

POLÍTICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN

*Comunicación efectuada por la Dra. María Cristina Menéndez
en la sesión privada extraordinaria
de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires
del 28 de abril de 2008*

La cuestión del temor al *ojo público* es un tema donde convergen la tradición del pensamiento clásico acerca de la opinión pública, la ciencia política, la sociología y la teoría de la comunicación. La opinión pública, considerada como una manifestación de la sociedad civil sobre temas públicos ha aumentado su potencial e impacto político con la aparición de los medios de comunicación de masas y las organizaciones no gubernamentales que otorgan visibilidad a la actuación de funcionarios públicos. Por ello, esta cuestión se encuentra ligada al problema democrático de la realización del principio republicano de gobierno con la delimitación y vinculación entre la esfera pública y la esfera privada.

Nicolás Maquiavelo, François Rabelais, Michel de Montaigne, Edmund Burke, fueron algunos entre otros autores dentro de la tradición de pensamiento clásico acerca de la opinión pública que plantearon la cuestión del *ojo público* relacionada con la distinción entre la esfera pública y privada y el cuidado de las apariencias en los comportamientos sujetos al juicio de la opinión pública.

La conciencia acerca del ojo público y su carácter condicionante sobre los comportamientos planteaba entonces la cuestión de “*aprender a ser visibles*”¹, como señala Noelle Neumann en su teoría de la espiral del silencio.

Contemporáneamente el término *ojo público* y *visibilidad pública* han reaparecido asociados a la posibilidad de control de la sociedad civil sobre los actores políticos, especialmente sobre aquellos que ejercen el dominio político estatal.

En relación a esta temática Guillermo O'Donnell ha señalado que existe una contradicción entre la necesidad de tomar decisiones políticas para proveer determinados bienes públicos y solucionar problemas de acción colectiva, y el temor a dotar de excesivo poder a los individuos. Frente a esta contradicción, el liberalismo, el republicanismo y la democracia, las tres grandes corrientes históricas que inspiraron a las modernas poliarquías, se ubican entre el polo del

¹ Elizabeth Noelle Neumann (1995), *La espiral del silencio, Opinión Pública: nuestra piel social*, Barcelona, Paidós, página 252.

decisionismo y el polo del control. La democracia y el republicanismo cerca del polo decisionista, pese a que establecen también controles institucionales basados en la idea de dividir y balancear instituciones. El liberalismo cerca del polo del control mediante el constitucionalismo, las declaraciones de derechos y la revisión judicial o constitucional que protege los derechos individuales superiores o anteriores del poder político, el Estado, o las mayorías².

Como resultado de esta tensión, se diseña un mapa de jurisdicciones legalmente delimitadas que permite que se establezca un sistema de controles mutuos, se organice el flujo de poder y autoridad en el gobierno y el estado, y se produzca una división del trabajo entre las instituciones públicas relevantes lo cual facilita el desempeño de responsabilidades.

Así realizada la separación entre la esfera pública y la privada puede accionar la *accountability horizontal que significa la existencia de instituciones estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de otras instituciones del estado*³.

Pero la *Accountability horizontal de balance* tiene una limitación, es reactiva e intermitente. Por ello, se la ha reforzado con la *Accountability Horizontal asignada* que es proactiva y permanente, y es ejercida por instituciones estatales creadas para ese fin específico (ombudsmen, auditorías, conseils d'etat, fiscalías, contralorías y similares).

Esta *Accountability horizontal* se complementa con dos tipos de *accountabilities* verticales: la *Accountability vertical electoral* y la *Accountability social*.

En las nuevas democracias que tienen problemas en la operación del control inter-institucional este segundo tipo de *accountability* promueve la participación civil y reduce la distancia entre representantes y representados. Así es definida por Peruzzotti y Smulovitz como “*un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas*”⁴.

En este contexto nuestra proposición pretende analizar una conexión específica entre el concepto de *Accountability horizontal* y la

² Sobre el tema de las barreras entre instituciones y los diversos tipos de *Accountability* que O'Donnell trata, ver (2007) *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo, páginas 123-147.

³ O'Donnell (2007), op. cit., página 101.

⁴ O'Donnell (2007), op. cit., página 128.

accountability social introduciendo una referencia al impacto de los medios de comunicación. Denominaremos a esta específica articulación *Accountability vertical mediática*, en cuanto incorpora los medios de comunicación en el polo del control del comportamiento de los funcionarios públicos.

En esta particular articulación el *ojo público*, accionado por los medios de comunicación hace visibles los actos de gobierno y los actos de corrupción, y se convierte en *Accountability vertical mediática* que deriva luego en *Accountability horizontal*.

Desde esta perspectiva, este tipo de *Accountability* representa la operación de una función latente de los medios de comunicación en relación al sistema político donde la manifiesta finalidad de informar se complementa con consecuencias funcionales a nivel del sistema político.

La construcción conceptual de la *Accountability vertical mediática* parte de los aportes de la teoría de la comunicación en relación a los efectos de los medios. Desde las primeras proposiciones teóricas acerca de sus efectos limitados como las siguientes y más pertinentes teorías sobre sus efectos cognoscitivos, indirectos, acumulativos, y a largo plazo, la hipótesis de la *agenda setting* y la teoría sobre la influencia de los medios en la sociedad y la cultura de Defleur y Dennis.

Además de esta '*accountability*' *vertical mediática* hemos propuesto que los medios de comunicación cumplen otra función latente de *integración* cuando permiten la manifestación e incorporación de nuevos actores y cuando construyen creencias colectivas que sustentan la legitimidad de la relación de mando y obediencia. Aunque por razones de espacio en esta oportunidad sólo desarrollaremos la *accountability vertical mediática*.

En los medios de comunicación el periodismo de investigación promueve el control de los actos de corrupción. En otras palabras, puede observarse cómo desde la esfera de lo privado los medios de comunicación alcanzan a actores o actos de la esfera pública, otorgándoles visibilidad pública y permitiendo el ejercicio del principio republicano de control del comportamiento de los funcionarios públicos.

Pero la articulación entre la *Accountability vertical mediática* y la *Accountability horizontal* no siempre produce sanciones legales o políticas. En parte porque la lógica mediática y los reclamos de justicia material de la opinión pública no se adaptan a los plazos de la justicia formal adecuada a una dominación racional-legal propia de las modernas poliarquías. Todo lo cual termina afectando la creencia en la efectividad de las instituciones democráticas.

Es que, cuando el *rule of law*, la *accountability electoral*, la *accountability inter-institucional*, la *capacidad de respuesta estatal*, la *libertad*, y la *igualdad o solidaridad*⁵ resultan afectados también se deteriora la calidad democrática.

En relación a los debates en torno a la calidad democrática consideramos que su creciente importancia en el análisis de las nuevas democracias, se sustenta en que la conclusión del orden internacional bipolar con su hipótesis de conflicto y confrontación internacional y la tendencia a la universalización de la alternativa democrática ha disminuido los riesgos de su eventual suplantación por otras alternativas políticas.

Por otra parte, también en el plano de la práctica política la competencia política democrática ha sido transformada por la incorporación de la denominada revolución de las tecnologías de la información llevando a la desideologización del discurso político, su transformación pragmática y la personalización de la política en la lucha por el poder.

En este contexto de personalización y ocupación del espacio político por los medios de comunicación la credibilidad de los candidatos también queda expuesta a las revelaciones mediáticas. Así fue como el periodismo de investigación y la búsqueda informativa con sus revelaciones y denuncias sobre cuestiones de moralidad o corrupción política produjeron crisis políticas como fueron los casos de Collor de Mello en Brasil o Fujimori en Perú.

¿Significa esto suponer que bajo regímenes no-democráticos, totalitarios o autoritarios no había corrupción? La historia política demuestra que no. Sólo que la libertad de prensa como institución de la poliarquía permite que actúe el principio de responsabilidad política.

Es así como la articulación entre periodismo de investigación e investigación judicial o parlamentaria termina produciendo nuevos héroes e imprevisibles acusados.

En el caso argentino se han detectado numerosos casos de *Accountability vertical mediática*, durante el gobierno del Dr. Carlos Saúl Menem como del Dr. Néstor Kirchner y el análisis de los períodos de gobierno 1991-1992 y 2006-2007 validó empíricamente nuestra proposición acerca de la conexión entre la *accountability vertical mediática* y la *accountability horizontal*.

Por otra parte, este análisis mostró que su interrelación también produce reacciones por parte de los actores políticos involucrados

⁵ Leonardo Morlino, "Explicar la calidad democrática. ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?", en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 27, N° 2, 2007, página 11.

quienes intentan frenar la investigación periodística en términos de su descalificación como operaciones políticas, desprestigio del periodista responsable de la investigación o presiones políticas y económicas sobre la organización mediática para que suspenda o no revele esas investigaciones.

Estos comportamientos de los actores políticos ubican en una situación de vulnerabilidad a quienes se dedican al periodismo de investigación frente a la cual se han constituido múltiples foros de periodismo de investigación a nivel regional cuyo fin es salvaguardar la libertad de prensa y el control de los actos de corrupción.

De esta manera este juego de fuerzas opuestas entre política y medios de comunicación produce ambiguas situaciones de información/desinformación que, a su vez, permiten reconocer sus límites: la credibilidad del periodista y el medio involucrado ante la sospecha de un uso político de la información y el escepticismo de los ciudadanos, receptores de la información.

En función de lo expuesto, observamos que en la relación política y medios de comunicación con respecto a la transparencia pública y calidad democrática se presentan dos alternativas: por un lado, la recepción y respuesta de control por parte del sistema político que promueve el consenso y la adaptación democrática. En el otro polo la descalificación o ignorancia política de la revelación mediática que produce nuevos conflictos y procesos de deslegitimación política sustentados en las contradicciones existentes entre la lógica mediática y la lógica política.

En otras palabras, la operación del ojo público con la revelación de actos de corrupción, activa la *accountability vertical mediática* y produce *accountability horizontal*; como en su defecto produce en la sociedad la creencia en la ineficacia o baja efectividad de las instituciones políticas de control, la percepción del aislamiento y comportamientos de auto-referencia recíproca por parte de los políticos, el distanciamiento entre representantes y representados, el cinismo político⁶ a nivel de la sociedad, y los procesos de deslegitimación del

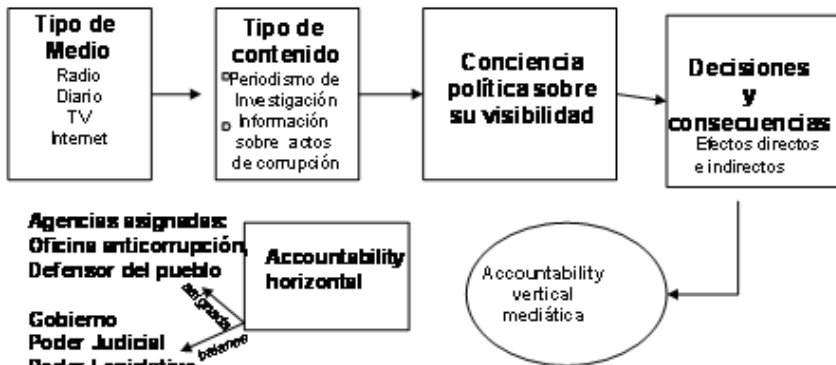
⁶ En su sentido original el término cínico representaba una filosofía y una práctica que pretendía alcanzar la felicidad mediante la ascesis, el ejercicio físico y mental continuo orientado a ganar la autosuficiencia, y liberar del temor al hambre, frío o pobreza. Sus actitudes prácticas demostraban el rechazo de las instituciones, las normas y las costumbres sociales. Su continua trasgresión, su búsqueda permanente de la libertad y la autosuficiencia, la austeridad, la libertad de expresión y de acción, fueron algunas de sus notas distintivas.

Sin embargo, la utilización del concepto *cinismo político* en el modelo de *Accountability vertical mediática* remite a varios cambios en la cultura política cuyos

orden político. Es que la paralela vigencia de una lógica formal propia del estado de derecho que en ocasiones prolonga hasta la prescripción las investigaciones judiciales; y de una lógica mediática, asociada a la inmediatez de la información que sólo pretende aislar y hacer públicos los hechos investigados en un marco informativo donde continuamente se producen nuevos esclarecimientos y filtraciones intencionales de matriz política, termina afectando la confianza política.

De acuerdo a lo expuesto hemos construido dos diagramas para representar el modelo básico de efectos recíprocos y la dinámica de la accountability vertical mediática.

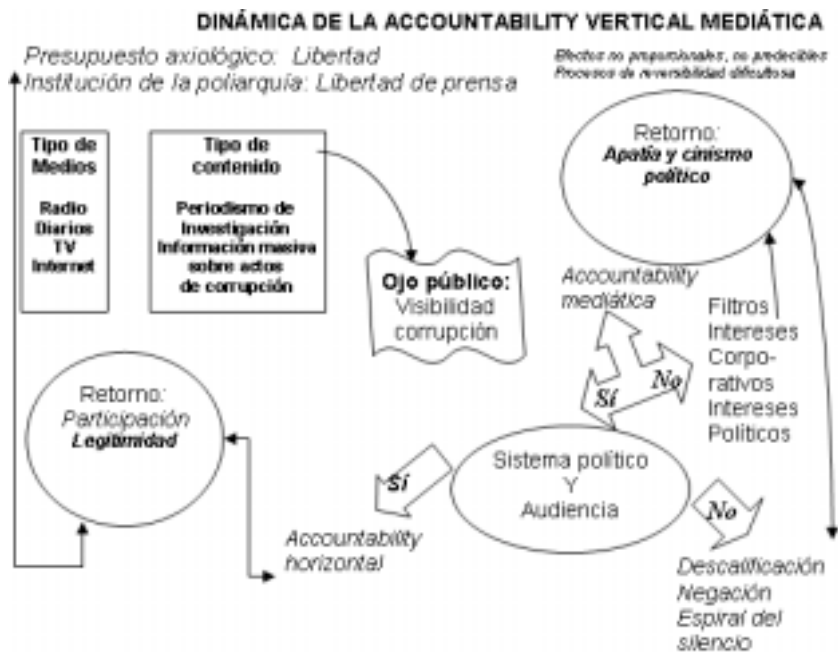
Modelo básico de efectos recíprocos y la accountability vertical mediática



Esquema 1

Elaboración propia a partir del modelo de efectos recíprocos de Hans Mathias Kepplinger.

indicadores son entre otros, la menor valoración de la identificación de clase, religiosa o política, la desafección o alienación política, la crítica a las instituciones políticas, la desvalorización de la participación en lo público, la degradación de lo político, la creencia en una menor capacidad para incidir en el resguardo de los intereses públicos y el menor interés en la participación electoral, el retorno a la esfera privada y la baja creencia en la importancia o la efectividad de la propia capacidad para cambiar el sistema político, y la desconfianza acerca de las motivaciones de los políticos. La definición de indicadores para el análisis empírico del cambio en la cultura política y la postura de cinismo político en González Roberto y otros, "Identidad y actitudes políticas en jóvenes universitarios: el desencanto de los que no se identifican políticamente", en *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen 25/ N° 2 2005/65-90, páginas 69, 81 y 86.



Esquema 2

Elaboración propia.

Asimismo la selección, sistematización y análisis de casos argentinos de *Accountability* vertical mediática nos ha permitido reconocer las principales características de la *Accountability* vertical mediática. A saber:

- *Operación del ojo público*: El periodismo de investigación o la publicidad de acciones ilegales o de corrupción de funcionarios públicos promueve la respuesta del sistema político a través de la *Accountability* horizontal de balance o asignada;
- *La visibilidad de los actos de corrupción* producida por la continuidad del seguimiento mediático impide que las instituciones asignadas o de balance abandonen su control en el corto plazo.
- *El impacto sobre el sistema político* es mayor cuando varios medios de tirada masiva recogen estas denuncias. De lo contrario, cuando las denuncias las realiza un solo medio favorecen su opacidad tras un velo de ignorancia y no provocan respuestas de control o transparencia pública.
- *Descalificación política*. La primera respuesta de los actores políticos es el cuestionamiento de los periodistas investigado-

res, la ubicación de sus investigaciones en el marco de campañas de desprestigio político y, eventualmente, el ejercicio de presiones económicas o políticas sobre las organizaciones mediáticas⁷.

- *Interrelación fáctica de la AH y AVM*: A los fines explicativos de la *Accountability vertical mediática* se separan las etapas del proceso de control público, pero en su manifestación empírica los elementos de esta operatoria aparecen juntos y recíprocamente afectados por sus relaciones de control e influencia.
- *Baja efectividad judicial*: Esta característica se revela a partir de la prescripción de los casos por cuestiones procedimentales. Produce decepción social y cinismo con respecto al orden democrático. A título de ejemplo, en el caso argentino las causas de corrupción demoran su resolución un promedio de 14 años, y en los últimos cinco años se han registrado sólo 15 condenas entre los 750 casos abiertos, lo cual señala una debilidad en la *Accountability vertical mediática* si consideramos su dimensión temporal.
- *El registro de diversos tipos de control mediático* nos ha llevado a construir una matriz a partir de la selección de las variables *visibilidad* (indicada por la existencia de libertad de prensa y la publicación de actos de corrupción pública) y *control* (indicado por la efectividad de la *Accountability horizontal*). Esta relación entre visibilidad y control produce cuatro tipos específicos: *escándalo mediático* (alta visibilidad y bajo control), *Accountability vertical mediática* (alta visibilidad y alto control), *bóveda del miedo* (baja visibilidad y bajo control) y *hegemonía política sobre los medios* (visibilidad media y control medio).

Conclusión

El análisis de casos argentinos de *Accountability vertical mediática* representa una primera validación empírica de nuestra propo-

⁷ Para un análisis pormenorizado del comportamiento ejercido por cada uno de los gobiernos argentinos desde que se produjera el proceso de redemocratización en Argentina se puede consultar el trabajo publicado por Daniela Blanco y Carlos Germino sobre presiones económicas e influencias políticas, *20 años de medios & democracia en la Argentina*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung - La Crujía, páginas 85 y siguientes.

sición acerca del papel de los medios de comunicación en la transparencia pública y el control de los actos de corrupción por su impacto sobre la *Accountability* horizontal.

La efectividad de la *Accountability vertical mediática* requiere ciertas condiciones necesarias que protegen contra las sospechas acerca de filtraciones o intereses creados cuyo conjunto configura los principios de la ética periodística.

Como aspecto conflictivo detectamos la existencia de un nudo gordiano en la relación entre los medios de comunicación y la Justicia, cuya resolución condiciona la operación eficaz de la *Accountability horizontal*.

Es que existen consecuencias no queridas en la interacción entre medios de comunicación y justicia en el marco de la vigencia de la libertad de prensa. La publicidad anticipada de denuncias; el perjuicio injustificado a la credibilidad individual o colectiva de organizaciones, grupos, o personas; la advertencia sobre procedimientos judiciales que impulsan acciones preventivas por parte de los acusados y complican el normal desarrollo de las investigaciones judiciales; la generación de presiones públicas que perjudican los procedimientos judiciales; y la filtración de datos que obstaculizan el procedimiento judicial son sólo algunas de estas consecuencias.

Pero frente a esta situación, la libertad de prensa asociada con la visibilidad y el sistema democrático que corresponde a la *Accountability vertical mediática* mantiene sus reservas contra cualquier ingerencia estatal.

Por ello, sólo el reaseguro de un código de ética profesional aplicado entre pares puede proteger la veracidad de la información y el cumplimiento de la *Accountability vertical mediática*. De lo contrario, la tendencia es que la credibilidad mediática y política sean afectadas en su percepción social.

En este contexto, y ante las múltiples variables de este objeto de estudio profundizar el análisis acerca de la eficacia final de la *Accountability vertical mediática* requiere abrir una nueva línea de investigación interdisciplinaria con la colaboración de periodistas, abogados, funcionarios judiciales y científicos del área política.

En conexión a lo expuesto, hemos observado que la falta de eficacia en la articulación entre estos dos tipos de *Accountabilities* puede deberse a diferentes factores, tales como: la existencia de un juego cruzado de mutuas descalificaciones y acusaciones de intereses creados entre las organizaciones mediáticas y los periodistas por un lado, y los actores o empresas públicas por el otro; el límite que represen-

ta la defensa de la libertad de prensa y el secreto profesional periodístico que afecta la efectividad de las actuaciones judiciales; y por último, las mismas investigaciones y procedimientos judiciales que demoran la resolución de estas causas hasta su prescripción.

Por parte del trabajo periodístico también hemos registrado otros factores perturbadores, tales como: la autocensura de los medios de comunicación de masas, el temor a represalias políticas y económicas, las amenazas encubiertas de cancelación de permisos de difusión, y la distribución discrecional de la publicidad oficial, entre otros⁸.

Sin embargo, una connotación positiva que podemos señalar ha sido la inclusión en el debate público de la cuestión de la ética, la corrupción política, y la falta de sanciones que, a nuestro criterio, constituye una validación empírica de la hipótesis de la 'agenda-setting' acerca de la instalación de temas por parte de los medios de comunicación.

Por último, consideramos que la falta de sanciones judiciales que representa la parálisis de la operatoria entre estas dos *Accountabilities*, produce una baja credibilidad social de algunos actores e instituciones democráticas y una alta credibilidad de otros actores sociales. En este sentido la organización regional Latinobarómetro que realiza mediciones de la opinión pública regional latinoamericana en 18 países del continente ha revelado que si bien los latinoamericanos han ido aumentando su grado de apoyo al concepto de Churchill de que la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno; su confianza la siguen depositando en primer grado en actores sociales como los bomberos, la Iglesia, sus propios conciudadanos, la radio, la televisión, y en segunda instancia en los presidentes y el gobierno en un marco explicativo de la tendencia de las nuevas democracias hacia la instauración de formas delegativas y cesaristas de gobierno mientras que las instituciones de la democracia como el Poder Judicial, el Congreso y los partidos políticos registran bajos niveles de confianza. (Latinobarómetro, 2007:

⁸ En la Argentina no hay leyes mordaza pero sí prácticas mordaza. La asignación con criterios políticos de la publicidad oficial, o de las licencias de radio y televisión, la estigmatización por parte del gobierno de la profesión periodística y/o medios de comunicación, la acción obstruccionista de oficinas públicas y organismos de control para condicionar o limitar por razones políticas el ingreso de nuevos medios, comerciales o no comerciales y la inhibición de la competencia son prácticas de aplicación corriente, son todas señales de dichos factores perturbadores (Fernando Ruiz, 2006: 15).

76 - 96). A lo cual se agrega en términos de calidad democrática que se ha registrado la estrecha relación existente entre la satisfacción con los servicios que brinda el Estado y la satisfacción con la democracia (Latinobarómetro, 2007:84).

En este sentido consideramos que para consolidar la creencia en los actores políticos es condición necesaria la transparencia pública, y uno de sus indicadores es la efectividad de la *Accountability vertical mediática* sobre la *Accountability Horizontal*.

También apreciamos en función de la interrelación entre estos dos tipos de *Accountabilities* que se ha creado un espacio social no institucionalizado ocupado por los medios de comunicación donde se produce la reversión de la apatía política ciudadana, y se quiebra su aversión a la exposición ante el poder político permitiendo su participación anónima en la realización de denuncias de casos de corrupción como fuentes del periodismo de investigación.

Asimismo, hemos observado la existencia de dos aspectos contrapuestos de la *Accountability vertical mediática*: por un lado, su operación como una condición necesaria, pero no suficiente, en términos de la consolidación de una visión legalista de la política, propia de los sistemas democráticos.

Por el otro, la existencia un campo de fuerzas entrecruzadas entre la lógica mediática, la *Accountability* y la lógica política. La lógica económica de la competencia mediática descansa en la primicia periodística y, a veces, usufructúa económicamente la libertad de prensa mientras produce efectos políticos y judiciales negativos que afectan la credibilidad democrática. Por su parte, la lógica política promueve descalificaciones en función de oposiciones políticas, separa o promueve funcionarios encargados de la *Accountability horizontal*, y presiona con diferentes recursos a las organizaciones mediáticas para que no realicen denuncias, todo lo cual termina afectando la *Accountability vertical mediática*.

Por ello, dada la complejidad de estos elementos contrapuestos consideramos que el análisis caso por caso se constituye en una primera estrategia de aproximación a este objeto de estudio que reúne como componentes básicos: la operación mediática del ojo público, la visibilidad de los temas de corrupción o actos ilegales, el control accionado por la *Accountability vertical mediática* y su operación final a través de la *Accountability Horizontal*, orientados a explicar el aporte mediático al logro de una efectiva articulación entre transparencia pública y calidad democrática.

Bibliografía citada

- Blanco, Daniela y Germano, Carlos (2005). *20 años de medios & democracia en la Argentina*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung - La Crujía.
- González, Roberto, y otros (2005). "Identidad y actitudes políticas en jóvenes universitarios: el desencanto de los que no se identifican políticamente", en *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen 25, Nº 2, 2005.
- Informe Latinobarómetro 2007, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Kepplinger, Hans Mathias (2007). "Reciprocal effects: Toward a Theory of Mass Media effects on Decision Maker". En: *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 2007; 12; 3.
- Morlino, Leonardo (2007). "Explicar la calidad democrática. ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?". En *Revista de Ciencia Política*, Volumen 27, Nº 2, 2007.
- Noelle Neumann, Elizabeth (1995). *La espiral del silencio, Opinión Pública: nuestra piel social*, Barcelona, Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo.
- Ruiz, Fernando J. (2006). *Indicadores de periodismo y democracia a nivel local en América Latina*, Nº 6, Segundo Semestre 2006, Buenos Aires, CADAL Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Austral.

CONICET