunicación incide en el alcance de otros derechos como la libertad de expresión, el acceso a la información pública y la libertad de prensa, vitales a la hora de fortalecer la participación política, la toma de decisiones informada, el periodismo de investigación y la calidad de la democracia como régimen político.

Este libro constituye uno de los productos de divulgación social del conocimiento más relevantes de la Red de Homólogos AUSJAL de Derecho a la Comunicación y la Democracia, creada en 2014 en el Primer Encuentro Presencial de la Red en el Instituto Tecnológico y de

¹ Doctor en Antropología de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Profesor del Departamento de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana Cali (Colombia). ORCID Id: <<http://orcid.org/0000-0001-5144-5462>>.

Estudios Superiores de Occidente (ITESO) en la ciudad de Guadalajara, México y conformada por docentes e investigadores de las escuelas de periodismo y departamentos de comunicación de universidades jesuitas de América Latina; aquí, los participantes acordaron las bases para la integración académica que hace posible el análisis comparado de los objetos propios del estudio contemporáneo de la comunicación.

De esta forma, la misión de esta red de homólogos es defender el derecho a la comunicación y la democracia en América Latina a través de la incidencia en la opinión pública y el desarrollo de políticas públicas consecuentes, así como producir conocimiento riguroso, docencia y cursos de extensión vinculados a la temática desde una perspectiva interdisciplinaria y una acción interuniversitaria. Es por esto que en 2015, la Red estuvo abocada al diseño de un curso de posgrado titulado *Transparencia y Acceso a la información Pública. Derecho a la Comunicación y Democracia*, llevado a cabo por docentes de las universidades que componen la red y enfocado al público estudiantil para el año siguiente. En 2018, se produjo un segundo encuentro presencial de la red en la Universidad Católica del Uruguay en la ciudad de Montevideo, encuentro que tuvo carácter de seminario de investigación con reconocidos especialistas que disertaron respecto a la temática desde la filosofía política y la sociología. Este espacio permitió a los profesores y profesoras participantes proponerse un nuevo desafío: generar comunidad académica, siendo la realización de un libro colectivo el dispositivo más apropiado para alcanzar dicho reto.

Por otra parte, el derecho a la comunicación se fundamenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que consagra “la libertad de opinión y de expresión, de investigar y recibir información y opiniones y de difundirlas por cualquier medio de expresión” (art.19); representando uno de los cimientos de la democracia como régimen político. Para el ejercicio efectivo de este derecho, el acceso de todos los sectores sociales a medios de comunicación libres, independientes y plurales se vuelve un desafío a lograr en las democracias del siglo XXI, puesto que es una herramienta que fortalece la capacidad ciudadana de participar en el proceso de toma de decisión de las políticas públicas,

entre otros escenarios de la vida política. Es por esto que la discusión en torno al derecho a la comunicación presenta distintos niveles de avance en América Latina, pues se trata de un concepto que expande discusiones previas sobre el derecho a la información, la libertad de expresión y de opinión, para hacerse cargo de las desigualdades comunicativas características de nuestra región, un debate complejo y con profundas consecuencias para el tipo de desarrollo buscado y la calidad de nuestras democracias. Esta discusión, en la que están involucrados los Estados, los comunicadores, la industria de medios, los organismos de control y la ciudadanía, sitúa en un enfoque de derechos humanos los debates actuales sobre el acceso a la información, los niveles de transparencia, el acceso a nuevas tecnologías, la alfabetización mediática, la visibilidad de grupos vulnerables y el pluralismo informativo, entre otros temas de igual importancia.

Para atender los asuntos mencionados, el libro propone un diálogo a partir de tres categorías, a saber: 1) las limitaciones al acceso a la información y sus impactos en la vida política; 2) el régimen jurídico de la comunicación; y 3) los medios de comunicación y la representación política. Esta perspectiva, nos ayuda a fundamentar un estado de la discusión al tiempo en que vislumbramos una reflexión posicional que contribuye al análisis comparado del caso latinoamericano. A continuación, explicamos cómo evidenciar la disertación propuesta.

Las limitaciones al acceso a la información y sus impactos en la vida política

El primer asunto a reflexionar refiere al papel de los medios de comunicación en el marco de la tensión entre el poder político y la deliberación democrática, entendiendo que la vitalidad de la democracia depende de la capacidad de las sociedades para fundamentar procesos y medios de comunicación, los cuales dinamizan la vida pública-ciudadana al facilitar el acceso a la información. Si bien la existencia de medios periodísticos de opinión y control político son sustanciales para la vitalidad democrática, son muchos los sesgos ideológicos presentes en la configuración de una opinión pública que pretende ser informada

y cualificada para las demandas del debate de los asuntos comunes. Nos referimos de manera especial a la capacidad que tienen los medios para consolidar la agenda noticiosa nacional a partir del acceso a información de interés general, de modo que los periodistas se cualifican en su oficio y el papel que tiene el poder político para afectar la función social de los medios, asuntos que afectan la comprensión del pluralismo como rasgo distintivo de las sociedades complejas latinoamericanas. En nuestras regiones, el control de las ideologías suele estar asociado al dominio establecido y legitimado históricamente por sectores empresariales y políticos, de modo que la pregunta por el mejoramiento de las condiciones para favorecer el oficio de los comunicadores y su contribución a la realización de valores democráticos conforma un asunto reiterado en la reflexión universitaria y su nexo con la ciudadanía.

De esta forma, la primera parte del libro está dedicada a tres trabajos que versan sobre las limitaciones del derecho de acceso, reconocido como un derecho humano que habilita el ejercicio de otros derechos como a la libertad de expresión y a la participación en la deliberación pública de los asuntos comunes, permitiendo avizorar las condiciones del régimen político y su impacto en la vida democrática. Abre la reflexión el capítulo *Niveles de incumplimiento a diez años de la aprobación de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública* en Uruguay, escrito por la profesora Giorgina Santángelo de la Universidad Católica del Uruguay, donde se describe la situación actual del derecho de acceso a la información pública en su país en lo atinente a la transparencia activa por parte de los organismos obligados por ley. A través de la sistematización de los estudios más recientes y entrevistas a actores sociales relevantes, se observa su estado de avance a nivel de cumplimiento con la normatividad, planteando algunas recomendaciones para su viabilidad.

El siguiente capítulo se denomina *Mecanismos de captura y práctica periodística: explorando los límites al ejercicio del periodismo en Chile*, escrito por la profesora María Ximena Orchard Rieiro de la Universidad Alberto Hurtado, donde se propone un diálogo entre el concepto de captura mediática y las dificultades que enfrenta la práctica del periodismo en

Chile. A partir del análisis de resultados a preguntas abiertas incluidas en la última Encuesta Estado del Periodismo Nacional, se construye inductivamente un diagnóstico respecto a la práctica de la profesión en la actualidad, revelando claros puntos de tensión y una dificultad general del campo periodístico para operar bajo criterios propios en un sistema de medios que se percibe como restrictivo y limitante. Teniendo en cuenta lo anterior y a partir de la revisión de literatura sobre captura mediática, se propone la necesidad de distinguir entre los medios como campo institucional y el periodismo como campo profesional, reconociendo que un periodismo que opera al interior de medios capturados es uno devaluado y con una capacidad disminuida de aportar al ejercicio del derecho a la comunicación. De esta manera, los hallazgos presentados en este capítulo plantean a los lectores algunas preguntas acerca de las consecuencias de la configuración de los sistemas mediáticos para el desarrollo de las culturas y prácticas periodísticas.

En coherencia con el eje de argumentación de los trabajos previos, cierra esta primera parte el capítulo *Medios y políticos en Guatemala: una apuesta por la captura del Estado*, propuesta escrita por el profesor Silvio René Gramajo de la Universidad Rafael Landívar, y que ilustra la forma en que operan los medios de comunicación en Guatemala y la relación que sostienen con el poder político. Para comprender este fenómeno, es necesario analizar las características del arribo de la democracia en el país: desde su perspectiva, la captura del Estado por parte de grupos de poder, entre ellos el sector mediático, ha sido fundamental para entender el diseño y desarrollo de las reglas del juego democrático, las cuales favorecen la existencia y el empoderamiento de las empresas mediáticas hasta alcanzar características monopólicas. La pluralidad y la diversidad informativas se pierden en un modelo donde es muy difícil alcanzar altos niveles de profesionalismo.

Así, los aportes presentados le sirven al lector para ampliar su horizonte reflexivo en torno a los aspectos que debilitan la participación democrática y que limitan la manera en que los ciudadanos contribuyen a la discusión pública sobre la relación entre pluralismo y democracia, más aún en los tiempos en que las ideologías más compactas e inteligibles

han logrado hacerse con la representación social que tenemos de la vida política.

El régimen jurídico de la comunicación

El derecho a la comunicación responde al abordaje de un rasgo sustantivo de nuestra especie: la comunicación humana. La perspectiva jurídica siempre llega tarde respecto a la comprensión de este fenómeno caracterizado por ser cambiante y responder a las particularidades de las interacciones sociales. Aunque la finalidad del derecho constitucional es la de identificar el poder para favorecer las interacciones sociales posibles desde un criterio de justicia (Aguilar, 2017), la comunicación es anterior al poder y constituye el ámbito psico-biológico de la cultura, entendido como un entramado de ordenamientos simbólicos que, por la vía del leguaje, conforman el escenario de lo humano. Desde esta perspectiva, conviene reconocer que la comunicación tiene un rol esencial en las experiencias sociales de la vida en común y que las formas de intercambio entre individuos, grupos y sociedades ensanchan las formas de comunicación preexistentes. Esta postura conduce a poner el acento en la relación entre interacción e institucionalización, forma dispuesta por las ciencias jurídicas para legislar en función de las diferentes coyunturas y fenomenologías propias del modo en que los medios de comunicación producen una experiencia social continuada y nunca terminada. En el marco de estas comprensiones, tratamos dos asuntos: las audiencias y la publicidad política, estrechamente vinculados con la construcción de una opinión pública informada dentro de las regulaciones gubernamentales existentes para el caso mexicano.

Así, este segmento del libro empieza con el capítulo *Los derechos de las audiencias en México: dos modelos en tensión*, escrito por Magdalena Sofía Paláu Cardona, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). A partir de una indagación documental y hemerográfica, la propuesta recupera el proceso de la disputa sobre los derechos de las audiencias que llevaron adelante el Instituto Federal de Telecomunicaciones, los diputados, los senadores y los concesionarios de

los medios de comunicación durante el año 2017, siendo un ejemplo de dos modelos en tensión: regulación o auto-regulación de los medios de comunicación. Lo anterior se acompaña de un breve contexto histórico y el marco normativo que da fundamento a los derechos de las audiencias para el caso mexicano.

El siguiente capítulo se denomina *Publicidad oficial y libertad de expresión en México: el caso de la Ley General de Comunicación Social*, escrito por Cuauhtémoc Cruz Isidoro de la Universidad Iberoamericana Puebla. El texto sostiene que la censura gubernamental a partir de la asignación de publicidad oficial constituye una vía para limitar la libertad de expresión a los periodistas, los medios de comunicación y las audiencias. En 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un fallo a favor de la organización del Artículo 19, mediante el cual ordenó al Congreso mexicano emitir una ley que regulara el proceso de asignación de recursos públicos en materia de comunicación social y publicidad oficial. Por esto, el capítulo plantea una evaluación de los desafíos que representa esta ley, ofreciendo un recorrido histórico del proceso que da lugar a una legislación sobre la democratización de los medios de comunicación, y un análisis del papel de la sociedad civil agrupada en el Colectivo #MediosLibres.

Esta segunda parte cierra con el capítulo *La publicidad oficial, gasto público, regulación y uso en los medios de comunicación. Un análisis del municipio de Torreón, Coahuila, México*, escrito por Francisco J. Rodríguez Lozano de la Universidad Iberoamericana Torreón. En la propuesta se reflexiona sobre el destino de la publicidad contratada por el municipio de Torreón durante 2015 y 2016, mostrando su falta de cumplimiento al transparentar todo lo relacionado a la publicidad oficial, como lo indica la ley. Asimismo, se presenta un análisis de la distribución de su gasto por tipo de medio de comunicación, lo que evidencia el uso discrecional de los recursos, pues se privilegia el gasto destinado a los periódicos pese a no tener relación con las estadísticas de consumo de medios en el país. También se realiza un estudio de los propósitos de publicidad o tipos de campaña que se llevan a cabo y un análisis de la terminología de los contratos entre gobierno y empresas de comunicación. Tal como se ha planteado, este apartado contribuye

a la comprensión del modo en que la regulación sobre la conducta comunicativa, relativa a las posibilidades de las audiencias y al modo en que la publicidad promueve formas institucionales de convivencia, está presente en la dimensión objetiva del derecho a la comunicación. Este abordaje se concentra en la experiencia mexicana debido a que la densidad poblacional del país y su historia institucional componen un escenario relevante para la profusión de este tipo de reflexiones.

Los medios de comunicación y la representación política

La última parte del libro se ocupa del problema de la representación de los intereses locales y nacionales a través del uso estratégico de medios y tecnologías de comunicación. Esta representación corresponde a las posibilidades de participación real que tienen los ciudadanos de cara a expectativas de justicia social que responden al carácter problemático de las convivencias y las tensiones entre centros y periferias, perspectiva presente en el modo en que se puede explicar historiográficamente el surgimiento de los medios de comunicación en Latinoamérica.

El punto de partida refiere a un déficit en las posibilidades de representación política vivenciada por los grupos históricamente subordinados. De esta forma, la crítica a los medios tradicionales estriba en que no logran dar cuenta de los dramas sociales, las violencias y las diversas formas de invisibilización social promovidas institucionalmente y que responden a los intereses económicos y políticos propios del tiempo presente. Los grupos reclaman una manera de solventar la ausencia de justicia y asumen que la superación de las limitaciones se da por el camino de la democratización, mediante el cual adquieren inteligibilidad en el marco político social. Tales grupos consideran que por la vía de la visibilidad en el espectro mediático se puede impugnar el régimen de relaciones sociales que armonizan las injusticias padecidas, proceso que adquiere una dimensión transnacional en tanto que se adopten los referentes constitucionales para cualificar las luchas sociales con las que los sujetos ven la finalidad de sus procesos reivindicatorios.

La reflexión final del libro inicia con el capítulo *La concentración mediática y el*

derecho a la comunicación. Análisis comparado de El Salvador y Nicaragua, escrito por Andrea Cristancho Cuesta de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. La autora aborda la relación entre la concentración mediática y la regulación de los medios de comunicación en Centroamérica; para ello, estudia los casos de El Salvador y Nicaragua, por ser países que comparten rasgos históricos comunes como los procesos de democratización y las políticas de ajuste estructural desarrolladas en la década de los noventa, pero en los que la concentración y sus efectos sobre el derecho a la comunicación se manifiestan con matices diferentes. Esta característica del escenario mediático de los dos países estudiados se ha convertido en un obstáculo para contar con una agenda informativa plural que incluya las narrativas y preocupaciones de los diversos sectores de la población, además de ubicar a los periodistas en una condición de vulnerabilidad. En este orden de ideas, se propone una discusión teórica encaminada a delinear la relación entre la regulación, concentración mediática y derecho a la comunicación.

En relación con el texto anterior, se presenta el capítulo *Comunicación política en la web 2.0: conflictos y divergencia en el ciclo político latinoamericano a la luz de su contenido normativo común*, escrito por Efrén Guerrero Salgado de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. La propuesta ilustra cómo la realización de referendos constitucionales, consultas populares, elecciones municipales, regionales, legislativas y presidenciales realizadas recientemente en América Latina tienen la capacidad de producir polarización política de manera que se afecten formas de participación democrática, resolutivas de los problemas comunes y urgentes. A través del análisis de redes sociales, se estudian cuatro casos en los cuales hay alteraciones en la percepción ciudadana sobre el estado de la participación democrática, revisadas desde la perspectiva del derecho a la comunicación.

El último capítulo que cierra la sección y el libro se titula *Experiencias con los medios y tecnologías de comunicación en la configuración de la valoración social de lo indígena: una aproximación a las comunidades embera chamí del departamento del Valle del Cauca, Colombia*, escrito por Adriana Rodríguez Sánchez y Carlos Andrés Tobar Tovar de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. El capítulo plantea una reflexión sobre el lugar que tienen los medios y tecnologías de comunicación en los conflictos

interculturales que configuran la valoración social de lo indígena en el caso de las comunidades embera chamí que habitan las subregiones sur y centro del departamento del Valle del Cauca, Colombia. En aras de este propósito, se plantea una interpretación sobre el modo en que los consumos mediáticos institucionalizan un espacio de referencia identitaria adicional a los provistos por la ancestralidad y la tradición de la lucha social que ha tenido lugar desde la segunda mitad del siglo XX en el país. Para complementar, se alude a las búsquedas por instrumentalizar los medios en función de mejorar las estrategias de representación política de estas comunidades.

Los trabajos sobre la representación política aportan a la discusión contemporánea sobre los enmarcamientos sociales donde los grupos desarrollan diagnósticos particulares de las injusticias que padecen y agencian una manera de recomponer el plano de la justicia social, desvirtuada por cuenta de la falta de concertación y consenso en el plano de las políticas públicas. En síntesis, la discusión propuesta en función de los límites del acceso a la información y sus implicaciones para la vida política, el régimen jurídico de la comunicación, y la relación entre medos y representación política, conforman un hilo conductor que favorece la discusión académica sobre el derecho a la comunicación en términos de un derecho en construcción. Desde esta mirada, el libro se entiende como una propuesta interpretativa en la que se ordenan diversos puntos de vista que pueden dar lugar en el futuro a una postura conjunta que aporte a la construcción de políticas en nuestros respectivos países.

Referencias

- Aguilar Calahorro, A. (2017). El derecho fundamental a la comunicación 40 años después de su constitucionalización: expresión, televisión e internet. *Revista de Derecho Político*, 1(100), 405-439. doi:doi:https://doi.org/10.5944/rdp.100.2017.20705
- ONU: Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 Diciembre 1948, 217 A (III), disponible en esta dirección: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Parte 1:

Limitaciones al acceso a la información y sus impactos en la vida política

Niveles de incumplimiento a diez años de la aprobación de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública en Uruguay

Giorgina Santángelo
Universidad Católica del Uruguay
bsantang@ucu.edu.uy

Introducción

El Derecho a la Comunicación como articulador del derecho de acceso a la información pública

Del latín *communicare*, la palabra comunicación hace referencia a participar en común, poner en relación. Pasquali (1970), en su obra “Comprender la comunicación” rescata la esencia de este acto como parte inexorable de la propia existencia del hombre y sin la cual la sociedad no podría existir, constituyendo el medio básico y fundamental de la convivencia humana (Bech, 2015). Además, para Alfonso Gumucio (2012), los constitutivos de nuestros derechos humanos son rasgos que nos diferencian de otras especies animales, pues solo la especie humana puede elegir consciente y libremente su identidad o su orientación ideológica, sus valores éticos y ejercer su derecho de opinar. En este sentido, la comunicación articula todos los demás derechos.

Por otra parte, Dominique Wolton (2001) define a la comunicación, antes que nada, como una experiencia antropológica fundamental, pues al implicar el intercambio con otros se convierte en un acto esencial

para la vida individual y colectiva. Sin embargo, la comunicación es una realidad que no existe per se, sino que está ligada a un modelo cultural y a una representación del otro; comunicar implica difundir y también interactuar con un individuo o una comunidad, involucrando la adhesión a valores fundamentales de libertad y procurando un orden democrático. Sumado a esto, la política también es un componente inevitable de la vida en sociedad ya que no se puede prescindir de una forma de organización. De ahí que comunicación, sociedad y política sean expresiones recíprocas de la misma naturaleza humana y que devienen en derecho a participar en la vida social, política y en la comunicación que las acompaña y viabiliza (Andrade, 2009).

De esta manera, la comunicación como derecho humano fundamental es reconocido y protegido por los sistemas internacionales, en especial por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), donde se afirma que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión (art. 19).

Asimismo, La Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) (Organización de los Estados Americanos (OEA, 1969)) lo reconoce como una manifestación directa de la libertad de expresión y pensamiento que no puede estar sujeta a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, a excepcionalidad de propaganda a favor de la guerra o apología del odio y racismo (art. 13). En este orden de ideas, en el 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sentó un precedente en la materia al interpretar y aplicar el fallo *Claude Reyes y otros vs. Chile*, de conformidad con los artículos 62.3 y 63.1 de la CADH, amparando el derecho humano a la libertad de expresión. En particular, expresó que la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole protege el derecho de todas las personas de acceder a la información contenida en los archivos

estatales, con las salvedades reconocidas por el propio sistema. Como se puede apreciar, estamos hablando de un derecho que engloba un conjunto de otros derechos como son el acceso a la información, la libertad de opinión, la libertad de expresión y la libertad de difusión (Gumucio, 2012).

Además del reconocimiento internacional del derecho a la comunicación, es importante destacar el informe MacBride¹ (UNESCO, 1980), otra muestra de la voluntad colectiva de las naciones para promover el derecho a la comunicación a nivel de diseño de políticas públicas. Este documento ya advertía la existencia de un desequilibrio muy importante en el flujo de informaciones a nivel mundial a favor de los países desarrollados por encima de los en vía de desarrollo, donde más del 90% de la producción y distribución de información provenía de los primeros, estableciendo la necesidad de instaurar un nuevo orden más plural y democratizando la circulación y producción de información en el mundo.

Sin embargo, en pleno siglo XXI, las tecnologías de la información y comunicación no han podido revertir esa asimetría que se suma al desigual acceso a la riqueza, aumentando más la brecha entre los ciudadanos. Uno de los indicadores más señalados post Mac Bride es la inequidad en el desarrollo de las industrias culturales y en el acceso diferencial de los ciudadanos a estas fuentes de entretenimiento, información y educación en el continente (Sánchez, 2005). En este marco, el derecho de acceso a la información se transforma en un derecho “bisagra” ya que habilita el ejercicio informado de otros derechos como los políticos o los sociales y económicos. Los sectores sociales marginados o excluidos, que tienen dificultad de acceso a mecanismos de información, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad para proteger sus derechos y prevenir abusos de parte del Estado, así como para luchar contra la corrupción y el autoritarismo (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2011).

1 http://www.unla.edu.ar/documentos/centros/macbride/Informe_MacBride_espanol.pdf

La transparencia como facilitador de procesos de rendición de cuentas y mejora de la calidad democrática

Durante la mayor parte de su existencia, las democracias occidentales se han sostenido sin la exigencia de la transparencia y acceso a la información pública. El mayor volumen de aprobación de leyes reguladoras en América Latina data de los últimos veinte años; a pesar de que México como país pionero aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002, en los últimos treinta años la democracia y la transparencia han desarrollado una relación hasta volverse fórmula característica de la modernidad y la globalización (Aguilar, 2015, p.5). De acuerdo a esto, la transparencia hace referencia a una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para volver público cierto tipo de información o procesos de toma de decisiones, e implica una redefinición en la relación individuo-gobierno al suponer la apertura de canales de comunicación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno y sus respectivas instituciones, permitiendo la evaluación de la gestión de las autoridades electas.

La transparencia como el acceso ciudadano a la información del desempeño de las funciones públicas distingue dos modalidades: activa y pasiva. La primera, también llamada “proactiva”, refiere a aquella de difusión periódica impuesta a los órganos del Estado, generalmente asociada al acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño de los organismos (actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, etc.). La segunda modalidad es la transparencia “pasiva” o “responsiva” asociada a la obligación del Estado para conceder a los ciudadanos (solicitud específica previa) acceso oportuno a información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada para justificar la reserva o secreto (seguridad nacional, derechos de terceros, procedimientos en trámite cuya revelación anticipada perjudique el cumplimiento de una función pública, libertad de empresa, entre otros). Asimismo, los ciudadanos deben tener la posibilidad de cuestionar por

la vía judicial la denegación de acceso que la administración fundamente en razón de alguna causal legal (Blanes Climent, 2012).

Entonces, desde la dimensión vínculo entre el ciudadano y el gobierno, la transparencia puede generar la posibilidad de que el ciudadano consienta o desapruébe las políticas y decisiones adoptadas, fortaleciendo procesos de rendición de cuentas y la legitimidad del gobierno. A su vez, desde el lado del gobierno, facilita la toma de decisiones más acertadas y la capacidad de corregir sus rumbos (Aguilar, 2015, p.20). Según esto, el acceso a la información pública permite a la ciudadanía ejercer un control social o *accountability vertical* sobre la actividad de los agentes públicos, a través del ejercicio de acciones administrativas o jurisdiccionales, la presión social y la mediación de las manifestaciones públicas y de los medios de comunicación (Bermúdez y Mirosevic 2008). A su vez, la circulación de información entre organismos públicos facilita mecanismos de *accountability horizontal*, acciones colaborativas entre agencias que tienen un impacto positivo en el diseño de las políticas públicas (p.5).

A pesar de lo anterior, el vínculo entre el derecho de acceso a la información pública y la rendición de cuentas no es lineal ya que el primero es una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar lo segundo. Para entenderlo mejor hay que profundizar en el concepto; la rendición de cuentas engloba dos dimensiones o aspectos clave: el derecho del ciudadano a exigir respuestas y la capacidad para sancionar a aquellos actores del Estado que no sean transparentes. En este sentido, el ciudadano puede solicitar información a los funcionarios públicos sobre sus decisiones (dimensión informativa del proceso) o pedir explicación de los porqués de esas decisiones (dimensión argumentativa), como justificación del ejercicio del poder. De esta manera, para que el proceso de rendición de cuentas se efectivice debe haber inspección pública; el gobierno debe justificar sus actos, y estar supeditado a posibles sanciones. Si los funcionarios que violan el acuerdo no son sometidos a ningún castigo, el proceso de rendición aparece como un acto de simulación de la restricción real al poder. Así,

en la medida de que estas dimensiones estén presentes en todos los casos, se reconocen instancias de rendición de cuentas con diferentes intensidades y énfasis variados (Schedler, 2004, p.15).

En este sentido, el autor Jonathan Fox (2008) señala las condiciones en las que la transparencia da lugar a la rendición de cuentas, la cual incluye una amplia gama de procesos, actores y relaciones de poder, y menciona algunos dilemas que se establecen entre los dos conceptos. Uno de ellos refiere al objetivo de la transparencia, ya que diferentes fines requieren de estrategias diferentes; en este sentido, si la transparencia está orientada a controlar la corrupción o mejorar el desempeño gubernamental en general, la información deberá ser suficiente, confiable y describir resultados e impactos. El segundo dilema señalado tiene que ver con las implicaciones entre los enfoques individuales o institucionales; es decir, si las investigaciones están orientadas a la búsqueda de culpabilidades individuales o se concentran en detectar problemas institucionales o fallas del sistema para evitar que estos sucesos no vuelvan a pasar. El tercer dilema tiene que ver con la diferencia entre datos oficiales e información confiable; en este marco el autor diferencia entre la rendición de cuentas “clara” u “opaca”, siendo la primera la única que habilita procesos de rendición efectivos y la prevención de eventuales transgresiones, reforzada por la capacidad de aplicar sanción. En la superación de estos dilemas es cuando la transparencia fortalece derechos vinculados al acceso a la información pública.

Otra de las características para que la transparencia habilite procesos de rendición de cuentas tiene que ver con las características de la información, pues debe cumplir con determinados atributos: accesible, exhaustiva, relevante, de calidad y fiable. Cuando se habla de accesible, no solo se hace referencia al marco normativo que asegura la disponibilidad para todos, sino también a la utilización de un lenguaje inclusivo, claro y simple; sin costos y ubicable. Por otra parte, la relevancia de la información se piensa en la necesidad del usuario; la fiabilidad, se refiere al chequeo de esta información por parte de agencias o auditores con establecimiento de estándares; y finalmente,

cuando se habla de calidad se alude a una información completa y consistente² (Kaufmann & Vishwanath, 2008).

La principal debilidad en relación con el vínculo entre la transparencia y el proceso de rendición de cuentas es la ausencia de marcos conceptuales precisos que permitan entender los diversos caminos causales, a través de los cuales ciertas reformas en pro del derecho a la información logran influir en el comportamiento de instituciones. A pesar de esto, es pertinente resaltar que para que se cumpla el poder de la ciudadanía en el régimen democrático, la población necesita estar en permanente comunicación con todas las instancias políticas vinculadas al gobierno, pues desde el punto de vista institucional, la gran mayoría de las reformas carecen del suficiente respaldo para ser obligatorias, aplicar sanciones, brindar protección y ofrecer compensaciones, quedando en la práctica y estando supeditadas a la buena disposición de los actores involucrados (Fox, 2008, p.13). Además, se ha constatado que a pesar de establecer marcos jurídicos avanzados y el derecho de acceso a la información, los gobiernos todavía cuentan con un margen de acción para imposibilitar su efectividad como derecho humano (Bustamante y Meyer, 2016, p.17); por esto son necesarios esfuerzos para mejorar la calidad de la gestión pública (Cunill et al., 2006, p.167), traducidos en costos indirectos a los organismos obligados, retos en la toma de resoluciones, cambios en mecanismos y estructuras instaladas que vienen desde hace ya mucho tiempo, y ajustes en los perfiles de liderazgos que signifiquen movimientos en las estructuras de poder.

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis de la estructura y organización actual de los portales gubernamentales de tipo “data.gov” en Australia, Canadá, Francia, Nueva Zelanda, Singapur, Estados Unidos y Reino Unido, ha dejado algunas observaciones relevantes al medirlos con una serie de estándares previamente construidos: calidad basada en la validez, consistencia y confiabilidad; exhaustividad, facilidad de acceso

2 Para más información: “Principios rectores del derecho de acceso a la información” en El derecho al acceso a la información pública en las Américas. Estándares Internacionales y comparación de marcos legales (Organización de los Estados Americanos [OEA] y CIDH, 2011).

<https://www.mindmeister.com/es/1076352785/principios-de-acceso-a-la-informacion>

y visibilidad; facilidad de uso, legibilidad y pertinencia temporal. De esta forma, la observación más importante es que la mayoría de los portales todavía tienen carencias importantes en su organización, siendo las principales debilidades: la dificultad de lograr la publicación de todos los datos señalados como relevantes; la especificación de la entidad a la cual hacen referencia, el periodo y el autor; los inconvenientes para identificar datos claramente relacionados a la rendición de cuentas como la fecha de publicación, última actualización y nivel de precisión, e incluso la falta de mecanismos de navegación, descripciones o definiciones de los conceptos manejados. Así, la principal preocupación del estudio señalado es que los portales funcionan como simples bancos de datos y no como herramientas de empoderamiento ciudadano (Lourenço, 2015).

Otros estudios recientes señalan costos indirectos para los organismos en el cumplimiento de la normativa de aspectos organizacionales (Yupan Bo, 2018). El primer aspecto señalado, es un valor intangible: el cambio de cultura organizacional. Cuando los funcionarios presentan bajo nivel de concientización sobre el valor de la información para el ciudadano, organizarla, clasificarla y publicarla de forma periódica puede no solo tornarse en un sinsentido sino en una pérdida de poder. Por otra parte, dada su cuantía, la producción de datos abiertos para la implementación de los sistemas de carga requiere de trabajo extra para los organismos, por lo cual se vuelve imprescindible destinar tiempo y presupuesto específico para la tarea. Un tercer aspecto organizacional tiene que ver con las estructuras y su nivel de burocratización de los procedimientos: cuanto menos flexibles y centralizados son, se transforman en un riesgo para el funcionario, quien pierde el entusiasmo para la generación y circulación de información; finalmente, un último aspecto a destacar es el rol de los líderes como principales impulsores de estos programas.

Así, puede afirmarse que se reconoce el derecho de acceso a la información pública como una de las condiciones sustantivas para incrementar la calidad de la democracia y para afirmar la capacidad de control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público. Retomando los dilemas o actuales tensiones entre transparencia y rendición de cuentas, podemos afirmar que no cualquier escenario de acceso y transparencia genera

instancias genuinas de rendición de cuentas; son varios los esfuerzos organizacionales respecto a la calidad de la información y tecnologías al interior de los organismos, así como a la capacidad cognoscitiva de la ciudadanía para que podamos hablar de una cultura de la transparencia y, por lo tanto, de calidad de la democracia.

El caso uruguayo

Desde 2012, Uruguay forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto³, compuesta por más de 65 países y basado en tres pilares: transparencia, acceso a la información y participación. En la Declaración de Gobierno Abierto⁴, de la cual nace esta iniciativa, se visualiza el compromiso por parte de los países a incrementar la información disponible sobre las actividades del gobierno. Por otra parte, la Ley N°18.381⁵ del Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante LDAIP) (2008) y su decreto reglamentario dos años más tarde (Decreto No°232/010)⁶, regulan tanto la solicitud de acceso por parte del ciudadano (transparencia pasiva) como la información difundida proactivamente por los organismos públicos a través de sus sitios web (transparencia activa).

La LDAIP (2008) define como información pública a “toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales” (art.2); es decir, como aquella que puede atentar contra la seguridad nacional, la libertad de empresa, etc. Además, el Decreto No°232/010 (2010), especifica 31 categorías de información de naturaleza presupuestal, funcional, salarial, normativa, de rendición de cuentas, informativa respecto a la actividad de las autoridades políticas y de seguimiento de políticas públicas, que deben estar disponibles para la ciudadanía (art.38). Sumado a esto, los sujetos obligados por ley deben enviar

3 Alianza para el Gobierno Abierto <https://www.opengovpartnership.org/our-members/>

4 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/259-2012/1>

5 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>

6 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010/3>

al organismo de control la actualización de la información solicitada durante el mes de marzo de cada año (art.7).

La reglamentación de la LDAIP creó la Unidad de Acceso a la Información pública (UAIP en adelante), un órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC); al estar sujeta al Poder Ejecutivo para nombrar sus miembros, la agencia cuenta con autonomía técnica pero no política. Dentro de las funciones de regulación y supervisión previstas para la UAIP, se encuentran brindar asesoramiento jurídico al Poder Ejecutivo en materia de acceso a la información pública; controlar el cumplimiento por parte de los organismos públicos; y resolver peticiones presentadas por las personas frente a la denegación o falta de respuesta por parte de los organismos. Además, en las actividades de promoción se encuentran la capacitación a funcionarios, y la generación de una nueva institucionalidad incipiente en materia de regulación, supervisión, diseño y ejecución de políticas de comunicación.

En el año 2013, con la aprobación de la Ley No°19178⁷ le fueron agregadas modificaciones a la UAIP en cuanto a la potestad de desclasificar la información cuyo proceso de clasificación no se ajuste a lo dispuesto en la normativa vigente. Este organismo de contralor⁸, está dirigido por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros: el director ejecutivo de la AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo.

Estado de la implementación de la ley en el país

A pesar de su existencia, la UAIP no cuenta con autonomía en su forma de designación ni en el alcance en la toma de decisiones, pues la efectividad de las resoluciones depende en última instancia del presidente de la república; es decir, no tiene carácter vinculante ni un nivel de autonomía del presupuesto, ya que depende del organismo estatal en

7 <https://www.impco.com.uy/bases/leyes/19178-2013>

8 La expresión organismo de contralor es equivalente para otros países a organismos de control.

el que está inserto (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión [RELE] y CIDH, 2016). A modo de ejemplificar este aspecto, ante la negativa de acceso a la información del Consejo Ejecutivo de la UAIP se extrajeron una serie de resoluciones de reclamos del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). El 16 de marzo del año 2019 se resolvió que la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) debía entregar la totalidad de una información que había respondido parcialmente, solicitud que tenía por objeto “acceder a los gastos realizados en el marco de reuniones de subgerentes con jefes comerciales por el periodo comprendido entre los años 2010 a 2016” (CIDH, 2017).

En la misma fecha, también se resolvió que ante una solicitud ya realizada al Banco de Previsión Social (BPS), se debía responder “siempre y cuando la información se encuentre en su poder y no vulnere el ámbito de la confidencialidad” (CIDH, 2017). La solicitud tenía por objeto acceder, entre otras, a:

información estadística concreta y específica sobre los certificados médicos expedidos en los últimos seis meses en el Departamento de Colonia, discriminados por localidad y por centro de salud (privados y públicos) en el Dpto. de Colonia y relación con la media nacional (p.334).

Frente a esto, la Relatoría observó que en la mayoría de los casos las decisiones resolutorias se basan en el “silencio positivo” acaecido como consecuencia de la falta de respuesta de las instituciones ante las solicitudes de información pública (RELE y CIDH, 2018, p.259).

Funcionamiento de la LDAIP en la práctica

El último Informe Anual sobre el Estado de Situación del Derecho de Acceso a la Información Pública en Uruguay (AGESIC, 2017), señala que para ese año el total de los sujetos obligados por la LDAIP era 204. Así, se recibieron 4.323 solicitudes de acceso a la información pública por parte de la totalidad de los organismos, de las cuales se

respondieron 4.216 y 53 fueron vencidas sin responder. Los organismos que recibieron mayor cantidad de solicitudes fueron la Intendencia de Montevideo (1489) (gobierno local) y la Junta Departamental de Montevideo (716) (ámbito legislativo local).

Tabla 1

Organismos con mayor cantidad de solicitudes de acceso a la información pública recibidas en el año 2017

1	Intendencia de Montevideo	1489
2	Junta Departamental de Montevideo	715
3	Ministerio de Educación y Cultura	286
4	Presidencia de la República	173
5	Administración de las obras Sanitarias del Estado	163
6	Ministerio de Industria Energía y Minería	157
7	Ministerio de Economía y Finanzas	126
8	Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	84
9	Banco de Previsión Social	83
10	Agencia Nacional de Investigación e Innovación	83

Fuente: Informe anual sobre el estado de situación del derecho de acceso a la información pública (UAIP y AGESIC, 2017, p.7).

Durante 2019, la UAIP presentó el Sistema Integrado de Solicitudes de Acceso a la Información Pública⁹ que busca unificar en una sola herramienta toda la información relativa al cumplimiento de la ley. El usuario entonces podrá gestionar sus propias solicitudes de acceso y ver su estado.

Transparencia pasiva o responsiva

Aunque en la actualidad existen pocos trabajos académicos que den cuenta del perfil del ciudadano que hace uso del derecho de acceso, del impacto en su vida cotidiana y las dificultades a la hora de acceder a la información (transparencia pasiva), podemos encontrar investigaciones que dan algunas pistas. Entre ellas encontramos “Del dicho al hecho: derecho

⁹ Véase: <https://www.gub.uy/>

de acceso a la información pública en Uruguay” (Rossel y Piñeiro, 2014), donde se realiza una encuesta a 197 periodistas, actores claves en el uso de este derecho, obteniendo como resultado la descripción de un extendido conocimiento de la ley (seis de cada 10 sostiene conocerla); a pesar de ello, en la práctica, casi la mitad de los periodistas encuestados sostiene que la mejor forma de acceder a información es a través de su red de contactos (pedidos informales) y de sitios web (mecanismo formal), siendo las solicitudes un mecanismo subsidiario al que se acude cuando no se puede acceder a la información por otros medios. Solo un tercio de los encuestados dice haber realizado solicitudes alguna o más de una vez, la mayoría hechas en el año de la publicación y señalando un crecimiento del uso del mecanismo. Del total de pedidos, cerca de la mitad fueron contestados y solo seis de cada 10 dicen haberse recibido dentro de los plazos que la ley establece.

Además de la encuesta a periodistas, como segunda técnica de recolección de datos la investigación realizó un estudio piloto donde fueron entregadas 320 solicitudes de información aleatorias a organismos del Estado, las cuales respondían a diferentes perfiles de solicitantes: a) empresario hombre, b) empresaria mujer; c) ciudadana mujer que invoca la ley; d) ciudadano hombre que invoca la ley; e) periodista hombre; f) periodista mujer; g) ciudadana común mujer; h) ciudadano común hombre. El experimento implicó el envío de una misma solicitud por vía electrónica, que preguntaba a todos los organismos el número de funcionarios presupuestados que trabajaban al 31 de diciembre de 2013. Cabe señalar que la información solicitada entra en el marco de la información pública obligatoria y que por ley el solicitante tiene derecho a recibirla sin justificar el porqué. De las 320 solicitudes enviadas en este experimento, solo 55 (17,2%) tuvieron una respuesta favorable que derivó en la entrega de la información solicitada; el 83% restante no fueron respondidas, concluyendo que las características de género o profesión del solicitante no modifican el comportamiento del organismo frente al pedido, pues no hay desigualdad en la distribución de las respuestas y no respuestas.

Finalmente, si se analizan las respuestas de los organismos, los investigadores resaltan que algunos solicitan de forma arbitraria identificación y explicitación de los intereses que motivan la solicitud,

así como qué uso darán a la información. Debido a que el estudio piloto solicita una información reglamentada como obligatoria en la ley nacional, este requerimiento muestra una violación a la ley en su artículo 3 y una obstaculización al derecho de acceso. Algunas respuestas publicadas en el informe que dan cuenta de esta observación, incluyen: “Con mucho gusto daremos la información, siempre que usted represente a algún organismo que quede habilitado por la Ley de Protección de Datos Personales” ((Rossel, Piñeiro, 2014, p.13); “...a los efectos de poder responder su solicitud a la brevedad le agradecemos que nos amplíe los datos de su presentación. A saber: quién desarrolla la investigación y el marco de la misma. Cuál es su ocupación, etc.” (Rossel y Piñeiro, 2014, p.13); o:

Sr. XXX, quisiera poder ayudarlo, pero si usted está realizando esta investigación sabe que hay información que es confidencial. ¿Estaría bueno saber más sobre qué es la investigación que está desarrollando, para qué?, ¿para quién? ¿Objetivo? ¿Dónde va a ser usada y/o publicada? ¿Quién se responsabiliza? y todo otro dato que me aclare lo solicitado y vea si puedo ayudarlo (p.13).

Como puede notarse, aun a diez años de aprobada la ley, existen pocos estudios y datos sistemáticos de transparencia pasiva o aquella información que el ciudadano alcanza a través de solicitudes específicas a los organismos.

Transparencia activa o proactiva

A partir de 2010, el Departamento de Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay en conjunto con el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO), dan seguimiento de forma sistemática al nivel de cumplimiento de transparencia de los organismos públicos a través del monitoreo de la información publicada en sus sitios web y mediante el Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEI). Desde el principio, el informe utiliza la misma metodología para la construcción de los datos, posibilitando la comparación entre periodos y observando todos los sujetos obligados, así como también todas las categorías de información que indica la ley y el decreto reglamentario. Así, está

compuesto por dos dimensiones: Información Obligatoria (IO), donde se relevan las obligaciones del Decreto 232/010 y se incorporan todos los cambios a nivel normativo¹⁰; y la Participación e Interacción (IP). Cabe señalar que esta última mide todos los dispositivos que brindan los organismos para que el ciudadano pueda participar y vincularse, aunque no mide la participación real en servicios en línea (online), fuera de línea (offline) y plataformas digitales¹¹. Las dimensiones de análisis cierran a 100% y pueden observarse de forma separada.

10 1) Creación del organismo. 2) Evolución histórica. 3) Descripción de funciones, competencias y cometidos. 4) Estructura organizativa (organigrama). 5) Marco jurídico aplicable. 6) Perfil de los diferentes puestos de trabajo, desde el jefe de departamento, gerente, director o equivalente hasta el jerarca. 7) Currículum Vitae de autoridades. 8) Contacto: nombre de quienes ocupan los cargos a partir de jefe de departamento con teléfono, correo electrónico y dirección postal. 9) Programas operativos (de largo y corto plazo: entre cinco y un año). 10) Listado con los servicios que ofrece el organismo (si corresponde). 11) Listado de los programas que administra el organismo (si corresponde). 12) Trámites para acceder a los servicios (si corresponde). 13) Nómina de los funcionarios en comisión, con indicación de compensaciones recibidas con cargo a las partidas asignadas al funcionamiento del organismo. 14) Nómina de los funcionarios contratados, con compensaciones percibidas con cargo a partidas asignadas al organismo. 15) Estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistemas de compensación. 16) Remuneración mensual nominal de todos los funcionarios, incluyendo todas las prestaciones en razón de los diferentes sistemas de compensación que se aplicasen. 16) Indicadores de los viáticos recibidos y la determinación de su utilización. 17) Listado de comisiones de servicio en el exterior de los funcionarios, viáticos percibidos, razón del viaje y resultados del mismo, incluyendo a todas las personas que integran la delegación sin excepción alguna. 18) Listado de programas de capacitación, número de funcionarios capacitados, así como sus evaluaciones. 19) Convocatorias a concursos de ingreso para ocupar cargos y resultados de los mismos. 20) Presupuesto asignado (ingresos asignados por el presupuesto nacional). 21) Ejecución del presupuesto. 22) Auditorías: número y tipo; cantidad de observaciones realizadas por rubro de auditoría sujeto a revisión. 23) Total de aclaraciones efectuadas por el organismo. 24) Ingresos recibidos por cualquier concepto, con indicación del responsable en la recepción, administraciones y ejecución. 25) Reporte anual financiero (balance). 26) Información sobre licitaciones, concesiones, entre otros (vínculo electrónico con el sitio compras estatales). 27) Publicaciones y/o estadísticas asociadas a los fines de cada organismo. 28) Información sobre la política de seguridad y protección de datos. 29) Responsable de la información que se publica en el sitio web. 30) Dirección postal del organismo, teléfono y correo electrónico de contacto. 31) Mapa del sitio. 32) Fecha de última actualización. 33) Acceso a información en formato abierto.

11 1) Materiales (formularios) en línea. 2) Servicios en línea (transacciones, trámites). Solo aplica en caso de que el organismo ofrezca alguna prestación o produzca bienes. 3) Datos de contacto con el organismo: horario de atención, teléfono, etc. 4) Redes sociales. Solo aplica en caso de que el organismo ofrezca alguna prestación o produzca bienes. 5) Actualizaciones, novedades y noticias institucionales. 6) Sala de prensa en sitio web institucional. 7) Notificación de actualización de la página (Feedburner u otros). 8) Servicios de búsqueda en la página. 9) Otros idiomas. 10) Preguntas frecuentes. 11) Glosario. 12) Formato de Impresión (trámites electrónicos o información administrativa general anunciada en diarios). 13) Atención en línea.

Figura 1

Organismos relevados ordenados por nivel de cumplimiento ITAeL 2017

<https://infogram.com/1-resultados-generales-1h7k2377q8jg4xr?live>

Fuente: Índice de Transparencia Activa en Línea (Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública [CAinfo] y Universidad Católica del Uruguay [UCU], 2017).

Los principales resultados del informe de 2017¹² señalan que de los 127 sitios web estudiados solo cuatro alcanzan niveles de cumplimiento superiores al 90%: Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) con 100% de cumplimiento, seguido del Banco Central del Uruguay (98%), Plan Ceibal (93%), y el Correo Uruguayo (91%); es decir, publican la información obligada por ley y predisponen mecanismos o servicios para la participación de los ciudadanos. Solo 15 organismos del universo observado publican entre un 80 y 90% de la información obligatoria; si bien en promedio el índice registra un mejoramiento de un 6% de cumplimiento a nivel de los organismos con respecto al registro anterior (2016), a más de diez años de aprobada la ley solo el 56% de la información pública obligatoria está difundida, lo cual se traduce en un cumplimiento general “Medio” y un 18.9% nivel “Bajo”.

Figura 2

Nivel de desempeño por grupo de organismos ITAeL 2013-2017

<https://infogram.com/5-indice-itael-por-grupo-de-organismos-2013-2017-1h7g6kkkn3go6oy?live>

Fuente: Índice de Transparencia Activa en Línea (CAinfo y UCU, 2017).

En el otro extremo del nivel de cumplimiento, 18.9% de los organismos no publican ni la mitad de la información obligada por ley, de los cuales 24 publican menos del 40%. Quince de ellos son Juntas Departamentales, órgano legislativo del gobierno departamental que

¹² <https://www.cainfo.org.uy/itael/>

dicta decretos y resoluciones, sancionan los presupuestos elevados por el intendente, y crean y modifican contribuciones, impuestos y tarifas del intendente. Al igual que en los municipios (cuarto nivel de gobierno), estos organismos históricamente han puntuado bajo en el índice desde sus inicios en el año 2010.

Por su parte la UAIP como organismo de contralor, exhibe en su informe anual para el 2017 un aumento en la publicación de información pública obligatoria por parte de los organismos obligados. Para ello, se monitorearon algunas dimensiones del decreto reglamentario¹³, utilizando la técnica del usuario oculto o simulado para evaluar los sitios web de 165 sujetos obligados de los siguientes niveles administrativos: Poder Ejecutivo; Poder Legislativo; Poder Judicial; Órganos de Contralor; Entes Autónomos; Servicios Descentralizados; Intendencias y Juntas Departamentales. Los resultados señalan que un 40.1% alcanzó un alto grado de cumplimiento en la medición, en tanto un 46.5% alcanzó un mediano grado; de cada 10 organismos públicos, 9 cumplen al menos parcialmente con sus obligaciones de transparencia activa.

A partir de los resultados del último informe ITAeL donde se da cuenta de un casi 20% de organismos que presentan un bajo nivel de cumplimiento, para este capítulo en particular se han realizado entrevistas semiestandarizadas para poder abordar las causas que explican las dificultades a la hora de cumplir con la normativa. Si bien el objetivo de esta etapa de la investigación es censar a los 24 organismos, en la actualidad el campo no ha sido cerrado debido al nivel de dificultad de agendar y coordinar las entrevistas en contexto electoral, por lo cual el calendario previsto para esta publicación no nos ha permitido contar con la totalidad de los datos. Es por ello que las apreciaciones que se señalan a continuación tienen un carácter de primera exploración.

13 1) Estructura orgánica. 2) Marco jurídico aplicable. 3) Estructura de remuneraciones. 4) Presupuesto. 5) Adquisiciones. 6) Información estadística de interés general. 7) Mecanismos de participación ciudadana.

Metodología del estudio

La publicación de la información obligatoria tiene como canal predominante el sitio web de los organismos; por eso, el objetivo de esta investigación exploratoria fue reconstruir las fortalezas y dificultades que enfrentan los organismos en los procesos de selección, publicación y actualización. A la fecha de la realización de este capítulo, se sistematizaron siete de los 25 organismos, de los cuales la mayor concentración en el nivel bajo de cumplimiento fueron las Juntas Departamentales, a las que se les dio prioridad en la implementación del campo y también en donde se reúnen las primeras reflexiones. Así, el estudio analizó cómo los factores relacionados a la cultura organizacional y los liderazgos podrían explicar el posicionamiento en el nivel bajo en el ITAeL. Para esto, las dimensiones observadas en las entrevistas fueron: a) perfil del entrevistado (formación, años en el organismo, tipo de cargo si es de confianza o técnico, tipo de contrato); b) actividades de comunicación a su cargo; c) conocimiento que tiene de la normativa sobre transparencia (sabe de las obligaciones que implica para el organismo); d) recibimiento de capacitación por el organismo de contralor u otros; d) procedimientos y procesos vinculados a la carga de información en el sitio web; e) criterios de selección de la información que se publica; y f) con qué tipo de recursos humanos y económicos se cuenta para el funcionamiento del sitio.

Uno de los desafíos del campo fue encontrar el actor relevante, es decir, aquel o aquellos que tenían la información pertinente. El primer contacto fue con la secretaría general, figura central que media entre el presidente de la junta y el resto del organismo, la cual ofició de “puerta de entrada” informando sobre los actores y sesiones del organismo involucrados en el proceso de publicación de información en el sitio web. En un inicio, se relevó la existencia de referentes de transparencia activa y pasiva, pues la ley prevé la creación de estos cargos; en la totalidad de las juntas observadas hasta hoy, no existe esta figura por lo cual se entrevistó al personal del área de comunicación como instancia alternativa, es decir, aquellos reconocidos dentro de la institución como los “encargados de la comunicación en el organismo”. Para este trabajo, algunas instituciones

tienen a una persona contratada y a otras bajo una contratación parcial. En este grupo variopinto, cada persona se diferencia por ocupar niveles y lugares distintos en el organigrama, poseer diferentes tipos de contrato y realizar diversas acciones según el organismo, tales como: seguimiento de prensa, mantenimiento del sitio web, redes sociales y comunicación interna. Además, la secretaria también abrió espacios de conversación con los técnicos informáticos que cargan la información al sitio web; en algunos casos se sumó el presidente de turno. De esta forma, se identifica que el gran flujo de información, su selección y publicación gira en torno a estas tres figuras mencionadas.

Principales observaciones

La publicación de información está altamente centralizada y depende de la aprobación del presidente; las primeras observaciones exhiben en unanimidad un total desconocimiento de la normativa del derecho de acceso a la información. Los actores entrevistados hasta el momento, reconocen no tener conocimiento de la existencia de la ley por lo tanto no es un criterio tomado en cuenta a la hora de seleccionar, publicar y actualizar la información del sitio web del organismo; por el contrario, la información publicada se vincula a la actuación del presidente y las comisiones correspondientes, ya que se considera de interés para la población y está dentro del mandato o misión del organismo. A su vez, dentro del presupuesto asignado no existe un ítem para dar cumplimiento con las responsabilidades que confiere la ley, destinando los recursos del área de comunicación en su totalidad para financiar eventos públicos del departamento vinculados al festejo de fechas importantes de conmemoración de aniversarios, tradiciones de la zona y fiestas populares; además, la actualización de los sitios es realizada por personal tercerizado y a término, lo que dificulta la eficiencia del proceso.

Primeras reflexiones

Desde el 2008 en Uruguay rige la LDAIP, una normativa orientada a garantizar un derecho humano fundamental como es el de acceso a la

información pública, habilitante para el ejercicio de otros derechos como la libertad de expresión, la posibilidad de participación política y el monitoreo de las políticas públicas, pilares fundamentales para fortalecer la calidad de la democracia como régimen político. Esto dio el puntapié inicial para comenzar a cambiar una serie de prácticas institucionales reñidas con la transparencia, que alejaban a la ciudadanía del contralor de la gestión pública. Sin embargo, a más de diez años de la norma, se vislumbran algunos desafíos en lo que respecta a la generación de una cultura de transparencia.

El uso de la ley en la vida cotidiana de la ciudadanía (transparencia pasiva) aún no es extendido, sino que sigue siendo elitista al tener como foco a los periodistas, que a su vez la utilizan como último recurso para la construcción de la noticia una vez descartados los mecanismos informales como sus contactos personales o la búsqueda en el sitio web de los organismos. Por otra parte, si bien se vislumbra un aumento del nivel de cumplimiento por parte de las instituciones, la publicación periódica obligatoria de información pública (transparencia activa) no alcanza altos niveles; actualmente, la cantidad de información disponible en los sitios web no alcanza el 70% de la solicitada por ley.

Hoy por hoy, los monitoreos sistemáticos existentes en el país (UCU-CAINFO y UAIP) no miden la accesibilidad ni la calidad de la información. Por el momento los esfuerzos están orientados a medir únicamente el cumplimiento, que representa el primer escalón de los principios de acceso consensuados en los organismos internacionales. De esta manera, son muchos los aspectos a discutir en el fortalecimiento de la tutela del derecho de acceso a la información pública en Uruguay, entre ellos el relativo a la transparencia activa en un contexto donde las Tics juegan un rol cada vez más importante y decisivo en los distintos ámbitos de la esfera pública y privada, siendo una herramienta esencial para que los organismos públicos puedan establecer un diálogo directo con la ciudadanía. Nunca antes el Estado y la población habían tenido tal posibilidad de conexión y diálogo inmediato.

Algunos de los factores a trabajar de cara al fortalecimiento nacional de los niveles de cumplimiento de este derecho, componente fundamental

del derecho a la comunicación, se señalan en el plano institucional: a) la necesidad de fortalecer el organismo regulador UAIP, dotándolo de mayor capacidad para establecer controles y sanciones a los organismos públicos que incumplen la ley, así como de autonomía en lo presupuestal y en la elección de sus autoridades; b) a la interna de cada sujeto obligado, debemos pensar en qué situaciones explican los bajos niveles de transparencia activa, pues las primeras observaciones realizadas en las entrevistas encontraron como explicación inicial el desconocimiento de la normativa; c) la observación anterior permite señalar la necesidad de seguir invirtiendo esfuerzos por expandir el conocimiento de la normativa; d) a nivel institucional, el marco normativo regulador de este derecho no prevé sanción para aquellos organismos que la incumplen, característica que no funciona como incentivo para su cumplimiento; e) se requiere que las obligaciones de la ley sean incorporadas a los planes estratégicos de los organismos, pues los que presentan mayores dificultades a la hora de cumplir con la normativa no han incorporado la transparencia como una dimensión transversal de la gestión, por lo tanto, este ítem no aparece en sus planes estratégicos ni en sus presupuestos. Esta ausencia repercute negativamente en la construcción de procedimientos y procesos que permitan a los organismos publicar y actualizar la información obligatoria, de manera que su protocolización, además de la incorporación a los planes estratégicos, asegura la continuidad del cumplimiento más allá de los cambios de los elencos políticos y liderazgos.

Por lo tanto, deberá pensarse en la calidad de la información en los aspectos de accesibilidad, gratuidad, formato, entre otros que sin duda requieren de esfuerzos mayores en lo que respecta al desarrollo de políticas de formación de recursos humanos, que permitan un cambio de paradigma en el que la información no sea vista como un recurso de poder por parte de los organismos, sino que se reconozca como un bien público; este proceso necesariamente debe ser ampliado e incluir tanto la responsabilidad del Estado como a la sociedad civil, la academia y todos los actores interesados. De esta forma estaremos en la senda de seguir reduciendo la brecha existente entre el reconocimiento de los derechos en la esfera normativa y la efectivización de los mismos en la cotidianidad de los ciudadanos.

Referencias

- Aguilar Rivera, José. A. (2015). *Transparencia y dDemocracia: cClaves para un concierto (cuaderno de transparencia 10).*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de datos personales., (inai), México
- Andrade, F. (2009). La Comunicación Política como Derecho y Deber en Democracia. *Punto Cero*, 14(18), 7-14. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-02762009000100002&lng=es&tlng=es.
- Bech, J. (2015). *Comunicación y cultura. Conceptos básicos para una teoría antropológica de la comunicación. (1era ed.)*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bermúdez Soto, J. y Mirosevic Verdugo, C. (2008). El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (31), 439-468. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512008000200012>.
- Blanes Climent, M.A. (2012). *La transparencia informativa de las administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa* (tesis doctoral). Universidad de Alicante, España.
- Bustamante, J.O. y Meyer Rodríguez, J.A. (2016). *Democracia y Ciudadanía. El Camino de la Transparencia*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma del Estado de México, Ciudadanos por Municipios Transparentes y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública y Universidad Católica del Uruguay. (2017). *Índice de Transparencia Activa en Línea*. <https://www.cainfo.org.uy/itael/itael-2017/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016). *Relatoría para la Libertad de Expresión*. <http://www.cidh.org/relatoria>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2016). *Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública*. Organización de los Estados

- Americanos. <http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/publicaciones/accesoes.pdf>
- Cunill Grau, N., Aponte, C., Lautaro Rosal, R., De Freitas, M. y De la Cruz, J. (2006). *Transparencia en la gestión pública: Ideas y experiencias para su viabilidad*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Instituto Nacional de Administración Pública, Real Ministerio de Asuntos Exteriores y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fox, J. (2008). Transparencia y rendición de cuentas. En John Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho* (174-198). Siglo XXI Editores.
- Gumucio Dagron, A. (2012). Comunicación para el cambio social. *Signo y pensamiento*, 30(58), 26-39. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/signoypensamiento/article/view/2454>
- Kaufmann, D. & Vishwanath, T. (2008). Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets. *The World Bank Research Observer*, 16(1), 41-57.
- Lourenço, R.P. (2015). An analysis of open government portals: a perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3), 323-332. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.05.006>
- Pasqualí, A. [1970] (1990) *Comprenderla comunicación*. Caracas, Monte ávila Editores 4^a ed.).
- Rossel, C. y Piñeiro Rodríguez, R. (2014). *Del dicho al hecho: derecho de acceso a la información pública en Uruguay*. Friedrich Ebert Stiftung Uruguay.
- Sánchez, E. (2005). Actualidad del Informe MacBride, a 25 años de su publicación. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, 8(6).
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Unidad de Acceso a la Información Pública y Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento. (2017). *Informe anual sobre el estado de situación del derecho de acceso a la información pública*. Editorial. <https://www.cainfo.org.uy/itael/itael-2017/>
- UNESCO (1980). Informe MacBride. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000040066>

-
- Wolton, D. (2001). *Pensar en la comunicación; Punto de vista para periodistas y políticos (1a. ed.)*. Prometeo Libros. <https://cctsunla.files.wordpress.com/2018/08/pensar-la-comunicacion-wolton.pdf>
- Yupan, Z. & Bo F. (2018). Exploring open government data capacity of government agency: based on the resource-based theory. *Government Information Quarterly*, 35, 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.01.002>

Mecanismos de captura y práctica periodística: explorando los límites al ejercicio del periodismo en Chile

María Ximena Orchard Rieiro
Universidad Alberto Hurtado, Chile
morchard@uahurtado.cl

Introducción

El concepto de captura mediática es una categoría analítica que ha ganado relevancia a la hora de analizar las relaciones entre los medios de comunicación y sus entornos. El economista Joseph Stiglitz (2017) lo define como el mecanismo según el cual una o más partes a las que los medios de comunicación monitorean en nombre de la sociedad, logran capturar a estos mismos medios, lo que impide que respondan a su rol social. Los mecanismos de captura mediática son múltiples, algunos evidentes y otros más sutiles; por ello, Besley & Prat (2006) plantean que es común encontrar casos de países que presentan altos índices de libertad de prensa de acuerdo con indicadores internacionales, y en los que sin embargo pueden identificarse extendidos mecanismos de influencia sobre los contenidos de sus medios. Esta paradoja es justamente la que obliga a discutir la relación entre medios y sus ambientes más allá de la dicotomía entre autoritarismo versus democracias liberales, para poner atención a otros factores estructurales, históricos y contextuales propios de cada entorno mediático.

La literatura sobre el tema omite o presenta de manera difusa la distinción entre medios y periodistas. Usualmente, se propone que la

presencia de medios capturados tendrá consecuencias para la calidad del debate público y la toma de decisiones (entre otros, ver Besley & Prat, 2006; Enikolopov & Petrova, 2016; Stiglitz, 2017), pero no se problematiza la manera en que la práctica periodística se desarrolla en sistemas mediáticos que responden a estas características. Por el contrario, de manera implícita se presenta a los periodistas como agentes que operan acríticamente dentro de aquellos sistemas.

En la última Encuesta Estado del Periodismo Nacional (EEP) realizada por la Universidad Alberto Hurtado (2017), y aplicada a 299 periodistas que se encontraban activos en medios de comunicación, incluidos diarios, revistas, televisión, radio, agencias informativas y medios digitales, se hizo un diagnóstico respecto de los principales problemas y fortalezas del ejercicio periodístico en Chile. Esta evaluación recoge múltiples inquietudes, pero identifica claros focos de conflicto respecto del modo en que se hace periodismo en Chile, y que, en último término, se constituyen en una reflexión colectiva acerca del rol del periodista y del ejercicio periodístico en la actualidad. Así, las respuestas más frecuentes entregadas por los profesionales de la comunicación apuntan a la problemática relación que se establece entre medios de comunicación, poder político y económico, y sus consecuencias para la autonomía editorial y la calidad de los contenidos difundidos. Puntualmente, 44% de los periodistas encuestados identificaron de manera espontánea distintos mecanismos de captura sobre los contenidos como el principal problema del periodismo en el país. A esto se suma la inquietud por estándares profesionales decrecientes, lo que a juicio de los periodistas, responde tanto a las lógicas comerciales que permean las operaciones de los medios como a cambios tecnológicos que no han hecho más que reforzarlas.

En su edición de 2017, la Encuesta Estado del Periodismo Nacional contempló una innovación metodológica en relación con ediciones anteriores, pues se tomó la decisión de iniciar el instrumento con dos preguntas abiertas sobre los principales problemas y fortalezas del periodismo en el país, con la finalidad de construir inductivamente un diagnóstico sobre el estado de la profesión por parte de aquellos

periodistas que trabajan en medios de comunicación. Así, este capítulo se informa del análisis de esas respuestas para presentar y discutir los elementos centrales del diagnóstico realizado por los periodistas chilenos en la última EEP. Con esta base empírica, se sostiene que el diagnóstico sobre la práctica periodística realizada por los periodistas chilenos da cuenta de una serie de afectaciones que dialogan con las principales categorías de análisis del concepto de captura mediática, lo que pone en tela de juicio los niveles de pluralismo informativo presentes en los medios de comunicación masivos, y por extensión, los derechos informativos de quienes interactúan con ellos.

Explorando la relación entre medios capturados y práctica periodística

El término “captura” ha sido adoptado de modo relativamente reciente por los estudios sobre medios y comunicación. No obstante, su uso es extendido en la literatura económica¹ para referirse a prácticas de influencia concertada e indebida de un sector sobre otro. Por ejemplo, prácticas de “captura regulatoria”, en las que entidades que cumplen funciones reguladoras establecen relaciones excesivamente cercanas con las industrias que deben regular. O prácticas de “captura estatal”, referidas a la capacidad de redes corporativas de modelar decisiones políticas y marcos normativos en beneficio propio. En esta misma línea, la captura mediática se refiere a mecanismos de presión sobre los medios de comunicación, ejercidos tanto por actores políticos como por actores corporativos, y que resultan en una capacidad disminuida de aquellos medios “capturados” para informar a la ciudadanía de acuerdo con criterios autónomos.

Así, la captura mediática dista de ser un fenómeno exclusivo de regímenes autoritarios; por el contrario, estudios comparativos observan el fenómeno de modo empírico en sociedades democráticas, donde los incentivos de las élites para capturar el output de los medios son

¹ El economista George Stigler, autor de “*The theory of economic regulation*” (1971) es uno de los primeros proponentes del término.

mayores que en regímenes autoritarios (Petrova, 2008). En el contexto Latinoamericano, el término liberal-capturado que proponen Guerrero & Márquez-Ramírez (2014a), recoge explícitamente esta paradoja y define a los sistemas mediáticos de la región a partir de la existencia de mecanismos de captura en sistemas de medios predominantemente liberales. Al beneficiar intereses políticos y económicos específicos, la operación de estos sistemas pone en tela de juicio las expectativas normativas puestas sobre medios de comunicación que operan en mercados supuestamente libres de influencias externas.

Una revisión de la literatura especializada permite identificar dos dimensiones complementarias del fenómeno de captura mediática. Por una parte, el fenómeno se ha estudiado, discutido y explicado en conexión con las características estructurales de los entornos donde los medios se insertan. Por otra, aunque en menor medida, el fenómeno se ha abordado desde el punto de vista de las prácticas asociadas a la captura mediática, especialmente en el ámbito periodístico. A continuación, abordaremos ambas dimensiones de manera breve y las relacionaremos con el caso chileno a fin de establecer en qué medida los antecedentes disponibles permiten hablar de un escenario favorable a la captura mediática en este contexto nacional.

Condiciones estructurales de la captura mediática

La investigación desarrollada en torno a captura mediática destaca que ciertas características estructurales, tanto de los sistemas de medios como de distribución de la riqueza, facilitan o dificultan este fenómeno. Besley & Prat (2006) plantean que el pluralismo mediático provee protección efectiva contra la captura de los medios. Por el contrario, se presume que en sistemas poco plurales serán menos los actores mediáticos que deben ser presionados o capturados para modelar la cobertura de determinados temas, lo que facilitaría esta práctica. Asimismo, estos autores exponen que otro agente protector contra la captura mediática son las estructuras de propiedad desconcentradas e independientes del poder político.

Estas dos características identificadas en la literatura (falta de pluralismo y concentración en la propiedad de los medios), están presentes en el sistema de medios de comunicación chilenos. La concentración de propiedad y sus consecuencias para la calidad y diversidad en el debate público han sido problematizadas por décadas y explicadas como consecuencia de acciones e inacciones de la esfera política respecto de la configuración de las distintas industrias de medios de comunicación (Sunkel & Geoffroy, 2002). Las estructuras de propiedad de los principales medios de comunicación están ancladas en el mercado, por lo que son relativamente independientes del poder político. No obstante, son altamente concentradas. En el caso de Chile, esta concentración no es de tipo conglomeral como en otros países de la región, sino vertical: pocos actores dominan las distintas industrias (prensa escrita, televisión, radio, telefonía etc.) de forma preponderante. De esta forma, en los estudios comparativos a nivel Latinoamericano, Chile destaca por ser un país que presenta niveles de concentración mediática superiores al promedio de la región (Becerra & Mastrini, 2017).

Uno de los elementos centrales de la discusión sobre captura mediática es que no se limita el fenómeno de captura a las élites políticas gubernamentales, sino que se extiende hacia otras élites, particularmente corporativas. Una posibilidad de captura mediática por elites económicas se produce a través de la propiedad de los medios. Respecto a esto, Cárdenas & Robles-Rivera (2018) demuestran que cuando los medios de comunicación están insertos a través de su propiedad en redes corporativas altamente conectadas entre sí, se favorece la captura mediática por parte de estos actores, logrando obstaculizar la circulación de contenidos desfavorables a sus intereses, por ejemplo, en discusiones sobre política tributaria. El caso chileno no está lejos de este escenario, ya que entre los principales operadores de medios de comunicación destaca la presencia de grupos económicos con intereses transversales en la economía nacional. Este es el caso, por ejemplo, de los grupos Edwards y Saieh, que controlan la prensa escrita en todo el territorio nacional, o de los grupos Bethia y Luksic, controladores de dos importantes canales de televisión abierta; estos actores tienen presencia en el retail, la banca, la minería, entre otros sectores.

Sin embargo, la propiedad no es el único mecanismo de captura por parte de las corporaciones. Corneo (2006) afirma que una multiplicidad de actores tiene incentivos y capacidad económica para capturar a organizaciones mediáticas, y además constata que la concentración de la riqueza favorece este tipo de dinámicas, al haber un número reducido de actores corporativos de gran poder económico. En una línea similar, a través del desarrollo de un modelo económico, Petrova (2008) analiza y demuestra que a mayores niveles de inequidad económica disminuye la independencia mediática, aspecto especialmente marcado en sociedades democráticas donde existen mayores incentivos para que los dueños de la riqueza intenten moldear el debate público por esta vía. Este es un punto importante y que será retomado posteriormente: la existencia de medios capturados es más probable en sociedades desiguales y con tendencia a la concentración de la riqueza en pocas manos, característica propia del caso chileno donde el 1% más rico de la población captura el 33% de los ingresos que genera la economía nacional (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2017). Así, asumiendo las limitaciones de una reseña breve como la presentada en esta sección, es plausible afirmar que, en sus aspectos fundamentales, el caso chileno presenta condiciones que facilitan el desarrollo de mecanismos de captura mediática en el nivel estructural.

Captura mediática y ejercicio periodístico

Debido a que existe poca teorización o trabajos empíricos que los conecten de manera explícita, el vínculo entre captura mediática y prácticas periodísticas debe hacerse con cautela. Como se discutió anteriormente, los mecanismos de captura mediática se ven posibilitados por procesos de orden estructural resultantes de características políticas y económicas, traducidas en iniciativas de acción directa e indirecta sobre los medios de comunicación y quienes trabajan en ellos. De hecho, la premisa subyacente a los trabajos que enfatizan el rol de variables estructurales sobre los niveles de captura mediática es que, *como sea que estos mecanismos se activen*, existen efectos concretos y observables en el contenido de aquellos medios que reciben aquellas presiones (Besley & Prat, 2006; Corneo, 2006; Petrova, 2008).

En el contexto chileno, el periodismo ha sido caracterizado como un campo profesional precario, que ha encontrado dificultades históricas para afirmar su autonomía profesional (Cabalin-Quijada & Lagos-Lira, 2009; Faure et al., 2011; Gronemeyer, 2002; Orchard, 2018) y que percibe influencias económicas y políticas en su trabajo de un modo más agudo que otras cohortes de profesionales del periodismo en el mundo (Hanitzsch & Mellado, 2011). De esta forma, el desarrollo del campo profesional periodístico al interior de medios capturados se asocia a un riesgo de instrumentalización y limitación de la autonomía profesional de los periodistas (Hallin & Papathanassopoulos, 2002; Nielsen, 2017). Como discuten Guerrero & Márquez-Ramírez (2014b), esta tendencia a la instrumentalización es sin duda, multifactorial, y responde en parte a fenómenos exógenos a los medios tales como la polarización política, el clientelismo, las crisis económicas o la debilidad del Estado de derecho; no obstante, se expresa al interior de los medios en la forma de prácticas periodísticas que sirven a las élites y no a la ciudadanía.

Por una parte, en el nivel organizacional se observan prácticas que responden a la necesidad de atraer y retener avisaje. La investigación disponible discute con datos empíricos de qué manera la dependencia de estos recursos se puede traducir en tensiones entre las áreas comerciales y editoriales de los medios, expresándose en cobertura favorable hacia avisadores importantes del ámbito gubernamental (Di Tella & Franceschelli, 2011; Young, 2006) y corporativo (Lagos et al., 2012). En última instancia, este tipo de hallazgos sugiere vías por medio de las cuales los mecanismos de captura redundarían en afectaciones a la libertad de prensa, lo que opera en detrimento al derecho a la información de los ciudadanos que interactúan con estos medios.

En el nivel individual, también existen formas sutiles (y por ello resilientes) de captura mediática, como la “captura cognitiva” que plantea Stiglitz (2017) y que se relaciona con la afinidad que suele desarrollarse entre los periodistas y los frentes noticiosos que cubren. Por ejemplo, en la medida en que los profesionales que reportean sobre economía se relacionan cotidianamente con actores del sistema económico, comienzan a adoptar, o al menos a replicar, sus puntos de vista, creencias o sistemas valóricos. Existen investigaciones en el contexto anglosajón (Usher, 2017) y latinoamericano

(Pedroso & Undurraga, 2018) que respaldan empíricamente esta idea. En otros frentes como la política, la autonomía periodística también aparece restringida por la pertenencia a una comunidad pequeña de actores que interactúan de manera cotidiana e intensiva, y cuyas relaciones deben cuidarse y proyectarse en el tiempo (Orchard, 2017).

Al ser consultados acerca de los principales problemas de la profesión en Chile, los periodistas describen en su discurso características consistentes con un sistema de medios capturado, lo que se constituye como el principal obstáculo para el desarrollo del periodismo nacional y que plantea una serie de interrogantes acerca de su rol social. El análisis inductivo que se presenta a continuación ofrece indicaciones claras de cómo estas condiciones son percibidas como problemáticas y presentes en el medio. Adicionalmente, y de manera central para el argumento aquí planteado, los datos levantados ofrecen indicaciones respecto del modo en que las características de un sistema de medios capturado se expresan en restricciones a la práctica periodística y en un deterioro percibido de sus estándares profesionales.

Diagnóstico de debilidades: el periodismo capturado

Ante la pregunta ¿Cuál cree usted que es el principal problema al que se enfrenta el periodismo actualmente en Chile?, emergen varias narrativas complementarias respecto a las principales falencias de la práctica periodística. La primera y la más prevalente, es la idea de que los medios establecen una relación problemática con el poder político y económico, la cual tiene consecuencias para la calidad de los contenidos que se difunden a través de los mismos. En segundo lugar, se identifican áreas deficitarias a nivel de estándares y prácticas periodísticas, las que resultan difíciles de modificar en tanto son prácticas reforzadas por cambios tecnológicos y modelos comerciales que sustentan el ejercicio periodístico. En conjunto, estas deficiencias se traducen en un debilitamiento de la relación entre periodismo y sociedad. A continuación, se describen brevemente estas narrativas.

Variables estructurales: relación con el poder y captura de contenidos

Un 44%² de los periodistas encuestados instalan como su principal preocupación la relación de los medios de comunicación con el poder político y económico. Según el sondeo, parte importante de este vínculo problemático se explica por la concentración en la propiedad de los medios de comunicación, así como por los intereses representados por los dueños de los principales medios. En otras palabras, los periodistas establecen un nexo entre la propiedad de los medios y limitaciones de tipo editorial, lo que remite a ideas clave de la literatura sobre medios capturados. Esta relación se establece en el discurso periodístico, pues al mencionar la propiedad de los medios, frecuentemente se presenta en conjunto con menciones a la falta de pluralismo y la baja diversidad editorial de los principales medios del país, la que se expresaría en cierta homogeneidad de las líneas editoriales.

De esta forma, los periodistas vinculan la propiedad de los medios con la calidad de la información que se pone a disposición del público, como señala la siguiente cita, referida a la dificultad de que lo “propiamente periodístico” se imponga respecto de otras consideraciones:

“*[El principal problema del periodismo es]* “Los dueños de los medios, que dirigen los contenidos hacia sus intereses. Y los avisadores, que también eligen dónde vender sus productos y, eventualmente, pueden provocar censura. Falta pluralismo real y condiciones dignas de trabajo en todos los medios, no sólo en las grandes empresas periodísticas. El problema es que existan “empresas” periodísticas, que funcionen en torno al ranking, las ventas, el rating y no por intereses propiamente periodísticos” (Periodista, mujer, prensa escrita).

Es interesante la referencia a aquello que es propio de la práctica periodística —que se repite en las respuestas entregadas— en cuanto se refiere a las lógicas profesionales que orientan el trabajo cotidiano: la toma de decisiones sobre

² Los porcentajes mencionados se refieren a la incidencia de las temáticas discutidas en la muestra total de encuestados. Los encuestados tenían la posibilidad de referir a más de un tema, por ello los porcentajes mencionados no suman 100% sino que son indicativos de la prevalencia de los argumentos en la muestra.

qué temas son de interés público, cómo abordarlos y jerarquizarlos. La literatura sobre rutinas periodísticas reconoce que estas lógicas profesionales o editoriales son usualmente negociadas en contextos institucionales frente a lógicas externas, en este caso la defensa de intereses económicos. Además, la prevalencia de referencias espontáneas al tema de la propiedad de los medios de comunicación (28% de la muestra) revela que la economía política de la industria de medios de comunicación chilenos es percibida por los periodistas como un modelador de los contenidos que se difunden en éstos. La asociación que hace la periodista citada entre estructuras de propiedad y falta de pluralismo se repite en las respuestas de los encuestados, como se ilustra en las siguientes citas:

“[El principal problema del periodismo es] la concentración de actuales medios en manos de dueños privados que coartan temas de la contingencia” (Periodista, hombre, televisión abierta).

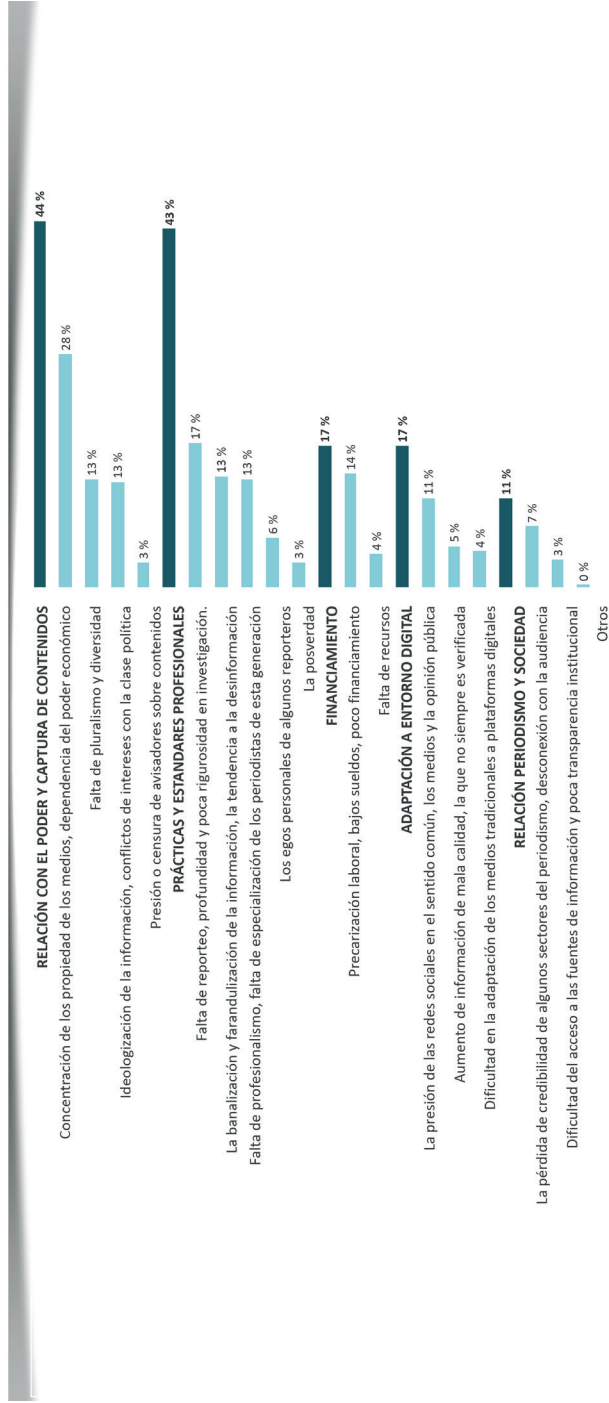
“[El principal problema del periodismo es] la concentración de medios, que genera falta de pluralidad ideológica. Producto de esto, la ciudadanía se informa sólo de ciertos hechos desde una mirada específica (generalmente ligada a la derecha)”. (Periodista, hombre, medio digital).

El análisis de los datos recogidos, da sustento a la idea de que las consecuencias de la concentración de propiedad en actores corporativos con intereses transversales en la economía del país, se expresa principalmente en limitaciones al tipo y tenor de los contenidos que se difunden en estos medios. Estas limitaciones se expresarían en dos dimensiones complementarias: la primera, referida a los intereses –políticos o comerciales- de los dueños de los medios de comunicación, intereses que son protegidos por acción u omisión informativa; y la segunda, relacionada con la capacidad de presión de los avisadores que invierten en estos medios, propia de modelos de negocios sustentados sobre las ventas de publicidad que constituyen casi la totalidad de los casos en el mercado mediático chileno.

Figura 3

Menciones espontáneas a pregunta sobre principales problemas del periodismo

¿Cuál cree Ud. que es el principal problema al que se enfrenta el periodismo actualmente en Chile? (respuesta múltiple)



Fuente: Encuesta Estado del Periodismo Nacional (UAH, 2017)

Los periodistas perciben a los medios en los que se desenvuelven como insertos en una red de relaciones políticas y económicas que se desarrollan en un plano distinto al propiamente periodístico pero que, sin embargo, lo limitan seriamente y se manifiestan en un bajo nivel de pluralismo informativo:

“[El principal problema del periodismo es la existencia de] estrechos vínculos de dueños y directores de principales medios con grupos de poder político-económico que transan contenidos para no tocar determinados intereses; los cada vez más extensos “puntos ciegos” para los periodistas (...)” (Periodista, hombre, radio).

Esta falta de pluralidad se ve reforzada por el tamaño reducido de la industria de medios. Los periodistas señalan que existen pocos medios de comunicación y los principales medios actúan bajo lógicas similares, lo que se traduce en una oferta de contenidos limitada y homogénea. A esto se suman las limitaciones del modelo de negocios sobre el cual operan los medios de comunicación, el que actuaría reforzando las mismas dinámicas. Así como las estructuras de propiedad de los medios se observan como una amenaza hacia lo “propiamente periodístico”, también lo son los mecanismos de financiamiento que sustentan a los medios, como lo señala de forma escueta un editor que trabaja en prensa escrita:

“[El principal problema del periodismo es] el deterioro progresivo y constante de la inversión publicitaria y [con ello] la pérdida del valor del contenido estrictamente periodístico”

Este punto, que se retomará en la discusión, es relevado por los periodistas desde múltiples perspectivas y apuntan al corazón de la crisis de la industria de medios tradicionales y sus consecuencias para el valor social y económico del trabajo periodístico; en última instancia, este valor es el que se pone en tela de juicio en contextos de alta competitividad por obtención de recursos publicitarios repartidos entre una mayor cantidad de plataformas.

Variables internas: deterioro de prácticas y lógicas institucionales

Otra narrativa prevalente en el diagnóstico sobre problemas en el ejercicio periodístico es la del deterioro de estándares profesionales, entendidos como referencias a expectativas sobre las características que tiene o debería tener la labor periodística en sus expresiones y prácticas cotidianas. Este proceso es discutido en conjunto con el impacto que tienen los cambios tecnológicos y los modelos comerciales sobre la labor periodística. Vale decir que los periodistas declaran que algunos de los procesos que impactan a los medios en tanto campo institucional se expresan en un detrimento en las prácticas periodísticas. Acorde a esto, 43% de las respuestas de los encuestados se refiere al deterioro de estándares profesionales como uno de los mayores problemas del periodismo en Chile, haciendo énfasis en la calidad de prácticas de reporte y producción de contenidos. Se trata de una mirada hacia adentro que reviste interés para este análisis en tanto ayuda a delinear aquello que se considera propio e impropio de una buena práctica periodística.

Las limitaciones más frecuentemente identificadas apuntan a la superficialidad observada en las prácticas de reporte, falta de relevancia de los temas que se trabajan y publican, poca profundidad y escasez o ausencia de mecanismos de verificación de información. En ocasiones, estos problemas se explican en el relato de los periodistas por limitaciones formativas (con referencias a periodistas, particularmente jóvenes, con formación inadecuada o insuficiente). No obstante, las falencias en el reporte se discuten como un problema transversal. Menciones a la “falta de rigurosidad”, “poca imaginación” o “publicación de temas que no son noticia” se repiten en respuestas como las siguientes:

“[El principal problema del periodismo es] La falta de rigor y de imaginación para encontrar temas de verdad importantes”.
(Editor, hombre, prensa escrita)

“El principal problema, es la poca selección de noticias y [falta] de criterio. Ahora cualquier información banal se puede transformar en noticia y eso nos genera desinformación”. (Periodista, mujer, prensa escrita)

Las transformaciones tecnológicas, y en particular las redes sociales, son mencionadas en un 17% de la muestra como el principal problema del periodismo, siendo descritas como agentes nocivos para la calidad del trabajo periodístico. Los periodistas describen a las redes sociales como un agente disruptivo, toda vez que suponen acceso a volúmenes de información no verificada, y, por ende, riesgosa. De esta forma, la integración de redes sociales al trabajo periodístico parece modificar e imponer nuevas rutinas, entre otras cosas debido a la velocidad e intensidad que se imprime a la competencia entre medios de comunicación, la que va aparejada de una rápida devaluación de lo noticioso. Esta alteración de las temporalidades incrementaría las posibilidades de publicar información errónea o irrelevante. Una periodista que trabaja en un medio digital lo explica así:

“Las nuevas tecnologías generan que surjan nuevos actores como redes sociales que están siendo los preferidos por la audiencia para informarse. Si bien puede haber contenido serio y bueno en redes sociales, muchas veces circulan noticias falsas o poco rigurosas y no hay nadie que pueda regularlas. Eso genera contenidos cada vez peores. Además, la inmediatez que se necesita para atraer público y ser los primeros genera contenidos hechos a la rápida, sin contexto, etc.”

Además, llaman la atención las críticas al rol asumido por algunos periodistas en este ambiente informativo, especialmente la tendencia a que algunos profesionales se vuelvan opinantes y antepongan su imagen a la de los contenidos que reportan. Un periodista de prensa escrita lo describe como un nuevo “sensacionalismo moral”, mientras que otro profesional afirma que “la tentación de priorizar la pauta en función del clic fácil y el rating ha conducido a la “proliferación de una casta periodística opinóloga y moralizante”. Estas críticas al “excesivo protagonismo” que adquieren

algunas figuras o al posicionamiento explícito de los periodistas sobre temas de contingencia, nuevamente se vinculan con un descentramiento o desestabilización en relación con aquello que se considera “propiamente periodístico”. La sobreabundancia informativa y la necesidad de destacar con información llamativa introduce, según estas respuestas, un efecto distorsionador con impactos directos sobre conceptos que históricamente se encuentran al centro de lo que define la labor periodística como imparcial y objetiva, la definición de aquello que es noticia y el rol del periodista como un actor que aporta información socialmente relevante.

En el discurso de los periodistas, esta influencia disruptiva del cambio tecnológico se identifica como un proceso causal en la baja de estándares profesionales, y que es confluyente con los imperativos comerciales que regulan el accionar de los medios. Las “malas prácticas” como reportear en redes sociales, reproducir información de mala calidad, renunciar a lo relevante en pos de lo sensacional, no recurrir a las fuentes directamente, o cometer errores por publicar primero, responden a la necesidad del medio por sobrevivir a la competencia. Los requerimientos de llamar la atención en plataformas digitales o generar contenidos susceptibles de viralizarse en redes sociales serían solo nuevas expresiones de viejos problemas de la práctica periodística, como son la necesidad de negociar estándares profesionales en organizaciones que sustentan sus modelos de negocio en la venta de audiencias a avisadores.

Adicionalmente, un 17% de los encuestados se refiere a la precarización del trabajo periodístico como el principal problema que enfrenta el gremio. Este fenómeno también se asocia a contenidos de mala calidad, aunque el énfasis está puesto en la falta de recursos: profesionales mal pagados, con mayores cargas laborales y demandas crecientes sobre generación de contenidos, difícilmente serán capaces de revertir las tendencias anteriormente discutidas. Menciones a la precariedad del trabajo periodístico

fueron identificados por distintos encuestados. Ante esto, una periodista de prensa escrita señala que “los pagos o sueldos no van en la línea con el trabajo que se realiza. [El principal problema del periodismo en Chile es] la precarización de la labor periodística”. Otro profesional empleado en televisión abierta complementa y señala que además de responder a condiciones precarias, el trabajo periodístico “es mal valorado o poco entendido por la población chilena”.

El público piensa que la sociedad ya no necesita el periodismo. Cree que las opiniones que circulan en las redes sociales son tan válidas como el ejercicio de investigación y reportaje que hace el periodista. En este escenario, el público poco informado es presa de las noticias falsas y la posverdad. (Periodista, hombre, prensa escrita).

Finalmente, otro tema detectado en las respuestas de los periodistas es justamente la desconexión y baja credibilidad de la profesión ante la sociedad chilena (11%), siendo evidenciada una preocupación por la discordancia entre aquello que es jerarquizado en el contexto de decisiones editoriales y las demandas ciudadanas. Estas inquietudes permiten delinear aquello que se considera propio e impropio en el ejercicio de la profesión, revelando que quienes la integran se ven involucrados en un proceso permanente de cuestionamiento, redefinición y defensa de los límites de la profesión periodística; este ejercicio se complejiza al estar en un contexto de precarización económica y una aparente devaluación social del gremio, que expone las vulnerabilidades institucionales dentro de las cuales se desenvuelven gran parte de los periodistas chilenos.

Diagnóstico de fortalezas: mecanismos de resistencia y reinención

Al ser consultados sobre las principales fortalezas del periodismo en Chile, los periodistas mencionan en sus respuestas a los profesionales y medios de comunicación que apuestan por

la investigación seria y profunda de temáticas de interés público, destacando experiencias de denuncia de casos de corrupción política, colusiones entre la política y el poder económico, así como experiencias investigativas con el periodismo de datos. El 30% de los encuestados identifica al periodismo de investigación como la tendencia más importante dentro de la profesión; así, ante la pregunta ¿Qué cree usted que se está haciendo bien en el periodismo chileno actualmente?, las respuestas destacan el compromiso con una producción periodística no cortoplacista, así como los esfuerzos por mantener o crear áreas de investigación. Las siguientes citas ilustran ese tipo de respuestas.

[Lo que está haciendo bien el periodismo hoy es] Investigación, especialmente en el área de financiamiento irregular de la política y otros casos que involucran la probidad de las autoridades públicas (Editor, hombre, televisión abierta)

[Lo que está haciendo bien el periodismo hoy es] Que a pesar de la presión por publicar cuanto antes para golpear, hay periodistas, editores y medios dispuestos a hacerse esas preguntas. En mi opinión, es el periodismo que va a perdurar. (Periodista, mujer, revista)

De igual forma en que se destaca el periodismo de investigación, las respuestas son claras en términos de la excepcionalidad de estos espacios, lo que se destacan son “algunos medios” o “aquellos proyectos” que optan por cierta clase de contenidos, como se puede observar en la siguiente respuesta:

Hay mayor investigación y desarrollo de crónicas que en la década pasada, aunque siento que aún es baja comparada con la prensa que tienen países con mayor desarrollo, como Estados Unidos o la misma España. Hay también un mayor espíritu fiscalizador, pero esto se relaciona aún mucho con la línea editorial del medio, lo que hace que la cancha sea dispareja. (Editor, hombre, diario).

Así como se destaca a los medios que buscan estrategias para desarrollar productos periodísticos de corte investigativo, existe conciencia extendida de su baja frecuencia y de las dificultades que este tipo de producción periodística conlleva, particularmente por los recursos que demanda. Así lo plantea la siguiente respuesta: “el poco periodismo de investigación que existe en Chile sí lo está haciendo bien, el problema es que los medios no se la juegan por ese tipo de trabajos por la cantidad de tiempo que implica. (Periodista, mujer, medio digital). Además de esto, el 20% de los encuestados destaca complementariamente la mayor capacidad fiscalizadora del periodismo, y el mayor uso de las leyes de Transparencia como mecanismo de búsqueda de información, denuncia y fiscalización:

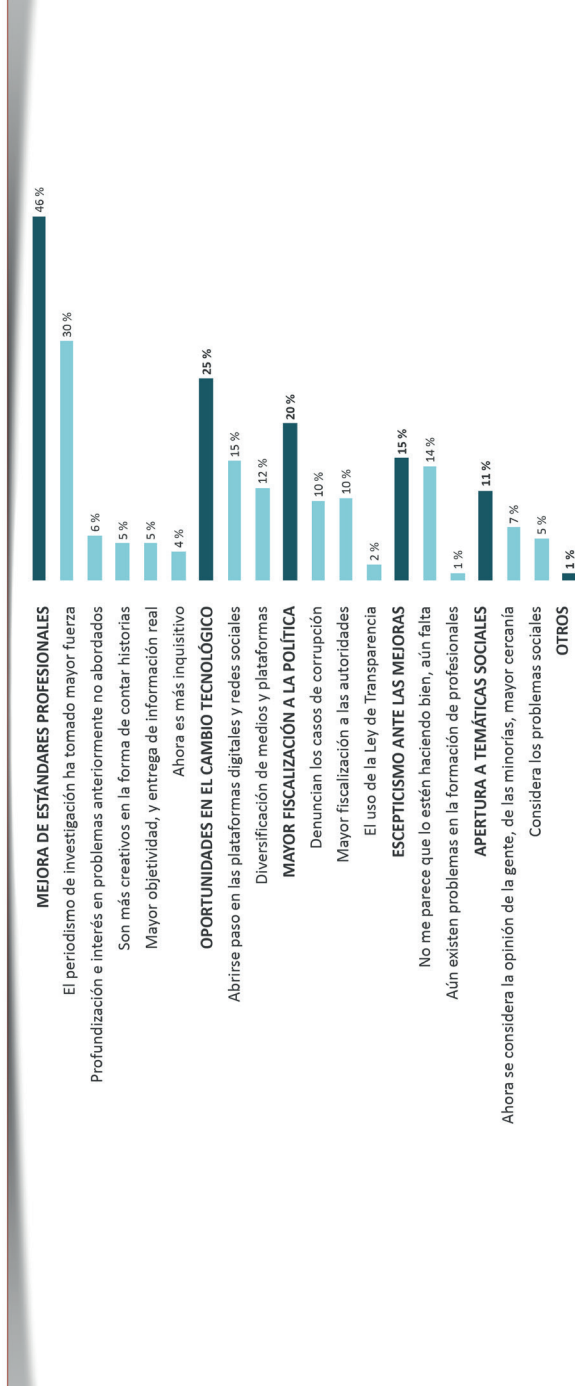
La verdad es que, dentro de todo, el periodismo actual, gracias al destape de los casos de corrupción, la ley de transparencia, las bases de datos en red, la información que se sube a distintas plataformas, hacen que haya mejorado un poco en relación a lo que fueron los 90's y los dosmiles. (Editor, hombre, televisión abierta).

Respuestas como estas demuestran una alta valoración del rol del periodismo como agente de fiscalización al poder en un sistema democrático, pues se valora que se expongan los abusos y casos de corrupción, que se escrute el poder político y económico, y se entiende que estas labores reconectan al periodismo con su rol social y cultural más clásico.

Figura 4

Menciones espontáneas a pregunta sobre principales aciertos del periodismo

¿Y qué cree Ud. que se está haciendo bien en el periodismo chileno actualmente? (respuesta múltiple)



Fuente: Encuesta Estado del Periodismo Nacional (UAH, 2017)

Un 25% de los periodistas destaca como aspectos positivos las oportunidades de desarrollo de contenidos asociadas a una mayor diversidad de plataformas y herramientas tecnológicas. No se aplaude la transmedialidad *per se*, sino el hecho de que ésta ofrezca oportunidades de profundización y diversificación de la oferta informativa en medios existentes, así como la creación de nuevos medios de comunicación.

El periodismo ha sabido adecuarse a las plataformas digitales, y abrirse a explorar de forma más profunda la investigación, en plataformas tan complejas como la TV abierta. Por otra parte, los medios nativos digitales han explorado vetas mucho más independientes y libre-pensantes, que las versiones web de los medios tradicionales. (Periodista, mujer, medio digital)

En este tipo de respuestas es claro, nuevamente, que el impacto positivo del cambio tecnológico se asocia a medios de comunicación y esfuerzos periodísticos que logran desviarse de la norma. Se destaca que estos esfuerzos se dan fuera de los medios tradicionales, es decir, en “nuevos medios”, “medios digitales” o “medios locales”. Además, se valora que el desarrollo de plataformas digitales abre condiciones de posibilidad para nuevas maneras de hacer periodismo; incluso en el caso de medios existentes, la adaptación a nuevos formatos se presenta como una necesidad de ajustar contenidos y lenguajes, lo que redundaría en una ampliación o diversificación de audiencias.

El análisis de estas respuestas ofrece la posibilidad de acceder a una reflexión colectiva que, en última instancia, cuestiona las fronteras del ejercicio periodístico y su valoración social. Esto es especialmente claro en las siguientes respuestas, donde se enfatiza que el escenario actual promueve una reflexión –hacia adentro de la profesión y también a nivel social– acerca de qué se espera del periodismo y los periodistas.

[Lo que está haciendo bien el periodismo hoy es] el proceso de repensarse y auto-cuestionarse cómo adaptarse a nuevos escenarios. Es necesario. (Editor, radio)

[Lo que está haciendo bien el periodismo hoy es] dejar en evidencia que no todo lo dicho en los discursos es verdad, que Facebook y Twitter son grandes herramientas, pero está advirtiéndole de la necesidad del ejercicio del periodismo real, más allá del formato en que se realice. (Periodista, hombre, radio)

La cercanía con temas ciudadanos y fenómenos culturales y sociales de relevancia pública son mencionados por alrededor del 11% de los periodistas encuestados como una de las principales fortalezas del periodismo actual. En este tipo de respuestas se destaca la capacidad de los periodistas por procesar temas de interés ciudadano como la migración, la igualdad de género o la tecnología. Sin embargo, es relevante señalar que un 15% de los periodistas encuestados consideran que no existen aspectos positivos a destacar. El análisis de este tipo de reacciones, pone en el centro un cuestionamiento profundo al rol del periodista y las condiciones en las cuales se desempeña. Un editor de diario lo sintetiza de este modo: “Hay un esfuerzo enorme de parte de los periodistas. Los medios no están a la misma altura”. Una idea similar se identifica en lo que plantea otra encuestada:

Creo que lo bueno está dado por los propios periodistas, los que están comprometidos con su profesión. Pero me atrevería a decir que no hay una formación enfocada al problema al que se enfrentan los egresados al trabajar en “empresas” periodísticas. Tampoco a pelear contra los límites que las mismas imponen. Hay muchos periodistas, incluso de nuevas generaciones, que siguen órdenes y no tienen principios claros y fuertes con respecto al rol que juegan en la sociedad. (Periodista, mujer, diario)

Estas respuestas hacen explícita la tensión existente entre los periodistas y los medios dentro de los cuales se desenvuelven, y enfatizan en que los esfuerzos personales no son suficientes frente a un tipo de organización del sistema mediático que limita el accionar periodístico de manera cotidiana y sostenida.

Discusión: medios capturados y práctica periodística

El análisis de las respuestas de los periodistas sobre los principales problemas y fortalezas del periodismo chileno actual, permiten identificar con claridad puntos de tensión en relación con la práctica periodística, así como su significado y sentido social. Los periodistas enfatizan las influencias negativas que tienen sobre la autonomía editorial factores como la concentración de propiedad, las presiones por parte de redes políticas y corporativas, las demandas de avisadores e inclusive la mala adaptación al cambio tecnológico. Por otro lado, en el análisis de las fortalezas, los encuestados vuelven a hacer un juicio al *status quo*, en tanto valoran especialmente los espacios de diferencia y excepcionalidad: los pocos espacios donde se hace investigación y se utilizan las herramientas de fiscalización, así como los contados nuevos medios que logran operar bajo lógicas institucionales diferentes a las de la industria de medios tradicionales.

Con todo, a partir del análisis de respuestas puede construirse un argumento doble. En primera instancia, el análisis presentado se puede interpretar como un cuestionamiento de los periodistas a los modelos sobre los cuales se ejerce el periodismo y que redundan en contenidos constreñidos por las características de esos modelos. En segundo lugar, se evidencia una discusión acerca del rol del periodismo y un riesgo de desvalorización del trabajo periodístico, lo que obliga a replantear sus modos de desarrollo. Así, el diagnóstico de los periodistas chilenos describe una práctica periodística restringida por un sistema mediático resistente al cambio desde el punto de vista de sus estructuras. Por esto, planteamos que la captura mediática puede conducir a un periodismo capturado, toda vez que opera restringiendo la autonomía del campo periodístico. Si bien este concepto requiere un mayor desarrollo teórico, proponemos preliminarmente comprenderlo como un conjunto de limitaciones sobre la práctica periodística que se imponen en contextos de captura mediática.

El desarrollo del campo periodístico, y en particular su autonomía profesional, debe ser distinguido analíticamente del desarrollo

de los medios como instituciones, especialmente en el contexto latinoamericano, donde los sistemas mediáticos se consolidaron en una relación de dependencia del poder político y económico. Al ser consultados sobre los principales problemas del periodismo en Chile, los periodistas coinciden en su relato con las principales aristas relevadas por la literatura sobre captura mediática, en sus niveles estructurales: describen un periodismo limitado por la falta de pluralismo, la concentración de propiedad y las relaciones de dependencia con el poder en sentido amplio, a través de la defensa de intereses corporativos o de la necesidad de retener avisadores. Este relato sugiere que, así como se ha explorado el fenómeno de captura mediática como variable independiente con capacidad explicativa respecto del rumbo tomado por determinados procesos políticos (Cárdenas & Robles-Rivera, 2018; Corneo, 2006), también parece tener cierta capacidad explicativa respecto de las prácticas periodísticas en general y sobre la autonomía editorial de los periodistas en particular.

La literatura especializada reconoce que distintas lógicas institucionales confluyen en los medios de comunicación y que esto tiene consecuencias sobre el trabajo periodístico. Autores como Esser (2013) y Meyer (2002) se refieren a la confluencia de lógicas profesionales, comerciales y tecnológicas al interior de los medios de comunicación. Desde una perspectiva de lógicas institucionales, estas orientaciones para la acción y el relacionamiento entre actores no operan necesariamente en sincronía, sino que pueden entrar en confrontación. Otros autores como Asp (2014) y Landerer (2013) apuntan a otra línea divisoria, a nuestro entender más pertinente para el análisis que nos convoca, y es la tensión entre lógicas normativas y lógicas de mercado en el accionar de los medios de comunicación en tanto instituciones. Como sujetos que habitan y se desenvuelven profesionalmente al interior de los medios, los periodistas encuestados identifican una clara tensión entre aquello que el periodismo debería ser versus aquello que el periodismo es hoy en día, en el contexto de una industria mediática anclada en el mercado, capturada por intereses económicos y que sortea con dificultad los desafíos que surgen a partir del cambio tecnológico, una mayor competencia por el avisaje y audiencias decrecientes. Los periodistas

señalan que los estándares profesionales se deterioran como resultado de su negociación constante con imperativos comerciales, reforzados ante la proliferación de plataformas informativas.

En relación con la segunda parte del argumento enunciado con anterioridad, el análisis presentado plantea un cuestionamiento a la naturaleza de la práctica periodística en la actualidad, discusión reforzada con percepciones acerca de la desvalorización del trabajo periodístico, tanto en términos de la producción de un tipo de contenidos que los propios periodistas no valoran, así como en términos de la precariedad de condiciones laborales o la devaluación del rol del periodista a nivel social. Esta reflexión cobra especial relevancia en el contexto de la crisis económica desatada en la industria de los medios de comunicación chilenos con posterioridad a las elecciones presidenciales celebradas en noviembre de 2017 y que ha significado despidos de cientos de periodistas en los principales medios de comunicación del país³. Por lo tanto, este contexto de precarización económica de la industria mediática se ha visto acompañado por una devaluación tanto subjetiva como objetiva del trabajo periodístico, lo que sugiere que las aprehensiones esbozadas en la Encuesta Estado del Periodismo Nacional no han hecho más que acentuarse desde el levantamiento de datos.

En efecto, el periodismo ha sido caracterizado como un campo profesional en defensa permanente de sus fronteras (Carlson, 2015), por lo cual este diagnóstico puede interpretarse, y es lo que acá se propone, como un cuestionamiento colectivo respecto de qué es lo propio de la práctica periodística, cuáles son sus fronteras, su rol público y cómo puede defenderse. El análisis presentado expone que un contexto de captura mediática de larga data histórica, acoplado a una crisis reciente de la industria de medios, empuja a los periodistas chilenos a reconocer y redefinir los límites de su profesión para identificar mecanismos de defensa

3 El año 2018 representó el inicio de un ciclo de cierre de medios y despidos masivos en la industria de medios chilena, que ha significado el cierre de al menos 6 medios de comunicación (revistas *Punto Final*, *Qué Pasa*, *Hola* y *Cosas*, además del diario *La Hora* y la editorial *Televisa*, que publicaba 6 revistas), la jibarización o hibridación de medios (revista *Paula* y diario *Pulso*), además de reducciones masivas de personal en televisión, diarios digitales e impresos. Esta tendencia ha continuado en los años posteriores y se agudizó en contexto de pandemia.

de su autonomía profesional. Pese a que este estudio presenta limitaciones, ya que responde a una interpretación construida inductivamente a partir de percepciones expresadas por un conjunto de periodistas chilenos, creemos que permite identificar focos de conflicto y algunas prácticas que actuarían como mecanismos de defensa y legitimación del campo profesional periodístico, tales como el periodismo de investigación, la fiscalización al poder por medio del uso de herramientas de transparencia y el aprovechamiento de nuevas plataformas tecnológicas para establecer canales de reconexión con la ciudadanía.

De este modo, este análisis preliminar sugiere que para observar empíricamente las consecuencias del fenómeno de captura mediática en las culturas profesionales resulta de interés identificar, en primer lugar, las limitaciones percibidas sobre la autonomía periodística, así como aquellas prácticas que los mismos profesionales identifican y destacan como propias de la labor periodística y que actuarían como estrategias de resistencia del campo profesional frente a contextos de captura mediática. Además, dado que existe una relación dialéctica entre la práctica periodística y el sistema de medios que la contiene, creemos que un contexto generalizado de crisis de las industrias mediáticas está forzando reflexiones sobre la práctica periodística, aspecto que demanda atención por parte de la academia.

Reflexiones finales: periodismo restringido y derecho a la comunicación

El presente capítulo propone una reflexión en torno a la práctica periodística en Chile y el concepto de captura mediática. A modo de coda a este ejercicio, proponemos explicar por qué una discusión sobre la práctica periodística desde la óptica del fenómeno de captura mediática vincula al ejercicio periodístico con el ámbito del derecho a la comunicación, entendido este último como un ideal normativo complejo, que obliga a interrogar los procesos y políticas comunicacionales en nuestras sociedades desde una perspectiva de derechos humanos. Como plantean las distintas contribuciones contenidas en este volumen, el derecho a la comunicación articula

un conjunto de otros derechos relacionados, como son el acceso a la información, la libertad de opinión, la libertad de expresión y la libertad de difusión (Gumucio, 2018). Esta articulación excede el ámbito de las libertades individuales (Pasquali, 2012) y releva, en cambio, el derecho de los ciudadanos y grupos sociales a la información y el conocimiento (Martín Barbero, 2012).

Problemas relevados por los periodistas tales como la concentración de la propiedad de los medios, la falta de pluralismo y la dependencia de los medios del poder político y económico forman parte de fenómenos reconocidos en el ámbito latinoamericano como amenazas a la democracia. Como fue discutido con anterioridad, el fenómeno de captura mediática evidencia la paradoja entre sistemas de medios supuestamente liberales y a la vez severamente restringidos en sus niveles de pluralismo y libertad de expresión (Couso, 2012; Guerrero & Márquez-Ramírez, 2014a), problemáticas no siempre adecuadamente capturadas por los índices internacionales de libertad de expresión (Sapiezyńska & Lagos, 2016). De esta forma, al auscultar la relación entre captura mediática y práctica periodística ponemos de relieve las dificultades estructurales que este campo tiene para reclamar mayores niveles de autonomía profesional, lo que tiene consecuencias para la calidad de la información que circula entre las audiencias de estos medios. A lo anterior, de acuerdo con el diagnóstico de los periodistas, se suman otros fenómenos que también contribuyen al deterioro de estándares profesionales y a una distancia con temáticas de interés ciudadano.

Cuando los Estados miembros de la OEA ratificaron la creación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, creada al amparo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo hicieron en nombre de la “prensa libre”. La declaración, firmada en Santiago de Chile en 1998, señala: “coincidimos en que una prensa libre desempeña un papel fundamental [para la defensa de los derechos humanos] y reafirmamos la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión” (CIDH, 2015, pp. 5). Además, en su Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, la OEA vincula de forma explícita la libertad de prensa con el funcionamiento

de la democracia representativa⁴, idea replicada en instrumentos de referencia consensuados en foros internacionales como la Declaración de Chapultepec⁵, donde la libertad de prensa se discute en términos de un “derecho inalienable del pueblo” y una condición necesaria para la realización plena del principio de libertad de expresión y la democracia.

De esta forma, los asuntos identificados en este capítulo pueden problematizarse al menos en dos direcciones preliminares en relación con el derecho a la comunicación. En primer lugar, los argumentos construidos a partir del diagnóstico ofrecido por los periodistas chilenos previenen sobre los riesgos de colapsar a medios y periodistas en el concepto de prensa, al visibilizar que la captura de empresas periodísticas conlleva coacciones hacia la práctica periodística. Lo anterior nos invita a considerar la pregunta respecto de cómo dialoga la idea de un campo periodístico limitado por un sistema mediático capturado con el principio de libertad de prensa, con frecuencia confundido con libertad de empresa. En segundo lugar, la perspectiva del derecho a la comunicación nos obliga a tener en consideración las lesiones que estas restricciones representan para el ciudadano común y sus posibilidades de buscar y recibir informaciones, derechos reconocidos por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y ratificados por Chile a través de la Convención Americana de Derechos Humanos en 1990.

Gran parte de la investigación realizada a partir de la idea de captura mediática apunta a demostrar de qué manera la existencia de medios de comunicación capturados altera el desarrollo de procesos políticos y económicos, aspecto reforzado por el vínculo existente entre medios capturados, desigualdad e inequidades en la distribución de la riqueza (Corneo, 2006; Petrova, 2008). El análisis presentado en este capítulo sugiere nuevas líneas de indagación respecto del fenómeno de captura mediática, que se beneficiarían de mayor teorización e investigación a nivel latinoamericano. Por ello, este esfuerzo debe orientarse a determinar

4 Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&lID=2>

5 Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&lID=2>



en qué medida la constatación de rasgos de captura mediática limita la autonomía periodística, así como a detectar mecanismos a través de los cuales los periodistas resisten, desde su práctica cotidiana, un contexto de medios capturados como campo profesional. Este fenómeno requiere atención, en la medida en que tiene consecuencias directas sobre la calidad del debate público y, por extensión, de nuestras democracias.

Referencias

- Asp, K. (2014). News media logic in a New Institutional perspective. *Journalism Studies*, 15(3), 256–270.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015)*. Universidad Nacional de Quilmes, Observacom.
- Besley, T., & Prat, A. (2006). Handcuffs for the grabbing hand? Media capture and government accountability. *American Economic Review*, 96(3), 720–736.
- Cabalin-Quijada, C. & Lagos-Lira, C. (2009). Freedom of Expression and Journalism in Chile: Pressure and Repression. *Palabra Clave*, 12(1), 37–59.
- Cárdenas, J. & Robles-Rivera, F. (2018). The Role of Business Elite Networks and Media Capture in the Success or Failure of Redistributive Political Projects. In *Overcoming inequalities in a fractured world: between elite power and social mobilization*. Conference carried out in the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) International Conference 2018, Geneva.
- Carlson, M. (2015). The many boundaries of journalism. In M. Carlson & S. C. Lewis (Eds.), *Boundaries of Journalism. Professionalism, Practices and Participation* (1–18). Routledge.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos- Organización de los Estados Americanos.
- Corneo, G. (2006). Media capture in a democracy: the role of wealth concentration. *Journal of Public Economics*, 90(1–2), 37–58.
- Couso, J. (2012). El mercado como obstáculo a la libertad de expresión: La concentración de la prensa escrita en Chile en la era democrática. In B. Sorj (Ed.), *Democracia y medios de comunicación. Más allá del Estado y el Mercado* (109–142). Catalogos SRL.
- Di Tella, R. & Franceschelli, I. (2011). Government Advertising and Media Coverage of Corruption Scandals. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(4), 119–151. doi.org/10.1257/app.3.4.119

- Enikolopov, R. & Petrova, M. (2016). Media Capture: Empirical Evidence. In S. Anderson, D. Strömberg & J. Waldfogel (Eds.), *The Handbook of Media Economics* (687–700). North Holland.
- Esser, F. (2013). Mediatization as a Challenge: Media Logic Versus Political Logic. In H. Kriesi, S. Lavenex, F. Esser, J. Matthes, M. Bühlmann & D. Bochler (Eds.), *Democracy in the age of Globalization and Mediatization* (155–176). Palgrave Macmillan.
- Faure, A., Salinas, C. y Stange, H. (2011). El imperio del sentido común: influencia del sistema mediático sobre las prácticas profesionales de los periodistas 1970-2000. En *Sistemas de comunicación en tiempo de diversidad cultural*. Conferencia llevada a cabo en el I Congreso Mundial de Comunicación Iberoamericana CONFIBERCOM, Sao Paulo.
- Gronemeyer, M. E. (2002). Periodistas chilenos: El reto de formar profesionales autónomos e independientes. *Cuadernos de Información*, 15, 52–70.
- Guerrero, M. A. & Márquez-Ramírez, M. (2014a). *Media Systems and Communication Policies in Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Guerrero, M. A. & Márquez-Ramírez, M. (2014b). The “ Captured-Liberal ” Model: Media Systems, Journalism and Communication Policies in Latin America. *The International Journal of Hispanic Media*, 7, 1–12.
- Gumucio, A. (2018). El derecho a la comunicación: articulador de los derechos humanos. *Razón y Palabra*, 17(1 100), pp-pp. 207-233.
- Hallin, D. & Papathanassopoulos, S. (2002). Political Clientelism and the Media: Southern Europe and Latin America in Comparative Perspective. *Media, Culture & Society*, 24(2), 175–195.
- Hanitzsch, T. & Mellado, C. (2011). What Shapes the News around the World? How Journalists in Eighteen Countries Perceive Influences on Their Work. *The International Journal of Press/Politics*, 16(3), 404–426.
- Lagos, C., Cabalin, C., Checa, L. y Peña y Lillo, M. (2012). El periodismo y la libertad de prensa frente a una noticia icono: primeros resultados cualitativos. *Comunicación y Medios*, (25), 28–46.
- Landerer, N. (2013). Rethinking the Logics: A Conceptual Framework for the Mediatization of Politics. *Communication Theory*, 23(3), 239–258.

- Martín Barbero, J. (2012). Desafíos estratégicos: sociedad de la información y derechos humanos. En A. Vega Montiel (Coord.), *Comunicación y Derechos Humanos* (161-174). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Meyer, T. (2002). *Media Democracy: How the media colonize politics*. Cambridge.
- Nielsen, R. K. (2017). Media capture in the digital age. In A. Shiffrin (Ed.), *In the service of power: Media capture and the threat to democracy* (33–41). Center for International Media Assistance.
- Orchard, X. (2017). Autonomy Losses or Heightened Control? On the Limits of the Idea of Media Autonomy in the Mediatization of Politics Narrative. In O. Driessens, G. Bolin, A. Hepp & S. Hjarvard (Eds.), *Dynamics Of Mediatization: Institutional Change and Everyday Transformations in a Digital Age* (177–199). Springer.
- Orchard, X. (2018). Precarious balance: how journalists negotiate notions of autonomy in the trade-off with political actors. *Journalism Practice*, 12(4), 422–439.
- Pasquali, A. (2012). Derechos del hombre y comunicación en América Latina. En A. Vega Montiel (Coord.), *Comunicación y Derechos Humanos* (117–124). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pedroso, A. J. & Undurraga, T. (2018). The Elective Affinity Between Elite Journalists and Mainstream Economists in Brazil. *Journalism Studies*, 19(15), 2243–2263.
- Petrova, M. (2008). Inequality and media capture. *Journal of Public Economics*, 92(1–2), 183–212.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*.
- Sapiezyńska, E. & Lagos, C. (2016). Media freedom indexes in democracies: A critical perspective through the cases of Poland and Chile. *International Journal of Communication*, 10, 549–570.
- Stiglitz, J.E. (2017). Toward a taxonomy of media capture. In A. Shiffrin (Ed.), *In the service of power: Media capture and the threat to democracy* (9–17). Center for International Media Assistance.
- Sunkel, G. y Geoffroy, E. (2002). Concentración económica de los medios de comunicación. Peculiaridades del caso chileno. *Comunicación y Medios*, 13, 135–150.

-
- Usher, N. (2017). Making business news: A production analysis of The New York Times. *International Journal of Communication*, 11, 363–382.
- Young, S. (2006). Not biting the hand that feeds?: Media reporting of government advertising in Australia. *Journalism Studies*, 7(4), 554–574.

Medios y políticos en Guatemala: una apuesta por la captura del Estado¹

Silvio René Gramajo
Universidad Rafael Landívar, Guatemala
srgramajo@yahoo.com

Introducción

La historia de Guatemala, especialmente en los últimos 50 años, permite dar cuenta sobre las formas y contenidos que han sostenido la relación entre el sistema mediático y el político, siendo este último, como bien señalan Guerrero y Luengas (2013), el que permite entender la conformación de los medios, pues ha promovido y condicionado el marco legal y operativo en el cual discurre la labor comunicativa. Esta conexión podría acotarse si se plantea tomando como punto de partida la transición a la democracia iniciada a mediados de los 80. En ese entonces, Guatemala atravesaba un fenómeno político: el conflicto armado interno, que como señala Kruijt (1998), la desconfiguró social, económica y políticamente como nación. Es decir, el arribo a la democracia se origina en el marco de dicho conflicto, un hecho que no se puede soslayar al ser un factor determinante para entender la transición y la negociación de las nuevas reglas del juego (Munck, 1994;2002; Mazzuca, 2002).

Como muchos países de la región, Guatemala no es la excepción de haberse constituido como un Estado en donde han reinado las

¹ Este trabajo recoge parte de las reflexiones contenidas en el texto de Gramajo (2014a).

relaciones clientelares, corporativistas y patrimonialistas (Gramajo, 2014b), situación promovida por parte de los grupos políticos pero sostenida y favorecida por muchos otros actores, entre ellos los medios de comunicación. Esto ha generado serias dificultades para el desarrollo de prácticas informativas profesionales y el favorecimiento de la concentración de la propiedad (Mastrini y Becerra, 2009), así como la imposibilidad de aprobación e institucionalización de marcos regulatorios modernos que respondan a estándares y lineamientos para promover la tutela de derechos fundamentales, como el derecho a la información. Si bien la democracia ha abierto posibilidades para prácticas comunicativas más plurales y abiertas, así como el ejercicio de un periodismo más profundo, crítico e investigativo, esto no se refleja en la construcción de una opinión pública discursiva, ni mucho menos en la de una democracia deliberativa (Sampedro, 2000).

El modelo liberal capturado que plantean Guerrero y Márquez (2014)², permite analizar la situación de los medios desde dos variables: el “grado de eficiencia regulatoria” y la “función informativa”, ya que existe la tendencia hacia una desregulación y retraimiento de las facultades regulatorias del Estado en el mercado mediático, además de una fuerte presencia de instrumentalización de espacios mediáticos por intereses corporativos y/o políticos. La primera variable, se entiende desde la perspectiva de que muchos países de la región, entre ellos Guatemala, presentan un bajo grado de eficacia de las instituciones del Estado, lo cual incluye entramados institucionales débiles y deficientes estados de derecho. Desde esta perspectiva, los medios pueden ser presionados por intereses contrarios al interés público; es decir, no existen normas ni mucho menos políticas de estado que logren equilibrio y equidad, busquen restringir la concentración y fomentar el pluralismo y la diversidad mediática. Como bien señalan los autores, de los procesos de democratización y, posteriormente, de liberalización y privatización

2 Los autores señalan que este modelo se construye a partir de que los medios son liberales porque están técnicamente diseñados bajo el modelo de financiamiento privado y regido por el mercado, pero capturados porque, a diferencia del ideario liberal, no están regidos por el interés público, sino que están supeditados a intereses políticos, económicos o gubernamentales.

surgieron conglomerados y élites mediáticas más fuertes, pero eso no significó mercados más plurales, competitivos y abiertos.

Por otra parte, la función informativa de los medios da cuenta de las condiciones poco propicias para el ejercicio periodístico debido al ambiente de riesgo generado por fenómenos como la corrupción, el narcotráfico y el crimen organizado, además de los problemas constantes en las circunstancias laborales, los bajos salarios, las excesivas cargas de trabajo, las presiones del mercado laboral y una débil formación académica en periodismo. Esto ha impedido o contaminado el rol informativo y de escrutinio de los medios, y ha limitado la autonomía profesional de los periodistas. Por lo anterior, el entramado mediático sigue operando con la lógica de aprovecharse de las debilidades del Estado para sacar prebendas y beneficios mientras la autoridad se muestra indiferente, ya que sabe que cualquier actitud crítica a los medios puede representar un problema para el ejercicio del poder. Según su conveniencia, unos aplican selectivamente la ley y otros la exposición de los malos manejos del ejercicio del poder (Hallin y Papathanassopoulos, como se citó en Guerrero y Luengas, 2013); es decir, es una relación donde la coexistencia se basa más en simulación y perversión que en independencia y autonomía, teniendo como resultado la captura de un Estado y el empobrecimiento de la democracia.

Un pasado que aún marca el presente

Muchos países de la región latinoamericana enfrentaron procesos de transición a la democracia y fenómenos políticos que han condicionado el desarrollo de la estructura mediática. Aunque la mayoría de estas transformaciones han sido clasificadas en modelos prácticamente similares, según se indica en la literatura transicional (O'Donnell et al., 1994; Linz y Stephan, 1996; Colomer, 1998), es preciso mencionar que Guatemala no encaja en dichas pautas, aspecto determinante para entender las lógicas y el funcionamiento del Estado guatemalteco y de muchas instituciones democráticas en la actualidad.

Tras varias décadas de dictadura militar, a mediados de los años 80 Guatemala transitó a un régimen democrático, formando parte de lo que se denominó la tercera ola de democratización (Huntington, 1998); de esta forma, Guatemala se concibe dentro de los modelos en transición de regímenes autoritarios-militares y de consolidación de nuevos regímenes que resultan de tales transformaciones. Ciertamente, estos cambios han dado lugar a gobiernos de corte democrático en el aspecto formal de su estructura de poder, pero todavía se registran herencias autoritarias debido a la supervivencia de códigos, leyes, reglas, símbolos e intereses de actores conservadores, como señalan Poitevin y Sequén (2002). Pero ¿cuál es la diferencia de Guatemala con otros países? ¿Cómo entender el proceso de transición de Guatemala cuando surge en el marco de un conflicto armado?

Como muchos otros países de la región, esta nación ha sido el ejemplo de continuos regímenes autoritarios que ascendieron al poder de diversas formas, menos aquellas socorridas y exigidas en un régimen democrático. Prácticamente toda la literatura referida a la temática de la transición da por sentado el hecho de que antes de realizado el pacto que permite la creación de nuevas reglas para la instauración de un régimen político, se plantea la finalización de cualquier conflicto armado que haya forzado dicho cambio. Sin embargo, Guatemala ha sido una de las pocas excepciones a este supuesto: primero se plantea el cambio de régimen, en 1984; 12 años después, en 1996, se concreta el fin del conflicto armado, es decir, se construye una “democracia” que sale de la boca del cañón, en palabras de Torres-Rivas (como se citó en Gramajo, 2009). Esta experiencia da cuenta de que la organización de elecciones y otras instituciones propias de la democracia pueden demostrar una fachada de legalidad que no modifica la índole autoritaria del poder, haciendo énfasis en la institucionalidad electoral y en la división de poderes pero continuando con prácticas impuestas, negociadas o simuladas.

De lo anterior se concluye que el proceso transicional guatemalteco no ha sido parejo ni mucho menos estable, sino incremental y gradual. Como señalan Schirmer (1996) y Urrutia (1999), este cambio

estuvo marcado tanto por estancamientos aparentes que fueron superados por saltos cualitativos, como por el proceso mismo de las negociaciones de paz. Aunque Guatemala ha sido uno de los países del continente sin regresiones dramáticas que pongan en riesgo el proceso democrático iniciado con la transición, no está exento de ello, pues como sentencia Sampedro (2000), la democracia no está a prueba de imbéciles ni demagogos.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que los problemas actuales enfrentados por el sistema político guatemalteco tienen otra fuente. Como dice Mazzuca (2002), a pesar de sus altibajos el acceso al poder está resuelto e incluso fortalecido, pues ningún proceso electoral ha sido señalado de ilegítimo, ilegal o fraudulento. Sin embargo, el ejercicio del poder (escenario en el cual se ubica la relación entre el sistema político y el mediático) aún enfrenta complicaciones, muchas de ellas producto del legado del viejo régimen. Como dice Colomer (1998), las virtudes de la transición se han convertido en los vicios de la democracia, por lo cual el desafío ha sido dotar de capacidad y mecanismos de equilibrio al sistema político para resolver los problemas u obstáculos heredados del régimen anterior. Este contexto ha modificado decididamente las relaciones entre los actores que participan de la dinámica política, especialmente entre quienes ejercen el poder, ya sea político, económico, social o simbólico. Así, las relaciones entre el sistema mediático y el político están condicionadas por la forma en cómo el primero se conforma y funciona.

Una regulación deficiente y antañona

Como señalan Guerrero y Márquez (2014), en la región se presenta un bajo grado de eficiencia regulatoria, lo cual tiene un impacto en la irregularidad de la aplicación de los marcos legales, o lo que es peor, la inexistencia de una legislación adecuada para conformar mercados mediáticos más abiertos y plurales; el arribo de la democracia no impactó en el sistema de propiedad de los medios de comunicación, el cual continúa intacto. Las primeras preocupaciones del nuevo régimen, es decir, la creación de las instituciones democráticas, el modelo

electoral, y el impulso y desarrollo del nuevo sistema de partidos políticos, no abarcaron tal situación, pues todos los esfuerzos se encaminaron a crear las instituciones propias del acceso al poder. Los medios de comunicación y su impacto social no fueron objeto de discernimiento y deliberación pública, factor que les favoreció para seguir perviviendo con sus prebendas y beneficios: lograron consolidar su posición en el mercado, fortalecer el monopolio y aprovechar el resurgimiento tecnológico.

Muchos medios, pocos dueños

Guatemala ha sido uno de los países más permisivos en cuanto la creación de monopolios, pues a pesar de que la Constitución Política (1993) establece su prohibición (art.131), los medios de comunicación son un ejemplo de su existencia. La tradición autoritaria, donde la información y la comunicación fueron un elemento fundamental para el ejercicio del poder, no solo impregnó el quehacer político sino que formó parte de la cultura general. A pesar de la democracia, la secrecía se ha convertido en una de las instituciones más fuertes del Estado guatemalteco (Gramajo, 2009) y, por lo tanto, la obtención de datos especialmente referidos a actividades económicas se hace una tarea casi imposible. Como bien señalan Mastrini y Becerra (2009), en el país es muy difícil contar con información importante sobre la industria cultural.

Con relación a la prensa, en el país existen ocho periódicos impresos que se editan en la ciudad capital: uno gubernamental (*Diario de Centro América*); el vespertino (*La Hora*); y cinco matutinos (*Prensa Libre*, *Nuestro Diario*, *Publinews*, *El Popular*, *Soy 502* y *elPeriódico*)³; de estos, *Prensa Libre* y *Nuestro Diario* son de alcance nacional. Debido a la concentración demográfica del país, alrededor de la ciudad capital se

³ Dentro de los matutinos estaba *Siglo 21* y *Al Día*, pero estos salieron de circulación al verse envueltos en actos de corrupción cuando se descubrió que la exvicepresidenta Roxana Baldetti había comprado la mayoría de las acciones. Actualmente, las marcas aún tienen presencia en redes sociales, pero se dedican a sacar noticias que defienden a los implicados en actos de corrupción y atacan a las instituciones de la administración de justicia.

ha conformado un importante círculo urbano distribuido en varias circunscripciones municipales; algunas de estas localidades (Mixco, Villa Nueva y Amatitlán) ya han desarrollado periódicos locales como *El Metropolitano*, editado en diversos municipios. Por esta misma línea, Mastrini y Becerra (2009) dan cuenta de la desaparición de publicaciones como *Revista Crónica* en 2001, un importante semanario relanzado en 2014, y *Revista Contrapoder*, un semanario cuyo personal periodístico en áreas de mayor responsabilidad migró masivamente de *elPeriódico*; la primera, volvió a desaparecer debido a problemas financieros, y *Revista Contrapoder* disminuyó su circulación debido al impacto que generó que su principal accionista, Erick Archila⁴ (de la familia del Grupo Emisoras Unidas), fuera sindicado por varios procesos de corrupción mientras fue ministro de Energía y Minas.

El principal grupo de este sector es *Prensa Libre*, el cual además es propietario de *Nuestro Diario*⁵ y de *El Quetzalteco*, antes editado en Quetzaltenango⁶, la segunda ciudad más importante del país y centro económico y mediático después de la capital. Este grupo tiene bajo su responsabilidad casi el 80% del tiraje de periódicos al día; el resto de los diarios mencionados con anterioridad, prácticamente se publican en la región metropolitana y su tiraje es limitado frente al grupo *Prensa Libre*. No obstante, este periódico ha comenzado a presentar una serie de problemas financieros que incluso ha alcanzado el canal *Guatavisión* y que se originó por diversas causas: un boicot comercial por parte de los anunciantes confabulados con el gobierno de Jimmy Morales por su involucramiento en diversos actos de corrupción; una reingeniería interna debido a la emergencia del periodismo digital y una pugna entre sus accionistas.

4 Erick Archila fue ministro de Energía y Minas durante el periodo del Partido Patriota; en la actualidad se encuentra con alerta internacional ante la Interpol para su captura inmediata, debido a que el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) lo acusaron de lavado de dinero y asociación ilícita en 2016. Archila es imputado de participar en el caso denominado “La Coperacha”, junto a varios funcionarios organizados para conseguir recursos para comprar regalos (vehículos, propiedades y aeronaves) al ex presidente Otto Pérez Molina y la exvicepresidenta Roxana Baldetti.

5 Hasta el momento existe una disputa por las acciones entre los miembros de este grupo.

6 Ya solo existe en versión digital.

Respecto a la radio, aunque sigue teniendo presencia casi en la totalidad de hogares guatemaltecos, ha ido perdiendo popularidad debido a la creciente presencia de la televisión (de pago o cable) y al descenso en los niveles de analfabetismo en el país (Mastrini y Becerra, 2009). No obstante, existe un fenómeno que aún permite que este formato sea atractivo: la existencia de los 23 idiomas mayas y su utilización en radios locales, sean legales o ilegales⁷. Además, como señala el estudio de Mastrini y Becerra citando a Berganza, el 54% de las frecuencias de radio se encuentran en manos de siete grupos, en los cuales se concentra el mayor porcentaje de publicidad: Aliu's; Central de Radio (que aglutina al grupo El Tajín), en la cual está Radio Sonora, la radio noticiosa más escuchada en todo el país y propiedad del empresario mexicano Ángel González; Grupo Emisoras Unidas; Grupo Nuevo Mundo; Radio Corporación Nacional; Corporación de Radios Visión; y el Consorcio de Radios Nacionales, sin cobertura en el área de la capital pero con presencia en el interior del país.

Relacionado al formato televisivo, Guatemala es uno de los pocos países en donde se registra un monopolio total en la televisión abierta, en este caso en propiedad de Ángel González. Por ejemplo, el grupo Albavisión⁸ integra los canales 3, 7, 11 y 13; el resto de las frecuencias en ese espectro no tienen incidencia alguna, como es el caso del canal 9, asignado al Congreso de la República mediante un acuerdo gubernativo y el cual nunca se ha utilizado, o el canal 5, que a pesar de estar otorgado a la Academia de las Lenguas Mayas tiene una programación muy limitada, tanto en horas de transmisión como en cobertura. Prácticamente el mercado de programación y de facturación de publicidad lo tiene asegurado el grupo de González, que además cuenta con TN23, canal pago y con programación exclusivamente de noticias.

En la ciudad capital, los principales candidatos o figuras políticas usualmente viajaban a Miami y hacían cola en la sala de espera de la

7 Este término hace referencia a las radios que funcionan fuera de la normativa legal. Las organizaciones indígenas y sociales que trabajan en este rubro se niegan a que se les denomine radios "ilegales" o "piratas", ya que lo consideran una denominación discriminatoria y racista.

8 Además de Central de Radio, también se integran una cadena de cines a este grupo, entre otras empresas.

oficina del empresario González. No hay partido político que aglutine una mediana cantidad de recursos económicos para participar en los comicios, que no hable con González para obtener favores en espacios o al menos tarifas preferenciales en los espacios *prime time*, como señala Berganza (2004); sin embargo, como reza el refrán: “en política nada es gratis”. Así, los canales de televisión abierta siempre han gozado de protección por parte de los gobiernos de turno. Incluso durante cualquier proceso electoral, aunque sea por una mediana capacidad de simulación y sentido de autonomía, el tema del monopolio de la televisión y el papel de los medios de comunicación en democracia no se discute; nadie habla de eso. Es un tema vetado que no existe ni se gestiona en la agenda pública durante las campañas electorales. Sin embargo, esta situación ha ido cambiando, pues las reformas a la legislación electoral de 2015 modificaron los criterios de compra de espacios de publicidad, por lo cual la autoridad reguladora en esta materia es la responsable de comprar los espacios en los medios de comunicación y de repartirlos a los partidos políticos, con el fin de disminuir la inequidad y permitir un juego más justo para todos los electores y los participantes en los comicios.

Aunque debido a su configuración la televisión por cable debería ser estudiada en un apartado distinto, hay variables necesarias de analizar en donde la frontera con la televisión abierta prácticamente se desdibuja. En Guatemala, la televisión por cable ha ido adquiriendo importancia, no solo por el factor económico que desarrolla sino por la relación institucionalizada que se ha construido con el poder político en todo el territorio nacional. Como bien señala Berganza (2004), la televisión se ha vuelto el principal medio por el cual los ciudadanos se enteran de información de índole política, pues las características que ofrece son sumamente apetecibles y han sido aprovechadas por quienes ostentan el poder (o quienes lo quieren ostentar). La televisión se ha convertido en la “joven más bonita del baile”, y en efecto todos quieren bailar con ella. En palabras de Canel (2007), la espectacularización de la imagen y la capacidad “performativa” que ofrece, ha logrado seducir a todos los políticos: aunque existen diferencias de magnitud y de niveles de inversión económica entre los sistemas de televisión, las prácticas políticas hacia este medio son las mismas.

En 2003 nació *Guatevisión*, un canal de cable o de paga que pertenece al Grupo Prensa Libre, constituido como una competencia al monopolio de la televisión abierta en materia de contenidos y presentación de programas informativos. Con el devenir de los años y el esfuerzo por lograr presencia en todo el país, este canal ha ido ganando terreno en la opinión pública, especialmente por la presentación de programas noticiosos. Sumado a esto, *Canal Antigua*, otro medio pago, se convirtió en corto tiempo en un referente importante para la opinión pública al ser adquirido por el *Grupo A⁹* de Erick Archila¹⁰, e incursionar en el formato noticioso; no obstante, cuando Archila fue sindicado de actos de corrupción y se convirtió en un prófugo de la justicia, muchos de sus trabajadores renunciaron debido a los problemas legales que representaron un duro golpe de credibilidad ante sus audiencias. Por otra parte, en el canal 31 ha incursionado *Azteca Guatemala*, un medio que forma parte del grupo mexicano televisivo Azteca. Otros canales como el 21, perteneciente a un grupo religioso evangélico, y el canal 33 de la Universidad de San Carlos de Guatemala, no representan peso alguno en la agenda mediática, ni mucho menos en la generación de corrientes de opinión pública.

Al respecto, Mastrini y Becerra (2009) señalan que la televisión por cable está teniendo un crecimiento importante; en efecto, en 2018 Guatemala contaba con 462 empresas de cable registradas en la Unidad de Control y Supervisión del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Las características propias del medio televisivo han despertado el interés de la clase política, la cual busca contar con el apoyo de las empresas de cable en sus respectivas localidades, utilizar todos los mecanismos (legales o ilegales) para la concesión de prórrogas de permisos e imponer dificultades en trámites para la creación de una nueva empresa, formar parte del negocio, o si ya se está en el poder, negar cualquier posibilidad a que la oposición adquiera permisos de transmisión. El reto es controlar la programación de las empresas de cable que, por lo general, tienen espacios de producción local; es decir,

⁹ En este grupo mediático se incluye además *Revista Contrapoder*, *Diario Digital* y *canal Antigua Sports*, entre otras empresas.

¹⁰ Erick Archila es miembro de la familia propietaria del grupo radial Emisoras Unidas.

se transmite información relacionada con la vida política de la localidad, las acciones de los alcaldes, gobernadores y diputados.

En una investigación sobre la relación de los poderes con los medios de comunicación locales en siete municipios de Guatemala, Naveda (2013)¹¹ señala que es muy común encontrar vínculos informales de afinidad política o ideológica y hasta de parentesco entre políticos, periodistas y empresarios de comunicación. Como ya lo adelantaron Mastrini y Becerra (2009), Guatemala es uno de los países de la región en donde los medios de comunicación funcionan bajo una estructura monopólica que alcanza dimensiones extraordinarias. Si a esto se aúna el papel de un Estado debilitado e incapaz de modificar la realidad, lo único que resta es contar con corrientes de opinión uniformes y poco democráticas; la diversidad de opinión e incluso la capacidad de disenso no atraviesan la agenda mediática.

Ante esto, el único consuelo que existe es la contraposición que se juega desde lo digital, pues los esfuerzos del periodismo a través de las redes pretenden dar otra visión de lo que la gente vive; una realidad como la de David contra Goliat. No obstante, los medios tradicionales cada vez notan más la importancia de lo digital para su beneficio. Así, en materia de medios digitales, Guatemala ha experimentado un crecimiento importante; a nivel de opinión pública, puede evidenciarse la competencia entre las expresiones digitales de los medios tradicionales con experiencias periodísticas que únicamente se realizan en red, tales como *Plaza Pública*, *Nómada*, *Ojo con mi pisto*, *Agencia Ocote*, *No ficción*, *Factor 4* y *Regpúblicagt*. Estas nuevas formas de expresión periodística digital han obligado a los medios tradicionales a reconvertir las lógicas del periodismo tradicional y modificar su “performance” desde las exigencias de la inmediatez y la interactividad de la red: gana el que sube la noticia a Twitter o a Facebook con segundos de diferencia.

11 La investigación incluye todo tipo de medios de comunicación y es evidente el peso que tiene la televisión por cable.

De esta manera, los medios digitales *Plaza Pública*¹², *Ojo con mi pisto*, *Agencia Ocote*, *No ficción* y *Nómada*, han incursionado más desde el periodismo de investigación y desde la propuesta de una agenda mediática que se separa de la agenda tradicional, es decir, desde la lógica del contenido pero también desde el esfuerzo de investigación y la construcción de un relato distinto; son otros temas, otros actores, otras lecturas de la realidad. El sector privado organizado tiene una edición digital periodística llamada *Republicagt*, un medio vocero de las expresiones empresariales y de las propuestas políticas que dicho sector apoya. Como contraparte, existen otras experiencias que han surgido desde organizaciones sociales y comunitarias, como es el caso de las publicaciones digitales de Prensa Comunitaria y Centro de Medios Independientes.

La gallina de los huevos de oro

Guatemala es uno de los países donde no existe regulación acerca del manejo de la publicidad oficial, quedando como un mecanismo a discreción de los gobiernos centrales y locales. Primero que todo, es importante señalar que se han registrado algunos avances en materia de transparencia, por ejemplo, hacer público el monto de la inversión según establece la Ley de Compras y Contrataciones del Estado; además, la Ley de Acceso a la Información Pública ordena a los sujetos obligados a hacer públicos todos los contratos realizados con la iniciativa privada, entre ellos los medios de comunicación. Sin embargo, existen formas de burlar la ley y hacer que la designación de la pauta publicitaria no se rija por criterios de precios, cobertura o impacto, sino que simulen concursos que finalmente reproducen una antigua práctica de la relación entre el poder y los medios: premio o castigo. Como ya bien lo apuntan Mastrini y Becerra (2009), así como Naveda (2013), los ingresos publicitarios se han convertido en un factor de supervivencia de los medios de comunicación y en ese aspecto los ingresos por publicidad oficial han sido un rubro importante. Este fenómeno está recogido por Alpírez (2015a; 2015b) en dos reportajes publicados en *Plaza Pública*, donde se da cuenta de la falta de una legislación y de la arbitrariedad

12 Es parte de la Universidad Rafael Landívar, universidad jesuita.

con la que se entregan los fondos a medios de comunicación desde la Presidencia de la República.

Aun cuando la publicidad oficial se refiere a los fondos que provienen de las arcas públicas para la compra de espacios en los medios de comunicación, en Guatemala el financiamiento de los partidos políticos es privado. El traslado de fondos del Estado a organizaciones políticas se da únicamente por el concepto de deuda política (producto de los resultados electorales), insignificantes para los montos de inversión de campaña electoral; esto es una muestra del tipo de relación configurada durante las campañas electorales entre los medios de comunicación y los actores políticos. En ese sentido, a pesar de que existen regulaciones que establecen los techos de campaña electoral, los partidos políticos no los cumplen y tampoco existen mecanismos de sanción eficaz por parte de las autoridades electorales, debido a las debilidades del diseño institucional del Tribunal Supremo Electoral¹³.

La inexistencia de una regulación que privilegie la igualdad de oportunidades de inversión publicitaria electoral es una dificultad de la democracia y por ello, en las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos aprobada en 2015 se incluyó lo relativo a regular el gasto de campaña en medios de comunicación. De esta manera, se crea la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión, la cual verifica y audita la compra de espacios publicitarios en los medios de comunicación durante las campañas electorales. Con esta modificación se pretenden cambiar las prácticas de inequidad en la distribución de espacios en los medios, de tal forma que se equilibren las relaciones entre partidos políticos y grupos mediáticos. Sin embargo, no hay muchas esperanzas de que dicho cambio venga a representar una modificación en el statu quo, ya que los políticos le apuestan a invertir cantidades millonarias en publicidad electoral: “Más presencia, más votos, dicen los políticos” (Baires, 2013)¹⁴.

13 Para ver más detalles de este fenómeno se recomienda consultar el estudio de Acción Ciudadana (2012) ¿Cuánto costó la campaña electoral? Análisis del gasto y rendición de cuentas de los partidos políticos en el proceso electoral. Guatemala 2011.

14 El reportaje publicado en *Plaza Pública* señala que las reformas planteadas a la ley electoral promueven nuevas reglas de juego para la inversión publicitaria en medios de comunicación durante la campaña

Por otra parte, los medios se han manifestado en contra de esta reforma y la han aceptado con cierto recelo. De hecho, a inicios de 2019, organizaciones que aglutinan a varios medios de comunicación emprendieron una disputa por esta legislación, la cual acusan de ser restrictiva de la libertad de empresa y de violar la libertad de expresión; incluso han orquestado una campaña de comunicación en radio y televisión para promover narrativas en contra de esta reforma. Por esto, a pesar de los cambios en la regulación de la inversión publicitaria durante los procesos electorales, existe el temor de que se burle la norma y el sistema de medios (como en otros países con legislaciones similares), y se sigan promoviendo candidatos y partidos que sepan cómo encontrar la forma de negociar contenidos como la producción de infomerciales o material desde la espectacularización y el entretenimiento (Canel, 2008; Berrocal, 2003; Del Rey Morato, 2008).

Medios y política: un maridaje rentable y conveniente

La presencia mediática en la arena política ha ido cobrando más preponderancia, fenómeno denominado como espectacularización de la política. Sin embargo, este aspecto acarrea problemas como la pérdida de contenido, ya que se vacía para enfocarse en la capacidad “performativa” del líder (Berrocal, 2003; Canel, 2008; Del Rey Morato, 2008). Así, los candidatos ya no se esfuerzan en mejorar sus capacidades de intermediación, de liderazgo ideológico o de convencimiento argumentativo (Canel, 2008); lo importante es convertirse en un actor, lo cual trae como correlato que los ciudadanos sean presentados y asumidos como meros espectadores.

Como se refirió anteriormente, en el interior del país los políticos están interesados en cooptar las empresas de cable y las radios locales; de hecho, la emergencia de las radios comunitarias también se ha convertido en un objetivo político. Según se colige del estudio de Naveda (2013), los políticos tratan de tener injerencia en algunas radios comunitarias,

política, lo cual a todas luces es inconveniente para ellos, pues no estarían de acuerdo en modificar una ley que les permite una facturación que puede ascender a más de 70 millones USD cada cuatro años.

ya que su producción y transmisión en idiomas indígenas se ha vuelto un gran atractivo para los candidatos a alcaldes y diputados locales. Uno de los casos más paradigmáticos es el caso de Petén, la región más extensa del país, con una riqueza natural e histórica incalculable pero una de las más pequeñas demográficamente. Aquí, los medios de comunicación pertenecen a dos familias políticas que incluso han alcanzado diputaciones y cargos nacionales en sus respectivos partidos. Uno de ellos, Manuel Baldizón, fue candidato a la presidencia en las elecciones de 2011 y alcanzó el segundo lugar, constituyendo a su partido como la fuerza de oposición más grande en el Congreso de la República. A este político se le endilga la propiedad de algunos medios de comunicación que surgieron antes de la campaña electoral de 2015, en la cual participó nuevamente como candidato a la presidencia y que, ante el fracaso electoral, mermaron su presencia y desaparecieron (García, 2014)¹⁵. Actualmente guarda prisión en Estados Unidos tras ser capturado por el FBI por lavado de dinero y conspiración.

De igual forma, la apropiación de empresas mediáticas por parte de algunos políticos también se ha registrado en la ciudad capital, donde se centralizan los medios de comunicación nacional. Como se ha mostrado, el sistema de concentración mediática y la larga tradición de las familias propietarias de los medios han representado una barrera difícil de evadir, pues con los altos niveles de facturación publicitaria debido al monopolio de la televisión, la concentración de la impresión del grupo Prensa Libre y la situación ventajosa de los grupos de la radio, es muy difícil que exista la disponibilidad de compartir el negocio. Por esto, a los propietarios les conviene más tener una relación de coexistencia pacífica con los políticos, pero mutuamente conveniente, donde todos ganen: los primeros, facturación publicitaria y electoral; los segundos, votos y una cobertura que no ponga en aprietos el ejercicio del poder. Como contraparte, el interés por la política ha alcanzado a algunos propietarios de medios de comunicación; por ejemplo,

15 El reportaje de *Nómada* da cuenta de los medios de Baldizón y las formas de relacionamiento con el partido que lo apoyó. Ver más en: <https://nomada.gt/si-baldizon-es-jesucrito-estos-medios-son-su-san-pedro/>

Juan Alcázar del grupo de Radio Corporación Nacional, logró una diputación al Congreso de la República con el Partido Patriota, el cual llegó a la presidencia en 2011 y que prácticamente desapareció debido a que todos sus más altos dirigentes, entre ellos Alcázar e incluso el expresidente Otto Pérez Molina, se encuentran guardando prisión y enfrentan procesos judiciales por actos de corrupción. Como parte de la deuda política por ser un financista del expresidente, Erick Archila, propietario del Grupo A, fue nombrado Ministro de Energía y Minas.

En definitiva, el arribo de la democracia promueve que la política empiece a infiltrarse en los medios de comunicación, los cuales se han convertido en un espacio privilegiado para mantener o conquistar el poder, pero también ha despertado el interés de empresarios mediáticos para participar en política. Ante esto, Márques de Melo (2009) señala que hay actores que transitan entre los mundos de la política y de la comunicación, nuevos sujetos que “emergen rápidamente sin que se perciba con nitidez quién está situado en el territorio de la política y quién pertenece al universo de los medios... es una androginia político-mediática” (p.122).

Los intocables

Si en algún país convergen intereses para crear entramados institucionales que beneficien a grupos corporativos que siempre han obtenido privilegios y prebendas del Estado, es Guatemala; el origen constitucional y las reglas del juego acordadas con la llegada de la democracia lo demuestran (Gramajo, 2009). Basta ver la conformación de la Junta Monetaria, la junta directiva del Seguro Social, las normas que garantizan la libertad de expresión; la regulación de empresas editoriales, de radiodifusión y televisión, así como el derecho de réplica. Ante esto, es evidente que la constitución no modificó la estructura existente en materia de libertad de expresión, la cual establece preceptos que privilegian a quienes ejercen la actividad informativa y periodística, siendo necesaria la conformación de tribunales y jurados especiales para la resolución de controversias en este tema. El diseño institucional de estas estructuras judiciales, encargadas de revisar cualquier denuncia

en materia de calumnia o difamación por parte de particulares o funcionarios públicos en contra de particulares o periodistas, ha hecho que sea prácticamente imposible su integración, lo cual ha promovido una especie de fuero especial para la prensa en el país.

Aunque la tradición jurídica en Guatemala señala que los derechos humanos establecidos en la Carta Magna se regulen en leyes específicas, en el tema de libertad de expresión no se aprobó ninguna norma nueva, sino que se dejó en vigencia la ley de Libre Emisión del Pensamiento aprobada en 1966. Si para 1985, fecha en que se aprobó la Constitución, la realidad comunicativa y tecnológica ya superaba lo establecido 19 años antes en materia de medios impresos y audiovisuales, actualmente esta norma es obsoleta. Es decir, es prácticamente imposible encontrar una solución judicial ante cualquier exceso por parte de los medios de comunicación en el cumplimiento de su labor que ponga en riesgo los límites al derecho a la información.

Pese a esto, han existido dos intentos en que el poder legislativo ha insinuado la necesidad de actualizar la norma, intención ante la cual los medios de comunicación crean una corriente de opinión contraria, vista como una posible violación a la libertad de expresión y de prensa. De ahí que la censura y la presión política sean los elementos discursivos evocados para continuar con la situación actual. En efecto, el statu quo de la regulación de la industria mediática no se ha movido significativamente en la transición democrática, siendo la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones en 1996 el único caso rescatable, pues implicó una serie de prebendas para las empresas televisivas, radiofónicas y de telecomunicaciones, terminando con el monopolio estatal en materia de servicios de telefonía e introduciendo el sistema de subasta para la obtención del usufructo de las frecuencias. Como menciona Guerrero y Luengas (2013), Guatemala también fue parte de los países que favorecieron reformas económicas en la década de los 90, entre las cuales estaba la privatización de servicios públicos como el de las telecomunicaciones.

Sin embargo, la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones fue objeto de cuestionamientos y reclamos por parte del Movimiento de Radios

Comunitarias (2012), al no respetar lo establecido en los Acuerdos de Paz. Esta norma, que regula lo referente a las frecuencias de radioaficionados del Estado y de empresas radiofónicas comerciales, dejó fuera a los pueblos indígenas, vedándoles el derecho de transmitir y difundir en su propio contexto cultural, social, económico, político y espiritual. En efecto, la legislación en telecomunicaciones ha generado una serie de procesos que han favorecido a la empresa privada y han cerrado procesos de acceso democráticos al espectro electromagnético; ante eso, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en su informe de 2015, ha recomendado revisar la reglamentación de concesión de frecuencias de televisión y radio, para que se incorporen criterios democráticos que garanticen la igualdad de oportunidades en el acceso a los mismos.

Como guinda del pastel, el 20 de noviembre de 2012 el Congreso de la República aprobó reformas a la Ley de Telecomunicaciones, en las cuales se reconcentra un sistema de comunicaciones de por sí ya concentrado, pues se amplía el tiempo de usufructo de las frecuencias de 15 a 20 años. Este cambio permite continuar con el modelo actual en el que prima el sistema de concentración de propiedad de medios establecida desde 1996, siendo los principales beneficiados los actuales propietarios de las empresas de televisión abierta, de radiodifusión, y sobre todo de telefonía celular, entre las que se destacan *Tigo* y *Claro*, donde tiene participación el mexicano Carlos Slim, así como la española *Telefónica*. Se considera que esta reforma puede poner en aprietos al mexicano Ángel González, ya que el avance tecnológico y la emergencia de la televisión satelital y digital está controlada por las empresas de telefonía, quienes también gozaron de la renovación automática del usufructo. Aunque por un lado entrar a ese negocio puede ser difícil, no entrar significa quedarse con sistemas obsoletos y perder una gran oportunidad de ingresos por pauta comercial (Pérez, 2012).

Los Medios de Comunicación: una débil función informativa y de escrutinio

El rol informativo y de escrutinio de los medios de comunicación se desempeña a través de los periodistas y reporteros, quienes deben

realizar su ejercicio de manera libre, sin presiones políticas, económicas y en un marco de seguridad laboral y física; sin embargo, las características políticas del país han impedido que los medios cumplan a cabalidad con dichas funciones. Las presiones, el riesgo, una precaria formación profesional, así como los problemas en el sistema de contrataciones y las características del mercado laboral guatemalteco no solo ponen en dificultades el ejercicio periodístico, sino que se han convertido en un valladar para la existencia de un periodismo de calidad.

Ejercicio Periodístico, bajo un asedio constante

Desde el fin del conflicto armado y la llegada de la democracia, las prácticas de hostigamiento y persecución política hacia los medios de comunicación y los periodistas se han modificado; sin embargo, esto no significa que hayan terminado, sino que encontraron otras lógicas: se pasa de la lógica de la guerra a la de la política donde ya no hay enemigos, sino adversarios. Aunque la amenaza directa y el aniquilamiento ya no tienen los mismos autores, ni mucho menos las mismas raíces, no quiere decir que la libertad de expresión sea ejercida libremente y sin presión alguna; la posición geográfica del país, el incremento en las actividades de narcotráfico, su incrustación en las estructuras del Estado, así como el crecimiento desmedido del crimen organizado han generado otras formas de presión y censura. Según Villagrán (2015), de enero de 2012 a octubre de 2015, se registraron 280 denuncias sobre casos de abusos y restricciones a la libertad de expresión, entre las que destacan asesinatos, agresiones físicas y verbales, intimidación, amenazas, acoso y restricción de acceso a fuentes. Esta situación de indefensión y riesgo en la que se encuentra el ejercicio periodístico se aúna a una poca protección institucional para los periodistas, pues aunque el Ministerio Público cuenta con la Unidad de delitos contra Periodistas, no está dotada de suficientes recursos, lo cual acota mucho su ámbito de acción¹⁶.

¹⁶ Esta unidad ha sido objeto de controversia, ya que fue creada para darle seguimiento a todas las denuncias en contra de agresiones y amenazas, entre otros delitos, en contra del ejercicio periodístico. Sin embargo, es la misma instancia que está persiguiendo a todos aquellos comunicadores que trabajan en radios “ilegales”, con el respaldo primordialmente del sector organizado de la radio comercial, aglutinados en la Cámara de Radiodifusión.

Así, debido a los riesgos enfrentados en el ejercicio periodístico, se ha discutido la institucionalidad para la protección a periodistas, instancia cuyo diseño ha sido más objeto de controversias que de acuerdos, especialmente de parte de los periodistas agremiados. Cabe mencionar que en Guatemala existen muchas organizaciones gremiales, tantas que es casi imposible arrojarle a sí mismas la representatividad gremial en el país. Teniendo en cuenta lo anterior, y según los informes de los años 2012, 2013, 2014 y 2015 del Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA) citados en Villagrán (2015), las amenazas y agresiones en contra del gremio periodístico son más recurrentes en el interior del país, donde el periodista local convive con poderes legal e ilegalmente instituidos; no obstante, existe mucho temor en hacer públicos estos hechos, pues en ciertas regiones del país, las dinámicas laborales y la cotidianidad hacen que el periodista tenga una estrecha relación con líderes u operadores de carteles del narcotráfico, así como con estructuras del crimen organizado.

Profesionalización del gremio periodístico versus el mercado laboral.

A esta riesgosa situación se aúna el grado educativo y desarrollo profesional del gremio; en Guatemala hay que hacer una distinción, pues no puede generalizarse el nivel de profesionalización periodística de la capital y del interior del país. Desde el auge de la formación de periodistas y comunicadores en la década de los 80 se comenzaron a modificar los perfiles de contratación del personal, apostando a la contratación de profesionales universitarios. Ante esto, la oferta educativa ha crecido considerablemente en la capital: de tres programas universitarios que había hace 40 años, se pasó a ocho universidades que ofrecen educación en periodismo y comunicación actualmente, algunas de las cuales han descentralizado estos programas para ofrecerlos en algunas regiones del país. Sin embargo, la formación profesional en el interior es precaria, escasa o prácticamente inexistente en algunas regiones, a pesar de la existencia de medios de comunicación.

Sumado a esto, la oferta de programas de formación profesional no es correlativa con la demanda de periodistas en el país, y la contratación de periodistas egresados de las universidades varía según el medio de comunicación, siendo la escala de salarios ofrecidos uno de los factores que afecta esta relación. Normalmente la prensa escrita paga mejores salarios, los cuales en algunas empresas puede alcanzar los 1000 dólares; le sigue la televisión, con un rango entre 600 y 800 dólares; y muy por debajo está la radio, cuyos salarios no sobrepasan los 500 dólares. No obstante, en la última década se ha producido un hecho que ha afectado la situación laboral de los periodistas, pues muchas empresas han utilizado cualquier argucia legal para evitar la firma de contratos laborales que les obliguen a adquirir compromisos sobre prestaciones laborales a las que por ley se tiene derecho. De esta forma, Guerrero y Luengas (2013), señalan que Guatemala no ha escapado de la controversia entre la formación periodística versus la versatilidad que ofrece la formación en ciencias de la comunicación y el impacto que esto genera en los procesos de contratación. Al respecto, las carreras de comunicación no presentan muchas materias referidas al ejercicio periodístico, y pese a que eso no ha representado un problema en la contratación de personal, sí ha implicado un condicionante en la elaboración de mensajes (Lozano, 2007).

La calidad de información noticiosa.

Pero la formación periodística no es el único factor que interviene en la calidad de la construcción de mensajes; aspectos como las presiones de los medios y de sus posturas editoriales, así como el factor económico han sido condicionantes que marcan la calidad periodística. El aumento de la oferta de profesionales no ha representado por sí mismo un incremento en la calidad de qué y cómo se reporta, siendo los productos difundidos en radio los más precarios desde la técnica. De esta forma, la construcción de noticias con los mínimos que exigen los géneros periodísticos es casi inexistente; por ejemplo, se emiten notas con una sola fuente, normalmente oficial o mediáticamente legitimada, otorgando al medio una posición más de vocería que de actor social capaz de generar un debate amplio e incluyente. La noticia se presenta

a base de una declaración y si hay tiempo y disponibilidad se presenta el punto de vista de una fuente contraria.

En el caso de la radio, el mito de la “inmediatez” y la mal entendida competencia no permiten que salga del modelo de periodismo declarativo; además, con los incentivos salariales que ofrece, tampoco evidencia un interés genuino en cambiar sus dinámicas noticiosas. En informativos radiofónicos no existe ningún programa que presente reportajes o mucho menos piezas de periodismo de investigación. Otro es el caso de la televisión, que impulsada por los avances tecnológicos y la competencia generada por la popularización de la televisión por cable, ha logrado inversiones en la producción y la presentación visual de los contenidos. En muchas ocasiones se presentan transmisiones en vivo, y en comparación con el formato radial, los reporteros presentan noticias construidas con base en hechos y no a declaraciones. En los últimos años han proliferado tres noticieros en la televisión por cable, que buscan un espacio en la preferencia del público antes acostumbrado a los contenidos pertenecientes al monopolio del mexicano González: *Noticiero Guatevisión*, *Hechos Azteca Guatemala* y a las 8:45. Estos noticieros luchan por conseguir pauta publicitaria de forma directa o alternativa, y así evitar dificultades y vetos para los anunciantes debido a los contratos de exclusividad con los canales de televisión abierta. Así, pese a la penetración del cable, la televisión abierta ha logrado mantener el imaginario ante los anunciantes de que ellos poseen el *rating* más alto. En este juego las agencias tienen un rol de complicidad, ya que obtienen ganancias que oscilan entre el 16 y 25% de comisión de lo facturado por los medios de comunicación.

Por otra parte, algunos periódicos han hecho esfuerzos por realizar periodismo más profundo o de investigación, pero esta es la excepción, no la regla. De hecho, no ha sido significativo para promover una agenda propia alejada de la agenda política, exceptuando el trabajo periodístico que realizan las ediciones digitales de *Plaza Pública* y *Nómada*. Además, merece la pena recordar que la estructura financiera de los periódicos en Guatemala, exceptuando *Nuestro Diario*, sobreviven en un alto porcentaje de la venta de publicidad, factor que en diversas oportunidades ha

condicionado la agenda de los medios de comunicación en el país. Un ejemplo de ello es la desaparición de *Revista Crónica* en 2001 a causa del ahogo financiero por el retiro de la publicidad, hecho que significó el inicio de esta práctica y marcó una ruta a seguir.

Conclusiones

La experiencia en Guatemala presenta muchos rasgos de la relación entre medios y política que embonan dentro del modelo “liberal capturado” (Guerrero y Márquez, 2014). Estos aspectos no se presentan únicamente por las características propias de la transición y liberalización promovida desde los años 80, sino que tienen su origen en las formas en que se dio el tránsito a la democracia, lo cual marcó el diseño y desarrollo institucional de la legislación de medios de comunicación. Así, el Estado no ha tenido la voluntad ni la capacidad de promover una legislación que impulse mercados abiertos, plurales y competitivos, dando origen a uno de los sistemas de concentración en la propiedad de los medios más fuertes en la región. De esta forma, como lo plantean Hallin y Mancini (como se citó en Guerrero y Luengas, 2013), no puede negarse que el concepto de “instrumentalización” de la función de los medios encaja perfectamente en el país, pues es evidente la falta tanto de condiciones favorables para un periodismo profesional, como de mecanismos adecuados de protección al desempeño periodístico.

Teniendo en cuenta lo anterior, la injerencia de actores políticos es decisiva para las formas de cobertura periodística y formación de agenda. Mientras los poderes políticos reduzcan a los medios de comunicación a formar parte de sus redes clientelares, no queda más opción que hacer un periodismo que les permita pervivir obteniendo los beneficios y prebendas necesarias para fortalecer el mercado mediático y sus estructuras oligopólicas. Esta situación llegó a un punto de inflexión en 2016 donde, como parte de las investigaciones realizadas por el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad

en Guatemala (CICIG)¹⁷, en contra de estructuras del Estado en actos de corrupción, se involucró a propietarios de tres grandes grupos de medios de comunicación: Corporación de Noticias, Grupo A y Grupo Albavisión¹⁸; entre los delitos que se les imputan se encuentran el lavado de dinero, asociación ilícita y cohecho activo. Esto presenta indicios para concluir que los propietarios de estos grupos mediáticos habrían utilizado dichos medios para favorecer una estructura política criminal que buscaba cooptar al Estado. A saber, el involucramiento de estos empresarios mediáticos ha abierto una deliberación sobre la extinción de las empresas de los grupos mediáticos involucrados, incluyendo la disolución del contrato de usufructo de frecuencias con el Estado.

En efecto, mantener un sistema de medios capturado parece ser una labor por la que lucha el sistema político representado en el Poder Legislativo, y si no se incide prontamente, no se logrará ningún corrimiento en el statu quo. Así las cosas, mientras existan réditos para el sistema de partidos políticos y para los medios de comunicación, la relación perdurará, aunque eso implique una apuesta por la captura del Estado y la democracia. Por lo anterior, es perentorio iniciar un serio debate académico sobre las reformas y actualizaciones legales necesarias en materia de comunicación e información, que pueden representar un paso adelante en la consecución de un espacio público más abierto, democrático y plural. Las leyes de radios comunitarias, la regulación de publicidad gubernamental, las políticas de protección a periodistas, así como todo lo relacionado con comunicación digital, aún conforman la agenda pendiente en el país; ante esto, la academia no puede ser un actor ajeno, sino que debe participar en la deliberación pública y, sobre todo, en la propuesta.

17 Jumique (2019) hace un análisis más detallado sobre las relaciones de los medios y el gobierno mediante las formas de entrega de publicidad oficial y las relaciones que se promueven para facilitar el financiamiento electoral ilícito.

18 Algunos de los sindicatos guardaban prisión por el proceso judicial, mientras que otros están prófugos y son buscados por las autoridades nacionales e internacionales.

Referencias

- Alpírez, A.C. (7 de enero de 2015a). *La piñata dadivosa del exsecretario Cuevas*. Plaza Pública <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-pinata-dadivosa-del-exsecretario-cuevas>
- Alpírez, A.C. (13 de enero de 2015b). *El mercado de la publicidad oficial que administró Francisco Cuevas*. Plaza Pública <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-mercado-de-la-publicidad-oficial-que-administro-francisco-cuevas>
- Baires, R. (4 de marzo de 2013). *Cinco razones por las que no caminará la reforma electoral*. Plaza Pública <https://www.plazapublica.com.gt/content/cinco-razones-por-las-que-no-caminara-la-reforma-electoral>
- Berganza, G. (2004). *De verdad, influyentes: los efectos de los medios en las elecciones presidenciales de 2003*. Asociación DOSES.
- Berrocal, S. (2003). *Comunicación política en televisión y nuevos medios*. Ariel Comunicación.
- Canel, M. (2008). *Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica*. Editorial Tecnos.
- Canel, M. (2007). *Comunicación de las instituciones públicas*. Editorial Tecnos.
- Colomer, J. (1998). *La transición a la democracia: el modelo español*. Anagrama.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Situación de los Derechos Humanos en Guatemala. Diversidad, desigualdad y exclusión*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2016.pdf>
- Del Rey Morato, J. (2008). *Comunicación política, internet y campañas electorales. De la teledemocracia a la ciberdemocracia*. Editorial Tecnos.
- García, J. (18 de septiembre de 2014). *Si Baldizón es Jesucristo, estos medios son su San Pedro*. Nómada <https://nomada.gt/si-baldizon-es-jesucristo-estos-medios-son-su-san-pedro/>
- Gramajo, S. (2009). *Un pasado que aún pesa. Los legados autoritarios imprimen su huella en la ley de acceso a la información pública en Guatemala* (tesis doctoral). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Gramajo, S. (2014a). Media and politicians in Guatemala: a marriage that will last until money do them part. In M. Márquez & M.A

-
- Guerrero (Eds.), *Media Systems and Communications Policies in Latin America*. Palgrave Macmillian.
- Gramajo, S. (2014b). El acceso a la información, un derecho que se desdibuja ante un Estado clientelar y patrimonialista. *Revista Dixit*, (21), 36-55. <https://doi.org/10.22235/d.v0i21.399>
- Guerrero, M. y Luengas, M. (25 de mayo de 2013). Sistemas mediáticos en América Latina: entre la captura corporativa y la audiencia participativa. Conference paper presented at The International Days on Diversity.
- Guerrero, M. y Márquez, M. (2014). El modelo “liberal capturado” de sistemas mediáticos, periodismo y comunicación en América Latina. *Temas de Comunicación*, (29), 135-170.
- Huntington, S. (1998). *La tercera ola, la democratización de finales del siglo XX.*. Paidós.
- Jumique, A. (2019). *Análisis de las relaciones entre el Partido Patriota y los grupos mediáticos en Guatemala*. (Tesis de licenciatura). Universidad Rafael Landívar.
- Kruijt, D. (1998). Reflexiones sobre Guatemala. En B. Arévalo de León (Ed.), *Sobre arenas movedizas: Sociedad, Estado y Ejército en Guatemala*. FLACSO.
- Linz, J. y Stephan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and post-communist Europe*. Johns Hopkins University Press
- Lozano, J. (2007). *Teoría e investigación de la comunicación de masas*. Pearson.
- Márques De Melo, J. (2009). *Pensamiento comunicacional latinoamericano. Entre el saber y el poder*. Ediciones Comunicación Social.
- Mastrini, G. y Becerra, M. (2009). *Los monopolios de la verdad. Descifrando la estructura y concentración de los medios en Centroamérica y República Dominicana*. Prometeo.
- Mazucca, S. (2002). ¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina. *Araucaria*, 4(7), 23-47.
- Movimiento de Radios Comunitarias. (2012). *Radio comunitaria, su historia ante un Estado racista en Guatemala y sus fundamentos jurídicos*. Paxil Kayalá.
- Munck, G. (1994). Democratic transitions in comparative perspective. *Comparative Politics*, 26(3), 355-375. <http://doi.org/10.2307/422116>

- Munck, G. (2002). Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones y desafíos. *Revista de Ciencias Sociales*, 41(164), 579-609. <http://doi.org/10.2307/3456058>
- Naveda, E. (2013). *Reyes de cartón o por qué las elecciones se cuentan cómo se cuentan* (tesis de maestría). Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós.
- Pérez, A. (5 de diciembre de 2012). *El beneficio es para todos... los que ya tienen sus frecuencias*. Plaza Pública <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-beneficio-es-para-todos-los-que-ya-tienen-sus-frecuencias>
- Poitevin, R. y Sequen, A. (2002). *Los desafíos de la democracia en Centroamérica*. FLACSO.
- Sampedro, V. (2000). *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. Ediciones Istmo.
- Schirmer, J. (1996). La otra cara de la dimensión internacional: el saqueo del discurso democrático por parte de los militares guatemaltecos. En E. Jelin y E. Hershberg (Ed.), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad.
- Urrutia, E. (1999). Recuento de la transición a la democracia. En E. Torres-Rivas y J.A. Fuentes (Ed.), *Guatemala: las particularidades del desarrollo humano; Democracia, etnicidad y seguridad*. Naciones Unidas.
- Villagrán, P. (2015). *Análisis del ejercicio de la libertad de expresión en Guatemala: actores, procesos y restricciones* (tesis de pregrado). Universidad Rafael Landívar, Guatemala. <http://recursosbiblio.url.edu.gt/tesisjcem/2016/05/01/Villagran-Pablo.pdf>

Parte 2:

Régimen jurídico de la comunicación

Los derechos de las audiencias en México: dos modelos en tensión

Magdalena Sofía Paláu Cardona
Instituto Tecnológico y de Estudios
Superiores de Occidente (ITESO), México
spalau@iteso.mx

Introducción

A lo largo de 2017, el organismo regulador de medios de comunicación mexicano, los legisladores y los concesionarios de radio y televisión, protagonizaron una disputa relacionada con los derechos de las audiencias que terminó en la modificación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; además, trajo controversias constitucionales por parte de un grupo de senadores para revertir dichos cambios, proceso que actualmente está en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este caso es un ejemplo claro del enfrentamiento de dos modelos de regulación sobre la comunicación con proyectos distintos de país y de democracia. Es por eso que en este capítulo se presenta un recuento de los diferentes momentos de este acontecimiento para, desde allí, discutir los modelos de regulación a los medios de comunicación posibles en el México contemporáneo, comenzando por la exposición de un apretado contexto histórico que permita al lector latinoamericano comprender cómo se ha desarrollado el sistema de medios de comunicación en este país durante el siglo XX.

Es muy probable que se encuentren similitudes y coincidencias con muchos otros países de la región.

En el segundo apartado, se expone el marco normativo general de los derechos a la comunicación en México, transformado en 2013 a raíz del cambio en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como resultado de una larga lucha desde la academia y la sociedad civil. Esta modificación dio paso a un proceso de regulación secundaria concretado en diversas leyes como la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la Ley de Derecho de Réplica, la Ley del Sistema Público de Radiodifusión, entre otras. Por otra parte, en los apartados tres y cuatro se presentan detalladamente los pasos de la disputa sobre los derechos de las audiencias, partiendo de la publicación de los Lineamientos Generales de Defensa de las Audiencias por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la campaña mediática de oposición, la presentación de controversias constitucionales frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la modificación de la legislación secundaria y un último reclamo de algunos senadores ante la Corte.

Para finalizar, en el quinto apartado se discuten los posibles modelos de regulación de los medios de comunicación en México, explorando las posibilidades de una regulación por parte del Estado, una del *laissez-faire* neoliberal, una de autorregulación y el modelo de organismo autónomo; se acompaña la discusión de estas alternativas con ejemplos y casos experimentados en México que no han obtenido los resultados esperados. Así, las condiciones particulares de los medios de comunicación como entidades de servicio público en manos de empresas privadas, con poder para difundir representaciones simbólicas con las que los ciudadanos significan el mundo en el que viven, hacen difícil encontrar un modelo que permita regular la compleja relación entre medios de comunicación, sociedades y gobiernos.

Contexto histórico político

La historia de los medios en México muestra una estrecha relación entre los medios de comunicación y el poder político en turno, en

particular con los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual estuvo en el poder de forma continua desde la finalización de la Revolución mexicana hasta el año 2000, es decir, prácticamente todo el siglo XX. En este periodo se desarrolló el sistema de comunicación mexicano. A principios del siglo XX comenzó la industrialización de los medios informativos impresos, por lo cual los periódicos más antiguos, entre los que circulan en la actualidad, recién cumplieron 100 años; por otra parte, la radio en México se desarrolló hacia finales de la década de 1920 y la televisión comenzó transmisiones en 1950. En efecto, el desarrollo del poder político del PRI coincide con la estructuración del sistema de medios nacional.

Esta condición de simultaneidad determinó una relación dependiente de los medios hacia el poder político durante casi todo el siglo. En sus inicios, la prensa fue directamente subsidiada por los gobernantes de turno con el propósito de conseguir apoyo al proyecto de nación impulsado al concluir la revolución mexicana, dando origen a un modelo de comunicación en el que predominó el control político de la prensa y que permaneció para la radio y la televisión con el fomento de relaciones comerciales. En estos medios electrónicos el control más patente se concretó en la discrecionalidad del presidente para otorgar concesiones de señales de radio y televisión, así como en el establecimiento tardío (1960) de una legislación favorable para un pequeño grupo de concesionarios. De ahí que en el último cuarto de siglo comenzaron a romperse las reglas no escritas de dicha relación, al tiempo que la sociedad mexicana iniciaba un largo proceso de democratización.

Como herencia de esa historia, en México la propiedad de los medios de comunicación recae en pocas familias o grupos empresariales y la mayoría de la producción de contenidos está centralizada en la Ciudad de México. Hasta 2016 solo había dos empresas privadas que concentraban las señales de televisión nacional: Televisa y Tv Azteca, las cuales controlaban el 94% de las frecuencias a nivel local y nacional; además, Televisa domina más del 60% de las señales de televisión de paga. Por otro lado, aunque la radio que se escucha al

interior del país se produce localmente, la propiedad de la mayor parte de las estaciones se concentra en un pequeño grupo de siete familias. Además, en los medios impresos se ha acrecentado el fenómeno de concentración, pues los grupos empresariales compran medios locales y conforman cadenas de periódicos que circulan en las ciudades más importantes del país; aunado a esto, los medios públicos son pocos y en muchos casos han operado como organismos de comunicación gubernamental.

Entre 1990 y 2010, México experimentó una transformación política significativa con la creación de organismos independientes que pusieran en manos de los ciudadanos algunos procesos sociales importantes; así, se crearon la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, El Instituto Federal Electoral y el Instituto Federal de Acceso a la Información. Sumado a esto, los equilibrios de poder en la relación entre medios de comunicación y élites políticas fueron cuestionados por académicos y grupos de la sociedad civil, colocándose en la agenda pública la urgencia de establecer un nuevo marco normativo para medios de comunicación y telecomunicaciones. Javier Esteinou (2000), hace el siguiente recuento:

Con el fin de intentar actualizar dicha normatividad y modernizar la reforma del Estado en materia de comunicación social, de 1994 a 2000... [se] organizaron, en diversos momentos, distintas consultas públicas y acuerdos políticos sobre comunicación y cultura... [se realizaron] 11 eventos nacionales e internacionales (p.33).

Además de un mayor activismo entre grupos de la sociedad civil, surgen organizaciones orientadas a hacer presión sobre la necesidad de un marco normativo de comunicación en el país, como es el caso de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, Artículo 19, Fundar, Transparencia Mexicana, entre otras. Por esta línea, en el contexto electoral de 2012, el movimiento #YoSoy132 encabezó una crítica hacia la forma de actuar de los medios de comunicación al dar cobertura a las campañas políticas y favorecer al candidato del PRI, Enrique Peña Nieto. Su triunfo marcó el regreso de

dicho partido al poder, después de un periodo de transición en el que gobernaron dos presidentes consecutivos del Partido Acción Nacional. En cuanto al aspecto normativo, es necesario señalar que hasta la llegada de Peña Nieto a la presidencia, las leyes sobre medios de comunicación en México databan de 1910 (prensa) y 1960 (radio y televisión).

En el contexto latinoamericano de las primeras dos décadas del siglo XXI, el ascenso de gobiernos que tradicionalmente no habían llegado al poder abrió la discusión sobre los medios de comunicación en varios países. Así, se modificaron los marcos normativos sobre las industrias audiovisuales en Venezuela, Argentina, Uruguay y Ecuador, transformaciones que parecen establecer una inclinación al cambio en las políticas de comunicación en América Latina. Según Martín Becerra (2014), en esta tendencia hay dos movimientos:

Por un lado, se destaca la discusión pública sobre la necesidad de adoptar nuevas reglas del juego en el sector de los medios... Por otro lado, este proceso es acompañado por un nuevo rol que muchos de los gobiernos han asumido al engendrar dispositivos de comunicación directa a la población y prescindir, así, del rol mediador que ejercieron, sin competencia, los medios comerciales durante décadas (p.68).

México formó parte de esta tendencia y entró en una dinámica de modificación del marco regulatorio de los medios de comunicación, aun cuando el gobierno que la impulsó estuvo bajo el control del Partido Revolucionario Institucional encabezado por Enrique Peña Nieto, quien comparte pocas características con los presidentes que impulsaron esas transformaciones en otros países del continente.

El marco normativo del derecho a la comunicación

En junio de 2013 se publicaron las modificaciones a algunos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) relativos a las telecomunicaciones y la radiodifusión. Estos cambios se

conocen comúnmente como la Reforma en Telecomunicaciones que se derivó, junto a otras reformas estructurales, del Pacto por México¹. Los derechos a la comunicación consignados en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen al menos siete derechos distintos, algunos de los cuales precisan ordenamientos del siguiente nivel, es decir, en leyes específicas. En la siguiente tabla se exponen los derechos y las leyes que los concretan.

Tabla 2

Derechos y regulaciones

Derechos	Leyes que los regulan
Derecho a la libertad de expresión	
Derecho de réplica	Ley reglamentaria en materia del derecho de réplica.
Derecho a la información pública gubernamental	Ley general de transparencia y acceso a la información pública (INAI).
Derecho a la información (general y de ideas)	

¹ El Pacto Por México fue firmado en el Castillo de Chapultepec el 2 de diciembre de 2012, es decir, al día siguiente de la posesión de Enrique Peña Nieto como presidente de México. Fue firmado por el Ejecutivo Federal y los presidentes de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. El acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país allanó el camino para la aprobación de reformas estructurales en materia energética, fiscal, de educación, de transparencia y de telecomunicaciones, entre otras.

<p>Derecho de acceso a las tecnologías de la información</p>	<p>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (art. 3, XLIII); Política de inclusión digital universal; Infraestructura: Red troncal, Red compartida, México conectado (Instituto Federal de Telecomunicaciones [IFT]); Secretaría de Comunicaciones y Transporte [SCT]; Secretaría de Gobernación [SG].</p>
<p>Derechos de las audiencias (radiodifusión)</p>	<p>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, título décimo primero, capítulo IV, art.259 y siguientes (IFT).</p>
<p>Derechos de los usuarios (telecomunicaciones)</p>	<p>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, título noveno, capítulo I, art.191 y siguientes (IFT).</p>

Fuente: elaboración propia.

Como un elemento más para comprender el marco normativo de la comunicación en México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, P. 12 y ss.), dice “La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección. *Apartado con fracciones adicionado DOF 11-06-2013*” (art 6, VI). Además:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho de réplica

será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. *Párrafo reformado DOF 13-11-2007, 11-06-2013*

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. *Párrafo adicionado DOF 11-06-2013*

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá las condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios. *Párrafo adicionado DOF 11-06-2013 (art. 6).*

Los párrafos centrales del artículo 6 fueron modificados en el 2013. Además, en septiembre de 2013 se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), un organismo autónomo responsable del sector de telecomunicaciones y radiodifusión, cuyas funciones y logros incluyeron: determinar la existencia de agentes económicos preponderantes (empresas o grupos de medios con más de la mitad del mercado) y disponer reglas extraordinarias para dichos agentes; definir la fecha para la transición a la televisión digital terrestre en diciembre de 2015; establecer los términos de la política de inclusión digital universal; crear tribunales especiales para atender los casos del área de telecomunicaciones y radiodifusión, así como emplazar la formación de leyes secundarias en esta materia; establecer la prohibición expresa de la “transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa” (Cámara de diputados, 2013), entre otros. En síntesis, la reforma en telecomunicaciones es uno de los antecedentes directos de la lucha por los derechos de las audiencias, pues promovió el ordenamiento del sector de telecomunicaciones y radiodifusión como servicios públicos de interés general, orientando al IFT para contrarrestar la concentración de medios y al Congreso de la Unión para actualizar el marco normativo de cara a la convergencia tecnológica.

El 14 de julio de 2014, se promulgó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), que norma lo establecido en el artículo 6 constitucional y concreta ampliamente lo dispuesto en la reforma del año previo; entre otras cosas, la ley estableció los derechos de las audiencias en general, los de las audiencias infantiles y los de las audiencias con discapacidad. Al respecto, el artículo 256 de la LFTR en su versión original, estipulaba nueve derechos específicos, entre los que se destacan: recibir contenido plural en términos ideológicos, políticos y culturales; diferenciar la información de la opinión; aportar elementos para distinguir la publicidad del contenido; respetar los horarios de los programas y avisar de los cambios en la programación; no discriminar y respetar los derechos humanos (LFTR, 2014, P. 71). Adicionalmente, establecía cuatro derechos para las audiencias con discapacidad: contar con subtítulos, doblaje y lenguaje de señas; promover el reconocimiento de sus capacidades y habilidades; y contar con acceso a la guía de programación y con mecanismos para presentar reclamaciones. Además, exigía a los concesionarios de radio y televisión abierta tener un código de ética y una defensoría de las audiencias para garantizar el cumplimiento de estos derechos (LFTR, 2014, P. 72).

En cuanto a los defensores de las audiencias, los artículos 259, 260 y 261 reglamentaban los elementos centrales de esta figura definida como “responsable de recibir, documentar, procesar y dar seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos de las personas que componen la audiencia” (LFTR, 2014, art.259). Además, se sabe que “el Instituto deberá expedir lineamientos de carácter general que establezcan las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias para la adecuada protección de sus derechos”.

Lineamientos Generales de los Derechos de las Audiencias (LGDA)

Para cumplir con lo dispuesto en la LFTR (2014) que señala que “para la emisión y modificación de reglas, lineamientos o disposiciones administrativas de carácter general, así como en cualquier caso que determine el Pleno, el instituto deberá realizar consultas públicas bajo

los principios de transparencia y participación ciudadana” (LFTR, 2014, P. 25), el IFT acordó someter a consulta pública no vinculante el anteproyecto de Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, abierta del 14 de junio al 7 de septiembre de 2015 y donde participaron 65 ciudadanos e instituciones con sugerencias de índole diversa.² Sin embargo, entre septiembre de 2015 y noviembre de 2016 no hubo información respecto a este proceso.

El 29 de noviembre de 2016, la Unidad de Medios y Contenidos Audiovisuales del IFT presentó el *Informe de consideraciones del IFT sobre la consulta pública*, en el que se da respuesta puntual a los aportes recibidos en la consulta y se les agrupa por temas. Ese mismo día se presentó la versión final de los *Lineamientos generales sobre la defensa de las audiencias* (LGDA); el pleno del IFT aprobó los lineamientos que fueron publicados en el Diario Oficial de la federación el 21 de diciembre de 2016. De esta forma, los LGDA establecieron los derechos de las audiencias de la radiodifusión abierta y de los servicios de audio y televisión restringida, determinando los criterios y normas para la constitución de la figura de los defensores de las audiencias y especificando, con mayor o menor precisión, los procedimientos para el cumplimiento de lo dispuesto en la LFTR y en el artículo 6 de la constitución. Desde la perspectiva de Bernardo Masini (2017), por entonces presidente del capítulo Jalisco de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información,

Se trató de un paso inusitado, pues por primera vez en la historia de esta industria cultural se explicitaba lo que los medios electrónicos podían hacer y lo que debían evitar para dar a sus audiencias contenidos de calidad. Entre sus aportaciones más relevantes estaba la obligación de diluir las posibilidades de confusión entre los contenidos informativos, los opinativos y los publicitarios (P. 63)

² La convocatoria a esta consulta pública, así como los documentos con las aportaciones de instituciones y ciudadanos, los documentos generados por el propio IFT y el documento con los LGDA se pueden consultar en <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-del-anteproyecto-de-lineamientos-generales-sobre-los-derechos-de-las-audiencias>

Quizá algunos de los elementos que generaron molestia entre los concesionarios de la radio y la televisión fueron tanto los procedimientos detallados para el nombramiento de defensores de audiencias y la obligatoriedad del registro de los códigos de ética, como las sanciones a las que quedarían sujetos los medios de comunicación.

No se puede perder de vista que la publicación de los LGDA antecede por unos meses al proceso electoral federal que se llevó a cabo en México. No se discutió públicamente el tema de la prohibición de difundir publicidad como información o noticia, aunque parece un asunto central en este debate. En efecto, es común que los partidos políticos y candidatos compren publicidad a los medios de comunicación para que presenten una cobertura informativa favorable en forma de noticia, práctica que favorece a ambos lados; sin embargo, esta obtención de espacios en radio y televisión está expresamente prohibida a los partidos por la ley de procedimientos electorales y, con los LGDA, quedaron establecidas las sanciones para los medios de comunicación.

La disputa en torno a los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias (LGDA)

La oposición a los LGDA se canalizó a través de dos frentes: por un lado, los medios de comunicación a través de sus espacios de opinión y concesionarios, y por el otro, la presentación de controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por parte del Jurídico de la Presidencia de la República y un grupo de senadores. Así, las columnas de opinión, los programas de análisis y las notas informativas publicadas a partir del 25 de enero de 2017, expusieron señalamientos puntuales a algunas de las disposiciones propuestas por el IFT. Los concesionarios de radio y televisión agrupados en la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), muchos comentaristas y periodistas, políticos, empresarios y hasta la arquidiócesis de la Ciudad de México, se pronunciaron públicamente para descalificar los LGDA. Entre las críticas más recurrentes, se señaló que los lineamientos coartan la libertad de expresión, que implican censura previa y que el IFT extralimitó sus funciones y atribuciones.

A continuación se presentan ejemplos de lo publicado por los medios, con el fin de ilustrar las posturas expresadas por actores políticos en relación con los LGDA.

Entre las expresiones a favor, se encuentra la de Bernardo Masini, académico del ITESO y expresidente de AMEDI Jalisco quien dice que “se trata de defender algo que se ha dejado de lado y que tendría que ser el principio y el fin de cualquier medio electrónico de comunicación: la audiencia” (Serrano, 2017); además, Rubén Alonso, Académico UNIVA, expresa:

para saber por qué los lineamientos del IFT sí podrían considerarse necesarios: la venta de noticieros, engañando a los televidentes y radioescuchas haciéndoles creer que se trata de una cobertura informativa, cuando en realidad vemos a políticos que gastan millones de pesos en publicidad, apareciendo en notas en las que inauguran obras, hacen anuncios o emiten opiniones (Serrano, 2017)

Por otra parte, entre las expresiones en contra se encuentra el *Semanario Desde la Fe* de la Arquidiócesis de México, donde se dice que “un acuerdo administrativo se convirtió en instrumento de acoso contra los comunicadores... la libertad de expresión no debe estar subordinada al protagonismo de un instituto... El Instituto Federal de Telecomunicaciones cuenta con facultades extralegales y cuasi inquisitoriales” (El Economista, 29 enero 2017); además, Javier Lozano, senador del Partido Acción Nacional, opina que “nos pone en riesgo de convertirnos en un régimen casi venezolano” (El Economista, 29 enero 2017); y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, considera que “estamos ante multas expropiatorias que nos dejan en un estado de indefensión y a merced de quejosos que podrían buscar censurar a comunicadores por expresar su opinión” (El Economista, 29 enero 2017); de igual manera, Enrique Alfaro, presidente municipal de Guadalajara, expresa:

Nos preocupan las disposiciones en torno a la distinción que deberán manifestar los comunicadores entre veracidad y opinión pudiendo

guiar a casos de autocensura de los propios periodistas, así como a casos de persecución y cooptación por parte de la autoridad...El exceso de estas normas y su mal uso podrían llevar a que se silencie la crítica, a que se limite la discusión de estos y otros temas en beneficio de los intereses del PRI y sus aliados (Noticieros Televisa, 25 de enero de 2017)).

La controversia constitucional presentada por Humberto Castillejos, consejero jurídico de la presidencia, señaló que ocho artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión contravenían las disposiciones establecidas en la constitución, argumentando que no debían dar facultades al IFT sobre un derecho humano y que cualquier regulación de los derechos de las audiencias debía estar prevista en la ley. Por su parte, la oposición presentada por el presidente de la mesa directiva del Senado, planteó que el IFT invadió la esfera de competencias del Congreso de la Unión para normar los derechos de las audiencias, en virtud de que vulneró los principios pro persona y de interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Algunos senadores afirmaron públicamente que en uno de los apartados de los lineamientos, el IFT se alejó de la función de regulación técnica a su cargo al pretender regular el ejercicio periodístico, estableciendo una clara limitación al derecho a la libre manifestación de las ideas y violando el marco constitucional en dos dimensiones: al vulnerar de manera injustificada la libertad de expresión e invadir competencias del Legislativo.

Como se puede concluir, la argumentación de los medios de comunicación y la de las controversias constitucionales comparten los mismos puntos; desde su óptica, los lineamientos atentan contra la libertad de expresión y el IFT no debería tener atribuciones para establecer ese tipo de disposiciones. En respuesta a ello, el 1 de febrero de 2017, en sesión extraordinaria y con votación dividida, el pleno IFT acordó modificar la entrada en vigor de los lineamientos prevista para el 16 de febrero de 2017, aplazándola hasta el 16 de agosto del mismo año. A través de una campaña mediática, dos controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la

Nación y un comunicado del Instituto Federal de Telecomunicaciones, los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias quedaron en suspenso.

En abril de ese mismo año, la Cámara de Diputados no esperó a una resolución de la Corte para modificar los artículos 15, 17, 216, 228, 256, 259, 260, 261, 297 y 311 de la LFTR. Entre los argumentos para sostener la necesidad de este cambio, se recuperaron múltiples publicaciones en los medios de comunicación que manifestaran oposición a los LGDA, con lo que los diputados concluyeron: "...como hemos visto hubo un pronunciamiento generalizado y al unísono en contra de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, que se dio desde la pluralidad de los sectores, desde la academia, industria, periodistas, públicos..." (Cámara de Diputados, 2017, p.34). Al revisar la información publicada a la que aludieron, es claro que las voces disonantes a este reclamo no fueron recogidas. Sumado a lo anterior, en una segunda línea de argumentación señalan:

...es evidente que existe un gran riesgo para la libertad de expresión e información permitir que se establezca un régimen de derechos de las audiencias que imponga restricciones arbitrarias tales como distinguir información de opinión, que haya oportunidad y veracidad de la información, y que ante cualquier incumplimiento se puedan imponer sanciones a los medios de comunicación... que la autoridad puede tener la posibilidad de ordenar la suspensión precautoria de transmisiones (p.36).

Esta argumentación deja en evidencia que los diputados buscan defender a los concesionarios por encima de las audiencias mismas. El siguiente párrafo de la argumentación señala:

...si bien ambos son derechos constitucionales (libertad de expresión y derechos de las audiencias), el primero de ellos tiene una mayor relevancia y densidad constitucional, ya que la libertad de expresión es un pilar de la formación de un Estado democrático, mientras que los derechos de las audiencias son principios de última

generación que buscan salvaguardar a las personas que reciben un servicio público (radiodifusión) y que se podrían entender como derechos especializados que se han derivado tanto del derecho a la información como de la libertad de expresión, de ahí que su naturaleza no alcance para rebasar estos (Cámara de diputados, 2017, p.63).

Los diputados pasaron al Senado la minuta con las reformas a la LFTR para su discusión y aprobación. Seis meses después, el jueves 26 de octubre se citó a las comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía; de Estudios Legislativos y de Comunicaciones para votar en favor de lo enviado en abril. La minuta aprobada en comisiones pasó al pleno; por 72 votos a favor, 13 en contra y tres abstenciones, la mayoría de senadores del Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y algunos de Acción Nacional, aprobaron las modificaciones a la Ley Federal de Radiodifusión y Telecomunicaciones.

Con las rúbricas del presidente Enrique Peña Nieto y del secretario de gobernación Miguel Ángel Osorio Chong, el 31 de octubre se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que modifica los artículos de la LFTR, cambios que entraron en vigor el 1 de noviembre de 2017; con esta aprobación se cancelaron las obligaciones de los concesionarios para con las audiencias y se limitó la autoridad del IFT. El recuento de los elementos modificados y que atacan al corazón de los principios propuestos en los Lineamientos Generales de la Defensa de las Audiencias se resume en los siguientes puntos:

- Se elimina la obligación de diferenciar entre los contenidos noticiosos y las opiniones o la publicidad dentro de la programación.
- Los concesionarios pueden designar libremente al defensor de la audiencia, sin que el Instituto u otra autoridad tengan facultades para intervenir u opinar de manera previa o posterior a ello.
- La actuación del defensor de la audiencia se sujeta exclusivamente al Código de Ética del concesionario, y solo debe rendir cuentas a la audiencia y a las instancias que, en su caso, prevea el propio código.

-
- Se elimina la facultad del IFT de emitir lineamientos a los que deberían ajustarse los concesionarios de televisión o radio.
 - El IFT no puede sancionar a los concesionarios por incumplimientos con relación a los contenidos.

El sentido de las modificaciones elimina atribuciones a la autoridad reguladora y las transfiere a los propios concesionarios quienes, a partir de estas disposiciones, se autorregularán en todo lo relativo a las audiencias y sus derechos; dejarán de ser sujetos de sanción. Con estas modificaciones no solo se elimina la posibilidad de que el IFT limite las arbitrariedades de los concesionarios, sino que también se pierden derechos propios de las audiencias, que en otros países democráticos operan como norma; además, se pierde una figura de autoridad (el defensor de audiencias) que actúe a favor del público frente a los concesionarios de la radio y la televisión.

Pese a lo anterior, la disputa no terminó con la modificación de la ley pues en un documento fechado el 28 de noviembre de 2017, un grupo de 47 senadores presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una acción de inconstitucionalidad para revertir las modificaciones aprobadas el 26 de octubre de ese mismo año. Dos argumentos fundamentaron esta acción: por un lado, la violación a los procedimientos parlamentarios, al ser citados con menos de 24 horas de anticipación y sin discusión previa a la sesión en la que se aprobaron las modificaciones a la ley; y por el otro, la exposición de los aspectos en los que dichos cambios acotan o eliminan derechos de las audiencias. El proceso de acción de inconstitucionalidad sigue abierto al momento de escribir este capítulo.

Discusión final: dos modelos en tensión

Este es el recuento de una disputa de dos modelos de relación entre el poder político, los medios de comunicación y la sociedad. El primero, expresado en los LGDA, implica una regulación explícita y detallada del actuar de los medios de comunicación, colocando a las audiencias (es decir, a la sociedad) como sujetos de derecho e imponiendo límites

y sanciones claras a los concesionarios de las frecuencias de radio y televisión. El segundo modelo, expresado en la oposición de las élites políticas y los dueños de los medios, se decanta por la autorregulación, sostenida por argumentos ampliamente expuestos en los medios de comunicación y en la discusión legislativa.

Por otro lado, la discusión académica respecto de quién debe regular a los medios de comunicación no es nueva; está marcada por raíces históricas que han acompañado el desarrollo de las instituciones democráticas (o no) en México y América Latina. A saber, entre la segunda guerra mundial y mediados de la década de los 80 del Siglo XX, periodo de crecimiento económico, el papel del Estado fue muy significativo para el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones, el cual permitió la industrialización de los países latinoamericanos; así lo señala Franz Hinkelammert (1991):

El desarrollismo latinoamericano de las décadas de los 50 y 60, percibe la función del Estado como una función necesaria. Considera que el mercado, a pesar de su capacidad autorreguladora, no es capaz de asegurar el desarrollo y solucionar los graves problemas económico-sociales que han aparecido en el continente. Se percibe que el mercado distorsiona las relaciones sociales y que tiende, en las circunstancias de América Latina, al estancamiento del crecimiento económico... La política de industrialización se basa en la sustitución de importaciones y logra un rápido desarrollo industrial en muchas partes (pp.6-8).

A partir de la segunda mitad de la década de los 80, se impone una nueva forma de pensar acerca del Estado y su papel: el neoliberalismo, responsabilizándolo de las crisis económicas, políticas y sociales que sufren los países del continente y buscando reducir su injerencia en todos los ámbitos. Como consecuencia de esto, en muchos países de América Latina se privatizan las empresas estatales de energía, alimentos, hidrocarburos, telefonía, comunicación, entre otras, de forma que el mercado sea el responsable de ofrecer servicios que previamente recaían en el Estado. Así, se pasa de un modelo de Estado benefactor

a un modelo neoliberal, en donde el Estado queda reducido a la administración técnica y el mercado es quien determina el desarrollo económico y las políticas que le acompañan.

Estas dos posiciones opuestas de proyecto de país son el origen de la disputa sobre la regulación de los medios de comunicación; sin embargo, ni Estado ni mercado solos podrían regular adecuadamente el funcionamiento de los medios en una sociedad democrática. En efecto, no se puede perder de vista que los medios de comunicación tienen gran presencia entre amplios sectores de la población que se informan a través de ellos, siendo la accesibilidad un aspecto que los caracteriza y diferencia de otras instituciones del Estado y de otras empresas que producen bienes de consumo; así, aun cuando el desarrollo de internet ha implicado un descenso en el consumo de medios, en México la televisión digital tiene presencia en 71% de los hogares y la radio en 59%, mientras que los servicios fijos de internet ocupan el 51% (IFT, 2018).

Una segunda característica especial de los medios de comunicación es que tienen “capacidad para seleccionar los asuntos y las informaciones que centran la atención de la sociedad y para modificar las concepciones simbólicas y los sistemas de valores de los individuos, influyendo... en sus conductas” (Aznar, 1998). Ante esto, es importante señalar que otra particularidad de los medios en México es que la mayoría de las señales de televisión y de radio son concesiones explotadas comercialmente por grandes empresas, con intereses específicos que orientan sus acciones. Por último, en términos normativos, la Constitución Política de los Estados Mexicanos define la radio y la televisión como “un servicio público de interés general” (CPEUP, p. 12), lo que impone la exigencia de brindar los beneficios de la “cultura a toda la población, preservando la pluralidad y veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional” (art.6, inciso B, III). En conjunto, estas características implican dificultades para definir cómo o quién debe establecer los principios y valores que regulen el papel y las acciones de los medios en la sociedad.

Desde una perspectiva política donde el Estado interviene en el control de los medios de comunicación, México cuenta con experiencias negativas en dos sentidos: por un lado, una excesiva regulación por parte del Estado para controlar los medios puede crear una relación de dependencia hacia los gobiernos en turno, lo que genera una prensa doblegada o que cumple un papel legitimador y acrítico del poder, como sucedió con Televisa en los años 70; por otra parte, se corre el riesgo de que sea el Estado quien utilice medios “públicos” como canales de comunicación gubernamental. En ambos casos se pierde la posibilidad de que los medios cumplan un papel de contrapeso al poder político.

En otro orden de ideas, desde una perspectiva neoliberal se puede argumentar que el Estado no debe regular los medios de comunicación ni tener propios, pues esta posición implica disminuir al mínimo posible el papel del Estado. El problema aquí es que el mercado ha demostrado no ser la mejor vía para regular a los medios en México. En los últimos 30 años ha quedado en evidencia que los medios como empresas buscan acrecentar sus ganancias, lo que ha implicado negocios y alianzas con la élite política, programación de baja calidad, coberturas desiguales sobre temas socialmente relevantes, entre otras. De esta forma, se pierde la posibilidad de que los medios presten un servicio público de cara a las sociedades a las que habrían de servir.

Una tercera vía planteada desde la perspectiva de algunos académicos, es la de la autorregulación, donde los propios medios establezcan códigos de ética, nombren defensores de las audiencias y se sometan al escrutinio público en el cumplimiento de los compromisos que se han autoimpuesto. En México se tienen antecedentes de empresas periodísticas que han nombrado defensores del lector, pero no se han sostenido en el tiempo; además, existen defensores de audiencias en medios públicos y una organización que los reúne. Sin embargo, los medios comerciales, agrupados en la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, simulan el cumplimiento de este criterio y han nombrado un único defensor de audiencias para todos sus agremiados. En síntesis, muchas de las experiencias no se sostienen en el tiempo o simulan un compromiso que no mejora

la calidad de los contenidos ni resuelve la compleja relación entre medios de comunicación, gobiernos y ciudadanos.

Explorar el polo de las audiencias o ciudadanos como los responsables o encargados de regular a los medios de comunicación también tiene sus dificultades. Para que esto fuera posible, sería necesario contar con una sociedad suficientemente consciente de la importancia de los medios, con interés real sobre el tema y con capacidad y conocimiento técnico para gestionar las exigencias, es decir, una sociedad con poder real frente al poder de los medios; esa sociedad utópica no corresponde con la realidad mexicana y con ello se plantea el reto de formar ciudadanos, reto que solo será posible en el largo plazo. En efecto, construir un modelo en el que la sociedad civil y las audiencias, tengan agencia efectiva en la regulación de los medios de comunicación es, quizá, la vía más deseable.

Con todas sus limitaciones, el camino que se ha seguido en México parece razonable. El modelo nacional implica un órgano regulador como el propuesto en la figura del Instituto Federal de Telecomunicaciones, pero se deben cumplir ciertas condiciones (algunas ya resueltas), para que funcionara adecuadamente:

- Nombramiento de sus consejeros sin intervención de los intereses de los empresarios de los medios, de los partidos políticos y del gobierno.
- Presencia activa de organizaciones de la sociedad civil, conocedoras de los temas relativos a la radiodifusión y telecomunicaciones, en la deliberación de los asuntos de interés general.
- Infraestructura y presupuesto adecuados para el óptimo funcionamiento del organismo.
- Reconocimiento, por parte de los medios de comunicación, de la autoridad y facultades que le han sido otorgadas en el marco normativo vigente.

- Capacidad de sanción ante el incumplimiento de las disposiciones, acuerdos y resoluciones a los que se llegue.

Estas y otras condiciones permitirían que se deliberaran los asuntos más álgidos sobre los medios de comunicación en México, donde el gobierno, los empresarios de los medios y la sociedad civil cumplan un papel activo y se reconozcan como interlocutores al mismo nivel. Aunque parece viable, el camino por recorrer es largo y los obstáculos en esta relación compleja son todavía muchos.

Referencias

- Aznar, H. (19989). *La autorregulación de la comunicación: entre el Estado y el mercado. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*. Núm 1. I.S.S.N.: 1138-9877. <https://www.uv.es/CEFD/1/Aznar.html>
- Becerra, M. (2014). Medios de comunicación: América Latina a contramano. *Revista Nueva Sociedad*, (249), 61-74.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. (1917). *Artículo 6*. H. Congreso de la Unión XXV Legislatura.
- Cámara de Diputados. (11 de junio de 2013). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones*. DOF: 11-06-2013 http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/076_DOF_11jun13.pdf
- Cámara de Diputados. (28 de abril de 2017). *Versión de la Sesión Ordinaria del 27 de abril de 2017*. Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/36201-version-de-la-sesion-ordinaria-del-27-de-abril-de-2018.html>
- El Economista. (29 de enero de 2017). Lineamientos del IFT desatan tormenta a tres días de aplicarse. <https://www.economista.com.mx/empresas/Lineamientos-del-IFT-desatan-tormenta-a-tres-dias-de-aplicarse-20170129-0073.html>
- Esteinou, J. (2000). Globalización, medios de comunicación y cultura en México a principios del siglo XXI. *Ámbitos*, (5), 7-49.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2018). *Anuario estadístico 2018*. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/anuarioacc.pdf>
- Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2017). *Lineamientos generales sobre la defensa de las audiencias*. DOF: 21/12/2016 http://www.ift.org.mx/sites/default/files/acuerdo_de_emision_lineamientos_audiencias-pdf_accesible_0.pdf

- Masini Aguilera, B. (2017). Los actores y motivos tras la presentación del Instituto Federal de Telecomunicaciones como un censor de contenidos. En *Delinquir sin castigo, la marca del sexenio (Análisis Plural)* (163-173). ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara.
- Noticieros Televisa (25 enero 2017) Alcaldes de Jalisco rechazan nuevas disposiciones del IFT
<https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/alcaldes-de-jalisco-rechazan-nuevas-disposiciones-del-ift/>
- Serrano, S. (29 de enero de 2017). *Los derechos de las audiencias a debate*. El Respetable. <http://elrespetable.com/2017/01/29/los-derechos-de-las-audiencias-a-debate/>

Publicidad oficial y libertad de expresión en México: el caso de la Ley General de Comunicación Social

Cuauhtémoc Cruz Isidoro¹
Universidad Iberoamericana Puebla, México
cuauhtemoc.cruz.isidoro@iberopuebla.mx

Introducción

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconoce para toda persona “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole” (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1969, art.13); sin embargo, tal como ha documentado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la práctica este derecho se ve restringido mediante mecanismos indirectos de censura implementados, particularmente, por entes gubernamentales: uno de ellos es la asignación de publicidad oficial. En este sentido, la distribución de recursos públicos a medios de comunicación bajo procesos poco transparentes, no solo representa una limitante para el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los periodistas y medios, sino que también afecta el derecho de las audiencias a recibir información plural y oportuna. México no es ajeno a dicha realidad; anualmente, los gobiernos federales y estatales destinan cientos de millones de pesos para la compra de publicidad oficial, asignaciones realizadas

¹ Responsable de Comunicación del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ, de la Universidad Iberoamericana Puebla.

de manera discrecional y opaca, lo que deriva en una forma de control de las líneas editoriales y lleva a la premiación de los medios afines y al castigo de las voces críticas.

En 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió un fallo a favor de la organización Artículo 19, mediante el cual ordenó al Congreso mexicano emitir una ley para regular el proceso de asignación de recursos públicos en materia de comunicación social y publicidad oficial. Así, el presente artículo pretende examinar los retos y límites que representa la publicidad oficial para el derecho a la información, principalmente dentro del marco normativo mexicano, a la luz de los estándares internacionales; de esta manera, se analizan las normas en materia de libertad de expresión y derechos humanos dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los documentos emitidos por la CIDH. Además, con el objetivo de dar un contexto más cercano, se revisa el marco normativo alrededor de la publicidad oficial en México, llevando a cabo un recorrido histórico de los últimos años en el proceso de exigencia de una legislación para la democratización de los medios de comunicación; particularmente, se analiza el proceso de legislación de la Ley General de Comunicación Social y el papel de la sociedad civil agrupada en el Colectivo #MediosLibres.

En 1982, el entonces presidente de México, José López Portillo, justificó la decisión de su gobierno de retirar la publicidad oficial a la revista *Proceso* (dirigida por Julio Scherer García), bajo el argumento de que su gobierno no pagaba para que lo criticaran (Scherer, 2012)². Posteriormente, en la conmemoración del Día de la Libertad de Prensa de aquel año, el mandatario advirtió:

¿Una empresa mercantil organizada como negocio profesional tiene derecho a que el Estado le dé publicidad para que sistemáticamente se le opongá? Esta es, señores, una relación perversa, una relación morbosa, una relación sadomasoquista

² Scherer García, Julio. *Vivir*. Ed. Grijalbo. México, 2012 Esta información se incluye en la lista de referencias.

que se aproxima a muchas perversiones que no menciono aquí por respeto a la audiencia: ‘te pago para que me pegues’ ¡Pues no, señores! (Marín, 1982, p.x)³.

Así, la máxima *no pago para que me peguen* se volvió referente para entender la relación entre la prensa y el poder en México: el dinero público servía para comprar líneas editoriales y castigar a las voces críticas. Tres décadas después, el dinero público no solo funcionaba para manejar la información que llegaba a las audiencias, sino también para impulsar las aspiraciones de los políticos mexicanos; el llamado modelo Peña Nieto, en referencia al hoy expresidente, sería un ejemplo⁴.

En 2012 el Movimiento estudiantil #YoSoy132, originado en la Universidad Iberoamericana Ciudad de México⁵, marcaría un precedente en la defensa del derecho a la información y la libertad de expresión; entre otras cosas, los jóvenes demandaban “la democratización de los medios de comunicación, con el fin de garantizar información transparente, plural e imparcial para fomentar una consciencia y pensamiento críticos”⁶ (Animal Político, 2012, párr.11). Como respuesta, el Gobierno de la República encabezado por Enrique Peña Nieto incluyó en el acuerdo político conocido como *Pacto por México*, diversas acciones para impulsar una reforma integral en los medios de comunicación, la cual incluía la promesa de crear un órgano ciudadano que vigilara y regulara la asignación de la publicidad oficial (Presidencia de la República, 2012)⁷.

Seis años después, esa promesa nunca se cumplió. En contraste, el gasto en comunicación social y publicidad oficial alcanzó un máximo histórico de más de 60 millones de pesos (Artículo 19, 2019)⁸ con excesos anuales y la

3 Marín. Carlos. *La relación entre el gobierno y los medios de comunicación, en debate*. Revista Proceso. México, 1982. <https://www.proceso.com.mx/133646/la-relacion-entre-el-gobierno-y-los-medios-de-comunicacion-en-debate>

4 Para mayor información consultar: Villamil, Jenaro. *Si yo fuera presidente. El reality show de Peña Nieto*. Ed. Grijalbo. México; 2009.

5 Para mayor información consultar: Hernández Avendaño, Juan Luis; Varela Guinot, Helena. *Los indignados mexicanos. Insurgencia juvenil frente al regreso del PRI a la presidencia*. Ed. Colofón. México; 2017.

6 Animal Político. “YoSoy132: declaratoria y pliego petitorio. Mayo 2012. <https://www.animalpolitico.com/2012/05/declaratoria-y-pliego-petitorio-de-yo-soy-132/>

7 Presidencia de la República. *Pacto por México*. 2012. <http://www.presidencia.gob.mx/wpcontent/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>

8 Artículo 19. Informe anual 2018: Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva. México, 2019. <https://articulo19.org/niborronnicuentanueva/>

asignación opaca de los recursos públicos, así como la emisión de una Ley General de Comunicación Social que incumple los estándares establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En efecto, los medios de comunicación juegan un papel fundamental dentro de los sistemas democráticos, pues a través de ellos los ciudadanos pueden acceder a información plural y oportuna haciendo valer su derecho a la información. Por lo tanto, limitar a los medios y a los periodistas mediante la asignación discrecional de la publicidad oficial, es una violación al derecho a la libertad de expresión que poseen y una vulneración al derecho a la información de la sociedad a la que se deben.

Libertad de expresión, publicidad oficial y Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, reconoce los derechos a la información y a la libertad de expresión dentro de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹; aquí se establece que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección [Énfasis añadido] (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1969, art.13).

Asimismo, establece que:

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios

⁹ OEA. Convención Americana de Derechos Humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=25&IID=2>

encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones [Énfasis añadido] (art.).

En 1994, la Conferencia Hemisférica sobre libertad de expresión adoptó la Declaración de Chapultepec¹⁰, donde se prevé que “en el umbral de un nuevo milenio, América puede ver su futuro afincada en la democracia” (OEA, 1994, p.x), haciendo énfasis en el papel de la libertad de expresión como elemento clave del sistema democrático: “estamos convencidos de que nuestro principio y destino deben ser la libertad y la democracia, apoyamos abiertamente su manifestación más directa y vigorosa, aquella sin la cual el ejercicio democrático no puede existir ni reproducirse” (párr. 6).

Los firmantes advierten que:

Solo mediante la libre expresión y circulación de ideas, la búsqueda y difusión de informaciones, la posibilidad de indagar y cuestionar, de exponer y reaccionar, de coincidir y discrepar, de dialogar y confrontar, de publicar y transmitir, es posible mantener una sociedad libre (párr. 8).

Al reconocer el papel de la libertad de expresión como contrapeso dentro del sistema democrático, la Declaración de Chapultepec plantea una serie de principios elementales para la garantía de este derecho. Con relación a la publicidad oficial como limitante del derecho a la información, serán clave los siguientes:

La *censura previa*, las restricciones a la circulación de los medios o a la divulgación de sus mensajes, la *imposición arbitraria de información*, la creación de obstáculos al libre flujo informativo y las limitaciones al libre ejercicio y movilización de los periodistas, *se oponen directamente a la libertad de prensa* (OEA, 1994, no.5).

“Los medios de comunicación y los periodistas *no deben ser objeto de discriminaciones o favores* en razón de lo que escriban o digan” (no.6).

Las políticas arancelarias y cambiarias, las licencias para la

10 OEA. Declaración de Chapultepec. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&IID=2>

importación de papel o equipo periodístico, el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y *la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas* [Énfasis añadido] (no.7).

La Declaración cierra señalando que “la lucha por la libertad de expresión y de prensa, por cualquier medio, no es tarea de un día; es afán permanente. Se trata de una causa esencial para la democracia y la civilización en nuestro hemisferio” (OEA, 1994, párr. 28).

Por otra parte, al inicio del nuevo milenio y en el marco del 108 Período Ordinario en octubre del 2000, la CIDH aprobó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión¹¹. Dentro del preámbulo, el documento reconoce “la importancia de la libertad de expresión para el desarrollo y protección de los derechos humanos” (OEA, 2000, p.x) y la libertad de prensa como un aspecto “esencial para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión e instrumento indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa” (párr. 10).

Además, en materia de publicidad oficial, establece los siguientes principios claves:

La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también *la imposición arbitraria de información* y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, *violan el derecho a la libertad de expresión* (no.5); y

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre

11 OEA. Declaración de principios sobre la libertad de expresión. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&IID=2>

otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión [Énfasis añadido] (no.13).

Para 2011, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la CIDH, presentó los Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión¹², donde resalta que “si bien no existe un derecho intrínseco a recibir recursos publicitarios por parte de los medios de comunicación, [...] cuando el Estado asigna esos recursos en forma discriminatoria se viola el derecho fundamental a la libre expresión” (CIDH, 2012, p.23). Así, el documento enmarca ocho principios rectores en materia de publicidad oficial: 1) establecimiento de leyes especiales, claras y precisas; 2) objetivos legítimos de la publicidad oficial; 3) criterios de distribución de la pauta estatal; 4) planificación adecuada; 5) mecanismos de contratación; 6) transparencia y acceso a la información; 7) control externo de la asignación publicitaria; y 8) pluralismo informativo y publicidad oficial.

Publicidad Oficial: un problema regional

Tres años después de aprobada la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, la RELE presentó el informe *Violaciones indirectas de la libertad de expresión: asignación discriminatoria de la publicidad oficial*¹³ (CIDH, 2003), donde señala que:

12 CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. 2012. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%20o5%2007.pdf>

13 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violaciones Indirectas de la libertad de expresión: asignación discriminatoria de la publicidad oficial. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/publicidad/publicidad%20oficial%20Pages%20from%20Informe%20Anual%202003.pdf>

detrás de estas violaciones flagrantes [contra la libertad de expresión], existen formas indirectas más sutiles y a veces más efectivas por las que el Estado coarta la libertad de expresión. Debido a que estas violaciones indirectas son con frecuencia obstrucciones oscuras, impuestas silenciosamente, no dan lugar a investigaciones ni merecen una censura generalizada, como ocurre con otras violaciones más directas (p.1).

En particular, refiere sobre la asignación “discriminatoria” de la publicidad oficial como, “más que una de las manifestaciones posibles de las restricciones indirectas al derecho a la libertad de expresión” (CIDH, 2003, p.1), y advierte que “este tema merece especial atención en las Américas, donde la concentración de los medios de comunicación ha fomentado, históricamente, el abuso de poder por parte de los gobernantes en la canalización del dinero destinado a la publicidad” (CIDH, 2003, p.187).

Sumado a esto, en 2010 el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), emitieron la *Declaración Conjunta del Décimo Aniversario: Diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década*¹⁴ (OEA, 2010). En ella, señalan

los enormes desafíos que aún persisten para el pleno ejercicio del derecho a la libertad de expresión, como la existencia de sistemas jurídicos restrictivos, presiones comerciales y sociales, así como la falta de tolerancia a la crítica de parte de los sectores que detentan el poder (párr. 6).

14 OEA. Declaración conjunta del décimo aniversario: diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=784&IID=2>

De cara a los próximos 10 años (mismos que están por concluir), los relatores advirtieron como primer desafío, los *Mecanismos ilegítimos de control gubernamental sobre los medios de comunicación*, en el cual señalaron que “el ejercicio de facultades ilegítimas que permiten la indebida injerencia de los gobiernos en los medios de comunicación, pese a ser una modalidad histórica de restricción a la libertad de expresión, continúa representando un grave problema” (pt. 1).

En ese sentido, ponen especial preocupación en la “influencia o control político sobre los medios de comunicación públicos, de modo que estos funcionen como portavoces del gobierno en lugar de medios independientes encargados de fomentar el interés público” (pt.1, a); y en “el abuso en la distribución de la publicidad del Estado o en el ejercicio de otras facultades estatales para influir en la línea editorial” (pt.1, d). De igual forma, advierten la existencia de presiones comerciales “que amenazan la capacidad de los medios de comunicación de difundir contenidos de interés público” (pt. 6), usualmente con altos costos de producción.

Publicidad oficial en México

Marco normativo

El derecho a la información, y particularmente el derecho a la libertad de expresión, están contemplados dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (fecha), que establece que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión” (art.6). Asimismo, establece que:

Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. *No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros*

medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6 de esta Constitución. [Énfasis añadido] (art.7).

Respecto a la publicidad oficial, como parte de una Reforma Constitucional en materia Político-Electoral, en 2007 se agregó:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2007, art.134).

Sin embargo, dentro del Decreto de Reforma, el Congreso de la Unión no determinó plazo alguno para la emisión de una ley reglamentaria, limitándose únicamente a establecer que dentro de un plazo máximo de 30 días a partir del inicio de su vigencia era necesario realizar las adecuaciones correspondientes a las leyes federales. Fue hasta 2014, como parte de otra reforma constitucional en materia político-electoral¹⁵, que se estableció que el Congreso de la Unión debía:

expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos,

¹⁵ Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 2014. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos (Congreso de la Unión, 2014).

Concluido el plazo establecido por el propio Congreso, dicha ley no fue expedida; no fue hasta 2018, a raíz de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que se expidió la Ley General de Comunicación Social¹⁶, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2019.

Pacto por México: la promesa incumplida

Durante las elecciones presidenciales de 2012, el Movimiento Estudiantil #YoSoy132 marcaría un parteaguas en la defensa del derecho a la información y la libertad de expresión. Este grupo, originado tras la participación de Enrique Peña Nieto en un encuentro organizado por la Universidad Iberoamericana Ciudad de México¹⁷, manifestó su preocupación por el estado de los medios nacionales, así como de su función política en un contexto democrático (Animal Político, 2012); por esto, demandaban “la democratización de los medios de comunicación, con el fin de garantizar información transparente, plural e imparcial para fomentar una consciencia y pensamiento críticos”¹⁸(párr.x). Para el politólogo Juan Luis Hernández Avendaño (2017), “el movimiento #YoSoy132 tiene también el mérito de haber puesto en la agenda pública el problema pernicioso de la concentración monopólica de los medios de comunicación” (p.15); ante las demandas estudiantiles:

16 En México, la publicidad oficial se encuentra contenida dentro del concepto de “Comunicación Social”, de ahí que la ley reglamentaria en la materia lleve por nombre “Ley General de Comunicación Social”. Con el objetivo de hacer más claro el concepto a la ciudadanía, se ha optado por utilizar el concepto de publicidad oficial desde diferentes espacios académicos y de sociedad civil.

17 Para mayor información consultar *Los indignados mexicanos. Insurgencia juvenil frente al regreso del PRI a la presidencia* (Hernández et al., 2017).

18 Animal Político. “YoSoy132: declaratoria y pliego petitorio. Mayo 2012. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2012/05/declaratoria-y-pliego-petitorio-de-yo-soy-132/>

El gobierno de Peña Nieto tuvo que poner como prioridad, en sus primeros meses de gobierno, la reforma de telecomunicaciones como una forma de romper los monopolios en el sector y generar competencia con más jugadores. Si bien eran varios los actores que desde hace años venían presionando en ese sentido, la movilización del #YoSoy132 centró el punto, lo volvió políticamente relevante y lo convirtió en una agenda ineludible para el nuevo gobierno (p.15).

En ese sentido, la especialista en Derecho a la Información, Lilia María Vélez Iglesias (2014), indica que “la demanda en 2012 del #YoSoy132 en realidad se sumó a las que varias organizaciones habían estado planteando desde hace varios años con relación a los medios electrónicos y su democratización” (p. 60). Más allá de las protestas, que sirvieron para posicionar las demandas estudiantiles, los jóvenes integrantes del movimiento #YoSoy132 formaron parte activa en la conformación y discusión de la agenda legislativa en torno a la democratización de los medios de comunicación. Ante esto, Pablo Reyna (2017), académico de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, señala que:

Tan solo entre 2013 y 2016, jóvenes que formaron parte de #YoSoy132 participaron, de manera enunciativa y claramente no exhaustiva, [...] en la construcción de medios alternativos de comunicación (Más de 131, Revista Hashtag, etc.); en la propuesta de leyes de telecomunicaciones que fomentaran la democratización de los medios; [...] en la exigencia por un internet libre; en la defensa y promoción de los derechos humanos...” (p.186).

Una de las repercusiones de este movimiento, se visibilizó el 2 de diciembre de 2012: un día después de haber asumido la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto firmó, junto con los tres principales partidos políticos, un acuerdo conocido como Pacto por México¹⁹(Presidencia de la República, 2012), el cual delineaba las principales acciones gubernamentales y legislativas que darían paso a las llamadas reformas estructurales. El acuerdo incluía diversos

19 Presidencia de la República. *Pacto por México*. 2012. <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf> Revisar enlace.

compromisos en materia de sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y gobernabilidad democrática. De este último eje, y como compromiso final de todo el acuerdo, se desprendía uno que abordaba directamente la regulación de la publicidad oficial:

Para transparentar y racionalizar los recursos que el Estado invierte en publicidad en los medios de comunicación, se creará una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se lleve a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información, así como establecer un límite en el ejercicio del gasto en publicidad de cada entidad pública en proporción a su presupuesto, salvo las situaciones de emergencia vinculadas a protección civil o salud (compromiso 95).

Sin embargo, el panorama fue completamente distinto. La regulación de la publicidad oficial no formó parte de la agenda legislativa impulsada entre 2013 y 2014 por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo a partir del *Pacto por México*, quedando en el olvido²⁰. En contraste, de acuerdo con el Informe *Ante el silencio ni perdón ni olvido*²¹ (Artículo 19, 2019) presentado durante el sexenio del presidente Peña Nieto, el gasto en publicidad oficial ascendió a por lo menos 60.236'974.662 pesos. Del monto total, el 44% (26.861'957.781 pesos) fue distribuido únicamente entre 10 medios de comunicación, siendo Televisa y Tv Azteca las dos empresas televisivas más beneficiadas con montos por 9.991'047.933 pesos y 5.991'803.115 pesos, respectivamente. El 56% restante se dividió entre más de 800 medios de comunicación.

20 El paquete de Reformas Constitucionales en materia de Radiodifusión y Telecomunicaciones únicamente incluyó adecuaciones respecto al acceso a los medios de comunicación y los servicios de telecomunicaciones. Aun cuando hubo diversas iniciativas referentes a la regulación de la publicidad oficial en el Congreso de la Unión, la falta de interés y voluntad política hicieron que estas iniciativas no fueran discutidas.

21 Artículo 19. *Informe anual 2018: Ante el silencio, ni borrarán ni cuenta nueva. México, 2019.* <https://articulo19.org/niborronnicuentanueva/>

México ante la CIDH

En el informe presentado en 2003 por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), se advierte un escenario adverso para el caso nacional:

En México, antes de 1996, la mayor parte de los periódicos se mantenían a flote con los ingresos que recibían por la publicidad estatal. Asimismo, la mayor parte de los periódicos publicaban “gacetillas” (propaganda gubernamental disfrazada de relatos noticiosos). Durante la mayor parte del mandato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que ocupó durante mucho tiempo el gobierno, la prensa sesgó su cobertura política a cambio de subsidios, incentivos tributarios y publicidad oficial. En 1996, el gobierno abandonó, por lo menos oficialmente, su vieja práctica de subsidiar la cobertura noticiosa favorable gastando sumas voluminosas en publicidad. Aunque la asignación selectiva de la publicidad oficial ya no es una práctica sistemática oficialmente, la mayoría de los medios de comunicación privados siguen dependiendo en gran medida de los ingresos de la publicidad estatal (CIDH, 2003, p.207).

Asimismo, señala el informe, “el Relator Especial corroboró que la publicidad oficial se colocaba en forma discrecional, sin parámetros claros y con signos evidentes de arbitrariedad” (p.208), ante lo cual “exhortó a todos los organismos del Estado a modificar estas prácticas y a establecer criterios claros, justos y objetivos para determinar cómo se distribuye la publicidad oficial”. Cinco años más tarde en el Informe Anual 2008 de la CIDH, la RELE hizo la recomendación a las entidades del Estado, de “establecer criterios claros, transparentes, justos, objetivos y no discriminatorios para determinar la distribución de la publicidad oficial” (CIDH, 2008, p.x). En los años siguientes, la omisión continuó.

En diciembre de 2017, los relatores de la ONU y la CIDH sobre la libertad de expresión realizaron una misión conjunta a México, a partir de

la cual se presentó el Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México²² (CIDH y RELE, 2018), que da cuenta de que “la situación para los periodistas y para la práctica del periodismo en México es de agudo peligro, incluyendo serias consecuencias para los periodistas y sus familias, así como para el derecho a la información del público” (p. 46). Así, los relatores dedican un apartado especial para el tema de la publicidad oficial dentro de la sección *Diversidad en los Medios*, resaltando lo siguiente:

65. Una propuesta de ley para regular la publicidad oficial se presentó en el Congreso en marzo de 2018 en seguimiento a una sentencia emblemática de la Corte Suprema. *En un proceso acelerado, el Senado aprobó la legislación propuesta, que el presidente convirtió en ley el 11 de mayo de 2018, sin cambios.*

66. *Preocupa a los Relatores Especiales que la nueva legislación no cumpla con los principios básicos ni con las recomendaciones de organismos internacionales o expertos en derechos humanos. En particular, la ley no establece normas claras sobre sus objetivos, criterios y procedimientos de asignación y mecanismos de supervisión, dejando un amplio margen de discreción y abuso de las autoridades. El informe de la CIDH “Principios rectores de la regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión” (2012) señala que el establecimiento de normas específicas, claras y precisas es esencial para evitar el abuso y el gasto excesivo. Los Relatores Especiales instan al Gobierno de México a modificar la legislación, de acuerdo con estos principios y mejores prácticas [Énfasis añadido] (p.64).*

Del mismo modo, como parte de las conclusiones los relatores hicieron un llamado a las autoridades para:

(a) *En consulta con la sociedad civil y con expertos, adoptar una ley general para regular la publicidad oficial por parte de todas las instituciones a nivel federal, de los estados y municipios, con el objeto de reducir la discrecionalidad conforme a estándares internacionales de derechos humanos.*

22 OEA. Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2018_06_18%20CIDH-UN_FINAL_MX_report_SPA.PDF

Los recursos para publicidad oficial deberían asignarse en función de criterios preestablecidos, claros, objetivos y transparentes.

(b) Hacer *cumplir la obligación jurídica de publicar de manera proactiva información relevante sobre criterios de contratación, motivos para la asignación presupuestaria, gastos y contratos de publicidad* de entidades públicas [Énfasis añadido] (p. 69).

Omisión legislativa y la resolución de la Corte

El 11 de noviembre de 2017, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió una sentencia histórica en materia de derecho a la información y libertad de expresión, al otorgar un amparo a favor de la organización Artículo 19, mediante la cual ordenaba al Congreso de la Unión expedir una ley que regulara el gasto en publicidad oficial. Al respecto, en la ponencia propuesta por el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea al Amparo en Revisión 1359/2015²³, se establece que la omisión por parte del Congreso de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo, artículo 134 constitucional:

...viola la libertad de expresión, de prensa y de información, ya que la ausencia de un marco normativo [...] permite un uso arbitrario y discrecional de la repartición de la publicidad oficial, generando con ello condiciones para que, por un lado, las autoridades utilicen los recursos públicos destinados a dicho fin para beneficiar a los medios de comunicación que son complacientes con aquellas y, por otro lado, castigar a los medios de comunicación y periodistas críticos, es decir, generando medios indirectos de censura que violentan las libertades de expresión, prensa e información [Énfasis añadido] (SCJN, 2017, p.5).

23 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 1359/2015. México, 2017. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf

En los argumentos proporcionados por el ministro Zaldívar, resalta que:

En el caso de México, es una realidad innegable que los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública realizan cotidianamente actividades de comunicación social para cumplir con fines informativos, educativos o de orientación social. Así, el gobierno compra a los medios de comunicación espacios de publicidad de distinto tipo —para que el anuncio se difunda entre la población en general o entre sectores más específicos— con el objetivo de que su mensaje llegue al mayor número de destinatarios. En esta lógica, los ingresos que obtienen los medios para difundir comunicación social del gobierno pueden ser indispensables para que estos se mantengan en operación, especialmente en épocas de crisis.

...Al respecto, esta Primera Sala considera que efectivamente la ausencia de reglas claras y transparentes sobre la asignación del gasto de comunicación social —como resultado de la omisión legislativa que reclama la quejosa— da lugar a un estado de cosas inconstitucional que vulnera la libertad de expresión en su dimensión colectiva y también se traduce en una clara afectación a la dimensión individual de la libertad de expresión de la quejosa.

La ausencia de la regulación en cuestión propicia un ejercicio arbitrario del presupuesto en materia de comunicación social, lo cual constituye un mecanismo de restricción o limitación indirecta de la libertad de expresión, claramente proscrito por la Constitución. (pp.52-54).

Colectivo #MediosLibres y el papel del Congreso

Tras la resolución de la SCJN, Artículo 19 convocó a diferentes organizaciones civiles, académicas y empresariales, así como a medios de comunicación y periodistas para conformar un equipo de trabajo multidisciplinar²⁴ y así hacer seguimiento al proceso legislativo que daría

²⁴ En la primera convocatoria, el Colectivo #MediosLibres se integró por 85 organizaciones civiles, académicas y empresariales, así como expertos, medios de comunicación y periodistas. **Organizaciones:**

pie a la Ley General de Comunicación Social, la cual tiene como objeto regular la asignación de la publicidad oficial; de aquí se conformó el Colectivo #MediosLibres, el principal (y casi único) interlocutor con los legisladores desde la sociedad civil.

Ante la falta de referentes nacionales en materia de regulación de la publicidad oficial, el colectivo tomó como base los *Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión* elaborados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), considerándolos como “los más altos estándares en materia de regulación de publicidad oficial y libertad de expresión” (Autor, 2018, p.x) para la elaboración de un documento con principios y ejes que sirvieran como “bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial”²⁵ (Artículo 19, 2018a, p.x). Aquí, se estableció el siguiente decálogo:

1. La publicidad oficial no debe desaparecer.
2. La Ley General debe aplicarse a los tres niveles de gobierno.
3. Definir criterios de asignación basados en la idoneidad del medio y la población objetivo de las campañas.
4. Es necesario que haya máxima publicidad de las autoridades y de los medios de comunicación, para contar con una rendición de cuentas eficaz y controlar el uso de la publicidad oficial.
5. Transparencia y regulación de la medición de audiencia, circulación, visitas y rating.

Antifaz; Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC); Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica; Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI); Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) Capítulo Puebla; Barra Mexicana de Abogados; Borde Político; Centro de Comunicación Social (CENCOS); Ciudadan@s por la Transparencia; Colectivo de Periodistas por la Paz y la Libertad de Expresión; Comunicación Comunitaria; Creatura, Promotora del Pensamiento Crítico; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Iniciativa Sinaloa; Institute for War and Peace Reporting (IWPR); Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO); México Evalúa; México Infórmate; Nosotrxxs; OBSERVATEL; Observatorio de Transparencia Con los Ojos Abiertos- IBERO Puebla; Opciona; Plan Estratégico de Juárez A.C.; Red de Periodistas a Pie; Red Sonora Ciudadana A.C.; Transparencia Mexicana; Yo Ciudadano; y WAN-IFRA, Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias. **Medios de comunicación:** Horizontal; Lado B; Noroesea; Quinto Elemento Lab; Libre Periodismo; Revista Proceso; Sin Embargo; además de 52 expertos, periodistas y académicos.

25 Artículo 19. Colectivo #MediosLibres exige al Legislativo atender la regulación de la Publicidad Oficial en tiempo y forma. Febrero, 2018. <https://articulo19.org/colectivo-medioslibres-exige-al-legislativo-atender-la-regulacion-de-la-publicidad-oficial-en-tiempo-y-forma/>

6. Contar con contenidos de utilidad pública y que no incluyan promoción personalizada.
7. La publicidad oficial debe ser siempre identificable.
8. Fomentar la pluralidad y la diversidad.
9. Mecanismos eficaces de control.
10. Fijar condiciones para el uso racional de los recursos públicos (Colectivo Medios Libres, 2018a, párr. 6).

#LeyChayote: institucionalización de las malas prácticas

Contrario a las recomendaciones planteadas por los relatores de la ONU y la CIDH, así como por los presidentes del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Instituto Nacional Electoral (INE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), de que el proceso legislativo fuera “de manera plural, incluyente e informada, abriendo los espacios de diálogo y discusión”²⁶ (INAI et al., 2018, p.x), el Congreso de la Unión realizó un proceso que el Colectivo *#MediosLibres* consideró como de “simulación legislativa” al no respetar “los lineamientos legislativos ni el diálogo con la sociedad civil, lo cual se traduce en que esta ley, es una ley sin consenso” (Artículo 19, 2018b, p.x)²⁷.

A finales de febrero de 2018, el Senado de la República convocó a integrantes colectivo para iniciar los trabajos de discusión de las iniciativas existentes. Mientras en la llamada Cámara Alta el proceso legislativo avanzaba con una aparente apertura hacia la sociedad civil, a principios de abril, en la Cámara de Diputados los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Nueva Alianza (Panal) y el Partido Verde Ecologista (PVEM), presentaron un dictamen de Ley de Comunicación Social dentro de la Comisión de Gobernación que “no cumple con los mínimos necesarios. La mayoría

26 INAI, INE y CNDH. Por una legislación en materia de publicidad oficial. 2018. <http://inicio.ifai.org.mx/AnteOP/Por%20una%20legislacion%20en%20materia%20de%20Publicidad%20Oficial.pdf>

27 Colectivo Medios Libres. Legislativo incumple con la sentencia de la Suprema Corte sobre regulación de publicidad oficial. <https://articulo19.org/legislativo-incumple-con-la-sentencia-de-la-suprema-corte-sobre-regulacion-de-publicidad-oficial/>

del dictamen retoma los lineamientos generales [...] existen desde hace más de 15 años sin lograr revertir las malas prácticas del uso de la publicidad oficial”²⁸(Artículo 19, 2018c).

Para el Colectivo, el predictamen no atendía “los problemas que supone la publicidad oficial como ser un mecanismo de control indirecto de las líneas editoriales, la asignación discrecional de recursos públicos millonarios, su utilización para fines proselitistas o electoreros, entre otros” (2018c, párr. 2); por ende, surgieron las siguientes preocupaciones: 1) el predictamen incentivaba el uso proselitista de la publicidad oficial; 2) seguía permitiendo la ineficiencia y discrecionalidad en el uso de los recursos; 3) centralizaba más el control del gasto en publicidad oficial; 4) había ausencia de fomento al pluralismo y la diversidad; y 5) no proponía transparencia y regulación de la medición de audiencia, circulación, visitas y rating²⁹.

El 10 de abril de 2018, en un albazo legislativo, la Cámara de Diputados aprobó en un proceso *fast track* la Ley General de Comunicación Social con 205 votos a favor y 168 en contra. Continuando con el proceso legislativo, el dictamen pasó al Senado de la República para su discusión y aprobación, donde vivió un proceso un poco más complicado. De esta manera, la dictaminación de la Ley recayó en tres comisiones: Radio, Televisión y Cinematografía; de Gobernación; y de Estudios Legislativos. El proceso no fue nada sencillo, pues al someter a votación la aprobación de la iniciativa en las dos primeras comisiones, los votos a favor y en contra empataron; y en la tercera, el voto fue en contra.

La tensión, y sobre todo la preocupación por parte de los partidos políticos identificados con el Poder Ejecutivo en turno (PRI-PVEM-Panal) porque el dictamen fuera rechazado, llegó a tal grado que intentaron enviarlo directamente al Pleno del Senado para asegurar los votos que les dieran la aprobación³⁰. Este cometido se

28 Colectivo Medios Libres. Predictamen de Ley de Comunicación Social atenta contra #MediosLibres. Abril, 2018. <https://articulo19.org/predictamen-de-ley-de-comunicacion-social-atenta-contra-medioslibres/>
29

30 Para más detalles, consultar la sesión de las Comisiones Unidas del Senado. <https://youtu.be/xNjnkIbHu5E>

logró el 25 de abril de 2018, cuando el Pleno del Senado aprobó la Ley General de Comunicación Social con 60 votos a favor, 46 en contra y una abstención.

Tras la aprobación, el Colectivo *#MediosLibres* señaló que:

La minuta votada no cumple con los criterios establecidos en la sentencia del 15 de noviembre del 2017 emitida por la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por el contrario, legaliza las malas prácticas llevadas a cabo en la publicidad oficial, y no integró en su contenido las demás iniciativas presentadas en ambas Cámaras por los diferentes partidos políticos, y mucho menos integró las recomendaciones que desde el Colectivo *#MediosLibres* propusimos al Congreso de la Unión. [...]

Esta ley impide que los medios de comunicación sean verdaderos instrumentos de ciertas libertades y no vehículos para restringirlas, lo que implica que los medios de comunicación “sirvan para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad”. [...]

Por tales motivos y razones, es que desde el colectivo reprobamos la forma en la que se condujo este proceso legislativo y rechazamos contundentemente el resultado en la que esta ley derivó, que deja en un estado más vulnerable la libertad de expresión y el derecho a la información de esta sociedad³¹ (Artículo 19, 2018b, p.x).

Finalmente, el 11 de mayo de 2018 el presidente Enrique Peña Nieto, publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Comunicación Social³², misma que entraría en vigor el 1 de enero de 2019.

31 Colectivo Medios Libres. Legislativo incumple con la sentencia de la Suprema Corte sobre regulación de publicidad oficial. <https://articulo19.org/legislativo-incumple-con-la-sentencia-de-la-suprema-corte-sobre-regulacion-de-publicidad-oficial/>

32 Diario Oficial de la Federación. Ley General de Comunicación Social. Mayo, 2018. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5522344&fecha=11/05/2018

La #LeyChayote vs. los Principios de la CIDH

Al ser considerados como estándares internacionales, los *Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión* (CIDH, 2012), fueron el eje guía para el Colectivo #MediosLibres en la exigencia de los puntos mínimos que debía contener la legislación para el respeto a la libertad de expresión y el derecho a la información. En ese sentido, este apartado ejemplifica cómo la Ley General de Comunicación Social (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2018) incumple con varios de los Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión.

Tabla 3

Principios para la regulación

	Principios rectores en materia de Publicidad oficial (CIDH)	Ley General de Comunicación Social
<i>Establecimiento de leyes especiales, claras y precisas.</i>	<p>Los marcos legales deben definir a la publicidad oficial de manera sencilla y abarcadora, por ejemplo, estableciendo que la publicidad estatal es toda comunicación, anuncio, o espacio solventado con fondos públicos, en cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte. Así, deben incorporar los principios de interés público, transparencia, rendición de cuentas (<i>accountability</i>), no discriminación, eficiencia y buen uso de los recursos públicos</p>	<p>En ningún artículo se establece qué se entenderá por comunicación social o publicidad oficial. Únicamente se define como Campañas de Comunicación Social: “Aquellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público” (art.4). Adicionalmente, sobre los principios rectores, se retoman: eficiencia; economía y racionalidad presupuestaria; transparencia y máxima publicidad; honradez; objetividad e imparcialidad; institucionalidad; necesidad; congruencia y veracidad de la información (art.5).</p>

Objetivos legítimos de la publicidad oficial.

La información que transmitan los avisos oficiales debe ser clara y no puede ser engañosa, esto es, no debe inducir a error a sus destinatarios ni ser utilizada para fines distintos de la comunicación legítima y no discriminatoria con el público. Tampoco deben inducir a confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político u organización social, y deberían identificarse como publicidad oficial, con mención expresa del organismo promotor de la misma.

La responsabilidad por las decisiones sobre contratación y distribución de la pauta publicitaria no debería recaer únicamente en manos de funcionarios de origen político, sino también sobre funcionarios de carrera técnicos especializados en la materia.

Esta recomendación no es retomada por la Ley General de Comunicación Social al referirse a las *Reglas de la Comunicación Social*. Únicamente se expone que “no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos: tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el Artículo 14” (art.9, I). Dicho Artículo permite la promoción de informes anuales de labores o gestiones de los servidores públicos.

La asignación de la publicidad oficial recae en las Secretarías de Gobernación, dependencias encargadas de las políticas internas del país, “así como las áreas o unidades administrativas con funciones o atribuciones equivalentes o similares que determinen el resto de los Entes Públicos” (cita).

Los criterios de adjudicación deberían incluir y evaluar distintos factores, tales como el perfil del público al que va destinada la campaña, los precios, la circulación o audiencia del medio respectivo; además, deberían encontrarse claramente expuestos en la norma, junto con un mecanismo de ponderación que precise el modo en que serán sopesadas las distintas variables de asignación.

Las mediciones deben incluir datos de medios pequeños, comunitarios y locales para que su utilización como herramienta de adjudicación no se convierta en una barrera indirecta al ejercicio de la libertad de expresión.

La ley establece que “la Secretaría Administradora deberá contemplar en los Lineamientos que emita, los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios previstos” (art.5). Sin embargo, estos criterios no se consideran dentro de la norma, sino que se relegan a un documento de menor jerarquía (lineamientos) con lo cual deja a discrecionalidad de cada Secretaría Administradora, en los diferentes niveles de gobierno, la realización de estos mecanismos.

La Ley General de Comunicación Social no contempla de manera expresa los mecanismos de asignación para pequeños medios. Es importante señalar que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión¹ (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014), establece que los concesionarios de uso social comunitarios e indígenas pueden obtener ingresos por:

venta de publicidad a los entes públicos federales, los cuales destinarán el 1% del monto para servicios de comunicación social y publicidad autorizado en sus respectivos presupuestos al conjunto de concesiones de uso social comunitarias e indígenas del país, el cual se distribuirá de forma equitativa entre las concesiones existentes (Art. 70, XXIII).

Planificación adecuada.

La norma regulatoria debe exigir que las distintas dependencias del Estado realicen una adecuada planificación del avisaje estatal, de modo que la pauta esté justificada en la existencia de campañas y avisos publicitarios que respondan a necesidades concretas y reales de comunicación.

En el Capítulo V de la Ley General de Comunicación Social se establece la elaboración de una estrategia anual de comunicación social, la elaboración de un plan anual y de las Campañas de Comunicación social, las cuales deben contener, entre otras cosas, objetivos institucionales, metas nacionales y objetivos estratégicos.

Mecanismos de contratación.

Asignar los recursos publicitarios a través de procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios, atendiendo a las características de cada jurisdicción. Solo excepcionalmente, y en casos de emergencia o imprevistos plenamente justificados, los Estados pueden recurrir a sistemas de contratación cerrados o directos.

Sin embargo, solo tendría que utilizarse en casos de emergencia y extrema urgencia, supuestos que deberían encontrarse delimitados en la norma de aplicación para evitar su utilización abusiva.

Como se ha señalado, la ley no considera los mecanismos de asignación de la pauta publicitaria, sino que los delega a lineamientos. Por esto, es importante señalar que instaura la figura de “mensajes extraordinarios”, los cuales son “aquellos que comprendan información relevante para atender una situación de carácter emergente o coyuntural y que, por no ser previsible, no estén incluidos en el Programa anual de Comunicación Social” (cita); sin embargo, no establece lineamientos para el mismo, dejando abierta la posibilidad del uso discriminado de esta figura.

Publicar periódicamente toda la información relevante sobre criterios de contratación, motivos de asignación, presupuestos, gastos y contratos publicitarios, incluyendo los montos de publicidad discriminados por medios, campañas publicitarias y organismos contratantes.

La Ley General de Comunicación Social únicamente incorpora la obligación de publicar información “sobre los montos destinados a gastos relativos a Campañas de Comunicación Social desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contratos y concepto o campaña” (art.41).

Los presupuestos aprobados para publicidad deberían ser transparentes y publicarse de manera oficiosa o proactiva. De igual forma, el gasto en publicidad debe estar sujeto a informes detallados y periódicos, en los que se consignent los gastos discriminados por organismos, campañas, rubros y medios; y los planes estratégicos de las campañas publicitarias deben fundarse en objetivos y necesidades reales de comunicación. También deben transparentarse los procesos de contratación, para facilitar el acceso a datos precisos por parte del público: objetivos, precio, duración, oferta de medios y medios pautados; agencias de publicidad involucradas, y datos de circulación o audiencia.

Es importante señalar que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (cita), establece como responsabilidad de los sujetos obligados en los diferentes niveles de gobierno, difundir “los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña” (p.x).

<p><i>Control externo de la asignación publicitaria.</i></p>	<p>Los Estados deben establecer mecanismos de control externo por un órgano autónomo que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial.</p> <p>Los defensores de intereses colectivos deberían estar facultados para impugnar asignaciones inadecuadas, así como también los particulares deberían poder cuestionar, mediante procedimientos adecuados, aquellas campañas que consideren ilegítimas.</p>	<p>La asignación de la publicidad oficial recae en la Secretaría de Gobernación, dependencia encargada de la política interna del país; además, como órgano de fiscalización designa a la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados.</p> <p>Esta recomendación no es retomada por la Ley General de Comunicación Social.</p>
<p><i>Pluralismo informativo y publicidad oficial.</i></p>	<p>Deberían establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros, diferenciados de los gastos de publicidad oficial.</p>	<p>Esta recomendación no es retomada por la Ley General de Comunicación Social.</p>

Fuente: Elaboración propia.

La agenda pendiente

El 1 de julio de 2018 México dio un giro dentro de su sistema político, particularmente en la figura presidencial, pues después de dos intentos previos Andrés Manuel López Obrador, político identificado con la izquierda, logró la Presidencia de la República. Durante el periodo de transición, López Obrador anunció un Plan de Austeridad y Combate a la Corrupción que enumeraba 50 puntos; entre ellos, se anunciaba que “se reducirá en 50% del gasto de publicidad del gobierno” (Forbes, 2018, pto.29)³³. Ante ese escenario, el Colectivo *#MediosLibres* hizo un llamado³⁴ a la nueva administración para que el Congreso de la Unión, con mayoría del presidente, “aprobara una ley de avanzada” (cita); así, presentó una propuesta de iniciativa ciudadana³⁵, la cual:

1. Promueve la regulación de la planeación, uso y asignación de la publicidad oficial en los tres niveles de gobierno y en todas las entidades gubernamentales.
2. Obliga a autoridades, pero también a medios de comunicación y otras formas de difusión y promoción a rendir cuentas y transparentar el uso de los recursos de publicidad oficial.
3. Prohíbe y sanciona el uso propagandístico de la publicidad oficial.
4. Prohíbe y sanciona el uso de la publicidad oficial para censurar, castigar o premiar a medios de comunicación u otras formas de promoción y difusión.
5. Establece criterios de asignación de la Publicidad Oficial en función de la idoneidad del medio de comunicación u otra forma de difusión.

33 Forbes. Los 50 puntos del plan anticorrupción y de austeridad de AMLO. <https://www.forbes.com.mx/estos-son-los-50-puntos-del-plan-anticorrupcion-y-de-austeridad-de-amlo/>

34 Colectivo Medios Libres. Carta a AMLO, a un año de la sentencia de la Suprema Corte en materia de Publicidad Oficial. <https://articulo19.org/carta-a-amlo-a-un-ano-de-la-sentencia-de-la-suprema-corte-en-materia-de-publicidad-oficial/>

35 Colectivo Medios Libres. *#MediosLibres* presenta iniciativa ciudadana para expedir Ley General de Publicidad Oficial. <https://articulo19.org/medioslibres-presenta-iniciativa-ciudadana-para-expedir-ley-general-de-publicidad-oficial/>

6. Establece topes a los presupuestos asignados para el gasto de publicidad oficial, así como un límite para los sobreejercicios (no más de 10% de lo aprobado).
7. Establece mecanismos e instrumentos de planeación y evaluación de las estrategias de comunicación social.
8. Elimina el uso faccioso de las mediciones de audiencia, lectoría y penetración y otorga al INEGI la facultad de llevar a cabo dichas mediciones.
9. Otorga facultades al INAI como institución encargada del control y vigilancia de la planeación, uso y asignación de la publicidad oficial.
10. Crea un fondo de fomento a la pluralidad, investigación y capacitación a periodistas.
11. Fortalece la transparencia en la planeación, ejecución y evaluación de los recursos públicos en materia de publicidad oficial (Artículo 19, 2018d, p.x).

Al cierre del primer año de ejercicio del Congreso, el tema no había sido abordado en ninguna de las dos Cámaras, por lo que el Colectivo *#MedioLibres*³⁶ denunció que para 2019, el presupuesto destinado a publicidad oficial sería de 4.258'000.000 de pesos, 980 millones más que lo presupuestado en 2018 cuando el monto ascendió a 3.278'000.000 de pesos (Artículo 19, 2018e).

Así, la ausencia de reglas claras para la asignación de recursos mediante la publicidad oficial sigue representando una amenaza para la libertad de expresión y el derecho a la información en México. La sola voluntad no será suficiente si no se cuenta con un marco normativo apegado a los derechos humanos, causando que la política del *no pago para que me peguen* siga existiendo ante un panorama discrecional.

36 Colectivo *#MediosLibres*. El Proyecto de Presupuesto 2019 no reduce el monto asignado a comunicación social: con la *#LeyChayote* existe un riesgo de sobreejercicios y mal uso de la publicidad oficial. Diciembre 2018. <https://articulo19.org/el-proyecto-de-presupuesto-2019-no-reduce-el-monto-asignado-a-comunicacion-social-con-la-leychayote-existe-un-riesgo-de-sobreejercicios-y-mal-uso-de-la-publicidad-oficial/>

Referencias

- Artículo 19. (18 de diciembre de 2018e). *El Proyecto de Presupuesto 2019 no reduce el monto asignado a comunicación social: con la #LeyChayote existe un riesgo de sobreejercicios y mal uso de la publicidad oficial*. <https://articulo19.org/el-proyecto-de-presupuesto-2019-no-reduce-el-monto-asignado-a-comunicacion-social-con-la-leychayote-existe-un-riesgo-de-sobreejercicios-y-mal-uso-de-la-publicidad-oficial/>
- Artículo 19. (2 de abril de 2018c). *Predictamen de Ley de Comunicación Social atenta contra #MediosLibres*. <https://articulo19.org/predictamen-de-ley-de-comunicacion-social-atenta-contra-medioslibres/>
- Artículo 19. (2 de abril de 2019). *Informe anual 2018: Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva*. <https://articulo19.org/niborronnicuentanueva/>
- Artículo 19. (25 de octubre de 2018d). *#MediosLibres presenta iniciativa ciudadana para expedir Ley General de Publicidad Oficial*. <https://articulo19.org/medioslibres-presenta-iniciativa-ciudadana-para-expedir-ley-general-de-publicidad-oficial/>
- Artículo 19. (26 de abril de 2018b). *Legislativo incumple con la sentencia de la Suprema Corte sobre regulación de publicidad oficial*. <https://articulo19.org/legislativo-incumple-con-la-sentencia-de-la-suprema-corte-sobre-regulacion-de-publicidad-oficial/>
- Artículo 19. (7 de febrero de 2018a). *Colectivo #MediosLibres exige al Legislativo atender la regulación de la Publicidad Oficial en tiempo y forma*.
- Colectivo #MediosLibres. (15 de noviembre de 2018). *Carta a AMLO, a un año de la sentencia de la Suprema Corte en materia de Publicidad Oficial*. Artículo 19. <https://articulo19.org/carta-a-amlo-a-un-ano-de-la-sentencia-de-la-suprema-corte-en-materia-de-publicidad-oficial/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2018). *Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México*. OEA. https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2018_06_18%20CIDH-UN_FINAL_MX_report_SPA.PDF
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*.

- Congreso de la Unión. (10 de febrero de 2014). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. DOF: 10/02/2014. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (11 de mayo de 2018). *Ley General de Comunicación Social*. DOF: 11/05/2018. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5522344&fecha=11/05/2018
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (14 de julio de 2014). *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*. DOF: 14/07/2014. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014
- Forbes. (30 de diciembre de 2018). *Los 50 puntos del plan anticorrupción y de austeridad de AMLO*. <https://www.forbes.com.mx/estos-son-los-50-puntos-del-plan-anticorrupcion-y-de-austeridad-de-amlo/>
- Hernández, J.L. y Varela Guinot, H. (2017). *Los indignados mexicanos. Insurgencia juvenil frente al regreso del PRI a la presidencia*. Colofón Ediciones.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, Instituto Nacional Electoral y Comisión Nacional de Derechos Humanos. (14 de febrero de 2018). *Por una legislación en materia de publicidad oficial*.
- Marín, C. (1982). La relación entre el gobierno y los medios de comunicación, en debate. *Revista Proceso*. ¿Es en edición digital o impresa?, si es impresa se pone la edición y la página; sino el enlace.
- Organización de los Estados Americanos. (1994). *Declaración de Chapultepec*. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&IID=2>
- Organización de los Estados Americanos. (2000). *Declaración de principios sobre la libertad de expresión*. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&IID=2>
- Organización de los Estados Americanos. (2010). *Declaración conjunta del décimo aniversario: diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década*. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=784&IID=2>

-
- Organización de los Estados Americanos. (Fecha). *Artículo 13-Convención Americana sobre Derechos Humanos*. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=25&lID=2>
- Presidencia de la República. (2012). *Pacto por México*. <https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2003). *Violaciones Indirectas de la libertad de expresión: asignación discriminatoria de la publicidad oficial*. OEA. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/publicidad/publicidad%20oficial%20Pages%20from%20Informe%20Anual%202003.pdf>
- Reyna Esteves, P. (2017). #YoSoy132, balance a la distancia. En J.L. Hernández Avendaño y H. Varela Guinot (Coord.), *Los indignados mexicanos. Insurgencia juvenil frente al regreso del PRI a la presidencia* (pp.-pp.). Colofón Ediciones.
- Scherer García, J. (2012). *Vivir*. Grijalbo.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017). *Amparo en revisión 1359/2015*. México. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf
- Vélez Iglesias, L.M. (2014). La participación de la sociedad civil en la lucha por el derecho a la información en México. En B.L. Cordero Díaz y O.H. Moreno Velador (Coord.), *Crisis, sociedad civil y Memoria en América Latina* (37-66). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

La publicidad oficial, gasto público, regulación y uso en los medios de comunicación. Un análisis del municipio de Torreón, Coahuila, México

Francisco J. Rodríguez Lozano¹
Universidad Iberoamericana Torreón, México
francisco.rodriguez@iberotorreon.edu.mx

Introducción

En los últimos años, el estudio de la publicidad oficial en los gobiernos ha adquirido importante atención a nivel nacional e internacional; a partir de ahí, este capítulo pretende examinar la distribución del gasto en publicidad del Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, México, así como realizar un análisis de las proyecciones y contratos con los diferentes medios de comunicación a los que se les asignó un recurso público por este concepto.

Es importante tener en cuenta que en una democracia, el Estado tiene la obligación de informar a los ciudadanos sobre los servicios que presta, las políticas públicas que instrumenta y las actividades oficiales que les afectan o benefician (Artículo 19 y Fundar, 2009); bajo esta premisa, la publicidad oficial representa un canal para ejercer el

¹ Periodista y académico de medio tiempo de la Universidad Iberoamericana de Torreón.

derecho de acceso a la información y, en consecuencia, la mejora del sistema democrático. Sin embargo, en México no ha sido únicamente un medio para materializar este derecho en la sociedad, sino también un mecanismo para restringir el libre flujo de ideas e información (Artículo 19 y Fundar, 2009). Al respecto han surgido investigaciones acerca del uso de la publicidad oficial en las entidades federativas, así como sobre la utilización de esta herramienta como mecanismo de censura².

Así, dada la simbiosis que muchas veces existe entre políticos y dueños de medios de comunicación o periodistas, la relación entre estos agentes representa un foco de análisis para académicos, investigadores, periodistas y organismos no gubernamentales. A propósito, Javier Darío Restrepo (como se citó en Asociación por los Derechos Civiles y Open Society Institute, 2008), afirma que al instalarse en el corazón mismo de los intereses del periodista, el manejo político de la pauta publicitaria oficial es la más eficaz de las censuras. En el caso de México, periodistas como Raymundo Riva Palacio (El Financiero y Eje Central), Jacinto Rodríguez Munguía (Coordinador de la Cátedra Miguel Ángel Granados Chapa, de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa), o los ya fallecidos Julio Scherer García y Carlos Monsiváis, han expuesto las relaciones entre el gobierno mexicano y los medios de comunicación.

Por una parte, Jacinto Rodríguez Munguía hurgó en documentos del Archivo General de la Nación y encontró innumerables evidencias sobre la relación prensa-gobierno a lo largo de los años. En su libro *La otra guerra secreta* (Rodríguez, 2007), llama a la publicidad como “un arma efectiva”, pues durante décadas fue el verdadero sostén económico de los medios de comunicación en general. Además, Raymundo Riva Palacio (2004), refiere acerca de la simbiosis y conflicto en las relaciones entre políticos que buscan una elección y los medios que buscan informar. Otro es el caso de Carlos Monsiváis en el libro *Tiempo de saber. Prensa y poder en México* (Scherer y Monsiváis, 2003), donde menciona que el examen de las relaciones entre la prensa y los poderes (políticos,

2 Asociación por los Derechos Civiles (2010). Abuso de publicidad oficial y censura indirecta en América Latina. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3219/4ccee269a57336.11912375.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

empresariales, militares, religiosos, sociales) resulta central en el análisis de las imágenes internas y externas del poder y en el desarrollo de la conciencia ciudadana, la crítica y el lenguaje público.

Sumado a esto, la falta de transparencia en el proceso de contratación de la pauta oficial, en especial si se combina con una centralización en la toma de decisiones por parte de funcionarios designados políticamente, conduce a abusos en la asignación de publicidad oficial y a un control mínimo o inexistente por parte de los ciudadanos y la sociedad civil; por ello, la arbitrariedad y el favoritismo han viciado de manera estructural la relación entre medios y gobierno (Asociación por los Derechos Civiles y Open Society Institute, 2008). En el caso de México, la publicidad gubernamental fue durante décadas el verdadero sostén económico de los medios de comunicación (Rodríguez, 2007); con muy escasas excepciones, la prensa mexicana del siglo XX estuvo sujeta (voluntaria e involuntariamente) al control político (Scherer y Monsiváis, 2003). En este contexto, hay quizá dos frases que ejemplifican esta relación: “soy soldado del PRI y del presidente”, dijo alguna vez Emilio Azcárraga Milmo, quien fue presidente de Televisa, la empresa de medios de comunicación más grande de Latinoamérica; y “no pago para que me peguen”, frase del expresidente José López Portillo (1976-1982) con referencia al pago de publicidad oficial en medios de comunicación.

Ante este panorama, la lucha por la libertad de prensa siempre ha pasado por la independencia financiera del gobierno (Riva Palacio, 2004). Hasta la década de los noventas, el sistema de control de medios se valía de un oneroso pero eficiente mecanismo de privilegios y prebendas para dueños de medios, ejecutivos y periodistas, así como castigos, presiones y chantajes mediante la utilización de recursos fiscales, generando una dinámica de presiones mutuas y “vicios aprendidos”. En efecto, la posibilidad de “negociar” la publicidad oficial promueve la autocensura e inhibe la función social y de vigilancia que los medios de comunicación deben desempeñar en una sociedad democrática (Ruelas y Dupuy, 2013). Además, los condicionamientos del poder público y la discrecionalidad

para otorgar contratos de publicidad estatal a los medios, son un factor adicional que incide en la vulnerabilidad de los periodistas (Freedom House y Centro Jurídico por los Derechos Humanos, 2013); en este sentido, la censura es aplicada por instituciones públicas que sufren de “fobia al desprestigio” y amenazan con el “cierre del negocio” o el retiro de propaganda, así como por órganos privados, cuyo principal medio de chantaje es la cancelación de publicidad (Riva Palacio, 2004).

Para el periodista Azam Ahmed (2017), dirigir un periódico, una estación de radio o un canal de televisión en México, generalmente significa confiar en el gobierno, un cliente único y poderoso que gasta sumas exorbitantes en publicidad con una simple advertencia: “no te pago para criticarme”. Teniendo en cuenta que en los últimos años el gasto en publicidad oficial alcanza los 10 mil millones de pesos (500 millones de dólares) (Fundar, 2017), el periodista Leopoldo Maldonado³(2017), considera que las campañas publicitarias gubernamentales tienen más carácter propagandístico que informativo, lo que no se traduce en información valiosa para la sociedad, pues no es útil en el ejercicio de otros derechos, sino en la promoción de la imagen de funcionarios o candidatos (Asociación por los Derechos Civiles y Open Society Institute, 2008). Así, muchas veces la publicidad política encubierta ha surgido de manera creciente en medios electrónicos mexicanos: apariciones o menciones en bloques con fines publicitarios que deliberadamente aparentan ser parte del contenido de programas noticiosos o de entretenimiento (Galarza, 2014).

No obstante, el gasto en publicidad oficial ha tomado especial relevancia en cuanto a la obligación de transparencia en la toma de decisiones y uso de los recursos públicos por parte del gobierno, pues inclusive fue adicionado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013) el “derecho a la información será garantizado por el Estado y la información en posesión de todos los órganos del Estado y de los partidos políticos es pública” (art.6). Para ello, existe también la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

³ Articulista de la revista Proceso (<https://proceso.com.mx/>), fundada en 1976. Es un semanario de opinión y análisis político social mexicano, autoproclamado como de ideología izquierdista.

(2016), donde se reconoce y regula el derecho individual al acceso a la información de las instituciones y organismos del Estado. Sin embargo, como plantea Jenaro Villamil (2013), el debate necesario en México es si las audiencias deben estar enteradas o no, dependiendo de si un contenido relacionado con algún político se trata de un producto informativo genuino o de una transacción comercial disfrazada de nota, cápsula o infomercial, pues es común que se contraten espacios de publicidad oficial disfrazados de publrreportajes, entrevistas pactadas, entre otros.

La relación entre libertad de expresión, derecho a la información, diversidad y democracia se encuentra explícitamente reconocida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que sostiene que el derecho a la libertad de expresión comprende el derecho a la información (art.13); pese a esto, la distribución discrecional de fondos públicos a los medios de comunicación genera discrepancias y múltiples discusiones que obligan a repensar si en el país realmente se ejerce una amplia libertad de expresión sin censura previa “indirecta” (Elíades y Larrondo, 2009). Por esta línea, en distintos países, principalmente de América Latina, la sociedad civil ha promovido y alertado sobre la necesidad de una urgente reforma legal que fomente un uso de la publicidad oficial respetuoso de la libertad de expresión (Asociación por los Derechos Civiles, 2010), pues el problema de la dependencia económica de algunos medios se agudiza cuando se encuentra combinado con una absoluta o relativa ausencia de regulaciones (Saba, 2007). Al respecto, en México se han realizado publicaciones e investigaciones para ilustrar el tema. Este es el caso de proyectos como “Libertad de expresión en venta. Acceso a la información y censura indirecta en publicidad oficial” (Artículo 19 y Fundar, 2015)⁴, que analiza el uso y gasto de la publicidad oficial, específicamente en las entidades federativas; y el informe “Contar lo bueno cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial del Gobierno Federal de 2013 a 2016” (Fundar, 2017), donde partiendo del análisis de la información publicada en el Sistema de Comunicación Social

4 Títulos: 1) Libertad de expresión en venta. 2) Publicidad oficial. 3) El costo de la legitimidad.

sobre los gastos en publicidad oficial de la administración pública federal, se estableció que “los sobreejercicios en el presupuesto son una constante en el gasto de publicidad oficial” (p. 12). De igual forma, “El precio del silencio: abuso de publicidad oficial y otras formas de cesura indirecta en América Latina” (Asociación por los Derechos Civiles y Open Society Institute, 2008), identifica patrones relativos al manejo de la publicidad oficial en varios países de América Latina, entre ellos: ausencia de criterios claros, transparentes y razonables en la distribución de la publicidad oficial; asignaciones discriminatorias como medios de premio o castigo en función de la línea editorial; y el uso propagandístico de la publicidad oficial. Así, el panorama nacional puede describirse como:

un poderoso grupo de comunicación que tiene tomado el control de la mayor parte de los ingresos de la publicidad y la audiencia; un débil sistema de medios de servicio público que proveen contenidos de acuerdo con los gustos de las élites de la cultura; y numerosos medios de comunicación dependientes de los recursos económicos del gobierno (Gómez, Sosa, Téllez y Bravo, 2011, p. 6).

Ante esto, en el país se han presentado diferentes iniciativas para legislar el tema de publicidad oficial. Por ejemplo, en 2014 se estableció una obligación para que el Poder Legislativo reglamentara el ejercicio, de tal forma que se utilizara solo con fines informativos o de interés público (Salvatierra, 2017). Asimismo, el 15 de noviembre de 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) aprobó un proyecto que ordenaba al Congreso emitir una ley para regular la publicidad oficial (Redacción Animal Político, 2017); la resolución fue producto de la revisión de un amparo promovido por Artículo 19, organización defensora de la libertad de expresión⁵. Sin embargo, el federalismo en México (división de estados autónomos) fomenta que cada una de las 32 entidades que componen el país (que a su vez se componen de diversos municipios) tenga sus propios presupuestos y leyes.

⁵ Organización de ámbito internacional fundada en 1987, con sede en diferentes países, que defiende la libertad de expresión y el derecho a la información.

Teniendo en cuenta lo anterior, la realización de este capítulo se enfocó en el municipio de Torreón (716.000 habitantes) perteneciente al estado de Coahuila (3'000.000 habitantes), una entidad que se encuentra en la frontera norte en la zona conocida como *la Región Laguna*; es la segunda ciudad en importancia económica y política después de la capital Saltillo. En el periodo 2015-2016, años en los que se centra este análisis, fue gobernado por el alcalde Miguel Riquelme Solís del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido más viejo en México; en 2017, este mismo personaje fue elegido gobernador del estado, por lo que quizá la coyuntura de promoción como candidato comenzó desde que era presidente municipal.

El municipio de Torreón maneja un presupuesto anual de alrededor de 2.000 millones de pesos (100 millones de dólares, aproximadamente), de los cuales un 3% se destina a comunicación social y publicidad. Por tal motivo, en este capítulo se buscó indagar sobre el gasto destinado a publicidad oficial en el municipio, así como por el objeto de las publicidades contratadas y la utilización de la publicidad oficial como mecanismo de control de los medios. En materia de derecho y acceso a la información, Torreón se rige por la ley estatal llamada Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza (Congreso de Coahuila de Zaragoza, Decreto 905, 2017), en la que se establece

el deber de todos los sujetos obligados de difundir y actualizar los gastos en comunicación social y publicidad oficial, desglosados por: presupuesto aprobado por partida y ejercido, contrato, monto y factura, nombre de la campaña y objeto, fecha de inicio y de término, dependencia o dirección que la solicita, tipo de medio de comunicación (pp. 14 y 15).

En ese sentido, los contratos entre gobierno y medios de comunicación están publicados en una plataforma de transparencia, documentos que se analizaron para medir la relación entre uno y otro a partir de la publicidad.

La publicidad oficial como concepto

La publicidad es el proceso específico de comunicación que utilizan los medios masivos para dar a conocer un producto, servicio, idea o institución de un modo impersonal, remunerado y controlado (Rodríguez del Bosque et al., 1997), constituyéndose en el discurso dominante de la sociedad mediática (Biedma, 1997). De esta forma, al ser productores de información, los medios de comunicación son actores fundamentales en la producción, diseminación e influencia de la comunicación política (Ansolabehere e Iyengar, como se citó en Juárez, 2009). Golding y Murdock (Golding y Murdock, 1993, como se citó en Lozano Rendón, 1996, p.81) en su teoría político-económica de los medios, consideran que los receptores de comunicación masiva participan en un mercado donde seleccionan entre diferentes productos según la utilidad y satisfacción que les proporcionen. Además, estudian hasta qué punto los políticos mantienen relaciones de respeto y distancia con los medios, así como el grado en que utilizan mecanismos cuestionables como subsidios, convenios de publicidad oficial, favores, regalos, sobornos, etcétera, para influenciar el contenido de los mensajes (Lozano Rendón, 1996, p.89).

En efecto, el acceso a la información se convierte en un derecho innegable para la sociedad actual (Desantes, como se citó en Estrada, 1998); sin embargo, los medios masivos transmiten y producen contenido de acuerdo a sus círculos de interés político, económico, social, de clase y de poder, siendo más poderosos de acuerdo al número de receptores sobre los cuales ejercen influencia (Rivadeneira, 2010, pp. 35-37).

La publicidad oficial se funda en el derecho a saber de la población y la obligación de los gobiernos de informar, explicar y justificar sus decisiones y actividades (Asociación por los Derechos Civiles [ADC], 2006)⁶, objetivo para el cual se compran espacios en los medios de comunicación para difundir información a la ciudadanía (Artículo 19 y Fundar, 2007).

⁶ La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) es una organización no gubernamental, apartidista y sin fines de lucro creada en 1995.

Ante esto, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana por los Derechos Humanos (CIDH)⁷, estableció dos tipos de publicidad estatal: por un lado, la publicidad “no paga”, que incluye los comunicados de prensa y los textos sobre leyes o reuniones legislativas, entre otras; y la publicidad “paga”, que incluye los anuncios pagados en prensa, radio o televisión, el material de software y video producido o patrocinado por el gobierno, las campañas a base de folletos, el material publicado en internet, las exposiciones y otros recursos (Organización de Estados Americanos, 2003, citado por Poder Ciudadano, 2014). Asimismo, la ADC (2008) define la “publicidad del sector público” o “publicidad oficial” como:

Toda publicidad colocada en los medios y en la vía pública por todas las ramas del gobierno en todos los niveles (nacional, provincial, local), y sus organismos dependientes. Comprende toda la publicidad de las empresas controladas por el Estado y organismos públicos autónomos. El gasto incluye los cargos por diseño, producción y colocación de las publicidades (p.11).

De igual manera, al ser un canal de comunicación entre el Estado y la población, su propósito es:

Difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales; promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos; incidir en el comportamiento social y estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública y, en general, informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública (p.11).

Toda publicidad institucional del Estado es per se propaganda, sobre todo si tenemos en cuenta la estrecha vinculación histórica entre ambos agentes (Pizarroso, 1993). El problema se presenta cuando el Estado utiliza la publicidad oficial pagada como un mecanismo para presionar, castigar o premiar a los periodistas y medios, y no

⁷ Relatoría que forma parte del Informe anual de la CIDH de 2011.

como canal de comunicación (Apreza Salgado, 2012); así, como lo indica la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2012):

La asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar, o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley (p.6)⁸.

Además, existen términos como la “publicidad institucional propagandística” (Pineda y Ray, 2009), que tiene como objetivo servir a los intereses del gobierno, de partidos políticos o de cualquier otro tipo de instancia de poder que pueda beneficiarse de ella. En ese sentido, según Fernández et al. (2007), la clave para asegurar el posicionamiento de un gobernante es transformar el plan de gobierno en hechos concretos y difundirlos adecuadamente, por lo cual las campañas típicas que una administración necesita son: “recaudación de impuestos o pagos al contribuyente, de imagen del gobernante, sobre un tema que preocupa o inquieta a la comunidad (seguridad pública, pobreza, pavimentación, obra pública, empleo) y campañas para difundir un acto o evento trascendente” (pp. 119-120).

De este modo, como público tratamos con anuncios que pueden cubrir una amplia gama de posibilidades: desde anuncios informativos sobre la declaración de la renta a campañas puramente comerciales destinadas a fomentar el turismo, pasando por campañas de tipo social y acciones fundamentalmente políticas (Pineda y Ray, 2009). En cuanto al consumo y creación de productos culturales, el acceso a los medios de comunicación es clave para el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas (Trejo- Quintana, 2016); es por ello que una publicidad “institucional” no solo debería ser entendida como un lugar donde las instituciones velan por el interés general, sino como un espacio de lo público para la comunicación entre los individuos, grupos e

⁸ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012.

instituciones, otorgando especial relevancia a la participación ciudadana (García López, 2007). Así, al existir diferentes aproximaciones al concepto de publicidad oficial, este capítulo retoma el significado de la ADC para el análisis y estudio del municipio de Torreón.

Método

Para este trabajo se utilizaron dos métodos: por un lado, un análisis documental para la revisión del gasto en publicidad oficial, el tipo de medio de comunicación contratado para este fin, y un posterior análisis de contenido del tipo de publicidad elaborada, así como de los contratos entre el gobierno municipal y las empresas de medios. Por otra parte, se hizo un análisis exploratorio donde se investigó el gasto destinado en publicidad oficial por tipo de medio de comunicación, se examinó lo publicado en el portal de transparencia del municipio y se realizó una solicitud de información⁹ al Instituto Coahuilense de Acceso a la Información (ICAI), organismo autónomo del Estado que rige el derecho y acceso a la información pública de los municipios y la entidad. Dicha petición consistió en la solicitud de información pública acerca del gasto erogado por publicidad en 2015 y 2016, específicamente por cada medio de comunicación (radio, televisión, impresos, internet, etc.).

Teniendo en cuenta que la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza (Congreso de Coahuila, de Zaragoza, Decreto 905, 2017), obliga a los municipios a publicar los contratos de publicidad oficial y las campañas llevadas a cabo (art.22), se analizó lo exhibido en el portal de transparencia del gobierno de Torreón¹⁰. De esta forma, posterior a la respuesta entregada por el municipio, se revisó el presupuesto de egresos 2015 y 2016 para conocer el monto asignado a la partida 36000- *Servicios de Comunicación social y publicidad*, pues previo al ejercicio fiscal se lleva a cabo un presupuesto que debe ser aprobado y cumplido; asimismo, se hizo una revisión de las cuentas públicas para corroborar que el presupuesto se haya ejercido. Es decir, se realizó

⁹ Folio de solicitud 00218417.

¹⁰ www.torreon.gob.mx

un cruce de datos entre lo informado al solicitante, el presupuesto destinado a publicidad, así como lo difundido en las cuentas públicas 2015 y 2016 que aprueba el Congreso estatal.

Enseguida, se hizo un análisis de la distribución de publicidad destinada a cada medio de comunicación (televisión, radio, prensa, internet) con el objetivo de conocer en cuál se privilegiaba más el gasto y llevar a cabo una clasificación de los propósitos de la publicidad contratada; en otras palabras, se examinó el tipo de publicidad oficial según el medio al que se dirigía. Para esto, se tomaron en cuenta las funciones de la publicidad oficial descritas previamente por la ADC, y se analizó la terminología utilizada en los contratos¹¹ entre el gobierno municipal y los medios de comunicación para examinar el grado de libertad o de condicionamiento que existe entre uno y otro.

Gasto en publicidad oficial y tipo de medio de comunicación

Como se mencionó anteriormente, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza obliga a los entes públicos a divulgar lo relacionado con los gastos de publicidad oficial, en el área de transparencia del portal de gobierno e incluyendo: presupuesto aprobado por partida y ejercido; contrato, monto y factura; nombre de la campaña y objeto; fecha de inicio y fecha de término; dependencia o dirección que lo solicita; tipo de medio de comunicación; costo por centímetro de las publicaciones impresas y por segundo o minuto (según sea el caso) de la difusión en medios electrónicos; y patrón de proveedores.

Según el presupuesto de egresos de 2015 (Ayuntamiento de Torreón, 2015) para la partida 36000- *Servicios de Comunicación social y publicidad* se estimaron 59'454.291 pesos (2.9 millones de dólares), valor que para 2016 aumentó a 66'279.849,04 pesos (3.3 millones de dólares), 11.4% más que el año anterior. Sin embargo, la Cuenta Pública (Ayuntamiento

¹¹ Los contratos son públicos y aparecen en el portal de Transparencia del municipio de Torreón: www.torreon.gob.mx/

de Torreón, 2015)), señala que el municipio gastó 77'878.740,43 pesos (3.8 millones de dólares) en *Servicios de Comunicación social y publicidad*, mientras que en 2016 fueron 73'839.830,29 (3.6 millones de dólares); es decir, se gastó 31% y 11.5% más de lo que se presupuestó para cada año. Aunque los presupuestos de egresos de los municipios deben ser avalados por el Congreso del Estado, en el caso del municipio de Torreón, y particularmente en estos dos años, el gasto superó lo autorizado.

Asimismo, según respuesta a la solicitud de información respecto al gasto destinado específicamente en publicidad, el municipio erogó 46'273.516,04 pesos (2.3 millones de dólares) en 2015 y 48'320.650 pesos (2.4 millones de dólares) en 2016. No obstante, el gobierno de Torreón no transparentó todo el gasto, pues en 2015 únicamente publicó en el apartado de transparencia, montos y contratos con medios que sumaron 37'160.968,72 pesos (80.3% del total gastado), mientras que en 2016 solo transparentó \$24'083.883,91 (49.8%).

Es importante tener en cuenta que en el portal de transparencia, el municipio de Torreón divide las contrataciones de publicidad oficial en: revistas, internet, pantallas, radio, televisión y periódico; llama la atención que no aparezcan (al menos evidenciadas) contrataciones en redes sociales. Según la información que transparentó el gobierno, en 2015 el Ayuntamiento contrató para publicidad oficial a 15 periódicos entre diarios, semanales, catorcenales, quincenales y mensuales; tres estaciones de radio, 9 revistas (mensuales o bimestrales), 12 páginas de internet, tres televisoras y dos servicios de pantallas públicas en la ciudad. Para 2016 se contrataron espacios de publicidad oficial en 15 periódicos, ocho revistas, 11 páginas de internet, cuatro estaciones de radio y tres televisoras.

El contrato más costoso fue con el periódico *El Siglo de Torreón*, al que se le pagó 5.8 millones de pesos (290 mil dólares) por publicidad en 43 páginas del diario y 20 publicaciones a color en suplementos; este diario, fundado en 1922, representa el medio impreso de mayor circulación en la zona y se ha caracterizado por ser un periódico conservador. Además, entre los medios a los que

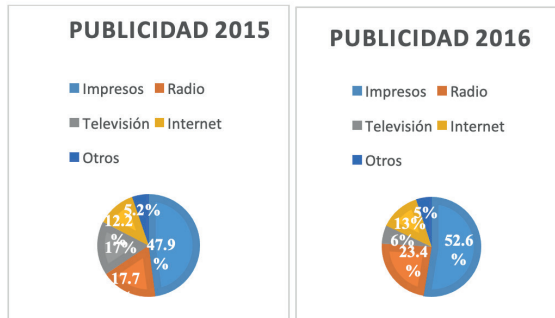
se destinaron recursos para publicidad oficial, está el periódico mensual *El Cambio de Piedras Negras*, con un contrato de 139.200 pesos (6960 dólares en los años 2015 y 2016) por tres planas a color y 12 en blanco y negro. El asunto aquí es que se haya contratado publicidad en un medio de otra ciudad (a 600km de distancia), pues ¿qué interés podrían tener los habitantes de Piedras Negras sobre las acciones y campañas del gobierno de Torreón?

En resumen, en 2015, del gasto transparentado en publicidad oficial el gobierno de Torreón destinó 47.9% de los recursos a medios impresos (periódicos y revistas), 17.7% en radio, 17% en televisión, 12.2% en internet y 5.2% en “otros” medios como pantallas. Sin embargo, en “otros” también se incluyó un caso donde el contrato involucró publicidad en “paquete”, es decir, para medio impreso e internet (*Figura 5*). Para 2016, el gasto se distribuyó de la siguiente forma: para medios impresos fue el 52.6% del total, para radio el 23.4%, para internet el 13%, en televisión el 6% y en “otros” el 5%.

Quizá la razón por la que se privilegia el gasto en medios impresos, es por la cantidad de diarios y revistas que circulan en la región, pues en los últimos años ha sido más frecuente el hecho de que reporteros que formen parte de las filas de un periódico, decidan emprender su propio medio, ya sea impreso o digital.

Figura 5 (De acuerdo con la distribución de las tablas y figuras a lo largo del libro, se incluía la numeración como un conjunto y no por texto individual; por eso esta figura es la no.5).

Publicidad 2015 y 2016



Fuente: Elaboración propia.

Además, esta investigación buscó los medios de comunicación donde se contrató publicidad y encontró que algunos son inexistentes, principalmente los de internet.

Tabla 4
Medios inexistentes

Medio	Contrato anual
-www.elcorreoinformativo.com.mx	\$125.280,00 (6264 dólares)
-www.lagunahoy.com	\$180.000,00 (9000 dólares)
-Ayuntamiento México revista digital	\$1'475.520,00 (73776 dólares)
-www.lagumex.com	\$111.360,00 (5568 dólares)
-Revista Latitud cero	\$139.200,00 (6960 dólares)

Fuente: elaboración propia

No se logró corroborar la existencia de los “medios” citados; inclusive www.lagumex.com, mostraba una página con contenido relacionado a la venta de ropa. La verificación de los medios se realizó en los últimos dos meses de 2016 y, pese que los contratos estaban vigentes para ese año, no se encontró ninguna actividad.

Objetivos y fines de la publicidad oficial

En 2015, el Ayuntamiento lanzó 30 diferentes campañas u objetivos de publicidad para la radio, entre las que se encontraban: promoción del informe de gobierno del alcalde, descuento del 20% en el pago del predial, campaña de prevención de la trata de personas, promoción de obras, campaña para bajar el índice de corrupción de agentes policiacos, promoción del alumbrado público, reclutamiento de agentes de vialidad, promoción del Encuentro Nacional de Danza, campañas de salud contra el cáncer de mama y promoción de conciertos públicos. Para el caso de televisión, se identificaron 22 diferentes objetivos de publicidad, entre ellas: campaña de estímulos fiscales, campaña de sentido de pertenencia (*Torreón te amo*), feria de regreso a clases, apertura de carreras técnicas en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), calendario de actividades patrias y campaña de nuevos reglamentos municipales.

En internet se identificaron 23 diferentes publicidades, muchas de ellas con iguales objetivos que en radio y televisión; algunas diferentes fueron: el bus de la salud, Torreón ciudad que vence (posicionamiento de imagen); oferta y promoción de turismo; *la ciudad que amamos* (sobre avances en iluminación led); promoción slogan “hagámoslo juntos, hagámoslo bien”; y *Torreón, la ciudad mejor iluminada de México* (logros de la administración). Finalmente, en periódicos se hallaron 101 objetivos distintos: publicidad para el servicio militar, recolección de desechos electrónicos, día internacional de la mujer, recomendaciones de Semana Santa, informativos de recorridos, de cierre o apertura de vialidades; inauguraciones de obras, campañas de regularización y estímulos; promoción de espacios, entre otros. Además, el municipio destinó recursos públicos de la partida de Comunicación Social y Publicidad, para felicitaciones, esquelas y condolencias en medios impresos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ingresó una solicitud de información¹² para pedir el argumento de destinar recursos de publicidad oficial en felicitaciones, esquelas y condolencias. En la respuesta, la dirección de

¹² Folio de solicitud 00979917.

Comunicación Social e Imagen respondió que el Capítulo III, artículo 34, fracción VII del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Torreón, les permitía contratar espacios en medios de comunicación. Dicho punto reglamentario habla sobre las facultades de la dirección, las cuales se engloban en la contratación de espacios para la promoción de imagen y actividades del Ayuntamiento y diseñar campañas con los objetivos, metas y acciones que realizan las dependencias, entre otros puntos; sin embargo, no existe razón para que las felicitaciones, esquelas o condolencias, embonen en objetivos de promoción de imagen o actividades.

En ese mismo año, el municipio contrató publicidad en periódicos para seis felicitaciones: al Mercado Abastos en dos ocasiones; una por el segundo informe del rector de la Universidad Autónoma de Coahuila; al entonces gobernador de Durango, Jorge Herrera; al Obispo de la Diócesis de Torreón y al Grupo Imagen (medio de comunicación). También se gastó “publicidad” para cinco esquelas y cinco condolencias de ciudadanos que fallecieron, lo cual está prohibido por Ley (Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, art.9).

Por otra parte, para publicidad en pantallas, se difundieron 20 diferentes campañas; además de las publicidades mencionadas anteriormente, se añadieron diferentes versiones del informe de gobierno del alcalde. En cuanto a revistas se identificaron 18 publicidades en temas como estímulos fiscales, inauguración de obras, promoción de temas de prevención en salud, promoción de logros de la administración, una felicitación al equipo de fútbol Santos Laguna por un campeonato, entre otras; además, se ubicaron 17 distintos tipos de publrreportajes en temas como obras, el informe del alcalde, carreras atléticas, campañas contra el cáncer, etc.

Posteriormente, en 2016 se identificaron 36 campañas de publicidad oficial transmitidas en radio relacionadas con estímulos fiscales, promoción de conciertos, obras, informaciones sobre operativos o acciones de gobierno, información sobre logros de la administración, promoción de festejos, entre otros. En cuanto a la televisión hubo 20 publicidades oficiales distintas, entre ellas la promoción de pago de

predial, de obras como el teleférico, de informes de gobierno y de conciertos. Además, se encontraron 17 tipos de publicidad en internet las cuales consistieron en promoción de iluminación led, recaudación de impuesto predial, posicionamiento de imagen mediante slogans oficiales, promoción de obras y logros administrativos, entre otros.

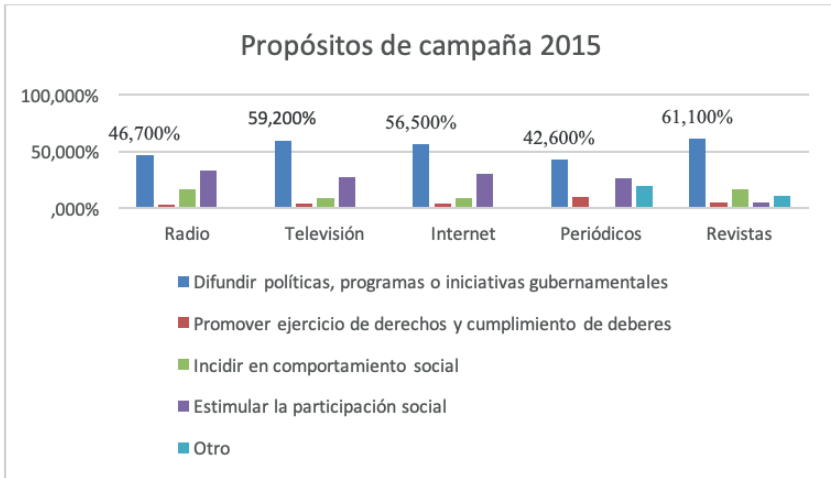
Respecto a medios impresos, el municipio utilizó 65 publicidades oficiales plasmadas en periódicos, dirigidas a temas como: promoción de espacios públicos, recaudación de impuestos, conciertos, actividades culturales, información de cierre de calles u operativos, avances o informes de gobierno, campañas de prevención, convocatorias y promociones de festejos de aniversario. A su vez, se encontraron 31 campañas para revistas, entre las cuales estuvieron: promoción de iluminación led, de Metrobús, de obras y pozos de agua, campañas de prevención de temas en salud, entre otras. Adicionalmente, se identificaron 37 campañas distintas en publicidad en pantallas como: información de nuevos espacios públicos, promoción del informe de gobierno del alcalde y logros de la administración, promoción de fiestas de Torreón, entre otros.

En resumen, el principal propósito de la publicidad oficial en 2015 fue difundir políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales, pues en radio el 46.7% fue destinado a dicho rubro, en televisión el 59%, en internet 56.5%, en periódicos 42.5% y en revistas 61.1%. El segundo lugar como objetivo de campaña fue estimular la participación ciudadana a través de publicidad oficial de festejos o conciertos, pues en radio se destinó el 33.3% para este fin, en televisión el 27.3%, en internet el 30.4% y en periódicos 26.7%. En el caso de los periódicos, el 20% de la publicidad oficial fue a “otros” (esquelas, felicitaciones, condolencias), inclusive más que a rubros para promover derechos y deberes, o incidir en el comportamiento social (*Figura 6*).

Para 2016 se registró una variación en radio y televisión, pues se destinó más publicidad oficial a estimular la participación de la sociedad civil; en radio, el 44.5% fue destinado a este propósito, mientras que en televisión fue el 56.5%. La difusión de políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales, sigue siendo más frecuente en internet, periódicos y revistas, con el 70.5%, 59.7% y 80.6%, respectivamente (*Figura 7*).

Figura 6

Propósitos de campaña 2015



Fuente: Portal de transparencia del Ayuntamiento de Torreón (www.torreon.gob.mx). Análisis y clasificación propia.

Figura 7

Propósitos de campaña 2016



Fuente: Portal de transparencia del Ayuntamiento de Torreón (www.torreon.gob.mx). Análisis y clasificación propia.

El hecho de que el gobierno municipal haya apostado, en su mayoría, por destinar la publicidad oficial a difundir políticas, programas o iniciativas gubernamentales, podría entenderse por la necesidad del presidente municipal para promocionar su candidatura por el PRI a la gobernación del Estado, situación que finalmente se concretó. Además, como dice el informe *El precio del silencio, Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*: “la publicidad del sector público ha sido utilizada para promocionar la imagen de funcionarios o candidatos oficiales” (Open Society Institute y ADC, 2008, p.11); sin embargo, cabe mencionar que los principios publicados por la Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), establece que la publicidad oficial debe ser de utilidad pública y no constituir propaganda encubierta de gobernantes o de sus intereses.

Terminología en los contratos de publicidad oficial

En la revisión de contratos entre el gobierno y medios de comunicación, el estudio encontró ordenamientos, cláusulas y disposiciones contractuales como: espacios publicitarios a disposición del municipio; notas informativas en los espacios; menciones, entrevistas, transmisión de programas; publicación mensual de noticias originadas por comunicación social; cobertura de eventos; controles remotos; cápsulas; publrreportajes; publicidad periodística o notas informativas; transmisión de noticias, comunicados, menciones, entre otras.

En 2015, el municipio de Torreón puso a disposición en la página de transparencia, 39 contratos con medios de comunicación, mientras que en 2016 fueron 31; prácticamente en los 70 contratos se establece que el medio de comunicación se obliga a mantener los espacios publicitarios (televisivos, radiofónicos o impresos) a disposición de “el municipio”. De esta manera, en un análisis de la terminología empleada, en 13 de los 70 contratos de los dos años aparece la contratación de “el servicio de publicidad periodística”, en ocho ocasiones el término “servicio de notas informativas de la presidencia municipal de Torreón”, y en cuatro se halló la relación entre empresa de comunicación y gobierno

de “publicación mensual de noticias asignadas por la dirección de comunicación social”. Un ejemplo es el contrato 053-CS-TOR-2015 (Ayuntamiento de Torreón, 2015), donde se encomienda al periódico Kiosko “el servicio de publicidad periodística de la presidencia municipal de Torreón, en un espacio de ocho páginas a blanco y negro (...) según material que proporcione la dirección de Comunicación Social e Imagen” (p.8).

Asimismo, en seis contratos aparece la obligación de hacer “menciones” y “entrevistas” a funcionarios municipales; por ejemplo, el contrato 022-CS-TOR-2015 (Ayuntamiento de Torreón, 2015) en Megacable Canal 10, donde el municipio “encomienda al prestador de servicios a la transmisión de programas, menciones, entrevistas y spots, según necesidades de la dirección de Comunicación Social e Imagen” (p.9). Dichos acuerdos comerciales provocan que el producto periodístico no sea genuino, pues hay una previa transacción comercial disfrazada de notas o entrevistas. En ningún caso, el medio de comunicación aclaró que la nota, la entrevista o el artículo presentado en el medio sea producto precisamente de esa publicidad oficial, es decir, se presenta siempre como producto de una actividad periodística, cuando no necesariamente es el caso.

En el informe de la Sociedad Interamericana de Prensa (2008), se señaló que uno de los obstáculos que no se ha eliminado en México es la “distribución arbitraria de la publicidad oficial, frecuentemente utilizada por los gobiernos locales y estatales como herramienta de presión y control” (y asignada “como premio o castigo a criterio del gobernante en turno”).¹³

13 La Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) es una asociación de propietarios, editores y directores de diarios, periódicos y agencias informativas de América. Cada año presenta un informe de la situación de los medios en los países hispanoamericanos.

Conclusiones

El derecho a la comunicación influye en la democracia, pues articula y engloba al conjunto de los otros derechos relativos, como son el acceso a la información, la libertad de opinión, de expresión y de difusión (Gumucio, 2012); por lo tanto, no cumplir con informar sobre el gasto en esta materia constituye un problema. En el caso del Ayuntamiento de Torreón, no se cumple con el principio de máxima publicidad, al no evidenciar en un 100% la inversión en publicidad oficial en 2015 y 2016. Teniendo en cuenta el gasto transparentado, se observa que los medios impresos son el canal de comunicación preferido para difundir publicidad oficial; sin embargo, esto va en contra de las tendencias de consumo de medios en el país, pues actualmente el internet (y en general los medios digitales) ha desplazado a los medios tradicionales como la televisión y los periódicos, sobre todo cuando se trata de informarse. Según un estudio de Parametría (Parametría, 2017, como se citó en Mejía, 2017)), las personas en México en el rango de edad de 18 a 49 años, prefieren los medios digitales, la televisión en segundo lugar, la radio en tercero y los periódicos hasta un cuarto sitio. No obstante, los medios en internet se ubicaron en cuarto y tercer lugar en 2015 y 2016, respectivamente, en relación con la cantidad de recursos de publicidad oficial destinados; además, no se informó sobre publicidad oficial destinada a redes sociales.

Durante este periodo, no se elaboraron muchas campañas para incidir en el comportamiento social o promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos; por el contrario, se optó por la utilización de publicidad oficial para difundir políticas, programas, iniciativas o servicios de gobierno, así como estimular la participación de la gente a través de la promoción de conciertos públicos, principalmente. Además, el gobierno municipal utilizó a discreción los recursos destinados, sin importar si el medio de comunicación tenía un alcance real para público objetivo o sin evaluar el impacto de la publicidad oficial en los diferentes medios.

Ejemplo de ello son las felicitaciones, esquelas o condolencias, asuntos que no tienen ninguna base argumentativa para que se eroguen recursos

públicos con ese destino, pues al no difundir políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales no encajan en ninguna definición de publicidad oficial; tampoco promueven el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos ni repercuten en el comportamiento social, no estimulan la participación civil y, en general, no informan sobre hechos con relevancia pública. Pese que la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza (2017), prohíbe que los sujetos obligados publiquen “desplegados o mensajes a título personal del titular de los sujetos obligados, cuando se paguen con recursos públicos, tales como obituarios, esquelas, felicitaciones y cualquiera que se asimile” (art.9), esta sigue siendo una práctica cotidiana.

Asimismo, el hecho de no haber podido localizar algunos medios contratados para pautas publicitarias, refleja el uso discrecional de recursos públicos para destinarlos al “medio” que sea, sin importar el alcance, impacto o inclusive la propia existencia. La falta de una correcta regulación ha permitido que millones de pesos se destinen a promover figuras públicas y a sesgar la información que se consume, además de generar un efecto inhibitorio para el libre ejercicio periodístico (Reyes, 2019)

Por otra parte, en respuesta a solicitud de transparencia¹⁴, la dirección de Comunicación Social del municipio de Torreón notificó que no existe información sobre resultados de impactos de campaña, pues no se realizan estudios de medición. Tampoco existen parámetros para determinar qué medios de comunicación contratar ni cuánto recurso asignar para publicidad oficial, lo que se traduce en un problema para la democracia, pues como dijo el relator especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Edison Lanza, debe establecerse un piso de distribución para todos los medios: si se quiere que la publicidad llegue a determinado público objetivo, esto tiene que guardar relación con el tipo de audiencia de cada medio, es decir, que si se quiere llegar a poblaciones alejadas

14 Folio de solicitud 00959317.

de centros urbanos se deben tomar en cuenta los medios de esas localidades, pero si se quiere llegar a un público masivo es necesario tomar en cuenta un medio masivo de comunicación (Expansión Política, 2018).

Por el contrario, en los contratos celebrados entre el gobierno local y los distintos medios, siempre aparece en los antecedentes la siguiente frase:

...toda vez que es menester del Municipio dar a conocer todas las actividades realizadas por el R. Ayuntamiento, ya que es derecho de todos los ciudadanos, por todos los medios posibles, estar enterado o informado de las actividades del municipio, por ellos se propone se contrate los servicios de publicidad con.... (contratos Ayuntamiento de Torreón, 2015 y 2016.

Es decir, se contrata publicidad en cualquier medio con el simple argumento de “enterar o informar por todos los medios posibles”, lo cual refleja que no se tiene un análisis previo del alcance de los medios de comunicación y mucho menos una medición de impacto para el destino y asignación de recursos.

En otro orden de ideas, las cláusulas de los contratos de publicidad reflejan en la terminología el peso y poder que tiene el gobierno sobre los espacios en los medios de comunicación. Así, los medios se convierten en una ventana del gobierno, lo cual se traduce en censura al condicionar espacios o agendas mediáticas; es decir, el gobierno se convierte en el único cliente y “el resultado es un panorama mediático en el que los funcionarios federales y estatales dictan las noticias de forma rutinaria, exigiéndole a los medios qué es lo que deberían y lo que no deberían informar” (Azam Ahmed, 2017)¹⁵. En el caso de Torreón, algunas cláusulas que aparecen en los contratos consultados ilustran su influencia sobre los medios: “La publicación mensual de noticias originadas por Comunicación social”, puede llegar a distorsionar la publicidad de una nota netamente informativa; “La

¹⁵ El artículo fue publicado en el *New York Times* bajo el título “Con su enorme presupuesto de publicidad, el gobierno mexicano controla los medios de comunicación”.

cobertura de eventos” predispone y condiciona la agenda de un medio de comunicación; “Espacios publicitarios a disposición del municipio” condiciona el espacio de un medio al servicio del gobierno; “Menciones, entrevistas, transmisión de programas”, es otro ordenamiento que predispone la agenda de un medio e inclusive disfraza la publicidad y propaganda en forma de noticia. Sin embargo, todas estas publicidades aparecen en los medios de comunicación, sin que se informe o aclare a las audiencias que se trata de publicidad gubernamental.

En efecto, la publicidad oficial ha constituido un mecanismo imperceptible, aunque más efectivo, para restringir el libre flujo de ideas e información. Paradójicamente, el medio para informar ha servido también para censurar (Artículo 19 y Fundar, 2009), lo cual refleja un problema en el ejercicio del derecho a la comunicación y lastima el sistema democrático. En ese sentido, la transparencia sin regulación no mejora la rendición de cuentas sobre estos gastos, sino que permite documentar el cinismo de los gobiernos y atiza el enojo y la indignación. Para cambiar las relaciones de poder viciadas entre medios y poderes, se necesita avanzar en establecer reglas claras sobre gastos en la publicidad oficial (Fundar, 2017).

Artículo 19 y Fundar (2009) refieren que las Relatorías sobre Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas, recomendaron al Estado mexicano “establecer criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en la asignación de publicidad oficial para todos los niveles y órdenes de gobierno” ; esto debido a que la asignación arbitraria y discrecional de la publicidad oficial, merman las bases del debate democrático al cerrar espacios a la pluralidad y diversidad de voces (p.2) Desde otra perspectiva complementaria, Ernesto Villanueva (2012) considera que la publicidad oficial debe convertirse en una herramienta activa del derecho de acceso a la información pública, en su vertiente de informar a la sociedad o a conjuntos específicos de ella que de otra forma no podrían estar en condiciones de saber con veracidad, oportunidad y pertinencia informaciones que en última instancia les habilita para ejercer la noción de ciudadanía en una democracia deliberativa (no solo representativa). Además, la uniformidad en la prensa sin un subsidio mínimo a la democracia informativa desnaturaliza el derecho a saber.

Referencias

- Ahmed, A. (25 de diciembre de 2017). Con su enorme presupuesto de publicidad, el gobierno mexicano controla los medios de comunicación. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2017/12/25/con-su-enorme-presupuesto-de-publicidad-el-gobierno-mexicano-controla-los-medios-de-comunicacion-pri-pena-nieto/>
- Aprisa, S. (2012). La regulación de la publicidad oficial y las medidas anticoncentración de medios de comunicación: otro nudo gordiano del pluralismo informativo en México. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, [S.l.], 60(254), 91-108. <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2010.254.30200>.
- Artículo 19 y Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C. (2009). Publicidad oficial en México: la censura estructural. <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/libertaddeexpresion.pdf>
- Artículo 19 y Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C. (2015). *Libertad de expresión en venta. Acceso a información y censura indirecta en publicidad oficial*. <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/LibertadDigital2015.pdf>
- Asociación por los Derechos Civiles y Open Society Institute. (2008). *El precio del silencio: abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*. ADC y Open Society Justice Initiative
- Asociación por los Derechos Civiles. (2010). *Abuso de publicidad oficial y censura indirecta en América Latina (2008-2010)*. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3219/4ccee269a57336.11912375.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Biedma, J. (1997). Valores de la publicidad y publicidad de los valores. *Comunicar. Revista científica iberoamericana de comunicación y educación*, (9), 61-68.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión*. OEA, CIDH. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/PUBLICIDAD%20OFICIAL%202012%20O5%2007.pdf>

- Asociación por los Derechos Civiles. (2006). *Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial*. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/29559.pdf>
- Congreso del Estado de Coahuila. (26 de agosto de 2017). *Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza*.
- Congreso de la Unión. (9 de mayo de 2016). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. DOF: 27-01-2017.
- Elíades, A y Larrondo, M. (2009). Distribución de la publicidad oficial: la necesidad de su regulación legal. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, (360).http://www.revistarap.com.ar/Derecho/constitucional_e_internacional/libertad_de_prensa/distribucion_de_la_publicidad_.html
- Estrada, M. (1998). *Principios constitucionales del derecho a la información* (tesis de pregrado). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú. https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/Tesis/Human/Estrada_CM/enPDF/T_completo.pdf
- Expansión Política. (10 de abril de 2018). *México tiene el reto de regular bien la publicidad oficial: relator de la CIDH*. <https://politica.expansion.mx/congreso/2018/04/09/mexico-tiene-el-reto-de-regular-bien-la-publicidad-oficial-relator-de-la-cidh>
- Fernández Collado, C., Hernández Sampieri, R. y Ocampo Jaramillo, E. (2007). *Marketing Político e imagen de gobierno en funciones*. McGraw Hill.
- Freedom House y Centro Jurídico por los Derechos Humanos. (2013). *Informe sobre la libertad de expresión y prensa en México*. <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Informe%20sobre%20la%20libertad%20de%20expresion%20y%20prensa%20en%20Mexico.pdf>
- Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C. (2017). *Contar “lo bueno” cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial del gobierno federal de 2013 a 2016*. <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/P.O.2013-2016oK2.pdf>
- Artículo 19 y Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C. (2007). *Publicidad oficial en México: la censura estructural*. <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/libertaddeexpresion.pdf>
- Galarza Molina, R. (2014). Political Class and Media: Exploring Covert Political Advertising in Mexico. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 59(221), 51-76. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000200003&lng=es&tlng=en.

- García López, M. (2007). Publicidad Institucional. Una reflexión a contracorriente. *Revista de estudios para el desarrollo social de la Comunicación*, (4), 291-306. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=15691>
- Gómez, R., Sosa, G., Téllez, P. y Bravo, J. (2011). *Mapping digital media: México*. Open Society Foundation. <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/mapping-digital-media-mexico>
- Gumucio, A. (2012). El derecho a la comunicación: articulador de los derechos humanos. *Razón y Palabra*, (8), 207-233. http://www.razonypalabra.org.mx/N/N80/V80/00_Dagron_V80.pdf
- Juárez Gámiz, J. (2009). *La televisión encantada. La publicidad política en México*. UNAM.
- Lozano Rendón, J. (1996). *Teoría e investigación de la comunicación de masas*. Pearson.
- Maldonado, L. (15 de noviembre de 2017). *Publicidad oficial: dispendio y mordaza*. Proceso. <http://www.proceso.com.mx/511210/publicidad-oficial-dispendio-mordaza>
- Mejía, F. (9 de marzo de 2017). Medios tradicionales vs nativos digitales. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/fernando-mejia-barquera/cambio-de-frecuencia/medios-tradicionales-vs-nativos-digitales>
- Pineda, A. y Rey, J. (2009). Propaganda y publicidad institucional: algunas consideraciones teóricas. *Questiones Publicitarias: revista internacional de comunicación y publicidad*, (3), 9-32. https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/13057/file_1.pdf?sequence=1
- Poder Ciudadano. (2014). *Publicidad oficial: Uso y abuso*. Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparency International. http://www.poderciudadano.org/libros/PublicidadOficial2014_PoderCiudadano.pdf
- Pizarroso Quintero, A. (1993). *Historia de la propaganda*. Eudema.
- Redacción Animal Político. (15 de noviembre de 2017). La Corte ordena al Congreso emitir ley que regule el gasto en publicidad oficial. *Animal Político*. <http://www.animalpolitico.com/2017/11/corte-regulacion-publicidad-oficial/>
- Reyes, R. (3 de junio de 2019). Publicidad oficial: la regulación pendiente. *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/altoparlante/publicidad-oficial-la-regulacion-pendiente/>

- Rivadeneira Prada, R. (2010). *La opinión pública*. Trillas.
- Riva Palacio, R. (2004). *La prensa de los jardines*. Porrúa.
- Rodríguez Munguía, J. (2007). *La otra guerra secreta*. Debate.
- Rodríguez del Bosque, I.A., De la Ballina, J., Y Santos, L. (1997). *Comunicación comercial: conceptos y aplicaciones*. Civitas.
- Ruelas, A y Dupuy, J. (2013). *El costo de la legitimidad. El uso de la publicidad oficial en las entidades federativas*. Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C y Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica.
- Saba, R. (2007). Censura indirecta, publicidad oficial y diversidad, en ADC: Desafíos y oportunidades para la promoción, defensa y ejercicio de la libertad de expresión en Argentina: hacia la definición de una agenda de trabajo.
- Salvatierra, S. (2017). *La Corte y su oportunidad de regular Publicidad Oficial*. Recuperado el 15 de diciembre de 2017, de Fundar Centro de Análisis e Investigación Sitio web: <http://fundar.org.mx/la-corte-y-su-oportunidad-de-regular-publicidad-oficial/>
- Scherer, J. y Monsiváis, C. (2003). *Tiempo de saber. Prensa y poder en México*. Aguilar.
- Sociedad Interamericana de Prensa. (2008). Informe Asamblea General-Madrid España 2008. Capítulo México. <https://www.sipiapa.org/notas/1126253-mexico>
- Trejo-Quintana, J. (2016). *La otra enseñanza. Alfabetización Mediática e Internacional en América Latina y el Caribe*. TV UNAM y Sistema Público de Radiodifusión.
- Villamil, J. (5 de febrero de 2013). Televisa-The Guardian y la publicidad encubierta. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/332851>
- Villanueva, E. (2012). Publicidad oficial, leyes y democracia. *Revista Mexicana de Comunicación*, 24(128), 40-43.
- Wilson, J. (2017). El uso de la publicidad oficial: Municipio de la Capital de La Rioja. *Revista IN IURE*, 2, 67-107. <http://iniure.unlar.edu.ar>

Parte 3:

Medios de comunicación y representación política

La concentración mediática y el derecho a la comunicación. Análisis comparado de El Salvador y Nicaragua

Andrea Cristancho Cuesta¹

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador
acristancho@uca.edu.sv

Introducción

El derecho a la comunicación es un componente central para la democratización en Centroamérica, cuyo ejercicio precisa de un sistema de medios plural que atienda a un régimen legal aplicable a las instituciones mediáticas y a la garantía de los derechos de los profesionales de la información (CIDH, 1985), así como a los de la ciudadanía; sin embargo, no es posible aspirar a su aplicabilidad sin analizar cómo la concentración se ha convertido en un obstáculo para el verdadero ejercicio de este derecho. La región centroamericana se caracteriza por la concentración mediática en manos del sector comercial, en parte causado por la debilidad institucional que al promover la intervención mínima del Estado y el dominio del mercado en un contexto de ausencia de reglas claras, configuró un escenario fértil para el fortalecimiento de oligopolios (Greco, 2016). Esta situación está en contravía de la

¹ Profesora titular del departamento de Comunicaciones y Cultura de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador.

posibilidad de ejercer el derecho humano a la comunicación, debido a las barreras que impone para que distintos sectores puedan acceder a la libertad de prensa e informar en condiciones equitativas.

En ese orden de ideas, este trabajo estudia dos casos centroamericanos: El Salvador y Nicaragua, que evidencian cómo la concentración mediática impacta el ejercicio del derecho a la comunicación, en cuanto condiciona la conformación de una agenda informativa plural, invisibiliza los discursos de diversos sectores de la población y ubica a los periodistas en una situación de vulnerabilidad, como consecuencia de su instrumentalización por parte de actores políticos y económicos. Para ello, primero se hará una discusión teórica orientada a delinear la relación entre regulación y su efecto en la concentración en el mercado de medios, a fin de reflexionar sobre sus consecuencias en el ejercicio del derecho humano a la comunicación. Enseguida, se abordarán los dos casos mencionados que ilustran formas distintas en las que se manifiesta el fenómeno de la concentración como resultado de la debilidad institucional.

En la década de los 90, Nicaragua y El Salvador experimentaron un doble proceso: la transición hacia la democracia y el desarrollo de políticas de ajuste estructural, que emergieron de las condiciones planteadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estos organismos promovieron tanto la liberalización comercial y financiera, como la reconfiguración de las cadenas globales de producción (Martí y Sánchez, 2018); así, debido a que este proceso se desarrolló en un contexto de debilidad institucional y ausencia de reglas de juego claras, que no derivó en la democratización social ni en la profundización del ejercicio del derecho humano a la comunicación, se transitó de un profundo control del Estado sobre el mercado a un rol prácticamente ausente, suscitando la privatización del sector de las telecomunicaciones, facilitando la concentración mediática en manos del sector privado y estrechando los lazos entre las élites políticas, mediáticas y económicas (Rockwell y Janus, 2003). En consecuencia, se configuró un escenario en el que “los grupos económicos han presionado con éxito a funcionarios públicos, legisladores y hasta a

los tribunales para que apoyen su agenda política preferida” (Martí y Sánchez, 2018, p.136), lo que ha estado en contravía de las necesidades de la ciudadanía y del avance del proceso democratizador que se impulsó en los 90.

La concentración mediática y el derecho a la comunicación

La discusión teórica en torno a la concentración mediática requiere abordar tres elementos clave interrelacionados. En primera instancia, tomando herramientas analíticas de la teoría económica, es necesario delimitar las características que definen la concentración de un mercado de manera general; posteriormente, usar estos elementos para identificar las particularidades del sector mediático y determinar las propiedades que enmarcan su concentración; y finalmente, plantear una propuesta que describa la interrelación entre la regulación y su efecto en la concentración en el mercado de medios de comunicación. En efecto, el fenómeno de la concentración mediática en manos de los medios comerciales se ha convertido en un obstáculo para el ejercicio del derecho a la comunicación, ya que los discursos y perspectivas de diversos actores sociales y políticos no están incluidos en los sistemas mediáticos de los dos casos analizados, convirtiéndose en una barrera para que la ciudadanía tenga acceso a la información necesaria para su participación en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público (Lara, 2013; Flores y Beltrán, 2013; Orozco, 2014).

En relación con los aspectos que definen el mercado de manera general, la teoría económica determina las siguientes características en las que funciona un mercado de competencia perfecta: las empresas son precio-aceptantes, es decir las decisiones individuales de una empresa no pueden afectar el precio del bien o servicio determinado por el mercado; el producto ofrecido es homogéneo, lo que significa que es fácilmente sustituible entre sí; y hay libre entrada y salida de empresas, es decir, no hay costos de entrada a un mercado (Pindyck y Rubinfeld, 2009). Si bien el concepto de *mercado de competencia perfecta* es más un estado ideal que una situación que se dé en el mundo real, es

necesario establecer sus características para determinar por qué existe un desvío de este escenario y se decanta hacia mercados donde se aprecia concentración de la oferta.

La relevancia de analizar las características del mercado en su modelo de competencia perfecta y su evolución (o involución) a los casos en los que se da concentración de poder, está dada por la capacidad de los mercados para alterar el funcionamiento de las sociedades en tres elementos: en primera instancia, al determinar los precios participan en la construcción de una jerarquía de valores; por ejemplo, los diferentes tipos de labores son remuneradas de manera distinta de acuerdo con las dinámicas del mercado. Segundo, crean directa o indirectamente, arreglos institucionales que impactan las dinámicas de las organizaciones y los ciudadanos. Finalmente, los mercados en su funcionamiento moldean los bienes, servicios y tecnologías que son desarrollados y los que son desechados u obsoletos (Tordjman, 2004). En ese contexto, la interrelación entre el mercado y la sociedad implica que las dinámicas de concentración generan procesos de exclusión de ciertos grupos en la participación activa dentro de un sector de la economía. Para ilustrarlo, es necesario introducir el concepto de *poder de mercado*, definido como la capacidad que tienen una o varias empresas dentro de una industria para controlar el precio de un bien y su nivel o tipo de producción (American Bar Association, 2005).

Entonces, en la teoría económica se contraponen el mercado de competencia perfecta a aquellos en los que se ejerce poder de mercado. La característica principal de estos últimos es que hay un solo o pocos oferentes de un bien o servicio frente a una demanda abundante; en este sentido, el monopolio (Mankiw y Taylor, 2006) se da cuando hay un solo oferente y muchos demandantes, y el oligopolio se caracteriza por el poder de mercado que detentan pocos oferentes frente a muchos demandantes (Friedman, 1962). A saber, el surgimiento de industrias o sectores económicos con poder de mercado tiene varios orígenes: superioridad tecnológica del bien o servicio, barreras económicas, control de los recursos naturales, y el marco jurídico o acciones deliberadas para mantener el control de un

mercado, haciéndolo excluyente (Goodwin et al., 2004). Estas fuentes tienen como elemento común que son afectadas de manera directa o indirecta por la regulación económica, entendida como la legislación que un gobierno establece sobre las empresas para limitar y modificar su comportamiento económico (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD], 2002).

Por otra parte, el propósito de regular un mercado por parte del gobierno se centra en: superar las asimetrías de información entre los agentes económicos, alineando los intereses de la empresa privada con los del Estado; el deseo de los consumidores de ser protegidos del ejercicio de poder de mercado cuando la competencia no existe o es poco efectiva; y desde la perspectiva de las empresas, el interés de protegerse de sus rivales y del mismo gobierno (Body of Knowledge on Infrastructure Regulation, 2018). Al respecto, se esperaría que la regulación permita superar la concentración del poder de mercado de las organizaciones en los sectores económicos, protegiendo a los más débiles y a los consumidores del bien o servicio ofrecido; sin embargo, muchas veces la regulación es poco efectiva o conduce a dinámicas en las que, en vez de generar libre competencia, se perpetúan procesos de concentración de poder (Lindsey y Teles, 2017). Otras veces se establece la desregulación, en donde la falta de reglas de juego claras para los agentes de un mercado hacen que se desarrollen procesos oligopólicos con alta concentración del poder de mercado (Cali et al., 2008).

En lo que respecta a los medios de comunicación masiva, la concentración hace referencia al proceso en el que una o pocas organizaciones obtienen alta participación en el total del sector (Pérez Gómez, 2002). Sin embargo, los medios contienen particularidades que requieren herramientas analíticas adicionales a las económicas, por lo cual resulta relevante establecer las diferentes modalidades que se dan en la concentración mediática: por una parte está la integración horizontal conocida como cadena, en la que varias empresas se alían para conseguir economías de escala compartiendo recursos; la integración vertical, en la que una empresa es dueña de las organizaciones encargadas de las diferentes etapas de producción, como la impresión, producción y distribución en

un periódico; la propiedad multimedia, cuando una empresa es dueña de varios tipos de medios de comunicación (radio, prensa, televisión); y finalmente, se encuentra el conglomerado mediático, en el que una empresa es dueña de varios tipos de compañías donde al menos una está relacionada con los medios masivos de comunicación (Lorimer y Scannell, 1994).

En ese contexto, las diversidades de aportes acerca de las implicaciones de la concentración mediática varían. Desde una perspectiva relacionada con la democracia, la concentración representa una amenaza que mina los principios de participación y debate entre diferentes opiniones, esenciales en la legitimidad del proceso democrático (Baker, 2006); contrario a esto, una de las perspectivas propone que la concentración mediática solo es preocupante cuando se llega a extremos monopólicos que otorgan alto poder de mercado a un solo oferente, mientras la existencia de grandes medios no es necesariamente un obstáculo para la pluralidad de información. Sin embargo, existen posiciones intermedias que consideran a la concentración mediática como un fenómeno que presenta ventajas y desventajas frente a la oferta de servicios informativos y las organizaciones participantes (Mastrini y Becerra, 2009).

En relación con las consecuencias de la concentración mediática, se plantean en términos del impacto que generan no solamente en su esfera de poder, sino que trascienden a otros ámbitos de influencia. En esa línea, el poder de mercado puede derivar en poder político, donde los conglomerados mediáticos tienen el potencial de influenciar la opinión pública al detentar el oligopolio de la información (McQuail y Siune, 2003); al fin y al cabo, un mercado concentrado de medios de comunicación masiva está más orientado a enfoques comerciales o de gobiernos que al interés público, ya que son pocas empresas que controlan las frecuencias de comunicación y que representan los intereses de una élite minoritaria (Barnett, 2010).

Otra consecuencia que a menudo se soslaya está relacionada con la concentración mediática y la innovación, entendida como un “producto (bien o servicio) nuevo o sensiblemente mejorado

introducido en el mercado, o un proceso nuevo o sensiblemente mejorado introducido en la empresa” (Sánchez Bueno, 2008, p. 4). Si bien hay posturas que, de manera general, expresan que los monopolios permiten el poder de mercado suficiente para adelantar procesos de innovación en una organización que impacten a la sociedad (Laino, 2011), esto no necesariamente aplica para los medios, donde la competencia es importante para generar voces alternativas que también contribuyan al proceso innovador del sector (Blosser et al., 2007).

Regulación en el sector de los medios de comunicación masiva

El sector de los medios de comunicación tiene elementos específicos que hacen complejo el proceso de regulación por parte de las agencias encargadas, pues su naturaleza y función es determinada por su papel en la sociedad, impactando la educación, la cultura e influenciando la economía y la política; estos aspectos, hacen que su análisis sea distinto frente a sectores tradicionales de tipo industrial o comercial (Ortega, 2018). En ese contexto, el regulador no debe velar solamente por los aspectos económicos de la concentración mediática, sino también por la pluralidad de voces, opiniones y canales de información que se ven marginadas cuando la regulación no es efectiva.

La complejidad que plantea la regulación de los medios de comunicación masiva también se ve reflejada en cuanto a qué se consideraría como una regulación eficaz, es decir, cómo lograr una competencia “perfecta” de los medios de comunicación masivos que propenda también por la pluralidad informativa. Sin embargo, incluso impulsando una regulación que avance hacia el escenario ideal de competencia perfecta, persisten dos riesgos: por un lado, generar una regulación que actúe motivada más por el temor a los grandes poderes que por contribuir al sistema democrático y a la libertad de expresión, actitud que podría desembocar en una regulación orientada a limitar la operación comercial de las empresas de comunicación y su capacidad de crecimiento (Kent, 2015). En ese sentido, no es suficiente con una regulación que limite, sino

también que estimule, motive y genere incentivos para que los medios puedan crecer y fortalecerse en un marco de pluralidad informativa.

Adicionalmente, persiste el riesgo de pretender que la regulación por sí sola es suficiente para garantizar la pluralidad informativa. Frente a esto, es importante distinguir dos tipos de pluralismo: el interno, que busca reflejar la diversidad política y social en los contenidos mediáticos; y el externo, enfocado en la pluralidad de oferentes, es decir, el número de empresas, dueños, canales, programas y comités editoriales independientes existentes en el sector mediático (Mediamonitor, 2017). En este contexto, la regulación debe orientarse a resolver las necesidades de pluralidad externa, al garantizar justicia y equidad en el panorama de oferentes de bienes y servicios de comunicación masiva. En cuanto a la pluralidad interna, se deben buscar mecanismos de autorregulación, ya que la intervención excesiva de la regulación sobre los contenidos mediáticos podría derivar en censura o control por parte del regulador. Al final, la esencia de una regulación es ser un instrumento y no un fin en sí misma; contribuir al debate democrático y servir como canal de expresión para la diversidad de voces en un grupo poblacional (Christians, 2010).

No obstante, la regulación estatal sobre los medios de comunicación masiva es un proceso complejo que puede generar resultados diversos; una de las situaciones posibles es el de *captura regulatoria*, concepto que alude a una falla estatal donde los reguladores pueden ser capturados por sectores bajo su tutela, lo que en parte explica la persistencia de prácticas monopólicas y oligopólicas en el mercado de medios de comunicación (Ramírez Hernández, 2006). Este fenómeno se dirige a cuestionar el rol regulador del Estado en contextos con asimetría de información, debilidad institucional y tendencias monopólicas, escenario propicio para la captura de instituciones estatales por los grupos de interés debido a su dependencia de la inversión del sector privado para lograr crecimiento económico y empleo. Ahora bien, en este proceso el sector mediático puede presionar por normativas favorables o por procesos de desregulación afines a sus intereses (Vogel, 2018). En los casos de El Salvador y Nicaragua, los representantes del sector de medios de

comunicación masiva promovieron la desregulación y la generación de condiciones favorables al crecimiento del sector comercial de medios, lo que dificultó la configuración de un sistema de medios con presencia de operadores provenientes de sectores diversos. En este orden de ideas, se dio una captura no materialista donde el regulador se alineó con el pensamiento y medidas de la industria regulada (Freeman, 2013), lo que se evidencia en la explotación con enfoque comercial del espectro radioeléctrico y las prácticas discrecionales en la adjudicación del uso de frecuencias, facilitado por la perspectiva mercantilista de la normativa y la participación del Estado en coaliciones de política comercial (Rodríguez, 2017).

De esta forma, el estudio de las características de las instituciones del Estado, así como un examen exhaustivo de la legislación de medios dictada o derogada en el proceso de ajuste estructural de los países en estudio, permiten observar el proceso de captura regulatoria que aisló a potenciales competidores y favoreció la intervención mínima del Estado sobre el sector de medios de comunicación. En este sentido, el concepto de captura se considera útil en cuanto ubica su atención en las dinámicas alrededor de los procesos de gestación de normativas y pone en evidencia que los entes reguladores no están exentos de las presiones e incidencia de las instancias que representan el sector de medios de comunicación masiva, los cuales imponen sus reglas y establecen coaliciones con miras a la defensa de sus intereses. Además, demuestra la estrecha relación entre grupos de poder económicos, mediáticos y políticos presentes en el proceso de formulación o derogación de los marcos normativos que regulan la industria mediática en los dos casos analizados. Frente a todo este contexto, el presente análisis quiere insistir en la incidencia de la captura regulatoria en el mercado de medios de comunicación en El Salvador y Nicaragua.

Estados débiles y concentración mediática. Una amenaza a la democracia en El Salvador y Nicaragua

Para hablar de concentración mediática y regulación en los casos a estudiar, es necesario profundizar en el desarrollo de políticas de

ajuste estructural que promovieron la privatización del sector de las telecomunicaciones y el tránsito de un profundo control del Estado sobre los medios de comunicación hacia una desregulación, en la que la incidencia del Estado sobre el sistema mediático está prácticamente ausente. Así, se considera el concepto de captura regulatoria para explicar cómo en el marco de la relación entre élites políticas, económicas y mediáticas desarrollada en los dos países a analizar (Rockwell y Janus, 2003), se facilitó la “captura” del ente regulador que, bajo la premisa de la desregulación y las medidas de ajuste estructural, incidió en la configuración de un mercado de medios de comunicación concentrado.

La influencia que las reformas neoliberales tuvieron en “el ya de por sí creciente poder mediático” (Guerrero y Márquez-Ramírez, 2014, p.140) consolidaron una tendencia a la concentración en manos del sector comercial de la comunicación. La realidad de El Salvador y Nicaragua demostró que, contrario a lo planteado en las teorías liberales sobre la democracia, en las que se señalaba que si las fuerzas del mercado funcionaban libremente “tarde o temprano terminarían por erosionar el autoritarismo y los controles informativos gubernamentales y, en cambio, terminarían promoviendo el pluralismo, la autonomía editorial y un sano ejercicio de pensamiento crítico y la libertad” (p.144), la decisión de dejar actuar libremente al mercado tuvo como consecuencia el surgimiento de “élites mediáticas más fuertes, pero no así mercados más plurales, competitivos y abiertos” (p.144).

En los dos casos a estudiar, este enfoque de captura regulatoria en medios de comunicación hace que se estanque la pluralidad en el sistema de medios y se desarrolle competitividad en un ambiente de poca transparencia: en primera instancia, se limita la competitividad de los medios a tener múltiples operadores y nuevas perspectivas; y segundo, la propiedad multimedia genera que los temas cubiertos en una plataforma mediática se repliquen a otros canales, por ejemplo, las cadenas televisivas impactan temáticamente la cobertura noticiosa (Boas, 2013). Así, no es ajena la relación en la que, a mayor concentración, más alineación y compromisos se crean entre el regulador que concesiona y el concesionario; esto permea la profesión de los comunicadores, en la que se ejerce mayor presión por mantener una

línea editorial en detrimento de su cláusula de consciencia (Faingezicht de Fishman, 2017).

El Salvador y Nicaragua representan como pocos lugares la influencia de los medios de comunicación masiva en las esferas políticas y económicas, dado que no solo contribuyen a inclinar las elecciones de candidatos presidenciales, sino que también influyen en la política económica (Mastrini y Becerra, 2009). Por ejemplo, en el caso nicaragüense puede hablarse del estrecho vínculo que tienen los medios de comunicación masivos con su historia contemporánea; el análisis histórico de los medios está relacionado con familias que ostentan gran influencia mediática y, al mismo tiempo, han detentado poder político y económico. Así, en la década de los 90, la familia Chamorro dominó el poder mediático y político (Rockwell y Janus, 2003), en un contexto de mayor apertura y respeto a la libertad de prensa; posteriormente, en los gobiernos de Arnoldo Alemán (1997-2001) y Enrique Bolaños (2002-2007) se practicó la censura económica “otorgando premios o castigos a los medios según su postura crítica” (Rodríguez, 2019). Finalmente, en el 2007 con el retorno de Daniel Ortega a la presidencia, se profundizó la concentración mediática a través de la configuración de un duopolio en manos de la familia Ortega y el empresario mexicano Ángel González (Orozco, 2014).

Siguiendo esta línea argumentativa, durante los mandatos recientes de Daniel Ortega (2007-2012; 2012-2017; 2017 al presente) las instituciones han sido cooptadas por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), proceso que afectó la configuración de la industria mediática, en la que la familia de Ortega consolidó su oligopolio, con los efectos negativos sobre la pluralidad informativa. El caso más ilustrativo sobre esta relación es la influencia del Grupo Pellas en el devenir político y mediático nacional, que incluye un rol dominante sobre la agenda informativa en virtud de su control como anunciante, de la propiedad del Canal 14 y la dependencia del Estado de los recursos económicos y productivos que esta familia representa. Esta última arista, le ha permitido contar con una enorme capacidad de negociación frente al orteguismo (Spalding, 2017).

Asimismo, en la convulsionada historia de Nicaragua se puede identificar cómo se ha generado una relación simbiótica en la que el contenido generado en los medios es influenciado por el poder en curso y, de igual manera, los poderes políticos ejercen su actividad apoyados notablemente por los medios de comunicación masiva. En ese sentido, del periodo dictatorial de la familia Somoza, pasando por el gobierno revolucionario sandinista y, a partir de 1990, los gobiernos elegidos hasta 2008, los medios de comunicación han tenido una participación en las esferas económicas y políticas del país (Mastrini y Becerra, 2009). Iniciada la década de los 90, la dinámica mediática se caracterizó por la promoción de una política de tolerancia y libertad de expresión desde el Estado, lo que facilitó la creación de nuevas empresas en los campos televisivos y radiales (Chamorro, 2005); esta tendencia se revirtió con la llegada de Ortega al poder, donde se han concentrado las diferentes esferas del poder en un ambiente de discrecionalidad, poca transparencia y falta de reglas claras (Orozco, 2014).

En El Salvador, el énfasis en el proceso de negociación entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se centró en el derecho a expresar en forma libre las opiniones, desplazando las inquietudes por demandas de cambios estructurales en la cartografía mediática. La idea del Estado mínimo con poca intervención sobre el sistema de medios, contribuyó a configurar terreno fértil para la concentración mediática en manos del sector privado de la comunicación, lo que afecta el auténtico ejercicio de la libertad de expresión y de prensa. Esta vulnerabilidad estructural del Estado a las presiones del mercado ha sido abordada por varios autores, tales como Rockwell y Janus (2003), Mastrini y Becerra (2009), Pérez y Carballo (2013), Carballo y Cristancho (2014) e Iglesias (2014), quienes coinciden en señalar el fuerte déficit de lo público expresado en la limitada posibilidad del Estado para promover un sistema mediático diverso y plural. Por el contrario, el ámbito político ha sido capturado para fines privados, facilitando las condiciones para el crecimiento de las élites mediáticas que pertenecen al sector privado de la comunicación. Si bien el camino hacia la consolidación democrática ha permitido la participación de actores que antes estaban excluidos de

la vida política, todavía conserva varios signos de exclusión e inequidad, pues “las características de las instituciones del Estado y sus intereses, así como sus líderes (*policy makers*) orientan la participación del Estado en las coaliciones de política comercial” (Rodríguez, 2017, p.50), lo que expresa una grave vulnerabilidad estructural debido a la dependencia del Estado de la inversión del sector privado para lograr crecimiento económico y empleo.

Por otra parte, un examen de las leyes de telecomunicaciones en los dos casos estudiados refleja la explotación con enfoque comercial en el espectro radioeléctrico, que facilita prácticas discrecionales en la adjudicación del uso de las frecuencias. Nicaragua, por ejemplo, cuenta con una normativa que pretende limitar la concentración de medios, estipulando en la Constitución Política, que: “el Estado vigilará que los medios de comunicación social no sean sometidos a intereses extranjeros o al monopolio económico de algún grupo” (art.68). Sin embargo, desde el año 2010 los oligopolios de la familia Ortega y Ángel González en la televisión y la radio se fortalecieron en clara violación a la normativa vigente, lo que denota la debilidad institucional y la excesiva injerencia de la familia presidencial en el sistema de medios.

Así, luego de la desregulación del espectro radioeléctrico dada en 1990 como consecuencia de la derogación de la Ley N°57, a través del decreto Ley N°78, la televisión y la radio alcanzaron altos niveles de consumo y penetración (Duarte et al., 2014, p.137), desplazando a la prensa como referente de consumo informativo. En efecto, el proceso de asignación de canales y frecuencias se dio en forma poco transparente y mediada por una política no oficial, que facilitó el desarrollo de la concentración en manos de la familia del presidente Daniel Ortega y el empresario mexicano Ángel González, que controlan la mayoría de los canales en la televisión abierta. Este escenario facilita la presencia de mecanismos de control implícitos sobre la práctica periodística en medios que no son afines a la postura oficial del gobierno de Ortega, haciendo un uso partidario de la publicidad estatal que “busca intervenir en políticas informativas mediante el condicionamiento de la publicidad. El modelo de información y publicidad estatal tiene preferencia por medios

oficiales, oficialistas y oficiosos” (Orozco, 2014, p.139), lo que facilita la autocensura y la violación constante a la libertad de expresión.

En suma, en la actualidad la familia del presidente Daniel Ortega tiene el control de los canales 4, 6, 8 y 13, y González está a cargo de los canales 2, 9, 10 y 11. Los canales 12 y 23 pertenecen a pequeños empresarios de medios y el canal 14 al grupo empresarial Pellas, uno de los más grandes del país. También se identifica el canal 21 de la Iglesia Evangélica, 71 de la Iglesia Católica, el canal 98 del periodista Manuel Espinoza y el 99 del Parlamento, que se transmiten a nivel nacional por cable y operan desde Managua. Aunque la televisión es el medio de mayor consumo, solo los canales 4, 6 y 10 llegan a todo el país; además, la concentración también envuelve la radio: dos de las emisoras con cobertura nacional, Radio Sandino y Radio Ya, son propiedad de la familia Ortega; en adición, la Radio Nicaragua es el medio oficial de comunicación del Estado. Por su parte, la Radio Corporación es propiedad de Fabio Gadea Mantilla, oponente de Ortega (Rodríguez, 2019).

En El Salvador también existe un sistema de medios concentrado en el sector privado de comunicación, en el que la televisión abierta terrestre domina el mercado debido a su alcance y penetración nacional, la comercialización de contenidos y los anunciantes vinculados a la industria. De acuerdo con Greco (2016), la estructura del mercado de televisión abierta es altamente concentrada, pues del total de 42 canales concesionados, 35 están dedicados a la actividad privada o comercial y 7 a la actividad no comercial, social o pública. Aunque los actores comerciales son varios, su importancia como agentes económicos no es proporcional; por ejemplo, el Grupo TCS (canales 2, 4, 6, 31 y 35) lidera el mercado de la televisión con “una participación del 66% en el *rating* de audiencia promedio durante 2014 y una participación estimada del 71% en la inversión publicitaria en 2013 en TV abierta” (p.84-85).

En el último quinquenio se han dado ajustes en la normativa en El Salvador que, aunque constituyen un avance, todavía son incipientes, poco estructurales y alejados de los estándares internacionales que

establecen las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano (Iglesias, 2014). En mayo de 2016 la Asamblea Legislativa aprobó la reforma a la Ley de Telecomunicaciones, donde sobresalen los principios de igualdad, equidad, no discriminación y neutralidad tecnológica, incorporando definiciones de medios comunitarios y otros operadores sin fines de lucro; adicionalmente, se tiene en cuenta la opinión de la Superintendencia de Competencia, como apoyo para evitar las prácticas anticompetitivas y la concentración mediática (Rugamas Morán, 2016). Si bien aún es prematuro determinar los efectos de estas reformas, constituyen un primer paso en el objetivo de procurar la pluralidad mediática, por lo menos en su acepción externa. Pese al avance, la reforma no modifica la actual cartografía mediática, puesto que no se asignó una proporción específica para el sector comunitario de la comunicación ni se reconocieron los medios públicos; además, las reglas sobre los concursos no están definidas por completo, lo que deja un amplio margen de maniobra para los gobiernos y el sector empresarial (Cristancho, 2018).

En suma, este contexto ilustra dos casos con un modelo de regulación sobre la industria mediática en el que el papel del Estado ha sido limitado y dominado por el mercado, lo que expresa la debilidad institucional que facilitó la privatización del sector de las comunicaciones como consecuencia de las medidas de ajuste estructural. Así, el cuerpo normativo en esta materia responde a una lógica mercantil que domina el sistema informativo en los dos países en estudio. Ahora bien, la manera como se manifiesta la problemática adquiere matices diversos en los dos casos: en El Salvador la incidencia de las élites de la industria mediática es mayor, lo que refleja una fuerte vulnerabilidad estructural del Estado debido a su dependencia de la inversión del sector privado, lo que implica una mayor influencia empresarial sobre los reguladores (Rockwell y Noreene 2003; Mastrini y Becerra, 2009; Pérez y Carballo, 2013; Cristancho y Carballo, 2014; Iglesias, 2014; Rodríguez, 2017). En Nicaragua, la vulnerabilidad del Estado se manifiesta en la fuerte influencia de los gobiernos de turno sobre la industria mediática en un contexto de desregulación con ausencia de normas claras, lo que ha facilitado la configuración de oligopolios mediáticos comerciales,

propiedad de las familias presidenciales; esto ha generado la presencia de mecanismos implícitos de control sobre periodistas y medios de comunicación que nos son afines a la postura oficial.

Consideraciones finales

Este trabajo intenta llamar la atención sobre la relación entre regulación y concentración mediática en El Salvador y Nicaragua, dos países centroamericanos en los que la lógica neoliberal de intervención mínima estatal favoreció la forma en la que se concibió el cuerpo normativo, facilitando la concentración mediática en manos del sector comercial y afectando la posibilidad de ejercer con plenitud el derecho a la comunicación y la consolidación de la democracia. La manera en la que se dio esta relación se aproxima al concepto de captura regulatoria, ya que la debilidad institucional facilitó la relación entre élites políticas, mediáticas y económicas que contribuyeron a la captura de regulador bajo la premisa de la desregulación y las medidas de ajuste estructural. En los dos casos analizados, se identifican diversos mecanismos mediante los cuales se manifiesta el fenómeno de la captura regulatoria, como el cabildeo, la puerta giratoria y los procesos legislativos extraordinarios que derivaron en marcos normativos que representan los intereses de grupos corporativos y no los de la ciudadanía. En definitiva, el doble proceso de apertura económica y transición a la democracia no representó un avance en la democratización; por el contrario, se generó la profundización del maridaje político-empresarial que afectó el ejercicio del derecho a la comunicación y la salud de la democracia (Cristancho e Iglesias, 2013; Montenegro, 2007; Martí y Sánchez, 2018).

Por otra parte, el costo sobre la democratización de las políticas de ajuste estructural desarrolladas en El Salvador y Nicaragua en las últimas décadas, tiene similitudes y notables diferencias en el modo en el que se manifiestan. En los dos casos se puede constatar que la liberalización económica y el desarrollo de los medios comerciales no favorecieron la pluralidad mediática, por el contrario, debido a que estas medidas se desarrollaron en un contexto de fuerte debilidad institucional y ausencia de reglas de juego claras, la libre regulación de las fuerzas del mercado

derivó en un sistema de medios concentrado y poco democrático. En cuanto a las diferencias, la ineficiencia regulatoria y la debilidad institucional se expresa en el caso de El Salvador en la fuerte influencia del sector comercial de medios sobre los actores políticos; por su parte, Nicaragua se caracteriza por la incidencia del gobierno en el sistema de medios, debido al enfoque mercantilista de la normativa, que facilita la presencia de mecanismos implícitos de control sobre medios que no son afines a su postura.

En relación con el derecho humano a la comunicación, una conclusión pertinente es que la regulación y la institucionalidad son centrales para alcanzar un sistema de medios plural y diverso en coherencia con lo propuesto por los organismos internacionales que abordan estas materias. La cartografía mediática es poco alentadora en cuanto a la pluralidad de voces, a cambio, este escenario se caracteriza por la homogenización de las agendas informativas y el déficit de lo público, dificultando que la ciudadanía pueda tomar decisiones políticas informadas (Pérez y Carballo, 2013; Orozco, 2014); además de la construcción simbólica de la realidad social sobre los asuntos públicos que dificulta generar una postura crítica sobre el devenir de la sociedad, como lo expresa la cobertura sobre temas relacionados con la memoria histórica y el reconocimiento de la diversidad (Lara, 2013; Flores y Beltrán, 2013).

En efecto, en los países analizados son pocas las leyes que contrarresten la concentración mediática, lo que dificulta la posibilidad de ofrecer a la sociedad un sistema de información y comunicación que le permita profundizar en una visión democrática, consistente con los principios de pluralidad y diversidad. Así, las leyes de telecomunicaciones están lejos de atender a los derechos fundamentales promovidos por organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las Relatorías sobre Libertad de Expresión de la ONU y de la OEA, que buscan el reconocimiento y funcionamiento equitativo de los tres sectores de la comunicación: estatal/público, comercial y comunitario.

Referencias

- American Bar Association. (2005). *Market Power Handbook: Competition Law and Economic Foundation [section of Antitrust Law]*.
- Baker, C.E. (2006). *Media Concentration and Democracy: Why Ownership Matters*. Cambridge University Press.
- Barnett, S. (2010). What's wrong with media monopolies? A lesson from history and a new approach to media ownership policy. *MEDIA@LSE Electronic Working Papers*, (18). <http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/mediaWorkingPapers/pdf/EWP18.pdf>
- Blosser, L. A., Scott, B., Kenney, G. y Manishin, G. B. (2007). *The Case Against Media Consolidation. Evidence on Concentration, Localism and Diversity*. Fordham University.
- Boas, T.C. (2013). Mass Media and Politics in Latin America. In J.I. Domínguez, y M. Shifter (Ed.), *Constructing Democratic Governance in Latin America* (48-77). Johns Hopkins University Press.
- Body of Knowledge on Infrastructure Regulation. (20 de febrero de 2018). *Theories of Regulation*. <http://regulationbodyofknowledge.org/general-concepts/theories-of-regulation/>
- Cali, M., Ellis, K., y Willem te Velde, D. (17 de diciembre de 2008). *The contribution of services to development: The role of regulation and trade liberalisation*. Overseas Development Institute. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3484.pdf>
- Carballo, W. y Cristancho, A. (2014). Derechos humanos, periodistas y medios comunitarios en El Salvador: bajo el clima del silencio y la discriminación. En Fundación Comunicándonos, Voces y AMARC (Eds.), *Entre la censura y la discriminación: Centroamérica amenazada. Diagnóstico sobre violaciones a los derechos humanos de periodistas y medios comunitarios* (61-91). Fundación de la Comunicación para el Desarrollo. <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/vvaa-ViolacionesDHcomunicadorescomunitariosCentroAmerica.pdf>
- Chamorro, C. (2005). *Los medios de comunicación en Nicaragua. Una introducción al sistema de medios y sus relaciones con el poder público y privado*. Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO).

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (13 de noviembre de 1985). *Opinión consultiva OC-5/85. Serie A No. 5.*
- Christians, C. G., Glasser, T., McQuail, D., Nordenstreng, K., & White, R. A. (2010). *Normative theories of the media: Journalism in democratic societies.* University of Illinois Press.
- Cristancho, A. e Iglesias, R. (2013). El Salvador: sistema de medios y calidad de la democracia. En O. Pérez (Coord.), *Comunicación, información y poder en El Salvador. Claves para la democratización* (23-44). Fundación de la Comunicación para el Desarrollo, Fundación de Estudios para el Derecho y Asociación Mundial de Radios Comunitarias. <https://elblogdefaby16.files.wordpress.com/2016/02/comunicacion3b3n-informacion3b3n-y-poder-en-el-salvador1.pdf>
- Cristancho, A. (2018). Legislación de medios en Centroamérica: regulación del Estado sin un sentido público. En F. Saintout (et al.), *Comunicación para la resistencia conceptos, tensiones y estrategias en el campo político de los medios* (322-345). CLACSO, la FES Comunicación y la Facultad de Periodismo y Comunicación de la Universidad Nacional de la Plata. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20181221054453/Comunicacion-para-la-resistencia.pdf>
- Duarte, J.C., Rivera, G. y Quintero, W. (2014). Nicaragua ante el desafío del periodismo crítico. En O. Pérez (Coord.), *Poder y medios en Centroamérica. Construyendo políticas públicas ciudadanas* (129-164). Fundación Comunicándonos. <http://www.clibrehonduras.com/images/Doc/poder-y-medios-en-centroamerica.pdf>
- Faingezicht de Fishman, A. (2007). *La era de los oligopolios de la comunicación.* Diálogo político, 3, 111-118
- Flores, D. y Beltrán, R. (2013). Deudas mediáticas para construir Cultura de Paz. En O. Pérez (Coord.) *Comunicación, información y poder en El Salvador. Claves para la democratización* (147-170). Fundación de la Comunicación para el Desarrollo, Fundación de Estudios para el Derecho y Asociación Mundial de Radios Comunitarias. <https://elblogdefaby16.files.wordpress.com/2016/02/comunicacion3b3n-informacion3b3n-y-poder-en-el-salvador1.pdf>
- Freeman, D. (2013). Corraling Capture. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 36, 31-39.
- Friedman, M. (1962). Monopoly and the Social Responsibility of Business and Labor. In A. Apellido (Ed.), *Capitalism and Freedom* (pp. 119-137).

- Goodwin, N., Harris, J.M., Nelson, J.A., Rajkarnikar, P.J., Roach, B. y Torras, M. (2004). *Microeconomics in Context*. Routledge.
- Greco, E. (Enero de 2016). *Condiciones de competencia en la televisión abierta en El Salvador*. Superintendencia de Competencia. <https://www.sc.gov.sv/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Final-Publico-TV-Abierta-Enero-2016.pdf>
- Guerrero, M. y Márquez-Ramírez, M. (2014). The ‘Capture’ of Media Systems, Policies, and Industries in Latin America: Concluding Remarks. In M. Guerrero and M. Márquez-Ramírez (Eds.), *Media Systems and Communication Policies in Latin America* (293-305). Palgrave MacMillan.
- Iglesias, R. (2014). Centroamérica: radio en acción. En R.I. (Coord.), *Poder y medios en Centroamérica. Construyendo políticas públicas ciudadanas*. Fundación Comunicándonos.
- Kent, T. (7 de julio de 2015). *Regulation? What’s the minimum needed?* Ethical Journalism Network. <https://ethicaljournalismnetwork.org/regulation-it-s-a-question-best-answered-by-journalists-and-media>
- La Gaceta Diario Oficial. (16 de septiembre de 2010). Constitución Política de la República de Nicaragua. *La Gaceta Diario Oficial* (176).
- Laino, A. (5 de diciembre de 2011). *Innovation and monopoly: The position of Schumpeter*. Munich Personal RePEc Archive. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/35321/1/MPRA_paper_35321.pdf
- Lara, E. (2013). Análisis del discurso de género en la prensa escrita y digital. En O. Pérez (Coord.), *Comunicación, información y poder en El Salvador. Claves para la democratización* (103-146). Fundación de la Comunicación para el Desarrollo, Fundación de Estudios para el Derecho y Asociación Mundial de Radios Comunitarias.
- Lindsey, B. y Teles, S. (2017). *The Captured Economy: How the Powerful Enrich Themselves, Slow Down Growth and Increase Inequality*. Oxford University Press.
- Lorimer, R. y Scannell, P. (1994). *Mass Communications: A Comparative Introduction*. Manchester University Press.
- Mankiw, N. y Taylor, M. P. (2006). *Microeconomics*. Thomson.
- Martí, S. y Sánchez, D. (2018). Democracia elitista y mercado excluyente en Centroamérica. En A. Codato, A. y F. Espinoza (Comp.), *Élites*

- en las Américas. Diferentes perspectivas* (115-143). UFPR EDITORA, Ediciones UNGS, Curitiba.
- Mastrini, G. y Becerra, M. (2009). *Los monopolios de la verdad: Descifrando la estructura y concentración de los medios en Centroamérica y República Dominicana*. Prometeo.
- McQuail, D. y Siune, K. (2003). *Media Policy: Convergence, Concentration and Commerce*. SAGE.
- Mediamonitor. (15 de enero de 2017). *The concept of pluralism: media diversity*. Mediamotor, Commissariaat voor de media. <https://www.mediamonitor.nl/english/the-concept-of-pluralism-media-diversity/#>
- Montenegro, S. (2007). *Los medios de comunicación como actores políticos en Nicaragua: los periodistas, los medios y el poder*. Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (3 de enero de 2002). *Glossary of Statistical Terms*. <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3295>
- Orozco, P. (2014). La relativa calma. Derechos humanos de periodistas y medios comunitarios en Nicaragua. En O. Pérez (Coord.), *Entre la censura y la discriminación: Centroamérica amenazada. Diagnóstico sobre violaciones a los derechos humanos de periodistas y medios comunitarios* (127-177). Fundación de la Comunicación para el Desarrollo.
- Ortega, F. (23 de septiembre de 2018). *Concentración de Medios, Medidas y Crisis*. En *Comunicación y Riesgo*. Ponencia llevada a cabo en el II Congreso Internacional de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación.
- Pérez Gómez, A. (2002). *El control de las concentraciones de medios de comunicación*. Dykinson.
- Pérez, R. y Carballo, W. (2013). El mapa de medios en El Salvador. Todo queda en familia. En O. Pérez (Coord.), *Comunicación, información y poder en El Salvador. Claves para la democratización* (45-76). Fundación de la Comunicación para el Desarrollo, Fundación de Estudios para el Derecho y Asociación Mundial de Radios Comunitarias.
- Pindyck, R. S. y Rubinfeld, D.L. (2009). *Microeconomía*. Pearson.
- Ramírez Hernández, F. (2006). *La política de competencia y el proceso de regulación en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.

-
- Rockwell, R. y Janus, N. (2003). *Media power in Central America*. Universidad de Illinois.
- Rodríguez, C.M. (2017). La Reforma de Telecomunicaciones en México 2014. Una aproximación analítica. *Retos*, 7(14), 39-61.
- Rodríguez, N.D. (2019). *Radio*. Media Landscapes, Nicaragua. <https://medialandscapes.org/country/nicaragua/media/radio>
- Rugamas Morán, J.R. (23 de mayo de 2016). *Análisis sobre las principales reformas a la Ley de Telecomunicaciones en El Salvador*. Observatorio Latinoamericano de Regulación de Medios y Convergencia. <http://www.observacom.org/analisis-sobre-las-principales-reformas-a-la-ley-de-telecomunicaciones-en-el-salvador/>
- Sánchez Bueno, M.J. (2008). *El proceso innovador y tecnológico: estrategias y apoyo público*. NetBiblio.
- Spalding, R.J. (2017). Los empresarios y el estado posrevolucionario: el reordenamiento de las élites y la nueva estrategia de colaboración en Nicaragua. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 43, 149-188.
- Tordjman, H. (2004). How to Study Markets? An Institutional Point of View. *Revue d'économie industrielle*, (107), 19-36.
- Vogel, S. (15 de mayo de 2018). *Rethinking Stigler's Theory of Regulation: Regulatory Capture or Deregulatory Capture?* Promarket. <https://promarket.org/rethinking-stiglers-theory-regulation-regulatory-capture-deregulatory-capture/>

Comunicación política en la web 2.0: conflictos y divergencia en el ciclo político latinoamericano a la luz de su contenido normativo común

Efrén Guerrero Salgado
Pontificia Universidad Católica del Ecuador
egeguerrero@puce.edu.ec

Polarización Política en América Latina: Acercamiento al fenómeno y su relación con la libertad de expresión

En 1989, producto de la última ola de democratización y la caída de las antiguas naciones que integraban la Unión Soviética (URSS), los países latinoamericanos se involucraron en procesos históricos en la búsqueda de un modelo parecido a las democracias occidentales (Pedrosa, 2011). Mediante un sistema político económico globalizado, se empezó a construir el discurso de un avance incremental e indetenible de los sistemas democráticos (Fukuyama, 1990)¹. Esta situación global tuvo por consecuencia la profundización de una democracia de partidos y la construcción del pluralismo como valor consustancial a la acción colectiva: para poder vivir en un sistema poliárquico, los defensores de

¹ En ese escenario varios estados (Polonia, República Checa y Hungría, por ejemplo) ingresaron en instituciones “republicanas”, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en un esfuerzo de optimizar procesos democráticos y concretar una economía de mercado funcional. Luego de esto, se propusieron una serie de reformas legales que fortalecían el estado de derecho, expandían las libertades civiles y logran importantes procesos en torno a la integración y la democracia.

esta visión de la organización social resaltan que todas las visiones de la sociedad deben estar visibilizadas y poder ser discernidas en un debate público (Dahl, 2012).

Dicho de otra manera, el debate pluralista y el derecho de la comunicación como telón no son ajenos al desarrollo de los países latinoamericanos. Sus mandatarios son quienes generan políticas públicas para enfrentar problemas comunes como: pobreza, seguridad, seguridad alimentaria, empleo, entre otros, lo que implica gestionar el poder y los recursos para ejercerlo con varios grupos, muchas veces con intereses contrapuestos (Mejía Acosta, 2010), pero también comunicarlos y defenderlos en el debate público. Sin embargo, la confrontación de ideas puede manifestarse en forma de polarización, entendida como la existencia de marcadas diferencias entre los diferentes mecanismos ideológicos dentro del espectro político (Converse, 1975), lo que en último término lleva a un antagonismo irreconciliable como el “estado de normalidad” de la democracia (Mouffe, 2019). Este hecho ha redefinido los tradicionales elementos descriptores de izquierda-derecha (Bobbio, 2014), y puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- a) Ausencia de actores políticos y la necesidad de romper con la falta de atractivos de partidos desideologizados (Tamez González y Aguirre Sotelo, 2015), lo cual lleva al surgimiento de nuevos elementos: “buenos y malos”, “ellos contra nosotros”, “los mismos de siempre y los nuevos”. Este tipo de escenarios han sido herramientas de los presidentes para tener altos índices de popularidad y a su vez, realizar cambios legales y de política pública para construir su visión de país². Al respecto, las definiciones se centran en medir la polarización de sistemas políticos y su clasificación con base a la distancia (ideológica) que presentan entre sí partidos políticos, seguidores de líderes políticos y medios de

² Esto, a pesar de verse positivo, no ha logrado cambiar la situación de desigualdad de los países de la América Hispánica en perspectiva. El informe del Banco Interamericano de Desarrollo (2014) demostró que los países más polarizados son los que menos desarrollo tienen, pues entre el 2010 y 2014, la cifra de los votantes fue de 52.5%, mientras que en los países desarrollados llegaron a 44.5% (pp.168-169).

comunicación (Bramson et al., 2013; Fiorina y Abrams, 2008; Mella Márquez, 1999).

- b) Frente a actores políticos con estas características, los votantes se ven abocados a candidatos binarios, cuya decisión sobre apoyo se resume a elecciones “negro o blanco” “a favor o en contra mío” (Rodríguez A. M., 2019). La opinión pública, considerando que carece de elementos dialogantes y sometida a la presión de una constante presión informativa, tiene el riesgo de entrar en un proceso de diferenciación destructiva, llamado “infoxicación” (Guerrero Salgado, 2015).
- c) Este fenómeno desemboca en recursos humanos y materiales concentrados en polos ideológicos opuestos, en los que los medios de comunicación generan “espirales de refuerzo” de la discusión política partidista sobre las actitudes afectivas políticas (Hutchens et al., 2019) y, en consecuencia, la “conversación” social es dominada por el fanatismo, apelando a sentimientos, amores, odios, deseos y miedos exacerbados para ganar pasión popular (Prior, 2013). Cabe acotar que cuando se trata de temas explícitamente políticos, es evidente que los individuos transmiten más la información que han recibido de fuentes ideológicamente similares que la recibida de fuentes distintas, pero en otros temas, la comunicación entre actores de distintas visiones políticas es más fluida (Barberá et al., 2015, p.1450).
- d) Como producto de esto, un país se divide en dos sectores definidos en el marco de la exacerbación de discursos antagónicos. Sean estos pobres o ricos, honestos o corruptos, buenos contra malos, es un escenario de generación de post verdades (manipulación de los hechos, a través de reinterpretaciones de hechos objetivos) (Fowks, 2018), descalificaciones, descontextualizaciones y estigmas en los que el miedo prima, situación utilizada para vencer; con esto desaparece el centro político, entendido como una instancia de diálogo siempre cambiante entre extremos (Rodríguez Kauth, 2003), así como las posibilidades de encontrar

equilibrios en las políticas, las normas y la acción estatal (Abramowitz, 2010). Aunque otros autores indican que esta idea se encuentra sobreestimada y el consumo de contenidos comunicacionales es estadísticamente menor (Guess, 2019, p.16; Flaxman, 2016), se debe tenerse en cuenta que normalmente la polarización lleva a una mayor radicalización y, en consecuencia, a acciones más visibles por parte de los individuos.

- e) Las consecuencias de lo expuesto, se visibilizan en el exacerbamiento de las posibilidades de ascenso de discursos políticos que rompen la idea democrática, consecuencia del silencio de voces y posiciones más moderadas (Almagro, 2019), así como de la generación de crisis de gobernabilidad como efecto de políticas efectistas que aumentan el abismo ideológico, con lo que la inclusión de grupos sociales vulnerables se pone en riesgo (Castañeda, 2018, pág. 7). Como contrapunto, otros autores sugieren que los cambios en los usuarios, tiene menos que ver con el tipo de evento que con el interés que suscita, y que la polarización se da a medida que aumenta el nivel de consumo de noticias y el interés por las mismas.

En consecuencia, además de normar el ejercicio democrático, los Estados de Derecho modernos deben asegurar aquellas prerrogativas interdependientes que garantizan la libertad en su configuración mayor: la facultad de adoptar decisiones sin más condicionamientos que los señalados en la constitución y la ley, que a su vez permite la autodeterminación. Esto implica tener en cuenta que todos los derechos son justiciables y son límites al poder. Es por esto que la acción democrática incluye a la libertad de expresar y difundir el propio pensamiento, opiniones, información, manifestaciones por cualquier medio de expresión, así como el derecho a no ser molestado por ellas. Esto comprende una doble dimensión: la individual de quien tiene el derecho a expresar sus ideas, y la colectiva, referida al derecho de todas las personas de recibir pensamientos, ideas, información, opiniones de quien las expresa; ambos derechos deben ser protegidos

simultáneamente (Corte Constitucional del Ecuador, 2016). Ante esto, las siguientes líneas buscan hacer un acercamiento al papel de la libertad de expresión en espacios de la web 2.0 con ciertos conceptos básicos del *iure común* del derecho a la libertad de expresión.

- a) La libertad de expresión y pensamiento es un derecho fundamental que poseen todos los seres humanos y que, de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Corte I.D.H. 2004a) , comprende lo siguiente:

Libertad de Pensamiento y de Expresión

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. **Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección** (Énfasis añadido) (art.13).

- a) La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “La Corte” o “Corte I.D.H.”) (2009) ha desarrollado el alcance de la titularidad de este derecho, en el sentido de que “toda persona” es una expresión que “no puede restringirse a determinada profesión o grupo de personas, ni al ámbito de la libertad de prensa” (párr.12).
- b) Además, la Corte IDH (2004), ha señalado que este derecho tiene dos dimensiones que deben ser protegidas en igual forma:

[Quienes] están bajo la protección de la Convención tienen no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Es por ello por lo que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social (serie C, no. 107, párr. 108).

-
- a) Finalmente, este derecho tiene profundas consecuencias para la libertad humana y el mantenimiento del sistema democrático. Así, la libertad de expresión está enmarcada en el derecho a la libertad en sentido amplio; si no se garantiza la libertad de forma completa, el sistema democrático queda definido como precario, “las demás barreras a la acción gubernamental se convierten en esperanzas vacías, y la democracia no se puede beneficiar con el juicio libre y espontáneo de un pueblo del que se debe depender para dirigir su propia conducta” (CIDH, 2003).

En este sentido, la jurisprudencia indica que el desarrollo de nuevas técnicas de producción y el desenvolvimiento de complejas formas de comunicación, tiene efectos directos en la estructura política y económica de la sociedad, que de acuerdo con su grado de incidencia en el tráfico jurídico, en la distribución de bienes y servicios escasos y en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, demandan diferentes respuestas del ordenamiento jurídico (Corte Constitucional de Colombia, 2001). En internet, como en cualquier espacio de interrelación entre los seres humanos, se debe entender que la democracia constitucional acepta que todo poder debe tener límites y, por lo tanto, como pueblo soberano acuerda constituirse y autolimitarse de conformidad con ese modelo, instituyendo cauces a través de los cuales pueda expresarse con todo y su diversidad (Dahl, 2012).

El peligro (entendido como una amenaza a la existencia del sistema democrático) existe cuando esa polarización se refleja como marco de la libertad de expresión. Aunque es un fenómeno inabarcable en el sistema jurídico, sus consecuencias, como discriminación, reproducción de estereotipos y prejuicios, o construcciones maniqueas de la realidad, pueden ser un escenario para la violación de derechos. Nadie podría sostener que, por tratarse de internet, los usuarios sí pueden sufrir mengua en sus derechos constitucionales (Corte Constitucional de Colombia, 2001); por eso, gozar de los beneficios del progreso científico no puede ser un espacio *nullum lex*, y por tanto sin protección por parte del Estado ((Organización de Estados Americanos, 1988). Pero antes

de eso, es necesaria una aproximación al fenómeno de forma que no se pierdan de vista las características principales del mismo, importante para el entendimiento de una realidad determinada (Anduiza et al., 2009).

Con estos antecedentes, el presente texto busca explicar la polarización en cuatro casos latinoamericanos (Brasil, Colombia, Ecuador y Perú), mediante la metodología de análisis de redes sociales (*social network analysis*)³. Así, se pretende mostrar la existencia de la polarización, en particular dentro de la red social Twitter⁴, demostrando la existencia de una dinámica de pequeños grupos que se convierten en “cámaras de eco para las creencias radicales y (que) ejercen presión sobre sus miembros” (Malthaner, 2018, pág. 33), elemento que constituye una grave amenaza a la estabilidad de los recursos y discursos del sistema democrático.

Antecedentes: cambios y polarización política en América Latina

La polarización es una categoría analítica en ascenso en Latinoamérica, lo cual se debe tanto a cambios en las reglas electorales que permitieron la reconstrucción de los partidos, como también a la competencia, modernización en los procesos electorales, oferta de cuadros y figuras políticas, y sobre todo por el nivel de inclusión de mujeres y grupos minoritarios; generando una vinculación directa entre el sistema electoral y el de partidos (Duverger, 1992). Estos últimos, en el marco de las democracias latinoamericanas, se basan en reglas de juego sujetas a dinámicas de competencia.

3 Los sitios de redes sociales se definen como servicios basados en la web que permiten a las personas (1) construir un perfil público o semipúblico dentro de un sistema acotado, (2) articular una lista de otros usuarios con los que comparten una conexión y (3) ver y recorrer su lista de conexiones y las realizadas por otros dentro del sistema (Boyd y Ellison, 2007, pp. 211-212).

4 Se decidió limitar el presente estudio a Twitter, por ser una herramienta importante de la confrontación política actual, debido a su capacidad de penetración e interrelación entre diferentes medios de comunicación
Fuente especificada no válida..

Teniendo en cuenta lo anterior, las mecánicas de resolución de las posiciones políticas han sido clasificadas en diversas etapas desde 1978 hasta 2015 (Freidenberg, 2016, pp.529-530):

1. *Cambios de manera radical*: Ecuador, Bolivia, Venezuela y Perú presentaron colapsos en los sistemas de partidos políticos durante la reinstauración democrática, creando una crisis de representación hacia el electorado y permitiendo el ingreso de nuevas figuras u *outsiders* que subieron a la palestra. Este cambio demuestra el problema de legitimidad y confianza del electorado hacia sus políticos, pues rechazaban los sistemas de partidos; además, demuestra los problemas de legitimidad de los regímenes, ya que es la forma en que los votantes muestran su negativa al sistema de partidos⁵.
2. *Cambios de manera gradual en su formato*: este grupo cambió principalmente el formato de competencias centrífuga, es decir, cambios de figuras reemplazantes; en muchas ocasiones eran las mismas élites quienes cambiaban de partidos o de “camisetas” (Freidenberg, 2006), sin alterar la dinámica de cooperación-conflicto y el nivel de pluralismo o de volatilidad entre comicios, como se refiere Flavia Freidenberg (2016). Estos casos fueron más vistos en Honduras, República Dominicana, El Salvador, Brasil, Nicaragua, Chile y Panamá (2016, p.533).
3. *Cambios graduales*: aquí, los principales cambios en los sistemas de partidos han sido la oferta y la dinámica de competencia, produciendo incrementos en la volatilidad electoral y desalineamiento del electorado. Se evidencian las crisis del bipartidismo histórico, creando un sentimiento antipartidista tradicional por hartazgo, como es el caso paraguayo.

⁵ En algunos casos, como el de Venezuela, la inestabilidad constante de las alianzas establecidas y la indisposición de la difusión de datos e información que justifica el estado de economía del país, han dado lugar a una segmentación de percepciones de desconfianza e inseguridad (González, 2013).

Análisis: Polarización y efectos en el sistema político latinoamericano

Aunque usualmente se considera que la polarización solo viene desde el discurso del político, los cambios en los partidos también abren la puerta para este suceso (después moldeado por la cultura política en cada caso). De esta forma, las reformas políticas electorales generan procesos complejos con mecanismos de adaptación de mejoras, pero generan un riesgo que sin la medición correcta de las alternativas y sus consecuencias podrían agudizar la polarización y división de la sociedad, crear mayor inestabilidad y realizar cambios contraproducentes (Zovatto, 2010, p.43). Sin embargo, los partidos políticos regresan con discursos que favorecen tendencias autocráticas, democracias no liberales y el nacionalismo xenófobo, los cuales revisaremos a continuación:

Colombia

La República de Colombia tiene una posición compleja frente al poder, pues los conflictos y las castas políticas han permitido el desarrollo de problemas estructurales como la desigualdad e inequidad. Por años, los partidos tradicionales han logrado mantener el mando en forma de herencia familiar o grupal, como es el caso de la familia Santos, actores políticos desde la independencia hasta la actualidad⁶. Con el fin de mantener el poder, los discursos se vuelven piezas fundamentales; la doctrina propone que:

los políticos buscan configurar una nueva hegemonía, un nuevo régimen de verdad cuyos elementos constitutivos son la exaltación del pueblo, la construcción de un ethos personal y político identificado con la integridad y la defensa del ciudadano común frente a los abusos de las élites tradicionales (Cerbino et al., 2017, p.490).

⁶ La reforma a la Constitución de Colombia en 1991 trajo una apertura en el sistema político, cambiando de bipartidismo (liberales y conservadores) a un sistema multipartidista, pero en el 2003 se redujo sustancialmente el número de partidos, fortaleciéndolos internamente (Botero, 2016).

Por ello, el sentido de pertenencia del discurso hacia la población es esencial: compartir problemas con los más pobres y visitar barrios populares es convencer a los electores como parte de la estrategia de acceso y mantenimiento de poder. Este es el caso del llamado “uribismo”, y la confrontación entre el actual presidente Iván Duque y su adversario político.

Analicemos el contexto: Álvaro Uribe Vélez obtuvo la presidencia en el 2000 mediante discursos potentes e influyentes que eliminaron las demás alternativas, pues logró capitalizar los intentos y fracasos de Andrés Pastrana hacia la paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Villamil, 2017, p.2). La autoridad militar de Uribe, mostrándose como un decisor eficiente y de último recurso, lo convirtió en el líder moral del ala conservadora, acogiéndose los temas de seguridad como prioridad para la nación y gestor de soluciones. A través de esto, polarizó la política, desequilibró la estructura de poderes, deslegitimizó a la oposición demócrata, pero a la vez fortaleció su presidencia. A pesar de los distintos escándalos que enfrentó en su mandato, como las interceptaciones telefónicas ilegales realizadas por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a políticos, periodistas, intelectuales y profesores (McFarland, 2018), su aceptación no se vio comprometida, al menos en la superficie.

Debajo de ese supuesto éxito hay pruebas empíricas de una censura y, aún peor, de una autocensura en el comportamiento del aparato de medios (Ayala et al., 2006), permitiendo la construcción de un discurso de *ficcionalización* de la gestión del relato institucional (López de la Roche, 2014). Prueba de ello fue su segundo mandato presidencial y su candidato Juan Manuel Santos, antiguo exministro de defensa, cuya principal baza fue el enfrentamiento abierto militar con las FARC (Sierra, 2019) y la liberación de Ingrid Betancourt (La Rosa y Mejía, 2013). La alta aceptación de Uribe permitió posicionar a Santos y otorgar una victoria que le entregaría el Palacio de Nariño; sin embargo, Santos se alejó de su predecesor y decidió radicalizar la discusión política, basada principalmente en el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado, aceptando un nivel de negociación con la insurgencia y en consecuencia priorizando la negociación con la

guerrilla. Esto generó que las posiciones ideológicas alcanzaran niveles irreconciliables de divergencia (Silva, 2017), no solo respecto al tema del conflicto armado, sino también a acercamientos disímiles en temas como manejo económico, la posición sobre la seguridad y la política social (González, 2017, p.11).

Frente a este giro, el uribismo calificó a su oposición como “un instrumento de grupos o intereses extranjeros secretos y conspiradores” (Duque-Daza, 2019, p.67). En efecto, generar miedo es una característica de la polarización, pues se nublan las ideas del rival y se elimina la posibilidad de contra discursos de los demás actores políticos, con un efecto de construcción de “verdad absoluta” (Valbuena, 2018; Robin, 2004); para ello, la información se convierte en una herramienta importante pues es capaz de moldear la opinión y percepción pública (Chuliá, 2020). Aunque la guerra contra las FARC y la firma de la paz eran la carta para unir al país, esto dividió la nación con posiciones de contraste marcadas respecto al modelo de salida del conflicto con la guerrilla (Rodríguez - Raga, 2017). Así, Santos convirtió el plebiscito en un espacio confrontativo en el que los diferentes actores políticos y mediáticos demostraron que las representaciones sociales seguían con fuertes niveles de separación (Ayala, 2015, pp.306-307). Sus adeptos encabezaban el “SÍ” sin escuchar a sus contrincantes y sin explicar en qué consistía el acuerdo, elemento que tuvo que ser representado por el aporte de centros de educación⁷; mientras que su principal opositor y líder del partido Centro Democrático, Álvaro Uribe, y su delfín político, Iván Duque, basaron su campaña en la indignación, desinformación sobre el acuerdo de la paz, la defensa de la familia y la influencia de la agenda Castro chavista (Valbuena, 2018, p.18). La victoria del “NO” dio mayores posibilidades de control de poder al uribismo, lo que

7 Debe tenerse en cuenta que la evidencia posterior muestra que la votación del referendo respecto al Acuerdo de Paz generó una narrativa (no siempre correcta) de que “víctimas” es sinónimo de apoyo a la paz, lo que según los autores:

plantea verdaderos desafíos para entender la paz y la democracia como un ejercicio de tolerancia, inclusión y capacidad de concertar acuerdos en el marco de las diferencias que dejó el conflicto armado en Colombia a lo largo de los siglos XX y XXI (Giraldo y Soto, 2019, p.332).

Se puede revisar el aporte de las universidades en el proceso de paz en Cárdenas (2016).

bajó la popularidad de Santos y permitió la candidatura de Duque hacia la presidencia.

El 18 de junio del 2018 Iván Duque fue elegido presidente de la nación con el 54% de votos, frente al candidato del centro izquierda, Gustavo Petro, quien obtuvo 42%, creando un efecto único pues por primera vez un candidato progresista había alcanzado un alto respaldo del electorado, cambio sustancial en el panorama político regional y local. Por su parte, el *uribismo*, representado en el Centro Democrático aliado al Partido Conservador, basó su discurso en la lucha contra la corrupción con denuncias y fuertes rechazos hacia el fraude electoral y compra de votos, proponiendo un “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (Colprensa, 2018). No obstante, es importante marcar que la polarización en América Latina no se ha dado por las peleas ni por la creación de enemigos per se; se trata de contraponer los intereses y descalificar a partir de las ideas.

Brasil

En 2013, Brasil experimentó el malestar ciudadano volcado a las calles con reclamos continuos por la carestía de la vida y el aumento de las tarifas en el transporte público, con lo cual inauguran un momento político crucial. En las protestas se evidenciaba la polarización y la fragmentación de la población en distintas esferas, lo que permitió la emergencia de nuevos actores y espacios que dispararon y dispersaron el conflicto sociopolítico (Bringel, 2016, pp.13-14). Sin embargo, pensar que la crisis política que enfrentaba la expresidenta, Dilma Rousseff fue lo que desencadenó el descontento social y protestas es erróneo, pues son un síntoma de lo que ya había sucedido históricamente en Brasil:

- a) Ciclo de redemocratización entre 1970-1980: las movilizaciones se daban con un movimiento societario que redefinía la democracia y los derechos.
- b) Ciclo de hegemonización de la izquierda mediante el Partido de Trabajadores (PT): se formó un imaginario igualitario en temas

sociales y económicos, a la par de la formación de un grupo que se resistía contra las privatizaciones (Domingues, 2016).

- c) Ciclo de emergencias de protestas del 2013 y crisis de políticas de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rouseff.

Lula implementó políticas con el fin de crear un “crecimiento con inclusión”, donde los ricos se convirtieran más ricos y los pobres mejoraran su calidad de vida, mientras que el resto de los factores de la economía seguiría mejorando; sin embargo, en la práctica trajo mucha desigualdad y la riqueza se concentró en los ricos (Medeiros et al., 2015, pp.7-36). Así, los medios de comunicación con mayor influencia se convirtieron en críticos del gobierno, que no logró crear propaganda para atraer y comunicar a las masas. De igual manera, las tensiones sociales aumentaron y las sensaciones de inseguridad crecieron en conjunto con los impactos sociales y ambientales de los megaproyectos. En las zonas urbanas periféricas, los sectores evangélicos estimularon la autonomía del individuo, creando desplazamientos en la población; no obstante, el Estado se fortaleció integrando a sectores populares con perspectivas conservadoras (Singer, 2009), lo cual representó a Lula Da Silva la popularidad suficientemente alta como para darle la posta al continuismo con Dilma Rouseff.

La campaña presidencial de Dilma Rouseff se centró en suponer una situación económica y social inexistente: controlar la inflación, mantener derechos laborales y la expansión del gasto público; sin embargo, una vez en el poder tuvo que realizar ajustes fiscales, lo cual le perjudicó en la opinión pública. La sensación de engaño electoral y las denuncias de desvíos de fondos en la campaña de reelección crearon sensación de crisis de gobernabilidad e incapacidad de manejar la coalición forjada desde el primer periodo de Lula Da Silva (Singer, 2009). Esto, sumado a los temas de corrupción en Petrobras, la inhabilidad política y cambios constantes en el ambiente económico desembocaron una crisis aguda, lo cual creó un círculo vicioso donde Rouseff llegó al 10% de popularidad, se desataron grandes manifestaciones en Brasil y se dio el proceso de un *impeachment* (moción de censura), el cual lograría su destitución en el 31 de agosto del 2016, entregándole el

poder a Michael Temer (Doval, 2018). A pesar del cambio de mandato la polarización dentro de Brasil no se apaciguó, pues el triunfo de Jair Bolsonaro friccionó más la sociedad con técnicas de post verdad donde la Bancada BBB (Bala, Biblia y Buey)⁸ y los anti-partido de Trabajadores toman particular relevancia (Carbonelli, 2018).

Por una parte, los "Biblia" representan más del 22% de la población sumando 43 millones de creyentes evangélicos, masa codiciada por los partidos políticos en lo nacional y local (Carbonelli, 2018). Los "Buey", pertenecientes al agronegocio, poseen una base de la Escuela de Chicago y creen en la flexibilización de derechos laborales, liberalización de la economía y privatización y reducción de la deuda pública. Por último, los anti-partido de Trabajadores se excusaron en la flexibilización de las leyes, la falta de seguridad y el aumento de la violencia para actuar frente a la seguridad y la legítima defensa. Este grupo se constituiría en la nueva mayoría adpta a Bolsonaro y se contrapondría a los del PT, afianzando más al electorado dividido que dejó el lulismo (Pereyra, 2018).

Perú

Pedro Pablo Kuczynski (PPK) venció con margen estrecho a Keiko Fujimori, invocando antiguos fantasmas del gobierno de su padre Alberto Fujimori, como la guerrilla Sendero Luminoso que sembraba el terror en Lima en 1991, intimidando a la prensa o cualquier disidente⁹; sin embargo, PPK no pudo considerar todo el electorado como suyo, pues su victoria se debió a alianzas contra el fujimorismo. Su mayor contingente fue una legión de tecnócratas y su peor enemigo un parlamento unicameral con solo 18 representantes de 130 (Sohr, 2016).

Aunque para mejorar su presidencia hizo un llamado a la concertación nacional y entregaría un indulto a Alberto Fujimori a fin de contentar a su mayor opositor (Fuerza Popular), la falta de estructura política

⁸ La campaña de Keiko estuvo plagada de rumores de lavado de dinero y funcionarios de campaña involucrados en narcotráfico, además de constantes acusaciones de corrupción (Sohr, 2016).

nacional y la carencia de una bancada fuerte en el Congreso debilitaron su gobierno. Ante ello decidió entregar al fujimorismo la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría y el Banco Central de Reserva (Castillo, 2017). No obstante, ninguna de esas medidas le dio la popularidad deseada y ante las constantes denuncias por corrupción, el 21 de marzo del 2018, Pedro Pablo Kuczynski decidió renunciar a la Presidencia de la República, bajo la amenaza de que si él no dimitía el equipo de Consejo de Ministros presentaría su renuncia. Estos hechos fortalecieron a Fuerza Popular y entregaría el poder al vicepresidente Martín Vizcarra, quien tampoco gozaba al momento de la popularidad necesaria para gobernar al país, dividido entre fujimoristas y anti fujimoristas (El Comercio, 2018).

Ecuador

Ecuador tiene una dinámica de sistemas de partidos similar a Colombia. Rafael Correa llegó al poder siendo el *independiente*, el candidato nuevo que supo aprovechar la inestabilidad política que vivía el país para candidatizarse sin postulantes al Congreso Nacional, proponiendo revoluciones en ámbitos diversos: constitucional, ético, productivo, social y de soberanía (Diario El Universo, 2016)⁹. Los cambios logrados por el gobierno, basados en la reducción de la pobreza y la desigualdad lograron que los electores se abstuvieran de elegir a los partidos tradicionales (Panchano, 2007), y se redujera la incertidumbre en los resultados electorales (Freidenberg, 2015, p.530). Tras dichas elecciones, un nuevo periodo fue constituido con base en un nuevo comportamiento político: los principales personajes descuidaron los temas del electorado y se concentraron en repetir y reconstruir discusiones de un sistema recientemente institucionalizado, con lo cual los espacios de construcción política atravesaron un proceso de transformación ante la manifestación social basada en la politización de los discursos (Freidenberg, 2016, pp.531-532).

⁹ Su propuesta antineoliberal capitalizaría las importantes luchas y resistencias sociales históricas en un país con modelo concentrador y excluyente que generaba desigualdades sociales, con constantes crisis políticas que habían impedido que los presidentes concluyeran sus mandatos entre 1997 y 2006 (Larrea, 2006).

Correa logró llegar a sectores de la población tradicionalmente excluidos, como los *cholos*¹⁰, *montuvios*¹¹, indígenas, afrodescendientes, entre otros¹², llevando a una politización que se manifestaba como orgánica al agrupar a los colectivos sociales como apoyo a su candidatura (Larrea, 2006, p.3). Aprovechando su popularidad, manejó el discurso de forma en la que los principales grupos antagonistas fueron pobres vs. ricos, pueblo vs. “mismos de siempre”, el gobierno “de manos limpias y corazones ardientes” vs. “prensa corrupta”, entre otros (Acosta y Cajas, 2016, pp.7-27). Su vicepresidente fue Lenin Moreno, quien, dada su discapacidad, decidió emprender proyectos para generar inclusión y protección a personas discapacitadas a través de los programas Misión Manuela Espejo y Joaquín Gallegos Lara (Espejo, 2012).

Respecto al papel mediático, su gobierno mantuvo una conducta hostil con los medios de comunicación privados, sus directivos y periodistas (De la Torre, 2020). Estas fricciones, que fueron permanentes, tienen su origen en la interpretación divergente de los hechos de interés público y se visibilizaron en frecuentes cadenas nacionales de radio y televisión que interrumpían la programación regular de los medios para mostrar la posición del Gobierno sobre esos hechos. Los más importantes eran los “Enlaces ciudadanos” (cadenas de televisión y radio de “rendición de cuentas”) emitidos los sábados, y que al final del gobierno sumaron 523 (Burbano de Lara, 2020). En ellos se incluyó un segmento particular denominado “la libertad de expresión ya es de todos”, en el que el presidente valoró y calificó como “mentira comprobada” ciertas noticias, ridiculizó opiniones de periodistas, rompió periódicos e incitó a los asistentes y a la audiencia en general, a rechazar a los medios privados y sus periodistas. Además, el presidente y altos funcionarios iniciaron procesos penales por sus propios derechos, en contra de comunicadores sociales por las opiniones vertidas en dichos medios.

10 Normalmente, aunque es un término polisémicamente complejo, se refiere a las clases económica o racialmente no dominantes de la costa ecuatoriana (Barres, 2019).

11 Campesino de la costa ecuatoriana (Barres, 2019).

12 Esto es importante, por cuanto en Ecuador los constantes cambios de reglas crean escenarios caóticos con sistemas de partidos fragmentados, sin incentivos para la cooperación, con obligación implícita de reinversión de parte de sus figuras, pero sin posibilidad de aprendizaje político. Sin embargo, provocó ampliación del pluralismo y acceso a la representación: votos facultativos, participación indígena, de grupos minoritarios y movimientos independientes. Para más información puede ser consultado Pachano (2007).

Todo este proceso fue producto de una confrontación relacionada con el papel de la regulación de los medios de comunicación en el Ecuador (Vera y Llanos Escobar, 2016, p.163), además de una percepción de los mismos como “poderes fácticos” que representan a grupos de interés económico contrarios a la gestión pública del Ejecutivo, que plantea a la información como un servicio público¹³.

Dentro de sus 10 años de mandato, Correa mantuvo una legitimidad única con 7 victorias electorales consecutivas y popularidad de más del 60%. Considerando que la propia Constitución limitaba su reelección, su abanderado fue su antiguo vicepresidente, Lenin Moreno (Freidenberg, 2012, p.150), quien ganó la presidencia en 2017 con empate técnico y un país totalmente polarizado. Con el fin de frenar la división, propuso políticas de apertura y voluntad para el diálogo; sin embargo, esto no otorgaría la popularidad necesaria a Moreno para poder gobernar el país, por lo que optó por polarizar su propio discurso basado en realizar una “limpieza” ante la corrupción “correísta”, cuyo principal resultado fue la destitución del vicepresidente Jorge Glas, antiguo vicepresidente de Correa (Wray, 2018). Para evitar la sombra de su predecesor, quien se encuentra amenazado por delitos de corrupción, realizó una acción para relegitimarse convocando una consulta popular y así lograr desmarcarse del correísmo (Wray, 2018). No obstante, la popularidad de Moreno presentaría una contradicción: sus principales votantes habían sido quienes continuaban el proyecto del partido Alianza País, quienes se verían más indignados por el cambio que Moreno realizaba al país. De esta forma, Moreno y Correa enfrentarían una ruptura denominada “traición” que llevaría a la fragmentación del partido del gobierno dentro de la Asamblea Nacional. Moreno desmantelaría una estructura de hiperpresidencialismo, frenaría la posibilidad de Correa de ser presidente nuevamente con la eliminación de la reelección indefinida vía Consulta, y blindaría a Correa y a sus seguidores,

13 Durante el Enlace Ciudadano 327 (Agencia ANDES, 2013) realizado en la localidad de San José de Minas, al norte de la capital, Correa explicó:

No se trata de estatizar la información como algunos quieren hacerlo pensar, se trata de un derecho de un bien de connotación social (...) una sociedad moderna sin información colapsa, por eso se la define como servicio público, no se está vendiendo corbatas (p.1).

pues todas las investigaciones de Contraloría y Fiscalía serían para encontrar casos de corrupción en sus excolaboradores. Si bien el país no tiene los mismos enemigos, ya no son las élites vs. los pobres, ahora es el “correísmo vs. el resto de país”, lo cual continúa con la polarización, pues el país se enfrenta a seguidores de Correa (cantidad no despreciable) vs. quienes requieren justicia ante la corrupción (Verdesoto, 2018, pp.12-30).

Twitter y análisis de redes: la polarización en la confrontación política 2019

Metodología

A través de la metodología de redes sociales (Wasserman y Faust, 2013), en este apartado se ilustra una herramienta para monitorear el alcance de los cuatro casos escogidos, la cual cuenta con el poder explicativo suficiente para visualizar la red de relaciones entre actores políticos en una plataforma de la red 2.0, y detectar las características y fuentes probables de conflictividad. Con los datos obtenidos, estas ideas se manifiestan en los casos de estudio con el fin de comprobar si las reacciones ciudadanas corresponden a los escenarios de polarización que propone la teoría.

Como contexto de este procedimiento, debe tenerse en cuenta que la sociedad entera se sostiene por conexiones de poder, influencia e información (Tichy et al., 1979, p.509); esta acción colectiva se ve potenciada con la existencia de herramientas que generan capacidad de expansión de las conexiones humanas (Schroeder, 2018). Es el caso de las plataformas de redes sociales, donde la interacción humana y sus consecuencias se han potenciado de manera logarítmica, desempeñando un papel importante en la coordinación de oposiciones anti-autocráticas, incluso en presencia de sociedades civiles “convencionales” extremadamente débiles (Beissinger, 2017). En suma, para un sector de la academia la Red es probablemente la herramienta más importante para sostener a la civilización tal y como la conocemos (Yamamoto,

2015, pp.7-9), considerando el poder de la información como activo. En particular, Twitter es una herramienta en la que los usuarios envían “tuits” (trinos), como pequeños mensajes de 140 caracteres (Huberman et al., 2008, p.3), que pueden ser expandidos o discutidos en la misma red. Los principales temas a destacar se realizan con un signo (#), conocido como *hashtag* o etiqueta:

Ahora los hashtags van más allá de los sitios de redes sociales y la comunicación digital a otros medios como televisión, impresión e incluso aparecen en conversaciones habladas. La expresión en sí no solo se ha convertido en una forma verbalizada en oralidad, sino que también ha provocado cambios en la comunicación no verbal: el signo del hashtag se puede mostrar usando los dedos índice y medio de ambas manos puestas una sobre la otra, en lugar de decir “hashtag” (Veszelszki, 2016).

Esta información que surge de la interacción entre los usuarios es una importante fuente de meta data, que, en términos de investigación, da “la capacidad de añadir signos lingüísticos a una imagen (u otro objeto de datos), para facilitar su clasificación, archivo, recuperación e indicar procedencia (autoría, propiedad, condiciones de uso)” (Rubinstein y Sluis, 2013, 151). Entonces, para comprobar la existencia de polarización se hará la siguiente tabla metodológica.

Tabla 5
Metodología para el levantamiento de información

Concepto	Explicación
Unidades de análisis	<p>Basados en los usuarios de Twitter, se analizan <i>hashtags</i> (mecanismos de unificación semántica de conceptos dentro una red social) (Tsur y Rappoport, 2012), que mostrarán las definiciones entre actores políticos contrarios de cada país. Así, en Brasil se revisaron las cuentas de Jair Bolsonaro y Francisco Haddad (periodo octubre de 2018 -campaña electoral-), en Ecuador las de Rafael Correa y Lenin Moreno (octubre 2018 -periodo de confrontación política-), en Colombia las de Gustavo Petro e Iván Duque (mayo-junio 2018 periodo de campaña electoral), y en Perú las de Keiko Fujimori, Martin Vizcarra y Pedro Pablo Kuczynski (abril 2018 -periodo de conflicto político-), separados por sus usuarios de Twitter y su interacción.</p> <p>Este proceso se utilizó recogiendo los <i>hashtags</i> relativos a las campañas y organizándolos ajustados en búsquedas con medios informáticos; se realiza de esta manera, para poder agrupar a la mayor cantidad de usuarios que discuten estos temas en la red social Twitter, que por su incidencia dentro de la confrontación política ha sido considerada de utilidad en el presente estudio.</p>

Herramienta de análisis	El procedimiento de levantamiento de información se realizó mediante la herramienta <i>Node XL</i> , que hace una minería de datos de la información contenida en la red social asociada en la etiqueta y lo organiza en torno a una matriz que propone el usuario de entrada y el de destino en la conversación (Hansen et al., 2010). Después de purgar elementos con repeticiones o sin datos, esta información se guarda como un archivo Pajek (*.net) que organiza los datos para su lectura por otros paquetes informáticos (Batagelj y Mrvar, 1998).
-------------------------	---

Mecanismo de interpretación	Levantamiento de grafo: los datos propuestos dentro del archivo se construirán con el <i>software</i> libre <i>Gephi</i> , que traslada información de manera automatizada a través de un algoritmo probado, para construir una representación gráfica de la red (Rice y Yoshioka-Maxwell, 2015, p.376). Entre los algoritmos propuestos, se utilizará el conocido como Forced Atlas 2, cuyo objetivo es posicionar los nodos en un espacio bidimensional de forma que todos los bordes sean de longitud más o menos igual y haya el menor número bordes de cruce como sea posible. Esta construcción hace que las conexiones más sólidas se junten dentro del gráfico y las más débiles por fuera de él (Venturini et al., 2014).
-----------------------------	--

Fuente: elaboración propia.

La representación de los datos de esta manera se justifica en la *teoría de redes sociales*, que propone que:

-
- a) Todas las acciones humanas se basan en intercambios de información, poder o influencia con otros actores dentro del sistema (Wasserman y Faust, 2013, pp.36-37).
 - b) Estos lazos generan una tendencia estable de conexiones dentro de un espacio que puede suponerse como red, que puede ser graficada (Rice y Yoshioka-Maxwell, 2015).
 - c) Este grafo resultante no solo establece mecanismos de interpretación cualitativa a través de la observación de la estructura, sino también cuantitativa mediante estadísticas (Rodríguez J. A., 1995). De acuerdo con el postulado, la mayor conflictividad debería verse analizada por una mayor polarización y una menor cantidad de intermediarios dentro del sistema.

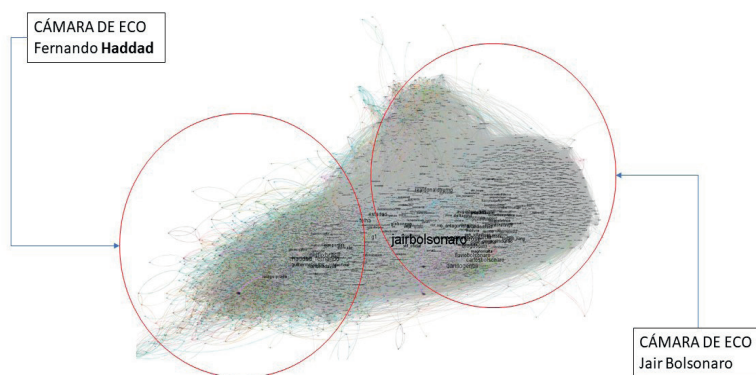
A continuación, se hará una descripción que muestra que la posibilidad de polarización aumenta exponencialmente a partir de la existencia de exposición selectiva a la información, generando cámaras de eco.

Análisis de datos Brasil (elecciones generales octubre 2018)

Se hizo una comparación entre las dos cuentas de actores en conflicto en Brasil: Luis Ignacio Fernando Haddad (@Haddad_Fernando), del izquierdista Partido de los Trabajadores (PT), y Jair M. Bolsonaro, actual presidente de la república (@jairbolsonaro). Es necesario indicar que el periodo del análisis fue durante las elecciones presidenciales brasileras, el 28 de octubre de 2018. El resultado puede verse en la siguiente gráfica.

Figura 8

Comparativa de las cuentas de Fernando Haddad y Jair Bolsonaro. Levantamiento de información de Twitter a través de NodeXL, y graficada en Gephi mediante distribución Force Atlas 2



Fuente: elaboración propia.

En este gráfico se pueden ver una serie de heurísticas que se repetirán en todos los demás casos:

- a) La información contenida se discute únicamente entre usuarios bien conectados entre sí. Esto hace que se generen dos clústeres, definidos como agrupaciones o cúmulos de personas unidas por información (Wasserman y Faust, 2013), en este caso de usuarios, que de un análisis del contenido de los tuits muestra que comparten o difunden información aceptada por su grupo (Huguet et al., 1998, p.832). Esto tiene como consecuencia el refuerzo de sus preferencias y ha servido tanto para los objetivos de las campañas políticas legítimas como para las campañas de influencia extranjera, pues una vez burlados, “es extremadamente difícil para cualquier persona admitir que han sido engañados, y el umbral de evidencia para tal admisión se incrementa proporcionalmente” (Downes, 2018, pág. 92).

-
- b) Ausencia de lazos débiles, definidos como aquellos que al no estar unidos de forma directa a la persona por ideas o ideología, pueden proveer la comunicación de ideas, influencias o informaciones socialmente distintas. La teoría propone que cuantos menos contactos indirectos tenga alguien, más encerrado estará con relación al conocimiento del mundo más allá de su propio círculo (Granovetter, 1973).
- c) Modularidad, entendida como un escenario matemático, medible mediante los algoritmos del sistema de redes sociales, el cual indica que:

Si un gráfico tiene grupos, esta es la medida de la “calidad” del agrupamiento. Gráficos con modularidades altas tienen conexiones densas entre los vértices del mismo grupo, pero conexiones escasas con los demás grupos. Cuando los gráficos no tienen grupos, este valor se presenta como indefinido. Su rango ronda el $[0,6]$ (Hansen D. et al, 2010, p. 73-74).

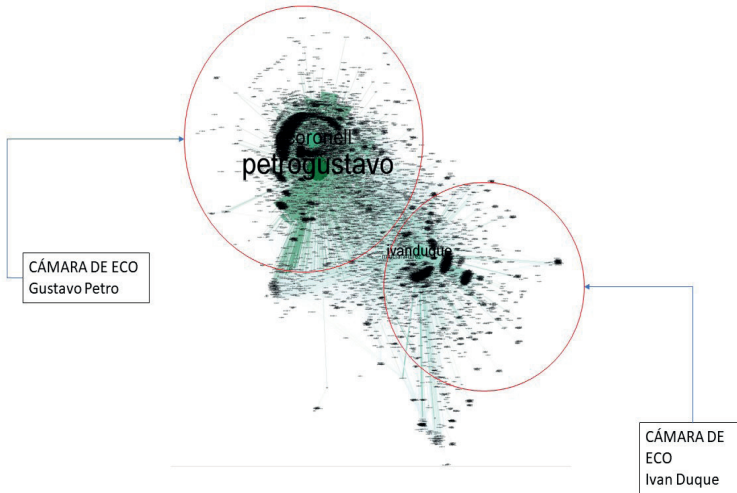
En el caso de esta red, la modularidad es de 0,46. Considerando que se cumplen estos tres requisitos, existe evidencia de polarización en el discurso, y en consecuencia en los usuarios de la red social.

Análisis de datos Colombia (elecciones presidenciales 2018)

Respecto a las cuentas de Iván Duque y Gustavo Petro, se repiten los elementos relatados más arriba y hay una modularidad de 0.49, evidenciando la existencia de grupos separados entre sí.

Figura 9

Comparativa de las cuentas de Gustavo Petro e Iván Duque, Levantamiento de información de Twitter a través de NodeXL y graficada en Gephi mediante distribución Force Atlas 2



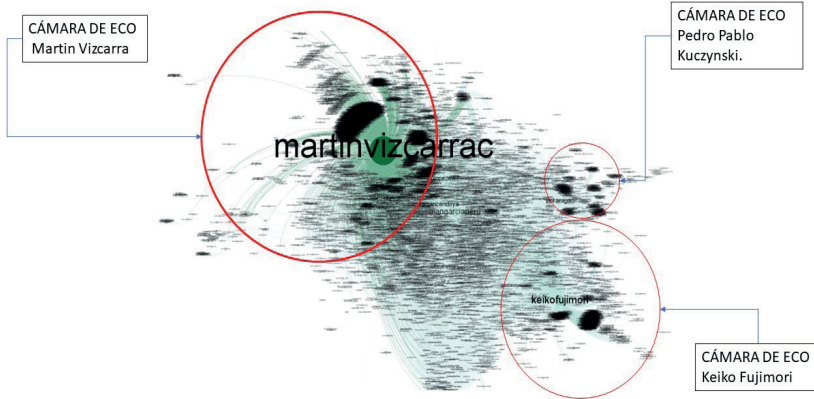
Fuente: elaboración propia.

Análisis de datos Perú (ascenso al poder de Martín Vizcarra 2018)

En el caso de las cuentas Keiko Fujimori (@keikofujimori), Martín Vizcarra (@MartínVizcarraC) y Pedro Pablo Kuczynski (@ppkamigo), se repiten los elementos anteriormente relatados y hay una modularidad de 0.49.

Figura 10

Comparativa de las cuentas de Keiko Fujimori, Martin Vizcarra y Pedro Pablo Kuczynski, Levantamiento de información de Twitter a través de NodeXL y graficada en Gephi mediante distribución Force Atlas 2



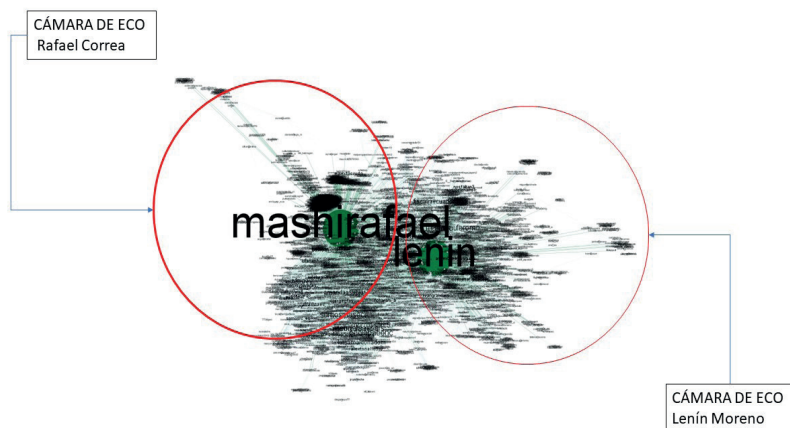
Fuente: elaboración propia.

Análisis de datos Ecuador (Elecciones presidenciales 2017)

En el caso de las cuentas del expresidente Correa (@mashirafael) y Lenin Moreno (@lenin), se puede visualizar que se repite lo señalado más arriba, y hay un modularidad de **0.533**.

Figura 11

Comparativa de las cuentas de Rafael Correa y Lenin Moreno. Levantamiento de información de Twitter a través de NodeXL y graficada en Gephi mediante distribución Force Atlas 2



Fuente: elaboración propia.

Análisis de datos

Para analizar los resultados de este estudio, hay que partir de que el trabajo del software tiene la lógica de la teoría de redes, que indica que las acciones de cualquier grupo humano están determinadas por tres elementos: intercambios de información, poder o influencia con otros actores dentro del sistema (Wasserman y Faust, 2013, pp.36-37). Estos lazos estables determinan conexiones dentro de un espacio en forma de red, la cual puede graficarse; además, las lógicas de polarización, intermediación y concentración alrededor de cierto tipo de discusiones son posibles de observar con los algoritmos de Gephi. De esta forma, se realizó la revisión de cuatro casos y su correlato en Twitter, y se demostró cuantitativamente que, aunque no hay una relación de causa y consecuencia entre internet y la realidad política, se pueden hacer acercamientos al nivel de polarización de los actores en todos los escenarios estudiados con los siguientes datos:

Tabla 6*Cuadro comparativo de resultados de grafos en redes*

País	Existencia cámara de eco	Existencia de clústeres	Modularidad superior a 0,4	Existencia de polarización
Brasil	Sí	Sí	0.46	Probable
Colombia	Sí	Sí	0.49	Probable
Ecuador	Sí	Sí	0.533	Probable
Perú	Sí	Sí	0.49	Probable

Fuente: elaboración propia.

Estos núcleos en cada caso pueden interpretarse de tres maneras (Robson, 2014):

- a) La opinión aceptada de un grupo (y en particular de sus líderes de opinión) se repite y refuerza con frecuencia, mientras que las opiniones disidentes (si están presentes), se ocultan o se ignoran;
- b) Ya sean geográficas, culturales o de otro tipo, en cierto sentido las cámaras de eco son espacios cerrados, y los juicios de los líderes de opinión no solo se transmiten, sino que también se amplifican.
- c) Esto no sucede solamente en la política, pues:

las campañas internacionales de derechos humanos, que a menudo se caracterizan como “megáfonos”, donde las voces de las asociaciones de base se amplifican y escuchan en todo el mundo, a menudo actúan como “cámaras de eco”, donde los actores locales son presionados para que se adhieran a un guion predeterminado (human, 2014, p. 461).

En los cuatro casos se refuerza esta idea, y se puede comprobar la construcción de clústeres como espacios de acción colectiva e

individual. Se presenta entonces un cabo suelto: ¿qué reacciones se han dado al respecto? En este sentido, los datos que se alojan en los clústeres generan tensiones insalvables en el flujo del pluralismo: la información errónea digital se ha vuelto tan generalizada en las redes sociales en línea, que ciertos autores la han catalogado como una de las principales amenazas para la sociedad humana (Del Vicario et al., 2016). El hecho de que un usuario acepte como verdadera una noticia, ya sea justificada o no, puede verse fuertemente afectado por las normas sociales o por su coherencia con el sistema de creencias del usuario.

Esto, ¿qué implica en la forma de entender la democracia, o las relaciones de poder que se construyen en la comunicación en un marco democrático? Según la jurisprudencia, el único límite al goce efectivo de este derecho, conforme se desprende de la normativa nacional e internacional, constituye “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” (Corte Constitucional del Ecuador, 2015, p.23), emitiendo las opiniones y críticas de una manera más abierta, intensa y dinámica acorde con los principios del pluralismo democrático (Corte I.D.H., 2004b, p. 105). Todo esto debe darse a través de leyes y políticas públicas que garanticen la diversidad de medios o informativos en las distintas áreas comunicacionales, tales como prensa, radio, y televisión (Corte I.D.H., 2015, p. 14), y en suma, un pluralismo fundamentado que es base de toda democracia moderna.

Para enfrentar este fenómeno, en las democracias ejercidas por el pueblo se impone que las instituciones del Estado y sus autoridades tengan límites en sus potestades, básicamente debido a la necesidad de un orden jurídico predecible (Corte Constitucional del Ecuador, 2011). En este escenario, el discurso político y la acción son arriesgados y requieren coraje, por lo cual el escudo del anonimato ha sido, y sigue siendo, esencial para la expresión de puntos de vista disidentes. Si no puede haber declaraciones divergentes sin ramificaciones sociales, “entonces la libertad de participar y revelarse como un sujeto único se perderá en un mar de conformidad dictado por la tiranía de la mayoría social” (Smith, 2017, p.111). Además, hay que tener en cuenta el riesgo de problemas si la información tiene una fuente automatizada, queriendo dar la ilusión de una confrontación inexistente (Lazer et

al., 2018), así como la necesidad de analizar los contenidos en cada tuit: “si realmente se incrementa el conocimiento de los usuarios de la política, más allá de la mera captación del voto y la reacción con humor y frivolidad” (Campos Domínguez, 2017, p.789), y hacer comparativas con lo que los *mass media* usan como contraste o comprobación de esa polarización (Fernández, 2012).

Por tal razón, es imprescindible generar normativas basadas en una interpretación progresiva de la norma, de tal forma que se hagan equilibrios entre los derechos humanos y la libertad de expresión (Corte I.D.H. 2016, p. 312); en efecto, el *orden público* como elemento primario y radical de la democracia, no es concebible sin el debate libre y sin el derecho a manifestarse por parte de la disidencia (Corte I.D.H. 2001, p. 151).

Conclusiones

El presente artículo ofrece una metodología de medición de la actividad ciudadana y su polarización política. Así, se propone que las redes sociales ofrecen una cantidad de información estratégica que puede servir como medio para definir los alcances de la confrontación política en Latinoamérica. En general, se demuestra que en los cuatro casos seleccionados existe el ejercicio de polarización y una de sus manifestaciones, como son las *cámaras de eco*: la literatura informática asume que una red social es polarizada si los nodos se pueden dividir en dos subgrupos altamente cohesivos, lo que refleja, posiblemente, dos puntos de vista contrastantes (Wasserman y Faust, 2013); en los casos escogidos (con las particularidades propias de la cultura política de cada Estado), es evidente que la red de información formada por partidos políticos, líderes políticos y sus seguidores incluye también una exposición selectiva a la información, de forma que a mayor nivel de información disponible mayor será la facilidad para que se den sesgos cognitivos en forma de exposición selectiva (Spura y Guerrero, 2015). Las cámaras de eco pueden llevar a fracturas democráticas y pérdida de tejido social, elementos que no solo minan la capacidad del Estado, sino de la sociedad para limitar elementos que rompen su núcleo duro de creencias y la posibilidad de su organización democrática. En ese

orden de ideas, entender la polarización política y sus consecuencias en el marco de la comunicación, implica generar una estructura en que los esfuerzos gubernamentales deban encaminarse al mejor ejercicio de las libertades individuales, entre ellas la libertad de expresión, por lo que cualquier restricción -sin importar su fuente (legal, judicial o administrativa)- es contraria a los propios objetivos estatales. Esto obliga al Estado a actuar de manera creativa para que se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto; cualquier restricción solo puede darse para prevenir un mal mayor, y en último término, no solo velar por el ejercicio de derechos, sino por la generación de estructuras comunicativas sólidas y seguras para el ejercicio de los mismos.

Referencias

- Abramowitz, A.I. (2010). *The disappearing center: Engaged citizens, polarization, and American democracy*. Yale University Press.
- Acosta, A. y Cajas, J. (2016). Ocaso y muerte de una revolución que al parecer nunca nació. *Ecuador Debate*, (98), 7-28.
- Agencia ANDES. (2013). *Rafael Correa recordó que la información debe ser un bien a favor de la sociedad*. <http://www.andes.info.ec/es/sociedad/rafael-correa-recordo-informacion-debe-ser-bien-favor-sociedad.html>
- ALBU, E. (2016). Love Britain?: Vote UKIP! The Pragmatics of Electoral Tweets during the European Elections. In F.A., M.A., B.G., y T.C. (Eds.), *Tweets from the Campaign Trail: Researching Candidates' Use of Twitter During the European Parliamentary Elections* (145-170). Peter Lang AG.
- Almagro, L. (2019). Defending Democracy and Human Rights in the Western Hemisphere. *PRISM*, 2(11), 2-11.
- Anduiza, E., Crespo, I. y Méndez. M. (2009). *Metodología de la ciencia política*. CIS.
- Ayala Osorio, G. (2015). El proceso de paz de la Habana y las posturas editoriales de la prensa colombiana. *Summa Iuris*, 3(2), 278-308.
- Ayala, G., Duque, Ó. y Hurtado, G. (2006). *De la democracia radical al unanimismo ideológico. Medios de comunicación y seguridad democrática*. Editorial Universidad Autónoma de Occidente.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). Balance del progreso en el desarrollo. In M. Mario, M. Guzman y S. Mario, (Eds.), *Presupuestos para el desarrollo en América Latina* (168-169).
- Barberá, P., Jost, J.T., Nagler, J., Tucker, J.A. & Bonneau, R. (2015). Tweeting From Left to Right: Is Online Political Communication More Than an Echo Chamber? *Psychological Science*, 26(10), 1531–1542. <https://doi.org/10.1177/0956797615594620>.
- Barres, D.M. (2019). Políticas estatales e identidades en el Ecuador: etnicidades de la Costa y “reindigenización”. *Crisol*, (6), p1.-16.

- Batagelj, V. y Mrvar, A. (1998). Pajek-program for large network analysis. *Connections*, 21(2), 47-57.
- Beissinger, M. (2017). “Conventional” and “Virtual” Civil Societies in Autocratic Regimes. *Comparative Politics*, 49(3), 351-371.
- Bobbio, N. (2014). *Derecha e izquierda*. Taurus.
- Boyd, D. M., y Ellison, N. B. (2007). Social network sites: Definition, history, and scholarship. *Journal of computer-mediated Communication*, 13(1), 210-230.
- Bramson, A., Grim, P., Singer, D.J., Fisher, S., Sack, G., Berger, W. & Flocken, C. (2013). *Measures of Polarization and Diversity—abridged version—*. <https://computationsocialscience.org/wp-content/uploads/2013/08/BramsonEtAl2013.pdf>
- Bringel, B. (2017). Crisis política y polarización en Brasil: de las protestas de 2013 al golpe de 2016. En B. Bringel y G. Pleyers (Eds.), *Protesta e Indignación Global. Los movimientos sociales en el nuevo orden mundial* (141-154). CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171204044413/Protesta_e_indignacion_global.pdf
- Burbano de Lara, F. (2020). “La patria ya es de todos.” Pilgrimages, Charisma, Territory, and the Return of the State. En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (41-65). Palgrave Macmillan.
- Campos-Domínguez, E. (2017). Twitter y la comunicación política. *El profesional de la información*, 26(5), 785-793. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.sep.01>
- Carbonelli, M. (2018), Entre los templos y las urnas. La gravitación evangélica en la vida política de Brasil, en el *Dossier Ele Nao? Las elecciones brasileñas y la coyuntura política*, Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Públicos (CEAP). Disponible en: <http://ceap.sociales.uba.ar/2018/10/16/dossier-ele-nao/>
- Cárdenas, J.E. (2016). Jóvenes universitarios en Colombia: entre la desinformación, el pesimismo y los anhelos de paz. *Argumentos*, 29(81), 87-107.
- Castañeda, G. (2018). The Political Subject in Globalization: The Discussion Agency. In R.C., B.D. & R.J. (Eds.), *Philosophy of Globalization* (3-16). De Gruyter.
- Castillo, M. (25 de diciembre de 2017). *¿Hubo un acuerdo político entre PPK y el bloque fujimorista para indultar a Alberto Fujimori?*

- CNN <https://cnnespanol.cnn.com/2017/12/25/alberto-fujimori-indulto-ppk-acuerdo-peru/#0>
- Cerbino, M., Maluf, M. y Ramos, I. (2017). Pueblo, política y comunicación: la recepción del discurso del presidente Rafael Correa. *Opinião Pública*, 23(2), 485-508.
- Chuliá, E. (2020). Opinión pública, democracia y dictadura. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 34, 45-60.
- Colprensa. (31 de diciembre de 2018). Duque propone pacto para abandonar la polarización y recibir el 2019 con optimismo. *El País*. <https://www.elpais.com.co/colombia/duque-propone-pacto-para-abandonar-la-polarizacion-y-recibir-el-2019-con-optimismo.html>
- Converse, P.E. (1975). Some Mass-Elite Contrast in the Perception of Political Spaces. *Social Science Information*, 14(3), 49-83. <https://doi.org/10.1177/053901847501400303>.
- Corte Constitucional de Colombia (2001). *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 91 de la Ley 633 de 2000 "por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento de los fondos obligatorios para la vivienda de interés social*, Sentencia No. C-1147-01, de 31 de octubre de 2001.
- Corte Constitucional de la República del Ecuador (2011). *Sentencia: N° 026-11-SEP-CC, del 21 de septiembre de 2011*, MP: DR. Principales ALY Alfonso Luz Yunez, Registro Oficial N° 617 Suplemento, 12 de enero de 2012.
- Corte Constitucional de la República del Ecuador Ecuador (2015). *Sentencia: N° 047-15-SIN-CC, del 23 de septiembre de 2015*, MP: DR. Principales RSP Ruth Seni Pinoargote, Registro Oficial N° 629 Suplemento, 17 de noviembre de 2015
- Corte Constitucional de la República del Ecuador (2016), *Sentencia: N° 002-16-SLA-CC, del 6 de abril de 2016*, MP: DR. Principales RSP Ruth Seni Pinoargote, Registro Oficial N° 799 Suplemento, 18 de Julio de 2016.
- Corte I.D.H. (2001). *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.
- Corte I.D.H (2003). *Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98.
- Corte I.D.H.(2004a). *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

- Corte I.D.H. (2004b). *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.
- Corte I.D.H. (2015). *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293.
- Corte I.D.H. (2016). *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318 .
- Dahl, R. (2012). *Democracia: una guía para ciudadanos*. Ariel.
- De la Torre, C. (2020). Rafael Correa's Technopopulism in Comparative Perspective. In F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (91-114). Palgrave Macmillan.
- Del Vicario, M., Bessi, A., Zollo, F., Petroni, F., Scala, A., Caldarelli, G., Eugene, H. & Quattrociocchi, W. (2016). The spreading of misinformation online. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 113(3), 554-559. <https://www.jstor.org/stable/26467425>
- Diario El Universo. (14 de octubre de 2016). *Trece propuestas para gobernar al Ecuador*. <https://www.eluniverso.com/2006/10/14/0001/8/BB6CBE78C66047B2A2E74827E5DBBAEB.html>
- Domingues, J.M.. (2016). A ESQUERDA NO NEVOEIRO: Trajetórias, desafios e possibilidades. *Novos estudos CEBRAP*, 35(3), 85-101. <https://dx.doi.org/10.25091/s0101-3300201600030005>
- Doval, G.P. (2018). El triunfo de Jair M. Bolsonaro. Brasil entre el desencanto de la política y el futuro de la democracia. *Cuadernos De Política Exterior Argentina*, 128, 94-96.
- Downes, C. (2018). Strategic Blind-Spots on Cyber Threats, Vectors and Campaigns. *The Cyber Defense Review*, 3(1), 79-104.
- Fernández, C. (2012). Twitter y la ciberpolítica. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones"*, 5(1), 9-24. <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones/issue/view/136>
- Fiorina, M. P. y Abrams, S.J. (2008). Political polarization in the American public. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, (11), 563-588.
- Flaxman, S., Goel, S. & Rao, J.M. (2016). Filter bubbles, echo chambers, and online news consumption. *Public Opinion Quarterly*, 80(S1), 298-320.

- Fowks, J. (2018). *Mecanismos de la posverdad*. Fondo de Cultura Económica.
- Freidenberg, F. (2006). Izquierda vs. derecha. Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano. *Política y gobierno*, 13(2), 237-278.
- Freidenberg, F. (2012). Ecuador 2011: revolución ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 129-150.
- Freidenberg, F. (2016). *Los sistemas de partidos de América Latina*. UNAM.
- Fukuyama, F. (1990). ¿El fin de la historia? *Claves de razón práctica*, 1, 85-96.
- Giraldo García, F. y Soto Caballero, H.R. (2019). Circunscripciones Especiales: la paz en la apatía electoral. *Revista mexicana de sociología*, 81(2), 301-336. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032019000200301&lng=es&tlng=es
- González, M.F. (2017). Álvaro Uribe vs. Juan Manuel Santos. *Más poder local*, (33), 10-12.
- Granovetter, M.S. (1973). The strength of weak ties. *American journal of sociology*, 78(6), 1360-1380. <https://doi.org/10.1086/225469>
- Guerrero Salgado, E. (2015). Estructura institucional e intoxicación informativa: polarización política y derechos digitales en la República de Ecuador. *Revista Teknokultura*, 12(3), 527-548.
- Guess, A., Lyons, B., Nyhan, B. & Reifler, J. (2017). *Avoiding the Echo Chamber about Echo Chambers: Why Selective Exposure to Congenial Political News is Less Prevalent than You Think*. Knight Foundation report. https://kf-site-production.s3.amazonaws.com/media_elements/files/000/000/133/original/Topos_KF_White-Paper_Nyhan_V1.pdf
- Hansen, D., Shneiderman, B. & Smith, M.A. (2010). *Analyzing social media networks with NodeXL: Insights from a connected world*. Burlington.
- Huguet, P., Latané, B. & Bourgeois, M. (1998). The emergence of a social representation of human rights via interpersonal communication: Empirical evidence for the convergence of two theories. *European Journal of Social Psychology*, 28(5), 831-846.
- Hutchens, M.J., Hmielowski, J.D. & Beam, M.A. (2019). Reinforcing spirals of political discussion and affective polarization. *Communication Monographs*, 86, 302-321. <https://doi.org/10.1080/03637751.2019.1575255>

- La Rosa, M. y Mejía, G. (2013). *Historia concisa de Colombia 1810-2013*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Larrea, A.M. (2006). Encuentros y desencuentros: la compleja relación entre el gobierno y los movimientos sociales en Ecuador. *Osal*, (21), 257-261.
- Lazer, D.M., Baum, M.A., Benkler, Y., Berinsky, A. J., Greenhill, K. M., Menczer, F., Metzger, M.J., Nyhan, B., Pennycook, G., Rothschild, D., Schudson, M., Sloman, S.A., Sunstein, C.R., Thorson, E.A., Watts, D.J. & Zittrain, J.L. (2018). The science of fake news. *Science*, 359(6380), 1094-1096. <https://doi.org/10.1126/science.aao2998>
- López de la Roche, F. (2014). *Las Ficciones del poder. Patriotismo, medios de comunicación y reorientación afectiva de los colombianos bajo Uribe Vélez (2002-2010)*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Malthaner, S. (2018). Spaces, Ties, and Agency: The Formation of Radical Networks. *Perspectives on Terrorism*, 12(2), 32-43.
- McFarland, M. (2018). *Aquí no ha habido muertos*. Planeta Colombia.
- Medeiros, Marcelo, et al. "The Upper Tip of Income Distribution in Brazil: First Estimates with Income Data and a Comparison with Household Surveys (2006-2012)." *DADOS: Revista de Ciências Sociais* 58.1 (2015): 7-36
- Mejía Acosta, A. (2010). *Informal coalitions and policymaking in Latin America: Ecuador in comparative perspective*. Routledge.
- Mella Márquez, M. (1999). Los sistemas de partidos. En M. Mella Márquez (Ed.), *Curso de partidos políticos* (1558-158). Ediciones Akal.
- Meyers, S. (2014). Global Civil Society as Megaphone or Echo Chamber? Voice in the International Disability Rights Movement. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 27(4), 459-476. <http://www.jstor.org/stable/24713307>
- Mouffe, C. (2019). *La paradoja democrática: el peligro del consenso en la política contemporánea*. Editorial Gedisa.
- Pedrosa, F. (2011). Políticas informales y redes transnacionales: los socialdemócratas europeos en los procesos de democratización de la tercera ola en América Latina. *Anuario de la Escuela de Historia Virtual*, (2), 37-56.
- Pereyra, G. (2018). El triunfo de Jair Bolsonaro: Brasil entre el desencanto de la política y el futuro de la democracia. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (128), 94-96.

- Prior, M. (2013). Media and political polarization. *Annual Review of Political Science*, 16, 101-127.
- Relatoria Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009, diciembre). *Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión* (OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09). Organización de Estados Americanos. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>
- Rice, E., y Yoshioka-Maxwell, A. (2015). Social Network Analysis as a Toolkit for the Science of Social Work. *Journal of the Society for Social Work and Research*, 6(3), 369-383.
- Robin, C. (2004). *El miedo: Historia de una idea política*. Fondo de Cultura Económica.
- Robson, J. (2014). A Social Epistemology of Aesthetics: Belief Polarization, Echo Chambers and Aesthetic Judgement. *Synthese*, 191(11), 2513-528. <http://www.jstor.org/stable/24019975>
- Rodríguez Kauth, Á. (2003). El 'centro' en política. *Fundamentos en humanidades*, 4(1-2), 19-28.
- Rodríguez, A.M. (2019). Un mundo polarizado. *Revista humanidades*, 9(1), 195-209.
- Rodríguez, J.A. (1995). *Análisis estructural y de redes*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rodríguez-Raga, Juan Carlos. (2017). Colombia: país del año 2016. *Revista de ciencia política* (Santiago), 37(2), 335-368. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200335>
- Rubinstein, D. & Sluis, K. (2013). Notes on the margins of metadata; concerning the undecidability of the digital image. *Photographies*, 6(1), 151-158.
- Schroeder, R. (2018). *The internet in theory. In Social Theory after the Internet: Media, Technology, and Globalization*. UCL Press.
- Sierra, J.R. (2019). *Breve historia del conflicto armado en Colombia*. Los Libros de la Catarata.
- Silva, S. (2017). *Polarización en Colombia: superar mitos y aceptar realidades*.

- El Eafitense/ Edición 106. Universidad EAFIT. <http://www.eafit.edu.co/medios/eleafitense/106/Paginas/polarizacion-en-colombia.aspx>
- Singer, A. (2009). Raíces sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estudos CEBRAP*, (85), 83-102. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002009000300004>
- Smith, T. (2017). Conflict. In Garrison Smith, Trevor (Ed.), *Politicizing Digital Space: Theory, The Internet, and Renewing Democracy* (99-122). University of Westminster Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctv5vdd75.7>
- Sohr, R. (2016). Perú rumbo a la derecha. *Mensaje*, 65(650), 10+. <https://go.gale.com/ps/anonymous?id=GALE%7CA459805547&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=07160062&p=IFME&sw=w>
- Spura, F. y Guerrero, (2015, junio 13–16). *Polarización política: análisis de la relación interpartidista en Twitter. Acercamiento al caso comparado España Ecuador*. [Sesión de Trabajo]. XII congreso de AECPA Euskal Herriko Unibertsitatea - Universidad del país Vasco, San Sebastián , España. <https://aecpa.es/es-es/polarizacion-politica-analisis-de-la-relacion-interpartidista-en-twit/congress-papers/1298/>
- Tamez González, G. y Aguirre Sotelo, V.N. (2015). Partidos políticos. En X.A. Arango Morales, y A.A. Hernández Paz (Eds.), *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria* (101-114). Tirant lo Blanch.
- Tichy, N.M., Tushman, M.L. & Fombrun, C. (1979). Social Network Analysis for Organizations. *The Academy of Management Review*, 4(4), 507-519.
- Tsur, O. & Rappoport, A. (2012). What's in a hashtag?: content based prediction of the spread of ideas in microblogging communities. In Teevan, J. (Ed.), *Proceedings of the fifth ACM international conference on Web search and data mining* (643-652). ACM.
- Valbuena, J. (2018). *Política Colombiana y Juegos de tronos: polarización y estrategias de poder*. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/12514/2018jhonvalbuena.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Venturini, T., Heymann, S. & Bastian, M. (2014). ForceAtlas2, a Continuous Graph Layout Algorithm for Handy Network Visualization Designed for the Gephi Software. *PLoS ONE*, 9(6). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0098679>

-
- Vera Rojas, Sofía, & Llanos-Escobar, Santiago. (2016). Ecuador: La democracia después de nueve años de la “Revolución Ciudadana” de Rafael Correa. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(1), 145-175. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100007>
- Verdesoto, L. (2018). ¿Hacia dónde vamos? *Ecuador Debate*, (103), 7-30. <http://hdl.handle.net/10469/15216>
- Veszelszki, Á. (2016). #time, #truth, #tradition: An image-text relationship on Instagram: Photo and hashtag. In Veszelszki Á y Benedek A. (Eds.), *In the Beginning was the Image: The Omnipresence of Pictures: Time, Truth, Tradition* (139-150). Peter Lang AG.
- Villamil, J. (2017). La lucha por el poder y el discurso de la paz. *Revista de Economía Institucional*, 19(36), 383-386.
- Wasserman, S. y Faust, K. (2013). *Análisis de Redes Sociales: métodos y aplicaciones*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Wray, N. (2018). *¿Después de la consulta, qué?* Friedrich Ebert Stiftung Ecuador. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/14076.pdf>
- Yamamoto, J.A. (2015). Humanity in the Digital Age: Cognitive, Social, Emotional, and Ethical Implication. *Contemporary Educational Technology*, (6), 1-18.
- Zovatto, D. (2010). La reforma político-electoral en América Latina 1789-2009; evolución, situación actual, tendencias y efectos. *Revista de Derecho Electoral*, (6), 115-171.

Experiencias con los medios y tecnologías de comunicación en la configuración de la valoración social de lo indígena: una aproximación a las comunidades embera chamí del departamento del Valle del Cauca, Colombia

Carlos Andrés Tobar Tovar¹

Adriana Rodríguez Sánchez²

Pontificia Universidad Javeriana Cali, Colombia³

catobar@javerianacali.edu.co

adrianarodriguez@javerianacali.edu.co

Introducción

A partir de la Constitución Política de 1991 se asumió que Colombia era un país multiétnico y multicultural, lo cual cambió radicalmente

1 Doctor en Antropología de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Profesor del Departamento de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana Cali (Colombia). ORCID Id: <<http://orcid.org/0000-0001-5144-5462>>

2 Doctora en Estudios Científicos Sociales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO-Guadalajara, México). Profesora del Departamento de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana Cali (Colombia). <<http://orcid.org/0000-0002-6511-934X>>.

3 La investigación en que se basa este capítulo ha contado con recursos financieros de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. El proyecto en el que se suscribe se titula *Cuidado, educación inicial y consumo cultural de medios y tecnologías de comunicación en la primera infancia de las comunidades embera chamí del Valle del Cauca: aproximación a los resguardos Navera Drna (municipio de Calima Darién) y Kipara (municipio de Trujillo)*. Este trabajo fue realizado por los autores de este capítulo, integrantes del grupo Procesos y Medios de Comunicación del departamento de Comunicación y Lenguaje, y por Ana María Osorio y Luis Fernando Aguado, profesores investigadores del Departamento de Economía que hacen parte del Programa de Investigación sobre Medición del Bien-Estar en la Niñez (PIMBN) de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

el criterio sobre los grupos étnicamente diferenciados. Al respecto, la participación de las comunidades indígenas en la renovación de los referentes institucionales del Estado colombiano, serviría como un recurso para resarcir los procesos sistemáticos de persecución e invisibilización padecidos por estos grupos, actualmente concebidos como víctimas del conflicto armado. Según Christian Gros (1993), la importancia histórica de la inclusión de las comunidades indígenas en los procedimientos que dieron lugar a la Constitución Política radica en que fue ahí cuando se pudo presentar con claridad que Colombia estaba dispuesta a afrontar los desafíos del pluralismo, a pesar de la existencia de un prolongado conflicto armado que data desde la segunda mitad del siglo XX. Esta posibilidad de inclusión cultural dista de la concepción del indigenismo posterior a la conquista y las luchas independentistas, cuando se les consideraba como poseedores de una identidad regresiva contraria a los intereses nacionales y desestabilizadora del orden sociopolítico (Clavero, 2015).

Un ejemplo de lo expresado lo encontramos en la postura del líder del partido conservador y presidente de Colombia entre 1948 y 1953, Laureano Gómez. Para él, la cohesión de los grupos hegemónicos que garantizarían el desarrollo nacional se conseguiría a través de la promoción de narrativas sobre la inferioridad humana de los indígenas; de este modo, proponer a Europa y Estados Unidos como el horizonte de la modernización implicaba presentar lo indígena como un pasado al que no se quería ni se debía volver (Gros, 1993).

Como consecuencia lógica, las narrativas de desprecio como las propuestas por el laureanismo, sirvieron como justificación para la violencia en contra de las comunidades indígenas, las cuales siempre se han encontrado en estado de vulnerabilidad al ser víctimas y testigos del conflicto armado colombiano en todas sus dimensiones (Archilla, 2015). Dicha aseveración puede considerarse para el caso del Valle del Cauca, donde no hay claridad respecto de si estas poblaciones pueden asumirse como nativas del departamento o si su composición se debe a procesos reiterados de desplazamiento forzado. En coherencia con estas realidades, que pueden rastrearse a lo largo de la historia

republicana, el ambiente generado por la Constitución Política de 1991 permitió ensanchar los parámetros para la comprensión de los grupos étnicamente diferenciados y el modo en que han sido clasificados a lo largo de la historia colombiana (Laurent, 1996); esta concepción intentó corregir lo promulgado en la Constitución de 1886 donde los indígenas simplemente no eran reconocidos como parte de la ciudadanía.

Este discurso gubernamental de inclusión social promovido en 1991 y la historia del desprecio hacia los grupos étnicamente diferenciados constituyen, hasta el día de hoy, las dos caras de la conflictividad social. Las narrativas de desprecio que sitúan lo indígena como una identidad regresiva siguen estando a la orden del día, pero también la modernización de los procesos de lucha social en los cuales las comunidades elaboran estrategias prácticas para mejorar sus procesos de representación política y participar de manera democrática en el ámbito institucionalizado propuesto por el Estado social de derecho (Vasco Uribe, 2008).

Desde esta perspectiva, la interpretación y apropiación de los derechos por parte de esta población adquiere especial relevancia. Para las comunidades indígenas que han hecho parte de los procesos sociales que caracterizan la historia del indigenismo colombiano, la apropiación de las líneas jurisprudenciales que avalan derechos con enfoque étnico-diferenciado conforma el contenido por excelencia de la formación política que se imparte a los miembros participantes. Este proceso de alfabetización jurídica que data de los tiempos del movimiento guerrillero Quintín Lame es un asunto que sigue funcionando y compone una de las fuentes de la valoración social de lo indígena: la retórica militante sobre el acceso a tierras y autogobierno (Vasco Uribe, 2008).

Para efectos de este capítulo, conviene aludir al modo en que los fallos de las Altas Cortes y las leyes constitucionales componen una gramática legal que ensancha el lenguaje empleado para afrontar los conflictos interculturales. Dicho de otra forma, la interpretación de los fallos y las leyes permiten fundamentar las estrategias requeridas para alcanzar el éxito en los conflictos interculturales (Bejarano, 1983). Así, las

perspectivas de éxito estarán dadas por las finalidades del reconocimiento cultural o la redistribución económica, y la implementación de las estrategias dependerá del grado de articulación que los grupos logren en la presentación de los diagnósticos de las injusticias padecidas y el entramado institucional que instituyen los gobiernos (Fraser, 2008).

Consideramos que las estructuras sociales de las experiencias organizativas, desprendidas de las expectativas de reconocimiento cultural y redistribución de riquezas, son las que componen la dinámica que hace posible la apropiación de los medios y tecnologías de comunicación. El perfeccionamiento de estrategias para el éxito de la lucha social favorece la conformación de enmarcamientos sociales, los cuales tienen como objetivo identificar los aspectos de la cultura que pueden ser aprovechables para la interlocución con los grupos que participan en las coyunturas políticas (Villafuerte, 2008).

Es importante señalar que la investigación de la cual se despliega este capítulo, se plantea desde la pregunta sobre el lugar de los medios y tecnologías de comunicación en la configuración de la valoración social de lo indígena, indagación sustentada en la tradición de la teoría crítica a partir de los trabajos de Axel Honneth sobre la gramática moral de los conflictos sociales. Desde esta perspectiva, se entiende la valoración social como el campo de encuentro intergrupal donde diversas concepciones morales fundamentan una manera de comprender los dramas de la convivencia, derivados de los conflictos sociales y del modo en que los grupos afrontan sus expectativas de éxito en tales luchas. A diferencia de otras experiencias de reconocimiento, caracterizadas por la representación psicológica de los individuos y sus percepciones, la valoración social se ubica en el contexto siempre problemático de la representación política (Honneth, 1997).

A partir de la relación entre las experiencias y la valoración social estudiamos el consumo mediático, desde el cual atestiguamos el carácter poroso y siempre dinámico de las identidades culturales, así como los usos estratégicos de la identidad en el marco de las expectativas de creación de medios de comunicación propios. De esta manera, proponemos abordar el modo en que se fundamenta un

ideal de derecho al consumo desde la alusión a un lenguaje normativo e indígena sobre cómo debe ser la participación democrática en Colombia. De allí, es preciso considerar que posterior a la firma de los acuerdos de La Habana con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), las comunidades indígenas han reflexionado conjuntamente sobre sus aportes a la construcción de paz; de esta experiencia histórica se deriva un ambiente de reformas y coyunturas sociopolíticas que incidirán notablemente en los relatos propuestos por los indígenas sobre la percepción y apropiación de los medios.

En lo correspondiente al diseño metodológico, este capítulo se fundamenta en los datos recogidos en el trabajo de campo a través de la observación, la aplicación de encuestas y entrevistas semiestructuradas, en tres resguardos embera chamí ubicados en el departamento del Valle del Cauca: el Wasiruma (ubicado en el municipio de Vijes), el Niaza Nacequia (en el municipio de Restrepo), y el Navera Drua (ubicado en el municipio de Darién)⁴. Los resguardos Wasiruma y Niaza Nacequia están ubicados en área montañosa que corresponde a la vertiente oriental de la cordillera occidental; la principal vía de comunicación son las carreteras sin asfalto que comunican las veredas campesinas situadas entre los municipios de Vijes y Restrepo. Por su parte, la comunidad Navera Drua está ubicada en las inmediaciones de la cordillera de la Cerbatana, en tierras cercanas al río Bravo y el río Calima, zona montañosa del municipio de Darién.

A saber, las comunidades indígenas participantes en esta investigación son de reciente aparición en las dinámicas sociopolíticas del departamento, pues la llegada de los embera chamí al Valle del Cauca está estrechamente vinculada con el conflicto armado y el problema agrario generado a partir de la compra y apropiación de grandes extensiones de tierra por parte de grupos al margen de la ley (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014). De esta forma,

4 El encuentro con estas comunidades fue gracias al vínculo generado con la Organización Regional Indígena del Valle del Cauca (de aquí en adelante ORIVAC) con quien hemos realizado investigaciones sobre la atención con enfoque diferencial desde febrero de 2013.

la violencia política de finales de la segunda mitad del siglo XX obligó a las comunidades embera chamí a replegarse en territorios periféricos de las cabeceras municipales del departamento. En el año 1989 se crea la ORIVAC, y se formaliza la solicitud para los primeros resguardos en el departamento; posteriormente, en 1993, y aprovechando el ambiente generado por la Constitución Política de 1991, se entregan las tierras que componen los resguardos mencionados en este estudio (Donado Escobar, 2014).

Por un lado, el resguardo Wasiruma está compuesto por 120 personas representadas en 23 familias; Niaza Nacequia se conforma de 80 personas representadas en 16 familias; y Navera Drua por 90 personas representadas en 18 familias. El Estado hace presencia por medio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), entidades encargadas de realizar programas de intervención social y ambiental desde la perspectiva del enfoque diferencial, el cual se orienta a la atención de los grupos étnicos (Sánchez Botero, 2010). Es preciso advertir que el desarrollo de tales programas no está exento de controversias y tensiones; es precisamente en ese escenario de la intervención estatal donde las comunidades indígenas han encontrado un espacio para deliberar sobre los fines de su representación política.

A continuación, presentamos los dos asuntos a tratar. En primer lugar, brindamos una interpretación sobre el modo en que los medios institucionalizan un espacio de referencia identitaria adicional al propuesto por la tradición cultural y la cosmovisión; en ese acápite hablaremos de los conflictos intergeneracionales que subyacen a la idea de la pérdida de la cultura en contraposición al uso de dichos medios como una vía para enriquecer los referentes del indigenismo actual. En segundo lugar, abordaremos la expectativa que tienen los grupos de instrumentalizar los medios en favor de la representación política. Desde estas aproximaciones trataremos cómo emerge una reflexión indígena sobre el derecho a la comunicación y la participación democrática.

Los dramas sobre la “pérdida de la cultura” y el dimensionamiento de la identidad

A partir del análisis, podemos plantear que para estas comunidades los medios y tecnologías de comunicación pueden operar como activadores de conflictos identitarios, pues proveen materiales que contrastan sus cosmogonías, se constituyen en fuentes de aprendizaje y promueven la interacción con otros grupos; además, frente a estos procesos las comunidades responden de dos formas: bajo el drama de la “pérdida de la cultura” o bajo la concepción del dimensionamiento de la identidad.

Por su parte, los medios y tecnologías de comunicación son instituciones sociales orientadas a la producción, reproducción y circulación de contenidos. Su creación, instalación y funcionamiento dependen de la interrelación de sistemas sociales, tecnológicos, económicos, políticos y culturales en momentos históricos específicos, los cuales a su vez modelan el carácter, alcance y tipo de contenidos; no obstante, tienen una autonomía relativa frente a estos sistemas y pueden desafiar o alterar sus lógicas. Así, sus contenidos pueden vehicular valores, ideologías, relatos, conocimientos, discursos y prácticas que se correspondan con los promovidos por dichos sistemas, pero también pueden resultar disonantes, pues los sistemas se modifican y entran en tensión permanente entre sí, llegando a primar uno sobre los otros en determinadas coyunturas.

Para los grupos étnicamente diferenciados del estudio, los contenidos de los medios y las tecnologías de comunicación producen un *extrañamiento cosmogónico*, pues ofrecen una amplia gama de relatos y materialidades alineados con los valores, ideologías y conocimientos de los sistemas dominantes que no reconocen los saberes ancestrales, dejándolos desprovistos de *canales de autorreferenciación* (Huertas Bailén, 2018). Ante esto es necesario considerar que los embera chamí acceden sobre todo a contenidos de medios privados, para los cuales los grupos étnicamente diferenciados y minoritarios ocupan un lugar bastante marginal en sus mercados de audiencias y de acuerdo con sus fines comerciales.

Por otro lado, para este tipo de grupos, los contenidos mediáticos se convierten en fuente de aprendizaje de los discursos, prácticas, maneras de hacer y expresar las emocionalidades de los mestizos. Los contenidos de los medios y tecnologías de comunicación proveen “acercamientos etnográficos” a los mundos cotidianos y privados de los no indígenas, pues a diferencia de otras formas institucionalizadas de influencia como la familia, el Estado y las religiones, los medios ofrecen una lectura factible de la realidad, la cual es susceptible de ser enseñada y aprendida. De ahí que el problema de la producción de mensajes no se circunscriba en la divulgación de la verdad, sino en las narraciones que generan sentido; es decir, aquellos relatos que constituyen un modo de afrontamiento de la cotidianidad y producen ordenamientos simbólicos de las relaciones interpersonales (Bech, 2008).

En ese sentido, para que las narraciones propuestas sean inteligibles deben establecerse en mediaciones simbólicas para la acción, posibilitando la convergencia entre las tramas que explican las finalidades o expectativas resolutorias de la interacción. Para Ricoeur (2004), el orden paradigmático de la acción entra en correlación con el orden sintagmático del relato, combinación que ordena la experiencia semántica dotando de novedad los testimonios que componen una narración; por tal razón, “comprender una historia es comprender a la vez el lenguaje del hacer y la tradición cultural de la que procede la tipología de la trama” (p. 119). Adicionalmente, los contenidos de los medios y tecnologías de comunicación ofrecen repertorios visuales y sonoros vinculantes con las experiencias de los mestizos, convirtiéndose en referentes simbólicos compartidos que potencian la interacción y el diálogo y que pueden llegar a cuestionar los aspectos que se consideran como propios o diferenciadores.

Los procesos que se han denominado *extrañamiento cosmogónico*, *aproximación etnográfica* y creación de *referentes simbólicos compartidos*, derivados de la interacción de estas comunidades con los contenidos de los medios y tecnologías de comunicación, pueden activar los conflictos identitarios porque permean y ensanchan sus límites simbólicos, los cuales deben reconstruir cotidianamente con aquellos aspectos que

les permiten reconocerse como indígenas. Desde luego que estos conflictos no se derivan ni directa ni exclusivamente de la interacción con los medios y tecnologías de comunicación, pues diferentes procesos históricos y sociales participan de ellos, como el desplazamiento forzoso, el encuentro con el Estado, la escuela, el mundo laboral o los grupos religiosos; pero los contenidos de los medios y tecnologías de comunicación pueden contribuir a cuestionar los relatos cosmogónicos.

Frente a este tipo de procesos, es posible encontrar en las comunidades dos posturas que tienden a ser excluyentes entre sí: la de del drama de la “pérdida de la cultura” y la del dimensionamiento de la identidad. La primer está representada por los líderes, profesores y mayores; para ellos, los medios y tecnologías de comunicación son sistemas de dominación sujetos a su vez por poderes económicos y políticos que tienen como propósito homogenizar, es decir, integrar a los grupos étnicamente diferenciados a la tendencia hegemónica y oficial y socavar sus luchas por el reconocimiento. Desde esta perspectiva, los miembros de la comunidad se representan como sujetos que pueden ser manipulados por los contenidos de los medios y tecnologías de comunicación, por la fascinación que sienten por sus relatos e imágenes. El resultado de esta acción es perverso: la “pérdida de la cultura”; para ellos, los contenidos mediáticos atraen a las comunidades, se incorporan de forma subrepticia en los procesos de socialización y logran inocular valores, creencias y conocimientos extraños a su propia cultura, e incluso sustituirla.

Derivado de lo anterior, la cultura es concebida como un sistema frágil conformado por la lengua, las costumbres, los rituales y los saberes tradicionales que pueden ser despojados, olvidados o amenazados por causas exógenas. La respuesta de los mayores, líderes y profesores ante este proceso de desarraigo es solo una: la educación.

Aquí la música, la televisión, todo irrumpe y hace que nuestra identidad se vaya como debilitando por muchas cosas. De todas formas lo que se trata con la educación es como desde el niño inculcarle, pero de todas formas uno ve que la tendencia, esa preocupación de lo que sucede es grande, entonces eso es como nosotros miramos

por ejemplo, pero hay poblaciones indígenas como El Dovio, o sea la parte de la selva que todavía no tienen contacto casi con la parte occidental y ellos sí conservan en un 100% su parte cultural, pero aquí se ve deteriorada por esos factores aunque uno con la educación trata de sostenerla y darle, como inculcarle al niño, pero de todas formas uno siente el impacto social (Entrevista a habitante del resguardo Wasiruma, 15 de abril de 2015).

El drama de la “pérdida de la cultura”, es la incertidumbre frente al desdibujamiento de los horizontes colectivos y frente a la amenaza de la homogenización cultural; por ello, uno de sus proyectos más importantes es la construcción de espacios de educación formal que permitan a niños y jóvenes acercarse a los saberes ancestrales y al mismo tiempo participar en la educación de los mestizos.

En contraste, la perspectiva del dimensionamiento de la identidad es agenciada por los jóvenes que no participan directamente en la organización indígena. Para ellos, los medios y tecnologías de comunicación se constituyen en dispositivos que propician el goce, la interacción, el aprendizaje y la participación en flujos y dinámicas culturales transnacionales. Desde su punto de vista, ellos son indígenas capaces de relacionar sistemas simbólicos ajenos y actualizar de manera constante su identidad, pues la cultura se sustenta en el intercambio y la tensión con los otros. Sus vínculos con los medios y tecnologías de comunicación complejizan los modos de ser indígena y permiten apreciar la porosidad identitaria.

Así, la ampliación de la percepción del mundo de la vida se da por la vía del encuentro intercultural, el cual constituye la principal forma de conocimiento sociocultural. Los encuentros, y sobre todo los que tienen que ver con grupos distintos al de origen, son los que posibilitan la ponderación de concepciones de vida que resultan valiosas para los sujetos (Krotz, 2002). Sobre este asunto, un participante de la investigación comenta:

las canciones que alcanzamos a pasarnos, es cuando vamos a las mingas y algunos tienen sus memorias [USB] con música indígena, pero por estar tan cerca de la civilización es más lo de afuera que

llega que lo de nosotros (Entrevista a habitante del resguardo Nianza Nacequia, 4 de marzo de 2018).

En consecuencia, no se puede esperar que los jóvenes indígenas no aprovechen el acceso a los medios para experimentar con fuentes identitarias que les permita afianzar su relación existencial con los entornos no indígenas. De este modo, aspectos como los discursos de género, los lenguajes de la diversidad sexual, la exhortación del consumo y la promoción de los nacionalismos, entre otros mensajes, terminan encontrando en estos medios un *habitus* capaz de constituir comunidades de gustos y preferencias. Los indígenas, y en especial los jóvenes, no se sitúan por fuera de estas posibilidades que se abren por la vía de las tecnologías digitales; de ahí que resulte conveniente considerar que el acceso a tales contenidos es factible para las generaciones actuales, pero no lo fue para las pasadas.

Tal como lo hemos presentado, las fuentes de identificación para los adultos de estas comunidades estuvieron relacionadas con los procesos políticos y las lecturas estratégicas del ambiente de renovación propuesto por la Constitución de 1991, siendo la lucha por los territorios y la fundación de los resguardos el relato que da sentido a una manera de concebir el indigenismo en el Valle del Cauca. Por otro lado, los jóvenes que nacieron en los resguardos y cuyos intercambios con otras comunidades de jóvenes se dieron por fuera de coyunturas sociales, accedieron a complementos para el dimensionamiento de aquello que puede representar el indigenismo. Esta tensión entre adultos y jóvenes reedita polarizaciones similares que en otros momentos se han propuesto para la comprensión del impacto de los medios en la sociedad.

En este punto, llamamos la atención sobre el debate de la teoría crítica entre Teodoro Adorno y Walter Benjamin acerca de la función social de los medios de comunicación de masas. Para Adorno (1997), la cultura de masas, la industria cultural y los medios componen el mismo proceso social: la promoción del consumo como un valor esencial de una cultura capitalista; de esta manera, el consumidor se convierte en el objeto de una forma institucionalizada expuesta a las influencias

del capitalismo. En tanto que se requiere de procesos industrializados para la reproducción y el copiado de la vida social, esta se desvirtúa y carece de sentido; al final de lo que se trata es de una experiencia de enajenación que paraliza la crítica social y las articulaciones, dificultando la concreción de la justicia social. Así, el autor denuncia el declive de la cultura en tanto que no se logra establecer un encuentro con los bienes y materializaciones irreproducibles: el arte, como una evidencia de los procesos que componen la experiencia de la historia.

Sin embargo, para Benjamin (2018) los procesos para llevar a cabo la reproducción de la obra de arte siempre han estado presentes en la historia de la humanidad y no representan necesariamente una posibilidad para el declive de la cultura. El uso de recursos técnicos para la reproducción de lo social expresa su potencial en la ponderación de relatos, que pueden estar vinculados a procesos de enajenación (en el sentido previsto por Adorno), pero también de liberación. En ese sentido, los medios pueden ser un vehículo para expandir la consciencia histórica y fomentar lenguajes expresivos que ayuden a transformar lo ignominioso o calamitoso de la conflictividad social; en efecto, en el espacio de la reproducción mecánica también es posible subvertir el peso avasallante que tiene el individualismo sobre las agremiaciones y experiencias de sociabilidad.

Las posiciones brevemente enunciadas nos sirven para presentar uno de los trasfondos del debate sobre el lugar de las experiencias mediáticas en un contexto como el de las comunidades embera chamí. Si bien nuestra posición no es concluyente, conviene advertir que la tensión entre la “pérdida de la cultura” y el dimensionamiento de la identidad se expresa también en la dialéctica entre *comunicación propia* y *comunicación apropiada*, que se ha consignado en el documento protocolizado de *Política pública de y para los pueblos indígenas en Colombia* (Comisión nacional de comunicación de los pueblos indígenas, 2017). Al respecto, *la comunicación indígena propia* es entendida como un conjunto de prácticas, saberes y costumbres profundamente enraizados en las culturas ancestrales y en la oralidad que los pueblos indígenas han desarrollado para interactuar entre sí, con los mundos espirituales y con

la naturaleza (p.34), mientras que, la *comunicación apropiada* la constituyen todas las herramientas, tecnologías y lenguajes de origen occidental (p.35), entre los que se cuentan los medios de comunicación que generan estereotipos o banalizan lo indígena (p.11) y aquellos utilizados por estas comunidades para la denuncia, reflexión y visibilización de la cultura (p.15). Los dramas de la “pérdida de la cultura” y del dimensionamiento de la identidad, corresponden a las confrontaciones y tensiones entre la comunicación propia y la comunicación apropiada que se libran en el terreno de lo simbólico, pero también en el plano de lo objetivo; esto puede evidenciarse en múltiples formas: desde la manera como se actualizan las prácticas de la comunicación propia hasta las formas de representación de lo indígena en los medios y tecnologías de comunicación.

Experiencias mediatizadas, representación política y medios comunitarios

En Colombia existen numerosas experiencias de uso estratégico de medios y tecnologías de comunicación por parte de comunidades indígenas: producción audiovisual, radiofónica y digital; escuelas propias y procesos de formación de comunicadores, así como redes y circuitos de divulgación de contenidos⁵. De igual forma, se han llevado a cabo diferentes espacios de encuentro y discusión sobre la comunicación que se ubican como antecedentes de la construcción de la propuesta de *Política pública de comunicación de y para pueblos indígenas de Colombia*, en la que participaron distintas organizaciones indígenas y entidades del gobierno nacional. Estas dinámicas se encuentran en consonancia con procesos globales y latinoamericanos donde *la cuestión indígena* ha ganado protagonismo (Bengoa, 2000)⁶, lo cual se expresa en las múltiples maneras de asumir la comunicación indígena (Barranquero & González Tanco, 2018; Magallanes & Ramos, 2016), en la constitución

⁵ Ver al respecto: el banco de contenidos de comunicación indígena del Ministerio de Cultura de Colombia, que recopila experiencias de formación y producción de comunicación de distintos grupos indígenas del país. <http://bancocontenidos.mincultura.gov.co/Comunicacion-Indigena/index.html>

⁶ La *cuestión indígena* se refiere a la existencia de actores, organizaciones, declaraciones y movimientos en los que los indígenas tienen un lugar central (Bengoa, 2000, p.24).

de organizaciones o redes como la *Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas* (Clacpi)⁷, en la realización de las *Cumbres continentales de comunicación indígena Abya Yala* y en la inclusión de esta temática en la agenda de organismos internacionales, como la OEA y la UNESCO⁸.

A pesar de los avances en materia de comunicación indígena en América Latina y en Colombia, los resguardos analizados no registran experiencias continuas ni sistemáticas sobre la discusión del derecho a la comunicación, sobre la *comunicación propia*, ni sobre el uso estratégico de medios y tecnologías de comunicación. En principio y a manera de hipótesis de trabajo, consideramos que estos procesos dependen de la consolidación de una formación y organización política de la comunidad, tal y como ha ocurrido con otros grupos, como es el caso del *Tejido de Comunicación* de la comunidad Nasa del norte del Cauca⁹. Estos aspectos permiten construir relatos articuladores sobre las injusticias sociales históricas, entre las que se cuentan el exterminio o amenaza de la lengua materna y de las formas de compartir los saberes ancestrales; también, posibilitan reconocer y subvertir los discursos de desprecio y los estereotipos que circulan en la comunicación oficial, además de reconocer la especificidad y la valía de las propias maneras de comunicarse y de erigirse como sujetos con capacidad de interlocución en la esfera pública.

A su vez, la formación política y la consolidación de procesos organizativos permiten cimentar un horizonte colectivo y cohesionador, para avanzar en el reconocimiento de sí mismos como comunidades comunicantes. Se asume que para usar estratégicamente los medios y tecnologías de comunicación es necesario que existan una serie de condiciones materiales, como el acceso y apropiación de los aparatos y dispositivos tecnológicos, y el dominio de los lenguajes, géneros e idioma oficial; pero estas condiciones no resultan suficientes para

7 Ver al respecto: <http://www.clacpi.org/>

8 Ver apartados 78-95 de la Política de colaboración de la UNESCO con los pueblos indígenas (2017) <https://es.unesco.org/indigenous-peoples/policy>

9 Ver al respecto: <https://nasaacin.org/tejidos-y-programas/tejido-de-comunicacion/>

configurar relatos y discursos propios. Por su parte, los resguardos analizados disponen de equipamientos mediáticos básicos: televisores, radios, celulares, reproductores de video, y un número importante de jóvenes cuenta con teléfonos móviles y participa en redes sociales como Facebook; sin embargo, no tienden a producir ni consumir contenidos propios.

...Una persona que se dice es de un resguardo publica cosas [...] pero no tenemos esa herramienta de inculcarle y decirle, venga podemos utilizar las redes sociales de esta forma o podemos hacer esto; no, la verdad nunca lo hemos hecho... Los jóvenes publican fotos, comentarios, cosas así, no cosas de mayor relevancia (entrevistado resguardo Wasiruma)

Sin embargo, en algunos de estos resguardos se han llevado a cabo iniciativas para promover la apropiación de determinados medios y tecnologías de comunicación, pero sin que se haya logrado consolidar una experiencia de *comunicación apropiada*¹⁰ o procesos de participación mediática, de acuerdo con la distinción planteada por Carpentier (2016; 2012). Para este autor, existen dos aproximaciones para entender las prácticas participativas¹¹ en los medios de comunicación: la sociológica y la política. La primera define de manera general la participación como tomar parte de un proceso social particular que incluye múltiples formas de interacción humana, combinando la interacción con textos y tecnologías (Carpentier, 2016, pág. 71). Desde esta perspectiva, la participación tiende a confundirse con el acceso (presencia) y con la interacción (creación de relaciones sociocomunicativas) (Carpentier, 2012).

Por el contrario, la segunda perspectiva adopta una definición más restrictiva, haciendo referencia a la posibilidad de igualar las relaciones de poder entre actores sociales privilegiados y no privilegiados en

10 Ver, por ejemplo, la experiencia de la instalación de una emisora y de producción audiovisual en el resguardo Wasiruma (Rendón & Martán, 2015; Henao & Trochez, 2016).

11 La discusión sobre la participación en los medios y tecnologías se ha avivado en las últimas décadas con la irrupción de las redes sociales y los denominados activismos digitales (Joyce, 2010).

procesos formales o informales de toma de decisión (Carpentier, 2016, pág. 72). Así, desde la concepción política de la participación en los medios, resultan centrales la lucha, la confrontación y las relaciones de poder, manifestándose con diferentes intensidades y modalidades.

Considerando esta distinción, es posible indicar que, aunque en los resguardos existen las posibilidades de acceder e interactuar con determinados límites a los medios y tecnologías de comunicación, la posibilidad de incidir en procesos de toma de decisión a través de las herramientas tecnológicas es bastante restringida.

En respuesta al déficit democrático ocasionado por la influencia de la globalización en la pérdida de efectividad social del Estado, Nancy Fraser (2008) propone las experiencias de enmarcamiento social como un vehículo para visibilizar injusticias y tratarlas por la senda de la institucionalidad. En este sentido, la pregunta por quiénes son los sujetos que se encuentran sometidos a prácticas de armonización de las injusticias, resulta relevante para la discusión sobre las estrategias para la promoción del cambio social. De esta forma, la posibilidad de desentrañar las estructuras que hacen posibles las injusticias permitiría a los participantes de los procesos de enmarcamiento social encontrar un modo de elevar sus demandas de justicia desde la redefinición de la experiencia misma de participación democrática. En consecuencia, la evaluación de las posibilidades de representación política implica entender los caminos hacia la recomposición de la vida social por el camino de la participación democrática.

La instrumentalización de los medios y tecnologías de la comunicación encuentran en esta veta una posibilidad de apropiación por parte de las comunidades indígenas. La problematización del marco político de la interacción social se convierte en el contenido más relevante, a través del cual los medios pueden contribuir a la ampliación de las experiencias de participación y proveer de elementos que viabilicen la crítica social. De ahí que la tensión esbozada entre Adorno y Benjamin resulte tan conveniente para hablar de estos asuntos, pues

se encuentran en la base de convergencia entre la comunicación, la participación y las identidades.

De esa manera, el enmarcamiento social propuesto por Fraser exige una valoración de las estrategias de representación que vaya más allá de los diagnósticos de la dominación y enfatice en la necesidad de intervenir el espacio institucional, donde el Estado administra el reconocimiento cultural y la redistribución económica (Fraser, 2008). De lo que se trata es de constituir un mapa de la justicia que pueda referenciar grupos en función de sus alternativas para el mejoramiento de sus condiciones sociales; a través del enmarcamiento y la participación social es posible intervenir estratégicamente aquellos procesos que causan invisibilización o limitación en la atención a los grupos subordinados.

En efecto, las experiencias de enmarcamiento social dan lugar a la reflexión sobre la dimensión política, dado que aquí se relacionan las demandas de justicia social con el mapa administrativo del Estado en el que vemos reflejadas las expectativas de reconocimiento y redistribución. Asumir la interdependencia estructural entre cultura, economía y política es lo que permite concebir que los grupos necesitan medios para ser visibles, organizarse y presentarse como interlocutores válidos para el diálogo democrático (Fraser, 2008). Así, a través de los medios es posible interpretar los contenidos que dan lugar a la configuración de la valoración social como escenario de reconocimiento intersubjetivo, ámbito que nos remite hacia un conjunto de valores comunes, aquello que fundamenta un *ethos* o una visión de mundo compartida; no obstante, es preciso advertir que esta forma de valoración se ejerce en un contexto donde los individuos se ven obligados a participar de la confrontación social (Honneth, 2009).

Asimismo, las cualidades personales que se orientan a la valoración social de una persona no son las de un sujeto individualizado, sino las de un estatus culturalmente tipificado; el valor social se infiere de la contribución colectiva hacia objetivos sociales relevantes, y al examen que los otros hagan de la sociabilidad que resulta de la participación en los escenarios resolutivos de los asuntos comunes. De la valoración

social dependen los discursos de autorrealización que tienen un papel importante en la dialéctica entre el honor y la dignidad, evidenciada cuando en las luchas sociales los grupos apelan a perspectivas esencialistas de su identidad para justificar públicamente una valía respecto a otras formas de agremiación que se asumen como lesivas (Honneth, 2011). Es así como se gesta la organización de un sistema estamental en el cual los sujetos deben competir por su lugar en el grupo según los estándares socioculturales que resultan significativos para la agremiación. En este orden de ideas, las injurias y calumnias orientadas a la deslegitimación del orden simbólicamente establecido, pueden constituir formas de desprecio y afectar la percepción de una dignidad igualitaria (Honneth, 1997).

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que la relación entre las experiencias mediatizadas y la representación política en el ámbito de la valoración social, dan lugar a la aparición de medios comunitarios, los cuales responden al modo en que los grupos configuran lenguajes para explicar su versión sobre los conflictos sociales; entendemos así que la reflexión sobre los medios comunitarios se sitúa en la pregunta por el uso estratégico de la comunicación orientada al cambio social (Landaburu, 2017).

En esta aproximación subyace la idea de que existe un vínculo entre los medios de comunicación de masas y los grupos hegemónicos, los cuales promueven una concepción de sociedad que incide en el modo de recepción de los mensajes y los discursos de desprecio que afectan la valoración social de lo indígena; desde esta visión, dentro de las funciones de los medios destacamos aquellas que apuntan a la vigilancia, el control y en particular a la ponderación de un universo moral que sirve para justificar el equilibrio y la normalización entre diferentes fuerzas sociales (Lasswell , 1985). Enseguida, hacemos alusión al modo en que los indígenas perciben los medios:

A los indígenas siempre se les ha tratado como lo malo. Ustedes protestan, pero ustedes son los malos, son revolucionarios, los que no quieren el desarrollo del país. Pero ¿qué hacemos? Y los medios

de comunicación, tanto RCN como Caracol, son un negocio. Para nadie es un secreto. Vuelvo y digo y si a usted le pagan por algo, usted tiene que hacer lo que el jefe le diga. Entonces nunca se va a ver lo bueno sino lo malo. Y nosotros los indígenas, estamos fichados por eso. Uribe [presidente entre 2002 y 2010] lo dijo: Los indígenas son un impedimento para el desarrollo de este país (Habitante, Resguardo Wasiruma).

En oposición al funcionalismo, en Latinoamérica se desarrollan diversas experiencias de creación de medios de comunicación, en los cuales se vislumbra el potencial para producir enmarcamientos sociales. Para el estudio de estos casos, es relevante la obra de Luís Ramiro Beltrán, quien al estar influenciado por las reflexiones de Paulo Freire en la década de los 70, constituye un antecedente para la discusión sobre el aporte de los medios de comunicación comunitarios en la participación democrática de América Latina. La resistencia de Beltrán al modelo difusionista norteamericano esbozado por Lasswell, también llevaba tras de sí una crítica al modo en que se concebía el desarrollo; tal como lo manifiesta Chaparro (2015), del mismo modo en que se advertía que las funciones de los medios de comunicación de masas eran incompatibles con las experiencias que dieron lugar a la democracia en Latinoamérica, también se promovían modelos de intervención comunitaria poco comprensivos de las necesidades de los grupos y comunidades siempre marginadas e invisibilizadas. Tales intervenciones dejaban de lado la reflexión sobre el reconocimiento cultural, la redistribución económica y la representación política, centrándose en el espectro asistencialista que a largo plazo no generaba condiciones para el mejoramiento de las convivencias subordinadas (O'Donnell, 2008).

La perspectiva desarrollada por Beltrán es compatible con las concepciones del liberalismo político que le otorgan a los medios de comunicación un papel fundamental en la participación democrática. De este modo, la posibilidad de participar en los procesos de producción comunicativa y generar escenarios de deliberación pública para los asuntos comunes constituye uno de los objetivos fundamentales de esta tradición. Al respecto, plantea Chaparro (2015):

El discurso de la democratización mediática de la que Luis Ramiro Beltrán fue gran defensor, se apoyaba en el imprescindible reconocimiento de los medios ciudadanos y comunitarios como únicos actores posibles de una verdadera comunicación. La comunicación es dialógica, horizontal, voluntaria de ahí la importancia de estos medios en la construcción social (p.146).

La tradición propuesta por Beltrán ha servido para fundamentar una manera de entender la comunicación para el cambio social en lo que atañe a las experiencias cooperativas y el fundamento de nuevas sociabilidades (Nos-Aldás & Santolino , 2015). Para estudiosos del tema, la vertiente crítica de los estudios en comunicación en la que se sitúa Beltrán, encuentra en los medios comunitarios un objeto epistemológico propio, donde los postulados funcionalistas no solo se critican, sino que son el punto de partida para interpretaciones contextualizadas sobre los alcances y limitaciones de estos medios (Espinar-Ruiz & Seguí-Cosme, 2016). Es preciso advertir que en la actualidad el debate respecto del funcionalismo y las perspectivas críticas en el campo de la comunicación sigue vigente, más aún en el contexto de la comunicación digital.

En suma, si bien ya no se trata de la puesta en marcha del modelo difusionista en estricto rigor, el gran desafío de la comunicación comunitaria es el de la inclusión en el escenario institucionalizado en el que se validan lenguajes, concepciones y arraigos ideológicos que traen consigo condiciones para la subsistencia cultural y económica (Landaburu, 2017). En este entendido, encontramos en los medios comunitarios un proceso interesante al que las comunidades aspiran pero que requiere de mucha formación previa.

Conclusiones: la utilidad de un derecho a la comunicación

La tradición crítica de esta vertiente en comunicación logra un especial arraigo en la Colombia del postconflicto: la comprensión de la otredad cultural, representada en las comunidades víctimas del conflicto armado, y los mecanismos para su inclusión en el espacio de

la participación democrática constituyen un eje de reflexión importante para los grupos que aspiran a ser representativos en los procesos de construcción de paz (Muñoz, 2000). En el caso del Valle del Cauca, el conflicto entre la pluralidad cultural y el Estado ha posibilitado la aparición de aprendizajes derivados de las luchas sociales, los cuales evidencian la tensión ético-política entre la diversidad cultural y la inclusión de la diferencia; de ahí que la ponderación de la identidad como atributo para la representación política constituya la comprensión de nuevas formas de liderazgo, participación y acción social (Spivak, 2003)

Siguiendo a Spivak (2003), se trata de un esencialismo “operacional”. Un aprendizaje de los subalternos para “hacer” frente al sistema de injusticias y desigualdades que se han armonizado en la sociedad y que han configurado una narración de la otredad que invalida y deja sin voz a las identidades que históricamente salieron desfavorecidas o perdedoras de los conflictos interculturales. El éxito de los esencialismos estratégicos está en que sus conquistas morales deben generar signos históricos y huellas en la memoria social, signos que constituyen umbrales ineludibles en el camino hacia la configuración de una perspectiva de derechos.

Por esta línea, entendemos el derecho a la comunicación como una expresión histórica de los aprendizajes que las comunidades indígenas han derivado de la comprensión de las luchas sociales; la justificación jurídica de este derecho, reside en una interpretación de los derechos humanos desde la cual la posibilidad de expresión constituye uno de los atributos más representativos de la libertad en los Estados democráticos, explicación empleada por las comunidades para llevar a cabo procesos organizativos que intentan generar enmarcamientos sociales y visibilizar, con sus propios recursos narrativos, el diagnóstico de las injusticias que padecen.

Desde la perspectiva de Torrico (2004), el derecho a la comunicación posibilita condiciones legales para la discusión sobre la participación social desde el uso estratégico de los medios de comunicación como mecanismo

para visibilizar luchas sociales. En esta vertiente interpretativa encontramos la crítica al funcionalismo norteamericano, la comprensión de los sustratos culturales en el sentido de los esencialismos estratégicos, y el derecho a la comunicación como una forma de vincular diversos referentes morales del orden global a la comprensión de los conflictos causados por la incapacidad de los Estados para gobernar la globalización (Espinar-Ruiz & Seguí-Cosme, 2016).

Si bien el derecho a la comunicación se entiende en muchos casos de América Latina como libertad de expresión (para el caso del periodismo), derecho al acceso a la información y la transparencia (para quienes se sitúan en el campo de la comunicación pública), derecho de las audiencias sobre los contenidos emitidos (para quienes estudian los medios de comunicación), y como requisito para la participación social (para los que reivindican la comunicación para el cambio social), en nuestra investigación consideramos el derecho a la comunicación como experiencia histórica que permite la implementación de una gramática moral orientada al desenvolvimiento de las luchas sociales. Así, nos interesa estudiar los esfuerzos por la inteligibilidad y la promoción de narraciones que ordenan la sociabilidad y construyen acuerdos caracterizados por ser limitados y frágiles; son costosas síntesis de los aprendizajes de la lucha social que los grupos ponderan para afrontar sus dramas sociales y otorgar sentido a sus iniciativas comunitarias (Aya, 2017).

Además, es importante hablar de derecho a la comunicación para la promoción de la participación democrática en la Colombia del post-acuerdo. La conceptualización de la paz nos remite a un reacomodo de los grupos que, al ser víctimas o victimarios del conflicto armado, se ven abocados a proyectar la convivencia futura y construir conjuntamente nuevas experiencias de sociabilidad. Consideramos que el derecho a la comunicación se realiza en los escenarios en los que ocurre la paz imperfecta; es decir, aquellos espacios en los que se intentan generar ordenamientos de la sociabilidad con recursos diferentes a los de la violencia, a pesar de que esta persista (Harto de Vera, 2016).

La paz en términos de ausencia de conflictos nunca ha existido. Siguiendo a De Roux (2018), la paz imperfecta refiere a la posibilidad de generar acuerdos temporales y limitados en el marco de violencias estructurales que siguen siendo constitutivas del modo en que habitamos Colombia; inventar convivencia en el territorio de la violencia es la tarea que quedó después de la firma del acuerdo de paz con las FARC-EP, labor que requiere de recursos creativos y expresivos conducentes a la generación de nuevos lenguajes en los cuales los medios de comunicación permitan promover el enmarcamiento social. La emergencia de estos lenguajes, coincide con el reconocimiento de las víctimas por primera vez en la historia colombiana, suceso del cual deviene la necesidad apremiante de hacer memoria histórica y tener el derecho a narrarla; esta validación de la experiencia de la violencia, posibilita la existencia de medios comunitarios en diferentes municipios del país donde los medios de comunicación tradicionales son vistos como lejanos a las realidades nacionales.

A diferencia de otras zonas del país donde la influencia de las guerrillas y los grupos paramilitares configuraron el escenario del conflicto armado, para el caso del departamento del Valle del Cauca, tal escenario lo conformaron los grupos narcotraficantes, quienes tenían una visión política y económica capitalista de la región (Pécaut, 2015). De esta manera, la violencia en el departamento impidió el desarrollo de organizaciones políticas que pudiesen oponerse al orden social impuesto por el narcotráfico; de ahí que el asesinato de líderes comunitarios fuera un factor desencadenante de protesta social (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014). Esta experiencia de violencia regional, compone el subtexto de muchos relatos de memoria que en la actualidad buscan generarle sentido a la convivencia en territorios donde víctimas y victimarios están destinados a interactuar. En este plano de la historia nacional, el derecho a la comunicación se interpreta como derecho a representar la realidad desde el punto de vista de los grupos, expresada en términos de memoria y que compite con la historia oficial.

Referencias

- Adorno, T. (1997). La industria cultural. En J. Martín-Barbero y A. Silva (Ed.), *Proyectar la comunicación* (34-42). Tercer Mundo, Instituto de estudios sobre culturas y comunicación, Universidad Nacional de Colombia.
- Archilla, M. (2015). Violencia y memoria indígena en Cauca y la Guajira. *Memoria y Sociedad*, 9(38), 24-40. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.mys19-38.vmic>
- Aya, S. M. (2017). El Proceso de Paz en Colombia: dos pasos adelante, un paso atrás. *Estudios internacionales (Santiago)*, 49(187), 163-179.
- Barranquero, A. y González Tanco, E. (2018). Editorial. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones"*, 11(2), 5-10. doi:<http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/disertaciones/11.2.2018>
- Bech, J.A. (2008). Conceptos básicos para una teoría de la comunicación, una aproximación desde la antropología simbólica. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50(203), 13-52. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v50n203/0185-1918-rmcps-50-203-13.pdf>
- Bejarano, J. (1983). Campesinado, Luchas Agrarias e Historia Social: Notas para un balance historiográfico. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (11), 251-304.
- Bengoa, J. (2000). *La emergencia indígena en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Benjamin, W. (2018). La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica. En Benjamin, W, *Iluminaciones* (195-223). Taurus.
- Carpentier, N. (2012). The concept of participation. If they have acces and interact, do they really participate? *Revista Fronteiras-estudos midiáticos*, 14(2), 164-177. doi:10.4013/fem.2012.142.10
- Carpentier, N. (2016). Beyond the ladder of participation: an analytical toolkit for the critical analysis of participatory media processes. *Javnost-The Public*, 23(1), 70-88. doi:10.1080/13183222.2016.1149760
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *"Patrones" y campesinos: tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca (1960-2012)*.

- Chaparro Escudero, M. (2015). Del pensamiento de Luis Ramiro Beltrána a las Epistemologías de la liberación y la alteridad. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 3, 43-153. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10304/ricd.1.3.3062>
- Clavero, B. (2015). Consulta indígena e historia colonial: Colombia y las Américas, de México a Bolivia, entre derechos humanos y derecho constitucional, 1989-2014. *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 44(1), 589-661.
- Comisión Nacional de Comunicación de los Pueblos Indígenas. (diciembre de 2017). *Política pública de comunicación de y para los pueblos indígenas en Colombia*. Banco de contenidos del Ministerio de Cultura de Colombia. <http://bancodecontenidos.mincultura.gov.co/Multimedia-DirCom/pdfs/comunicacion-indigena/proyecto-02/comindigena-proyecto02-doc01-politica-publica-com-indigena.pdf>
- De Roux, F. (2018). *La audacia de la paz imperfecta*. Editorial Planeta Colombia S.A.
- Donado Escobar, M. (2014). *Ser nación en la nación: movimientos de los pueblos indígenas en el Valle del Cauca, dinámicas organizativas y reivindicación de derechos* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Cali. <http://hdl.handle.net/11522/3436>
- Espinar-Ruiz, E. y Seguí-Cosme, S. (2016). Comunicación y cambio social en España: el impacto del 15M, 15 años después. *Revista de ciencias sociales*, 15(1), 15-23. doi:10.14198/OBETS2016.11.1.01
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Herder Editorial.
- Gros, C. (1993). Derechos indígenas y nueva Constitución en Colombia. (I. d. Colombia, Ed.) *Análisis Político*, (19), 8-24.
- Harto de Vera, F. (2016). La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Cuadernos de estrategia*, (183), 119-146.
- Henao, S. y Trochez, L. M. (2016). *Entre la ficción y el documental: estrategias audiovisuales para la realización de un cortometraje con la comunidad indígena del resguardo Wasiruma (Vijes- Valle del Cauca)* (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana Cali. <http://vitela.javerianacali.edu.co/handle/11522/7833>
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática de los conflictos morales*. Grijalbo.

-
- Honneth, A. (2009). *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.
- Honneth, A. (2011). *La sociedad del desprecio*. Editorial Trotta.
- Huertas Bailén, A. (2018). El estudio de las minorías como audiencia. El caso de la población migrante. *Anuario electrónico de estudios de comunicación social. "Disertaciones"*, 11(1), 40-55. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/disertaciones/a.6276>
- Joyce, M. (2010). *Digital activism decoded. The new mechanics of change*. Idebate press.
- Krotz, E. (2002). *La otredad cultural entre utopía y ciencia – un estudio sobre el origen, el desarrollo y la reorientación de la antropología*. Fondo de Cultura Económica.
- Landaburu, A. (Diciembre de 2017). Análisis y relatos de experiencias de comunicación participativa en radios comunitarias en la India. *Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital*, 6(2), 54-77. <http://dx.doi.org/10.25267/COMMONS.2017.v6.i2.04>
- Lasswell, H. (1985). Estructura y función de la comunicación en la sociedad. En M. Moragas (Ed.), *Sociología de la comunicación de masas* (193-206.). Gustavo Gili.
- Laurent, V. (1996). Población indígena y participación política en Colombia. *Análisis Político* (31), 31-81.
- Magallanes, C. y Ramos, J. M. (2016). *Miradas propias: pueblos indígenas, comunicación y medios en la sociedad global*. Ciespal.
- Muñoz, F. (2000). *La paz imperfecta*. Editorial Universidad de Granada. Colección Eirene.
- Nos-Aldás, E. y Santolino, M. (2015). La investigación en comunicación y cooperación en los nuevos escenarios de movilización social: ONGD, objetivos de justicia social y eficacia cultural. *Revista de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación*, 2(4), 1-7.
- O'Donnell, G. (2008). Tema IV: Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo. En O. Altimir, E. Iglesias y J.L. Machinea (Eds.), *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América* (207-235). Naciones Unidas.
- Pécaut, D. (2015). *La experiencia de la violencia: los desafíos del relato y la memoria*. La Carreta Editores.

- Rendón, C.A. y Martán, C.A. (2015). *Gestión de condiciones tecnológicas, legales y de producción de contenido para el montaje de una radio parlante en el Resguardo Indígena Wasiruma ubicado en Vijes, Valle del Cauca* (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana Cali. <http://vitela.javerianacali.edu.co/handle/11522/7352>
- Ricoeur, P. (2004 [1985]). *Tiempo y Narración I*. México: Siglo del Hombre Editores.
- Sánchez Botero, E. (2010). *Los pueblos indígenas en Colombia*. Unicef.
- Spivak, G.C. (2003). ¿Puede hablar el subalterno? *Revista Colombiana de Antropología*, 39, 297-364.
- Torrice Villanueva, E. (2004). Comunicar la democracia: un aporte desde la academia. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, (1), 86-96. <https://www.alaic.org/revista/index.php/alaic/article/view/117/115>
- Vasco Uribe, L. (2008). Quintín Lame: resistencia y Liberación. *Tabula Rasa*, (9), 371-383.
- Villafuerte, L. (2008). Una metodología interpretativa para el estudio de los movimientos sociales. Enmarcamientos y cultura. Una visión desde México. *Rhela*, (11), 225-246. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86912618012>

Derecho a la Comunicación en América Latina

se terminó de imprimir en mayo de 2021 en los Talleres de Innovación para el Diseño del ITESO, Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585, Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604. La edición estuvo al cuidado de la Oficina de Publicaciones del ITESO.



Este libro es el resultado del Segundo encuentro presencial de la Red de Derecho a la Comunicación y la Democracia vinculado a la Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL), evento realizado por el Departamento de Comunicación de la Universidad Católica de Uruguay el 24 y 25 de septiembre de 2018, en Montevideo.

La consolidación de este proyecto editorial se fundamentó en la necesidad de generar una experiencia académica para el mutuo conocimiento de las trayectorias en investigación y la aproximación particular a los casos relativos al derecho a la comunicación en América Latina por parte de los homólogos AUSJAL. De esta forma, en la escritura de este manuscrito participaron profesores y profesoras de la Universidad Iberoamericana (México), la Universidad Iberoamericana Puebla (México), la Universidad Iberoamericana Torreón (México), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente-ITESO (México), la Universidad Rafael Landívar (Guatemala), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (El Salvador), la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, la Universidad Alberto Hurtado (Chile), la Universidad Católica del Uruguay, y la Pontificia Universidad Javeriana Cali (Colombia).

AUSJAL

ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES
CONFIADAS A LA COMPAÑÍA DE JESÚS
EN AMÉRICA LATINA



ISBN 978-607-8768-21-9



9 786078 768219