



## ¿Por qué definir como «liberal capturado» el modelo de sistemas mediáticos en América Latina?

MANUEL ALEJANDRO GUERRERO

A partir de la discusión suscitada por el trabajo de Hallin y Mancini (2004) sobre los sistemas de medios comparados en las democracias occidentales, este trabajo profundiza en el análisis teórico sobre la posibilidad de identificar algunas variables comunes que atraviesan a los sistemas mediáticos en América Latina, que ya en un trabajo anterior se habían definido como «liberales capturados». Aquí no solo se revisan, específicamente para América Latina, los límites de algunas de las variables propuestas por Hallin y Mancini y las observaciones que el primero de ellos ha hecho acerca del modelo propuesto, sino que se reflexiona con mayor detenimiento sobre la pertinencia del término «liberal capturado» en relación con la situación en que operan los medios y los retos del periodismo vigilante en América Latina en la estructura mediática tradicional.

**Palabras clave:** Sistemas mediáticos, liberal capturado, clientelismo, América Latina, regulación, sistema político, medios.

En *Comparing Media Systems* (2004), Hallin y Mancini proponen tres modelos ideales de sistemas mediáticos en las democracias consolidadas. Primero, el «pluralista polarizado», cercano a la Europa mediterránea, que mezcla una débil circulación de la prensa, un fuerte paralelismo entre los medios y la clase política, con un grado bajo de profesionalismo y una vocación intervencionista del Estado. Luego proponen el modelo «democrático corporatista»,

MANUEL ALEJANDRO GUERRERO es profesor y director del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores y del Comité Ejecutivo de las Cátedras de la UNESCO en Comunicación. Es doctor en Ciencia Política por el Instituto Europeo Universitario de Florencia y tiene una maestría en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Cambridge.

## Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



cercano a Escandinavia, Alemania, Suiza, Bélgica u Holanda, que combina una amplia circulación de la prensa, una presentación informativa poco politizada, un alto grado de profesionalismo y un Estado regulador eficaz. Por último, proponen el modelo «liberal», casi todo anglosajón, que integra una circulación media, una prensa poco politizada, un fuerte profesionalismo periodístico autorregulado y un mercado dinámico.

América Latina no aparece en estos tres tipos ideales y, aunque en una obra anterior Hallin y Papathanassopoulos (2002) la asemejan con el mundo mediterráneo, habría razones para considerar que existen rasgos, tendencias y elementos para proponer un modelo propio. Esto se sugiere en *The Captured-Liberal Model of Media Systems in Latin America* (Guerrero, 2014), tras comparar variables tanto políticas como mediáticas a partir de las transiciones y los cambios económicos de los años noventa. La propuesta se basa en tipos ideales *weberianos* sin pretensiones normativas y sin prescribir papeles «ideales» de los medios en la vida pública. Se trata, en cambio, de un «tipo ideal» construido con base en las coincidencias en que de hecho operan las variables seleccionadas. Con diversos grados de semejanza frente al tipo ideal, se sostiene que los sistemas mediáticos latinoamericanos pueden definirse como «liberales capturados», pues si bien se fundamentan en principios constitucionales de tipo liberal y en modelos comerciales privados, la efectividad de la regulación mediática y la función de vigilancia del periodismo se vuelven rehenes de los intereses políticos tanto de actores gubernamentales como de la clase mediática. Por ello, no es un término que pretenda abarcar todo tipo de modelos mediáticos en donde exista injerencia de parte de grupos políticos —o del Estado mismo— sobre los contenidos, o en donde los intereses de los dueños determinen la política editorial. En un congreso académico reciente en la Universidad de Columbia para discutir la pertinencia del término *captura* en el ámbito mediático, hemos sostenido que no es posible emplearlo en casos como el de China, donde los medios siempre han estado subordinados al interés político del régimen («no se puede capturar lo que siempre ha estado explícitamente controlado»).<sup>1</sup> Tampoco se aplicaría el término a situaciones en donde, en un mercado relativamente plural, abierto y competitivo, los dueños de ciertos medios ejercieran gran presión sobre la política editorial, pues el modelo propuesto habla de mercados con tendencias a la concentración y a la distorsión regulatoria. Y menos sirve para definir el tipo de presiones que el crimen organizado ejerce sobre el periodismo, pues, si bien se afecta la función de vigilancia, esto responde al ejercicio abierto de la violencia, mientras que el modelo lo relaciona con la estructura misma de los mercados y su simbiosis en relación con el sistema político.

1 El Coloquio «Media Capture in an Age of Political Polarization: Preserving Media Independence» se celebró el 1 de abril en el International Affairs Building de la Universidad de Columbia en Nueva York, organizado por Anita Schiffrin, profesora de la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales, y con la presencia de académicos de 14 países.

Con base en Hallin y Mancini (2004), se comparten dos consideraciones. Primera, si bien existe una interrelación entre los sistemas mediáticos y los políticos —una especie de «coevolución, más que una relación estrictamente causal» (Hallin y Mancini, 2004: 47)—, son las variables de los segundos los que funcionan como «variables independientes», ya que muchas de ellas «se conforman de aspectos profundamente enraizados de las estructuras sociales y culturales» (*ibidem*). Segundo, se debe aclarar que, si bien los sistemas políticos moldean en términos generales a los mediáticos, no es posible encontrar una coincidencia de influencia directa y unívoca entre cada una de las variables políticas y las mediáticas, por lo que resulta ocioso pretender correlaciones rígidas entre las variables.

Además, el modelo propuesto de sistema mediático en América Latina se construye a partir de la forma en que las variables del sistema político ayudan a moldear sobre todo dos ámbitos generales del entorno mediático: la función vigilante de los medios y la efectividad regulatoria. Como ya se ha dicho, este trabajo de pretensión teórica toma en cuenta diversas generalizaciones frente a las que siempre es posible hallar, en países y casos específicos, elementos de divergencia.

El trabajo se divide en cinco apartados. El primero resume las variables, políticas y mediáticas, propuestas por Hallin y Mancini (2004) para estructurar sus tipologías de sistemas mediáticos, y analiza su pertinencia para América Latina. El segundo propone variables políticas propias para América Latina a partir de considerar su contexto particular. El tercero resume y analiza ahora los alcances de las variables mediáticas propuestas por Hallin y Mancini (2004) para la región, y el cuarto establece, en cambio, otras variables mediáticas comunes en América Latina. En pocas palabras, se postula un modelo de sistema mediático «liberal capturado» a partir de la situación en que operan los medios y los retos del periodismo vigilante en América Latina en la *estructura de medios tradicionales*. El quinto apartado discute el término *liberal capturado* a partir del significado de sus componentes, de los actores que participan en su conformación y de las formas de *captura* que se pueden establecer para el caso de América Latina.

### **Política 1: Las variables políticas que inciden en los sistemas mediáticos en democracias consolidadas y su pertinencia para el caso de América Latina**

Hallin y Mancini (2004) establecen tipos ideales de sistemas mediáticos en las democracias occidentales: el liberal, el corporativo democrático y el pluralista polarizado. Para clasificarlos, los autores ofrecen una serie de variables que han identificado como relevantes en la literatura especializada que, desde el sistema político, incide en la conformación de los sistemas mediáticos (Hallin y Mancini, 2004: 46). Estas variables son:

1. La «historia política» entendida en términos del desarrollo democrático de los países, y en términos de si las distintas fuerzas políticas encuentran



## Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



soluciones sin tensar el aparato institucional (en cuyo caso llaman moderado) o si hay constantes tensiones que ponen en entredicho a los gobiernos y/o a las instituciones (al que llaman polarizado).

2. El «tipo de gobierno» considerado a partir de su conformación, mayoritaria o de coalición. El primero implicaría mayor concentración del poder, mientras que el segundo posibilitaría la generación de pactos y coaliciones.
3. Los tipos de «representación de intereses» en la arena política con tendencias de corte más individual (liberal) o más colectivo (corporativista).
4. La tendencia en la vida pública y los procesos políticos hacia el predominio de la legalidad y la racionalidad o bien hacia las relaciones de tipo clientelista y de cierta informalidad.
5. La tendencia del papel del Estado en la economía y en la vida social, ya sea hacia el dirigismo —uno de cuyos resultados puede ser el Estado de bienestar— o hacia la libre acción de las fuerzas del mercado.

Con base en estas variables propuestas por Hallin y Mancini (2004), ¿qué decir de América Latina? Si bien algunas resultan pertinentes para definir un modelo particular para esta región, es necesario recurrir a otras variables, así como discutir perspectivas complementarias. Así, en cuanto a la *historia política* en América Latina, en general, es quizá más importante concentrarse en los cambios a partir de las transiciones de los años ochenta que han conducido a modelos que, de una u otra forma, han deslegitimado el autoritarismo. Más aún, el arribo de nuevos actores políticos postransitorios se acompaña de un discurso favorable tanto a la democracia electoral, donde la competencia por el voto desempeña un papel central, como a las reformas económicas neoliberales que promovieron la desincorporación de activos públicos, la privatización y el libre mercado. Estos factores han delineado de forma muy clara el horizonte en los medios tradicionales en la región.

La variable *tipo de gobierno* se ha descartado, visto que en América Latina los sistemas políticos son todos presidenciales (ver Albuquerque, 2012; 2013). En cuanto a la variable sobre *racionalidad o clientelismo*, resulta de la mayor importancia, pues, como se discute más adelante, el clientelismo ha sido una de las formas más arraigadas y persistentes en que los grupos de poder —dentro y fuera del aparato público y gubernamental— se han relacionado con diferentes sectores sociales a lo largo de la historia en América Latina.

Por su parte, la variable acerca de las tendencias hacia el *liberalismo o el corporativismo* muestra las contradicciones inherentes a la región y sobre ella es necesario reflexionar con cierto detenimiento. Históricamente, la representación y la intermediación de intereses de tipo corporativista han tenido presencia en América Latina al grado que algunos autores como Howard Wiarda (1981) han hablado de una «tradicción corporativista» propia que moldea diversos aspectos de la vida pública, desde la política a la cultura. Pero ¿qué es el corporativismo? Schmitter (1974: 86) lo define en términos de la relación Estado-sociedad como

un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o consentidas (cuando no creadas) por el Estado, investidas de un monopolio representativo deliberado en sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos lineamientos impuestos, sugeridos o simplemente reconocidos por el Estado en la selección de los líderes y en la articulación de demandas y apoyos».



En cualquier caso, el corporativismo se ha definido, sobre todo, a partir de una forma de relaciones entre el Estado y los intereses organizados de la sociedad. Para el caso de América Latina, Collier y Collier (1977) subrayan tres aspectos a través de los cuales se establecen esas relaciones al decir que «un sistema de representación de intereses se define como corporativista en la medida en que se caracteriza por un patrón de *estructuras* de representación fomentadas por el Estado (*state structuring of representation*) que produce un sistema de asociaciones de intereses oficiales, aceptadas, no competitivas organizadas en agrupaciones funcionales legalmente constituidas; en la medida en que estas asociaciones reciben *subsidios* del Estado, y en la medida en que existe un *control* explícito del Estado sobre sus liderazgos, articulación de demandas y dirección interna (p. 493. Cursivas en el original. Traducción propia).

Schmitter (1974) se refiere a este tipo de corporativismo como uno de tipo «estatal». Lo interesante es precisamente que el auge en el uso del término se relaciona, en primer lugar, con el periodo del autoritarismo en la región. Como señala Collier (1995), el concepto se adoptó a partir de los años setenta por parte de académicos que identificaron patrones de desarrollo político en la región distintos a los del pluralismo liberal, en muchos casos vinculándolos con el autoritarismo de la época. De hecho, en un texto clásico sobre el tema, diversos autores coinciden en definir una parte de la realidad política de la región a partir de este concepto e incluso lo replantean como «autoritarismo corporativo» (Malloy, 1977). En segundo lugar, el corporativismo se ha referido a la relación entre las estructuras estatales y, principalmente, las organizaciones laborales.

Por lo anterior, el empleo del concepto *corporativismo* corre el riesgo de confundir contextos como los de Europa central o meridional con los de América Latina. Mientras que en los primeros tiende a predominar un tipo de estructuración de intereses «desde abajo» o «societal» (como lo define Schmitter) en donde los grupos se organizan de forma autónoma o negociada con el Estado y le exigen su reconocimiento, en América Latina el panorama no es tan claro, pues si bien al hablar de ciertos sectores laborales tiende a predominar la estructuración, el subsidio y el control estatal de las organizaciones, sobre todo en el período autoritario, cuando se hace referencia a otros sectores —como los empresarios, por mencionar un ejemplo— o a otros momentos —los periodos postransitorios, por referirnos a otro—, el concepto pierde nitidez. Los

## Infoamérica

Revista Trimestral de Comunicación



Indicadores mediáticos-culturales | 11 • 2017

grupos de empresarios más fuertes siempre fueron capaces de mantener cierta autonomía y de negociar favorablemente sus intereses frente al aparato estatal en los momentos autoritarios incluso en los países con mayores grados de intervencionismo gubernamental, como México, Argentina o Brasil. Asimismo, desde los años ochenta la mayoría de los países ha transitado desde diferentes formas y grados de autoritarismo, deslegitimándolo, hacia sistemas más plurales (Malloy y Seligson, 1987) apoyados en discursos que en lo político enfatizaban la democracia liberal –el voto, los partidos, la competencia– y en los mercados la competencia y la apertura, en un espíritu contrario al del corporativismo. En los hechos, este discurso de las nuevas élites políticas —muy bien recibido por algunos de los grupos más poderosos de las tradicionales élites económicas— ha coexistido con prácticas de tipo corporativista en ciertos aspectos de la vida social, pero ya no forma parte del discurso dominante, como antes. Así, mientras el corporativismo sobrevive en algunos ámbitos, en otros se ha derrumbado por completo. Por tanto, habría que cuestionar la idea de que hubo un corporativismo dominante extensivo a todo tipo de relaciones entre un aparato estatal fuertemente *consolidado* y el grueso de los intereses sociales organizados, como también la de una cultura corporativista exagerada, sin dejar de reconocer que lo que sí hubo –y hay todavía—son prácticas políticas de tipo corporativista en relación con ciertos grupos y organizaciones.

Y he aquí una de las diferencias centrales entre el corporativismo de la Europa central y mediterránea y el latinoamericano: el grado de consolidación de las estructuras estatales. Mientras en Europa es posible hablar de claras tendencias hacia modelos corporativistas (sobre todo societales, pero también en ciertos casos estatales) con base en la existencia de estructuras estatales consolidadas y de un grado alto de institucionalización del conflicto político, en América Latina, si bien hay ejemplos muy claros de corporativismo estatal, sobre todo durante los periodos populistas y autoritarios, la política pos-transitoria desde los años ochenta ha dejado ver que más que una tradición corporativista profunda y extensa, lo que ha habido son prácticas políticas corporativistas frente a ciertos sectores, pero a partir de estructuras estatales más frágiles y con menores grados de institucionalización del conflicto político y del acuerdo sobre la competencia por el poder. En pocas palabras, la capacidad de imponer relaciones de tipo corporativista en América Latina ha dependido menos de la existencia de estructuras estatales consolidadas con altos grados de institucionalización del conflicto político, que de coaliciones de actores políticos poderosos. Esta mayor fragilidad institucional ayuda a explicar, por ejemplo, tanto la precariedad de los sistemas de partidos, como la relativamente baja efectividad de los sistemas de rendición de cuentas. En gran medida, entonces, con sus claras excepciones, el desarrollo de la vida política ha dependido más de coaliciones exitosas alrededor de actores poderosos que del funcionamiento regular de la solidez institucional.

De este modo, en términos de las variables tendencias hacia el *liberalismo* o el *corporativismo* que Hallin y Mancini (2004) emplean para las democra-



cias consolidadas, lo que se encuentra en América Latina, sobre todo a partir de las transiciones y del surgimiento de un discurso democrático liberal y de economía de mercado, es un mosaico complejo en donde, dependiendo de temas y sectores, en un mismo país predominan tendencias hacia uno u otro, y donde ni el corporativismo termina de evanecerse, ni el liberalismo de arraigar —ni hay necesariamente voluntad para que ello ocurra—. Puede haber entonces, por ejemplo, regulaciones inspiradas en un espíritu liberal de apertura y competencia, que conviven con prácticas de tipo corporativista (con las diferencias ya señaladas frente al corporativismo europeo) que las vuelve, en términos concretos, inaplicables.

Finalmente, tanto las tendencias hacia el clientelismo como las contradicciones de la «tradición corporativista» terminan por condicionar la quinta variable del sistema político que proponen Hallin y Mancini (2004): *el papel del Estado*. En América Latina, durante los periodos del populismo y de los autoritarismos, el intervencionismo estatal es muy claro en diversos ámbitos de la vida social y económica, donde los esquemas clientelistas y las políticas corporativistas, si bien parten de una lógica de intercambios de beneficios por apoyo entre actores políticos (dentro y fuera del gobierno y de esquemas formales) y grupos, organizaciones y sectores sociales y económicos, al mismo tiempo sirven como mecanismos de control. A partir de los años ochenta, las transiciones desde los autoritarismos enmarcadas en discursos de democracia liberal y de mercados no terminaron por reemplazar los intercambios clientelistas, ni del todo a las prácticas políticas corporativistas. Como se argumenta más adelante, en muchos casos, el arribo de nuevos actores políticos en contextos postransitorios no garantizó acuerdos políticos conducentes a fortalecer lo que en muchos casos eran nuevos andamiajes institucionales basados en la responsabilidad política, la transparencia, la rendición de cuentas, la efectiva impartición de justicia y el Estado de derecho. En un contexto mundial de caída del comunismo, de globalización y de revoluciones tecnológicas, los nuevos actores políticos impulsaron proyectos, programas y acciones que, dependiendo de los ámbitos y los contextos, se apegaron al liberalismo, al neoliberalismo e, incluso, al populismo, manteniendo frecuentemente al clientelismo como denominador común. Entonces, ¿qué variables políticas serían comunes para un modelo mediático en América Latina?

## **Política 2: Las variables políticas que inciden en el modelo mediático de América Latina**

Este apartado presenta tres variables del sistema político un tanto distintas de las propuestas por Hallin y Mancini (2004) que han llegado a tener mayor incidencia en la conformación de un sistema mediático postransitorio para el caso de América Latina.

## Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



### A) La historia política posttransitoria: el grado de relación entre nuevas élites políticas y élites mediáticas tradicionales

Durante los autoritarismos, los gobiernos actuaron con un doble rasero frente a los medios: por un lado, persiguiendo al periodismo crítico y, por el otro, manteniendo relaciones cercanas con los dueños de los medios más establecidos, a quienes, no pocas veces, favorecieron con protecciones, subsidios y contratos (Waisbord, 2000). Sin embargo, los grupos políticos que conformaron los gobiernos posautoritarios que llegaron durante los años ochenta y noventa, al reconocer, al menos *de jure*, la existencia de garantías fundamentales (como los derechos de expresión, de prensa y de propiedad), restaron toda legitimidad a la violencia directa o a la censura abierta, recurrente y explícita, desde el poder. Sin embargo, la llegada de nuevos grupos políticos arropados en el discurso de la democracia liberal y el mercado ha supuesto el establecimiento de relaciones de cercanía, en diferentes grados, formales e informales, con una clase mediática ya existente en los distintos países (Guerrero y Márquez Ramírez, 2014). Esto también ha significado aceptar condiciones favorables a un *establishment* mediático que no ha beneficiado necesariamente el pluralismo mediático en la región. Se trata, pues, de una clase política posttransitoria que ha buscado acomodarse con una añeja clase mediática con la que, si bien se han logrado arreglos y beneficios mutuos, la relación no ha estado siempre libre de conflictos (Santos Calderón, 1989; Lima y Lopes, 2007).

Frente a esa clase política ha ido surgiendo otra que ha cuestionado el modelo democrático centrado exclusivamente en la arena electoral y ha propugnado un papel más activo del Estado en la vida pública. Este clase política ha llegado al poder o bien *por fuera* de los canales tradicionales (Venezuela o Bolivia), o bien, una vez alcanzado el poder, asumiéndose como reformistas en beneficio del *pueblo* frente a sistemas a los que califican como oligárquicos o conservadores (Ecuador o la Argentina de Cristina Fernández). En su trabajo sobre el populismo en América Latina, Susanne Gratius explica que en el caso de estos países —a los que podría sumarse la Nicaragua de Ortega— es posible identificar una «tercera ola» de populismo en la región, caracterizada esta vez por sus tonos de izquierda (a diferencia de otras épocas) y que, al responder al desafío de una creciente crisis tanto de la democracia como del Estado, tienden a «debilitar a la primera y fortalecer al segundo» (Gratius, 2007: 1). En todo caso, resulta evidente el intento de estos grupos políticos encabezados por Hugo Chávez, Daniel Ortega, Evo Morales, Rafael Correa o Cristina Fernández de Kirchner por recomponer y replantear alianzas y vínculos del sistema político con los grupos sociales y económicos. Sus constantes llamados a construir democracias «radicales», «participativas» o «directas» es ejemplo de ello (p. 5). En este sentido, el uso intensivo de Twitter no fue casual en el gobierno de Cristina Fernández, al tiempo que renegaba de los medios *tradicionales*.

En esta recomposición de los vínculos con los grupos de la clase mediática, los políticos han buscado restablecer mecanismos de control so-



bre ellos —directos, como el otorgamiento de licencias y la publicación de nuevas leyes, e indirectos, como el retiro de la publicidad gubernamental y la exhaustiva revisión fiscal sobre las empresas mediáticas— y/o a generar condiciones para que aparezcan nuevas organizaciones mediáticas leales a los grupos gobernantes (Waisbord, 2013; Guerrero y Márquez Ramírez, 2014). Lo que es posible decir en estos casos es que, cuando la clase política se percibe como *outsider* y comparte la visión populista, la evidencia supone que intentará reconstruir (velada o abiertamente) mecanismos de control sobre los grupos y los espacios de poder social y económico del *establishment*, o bien generar condiciones para que nuevos grupos leales se incorporen a este, ya sea vía la reversión de la desregulación (Argentina, Ecuador o Bolivia) o vía la gestación de actores mediáticos advenedizos y leales (Venezuela y Bolivia).

### *B) La tendencia hacia el clientelismo y los espacios de informalidad*

Históricamente, la conformación de los estados en América Latina ha descansado, en mayor o menor medida, en formas de clientelismo político (Strickon y Greenfield, 1972). Si bien ha habido importantes reformas administrativas, algunas orientadas incluso hacia la profesionalización del servicio público, en general sigue siendo posible hallar en la región fuertes tendencias por parte de los grupos políticos a establecer relaciones de tipo clientelista con diferentes sectores sociales y económicos (Pfoh, 2005). Una de las principales consecuencias del clientelismo es que, al ser un espacio privilegiado de negociación e intercambio, afecta a la efectividad de los marcos legales, normativos y regulatorios (Eisenstadt y Roniger, 1984; Corzo Fernández, 2002). El recurso del clientelismo lo emplean tanto los grupos políticos con discurso democrático electoral y de mercado, como los grupos políticos de corte populista —o los que los combinan, como Menem en Argentina.

En el caso de los medios, el clientelismo los inserta directamente en el proceso político, al permitir a sus dueños aliarse con grupos políticos particulares, utilizar sus propias organizaciones para intervenir en la política (desde los procesos electorales, por ejemplo, hasta incluso capturar al órgano regulador, o sentar en los congresos a su exempleados, como en México) y utilizar sus relaciones para reducir o evitar los efectos inconvenientes de la regulación. Además, el clientelismo contribuye a obstaculizar el desarrollo de prácticas informativas profesionales. Para Hallin y Papathanassopoulos (2002), el clientelismo define la relación entre los medios y el sistema político en América Latina. En México esto es muy notorio en la forma en que la televisión privada reporta sobre ciertos hechos y figuras políticas, o en la incapacidad del Estado de sancionar ante faltas; en Colombia, como en buena parte de Centroamérica, se nota en las alianzas que han surgido





entre los grupos políticos y mediáticos de forma directa. De nuevo, citando a Hallin y Papathanassopoulos (2002), «la persistencia de una cultura en donde la evasión de la ley es común da oportunidad a la imposición de intereses particulares: los gobiernos pueden ejercer presión al aplicar la ley selectivamente, y los medios pueden hacerlo a su vez al amenazar con exponer también en forma selectiva los malos manejos de la autoridad» (p. 13, traducción propia).

### C) Reformas hacia la desregulación y el mercado y sus reacciones.

A partir de los años ochenta, América Latina se adhiere a un proceso global de reformas de mercado (Gwynne y Kay, 2004). Con diferentes grados de cuidado, los países abrieron sectores y ámbitos antes regulados, exclusivos del Estado, o que se hallaban en manos solo de inversionistas locales. En este sentido, si bien algunos países procuraron mantener el control sobre sectores estratégicos frente a una apertura indiscriminada, como Brasil, otros, por el contrario, implementaron reformas profundas orientadas hacia la liberalización, la privatización y la desregulación, como Argentina o México (Haggard y Kaufman, 1995). En el caso de los medios resulta interesante que estos procesos de desregulación, en casi todos los países de América Latina, terminaron por favorecer procesos de concentración corporativa, propiedad cruzada en distintos tipos de medios y expansión de las empresas mediáticas existentes (Mastrini y Becerra, 2006).

Hallin y Mancini (2004), al analizar la liberalización del mercado mediático de los países mediterráneos, encuentran que estas políticas implicaron el retiro del Estado de forma tan descuidada y abrupta que la definen como un proceso de «desregulación salvaje». <sup>2</sup> En América Latina, se pueden ver patrones semejantes de privatización y desregulación desde los años ochenta (Albarrán y Chan-Olmsted, 1998) impulsados por los nuevos grupos políticos postransitorios, que terminaron por favorecer, no mercados más abiertos y plurales, sino una mayor expansión de grupos corporativos predominantes (Fox y Waisbord, 2002; Becerra y Mastrini, 2010). Esto ha favorecido a una élite mediática relativamente conservadora que, lejos de haber cambiado, terminó por hallar mejores condiciones de acumulación y concentración ante reglas que, o bien han ido desapareciendo o bien han terminado por ser inaplicables.

En algunos casos, como reacción ante los excesos de los procesos de privatización y liberalización, han llegado al poder otros grupos que se presentan como *outsiders* o como «reformistas» a favor de los sectores populares. Son los casos de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y la Argentina de Cristina Fer-

<sup>2</sup> El término «desregulación salvaje» lo toman los autores de Nelson Traquina («Portuguese Television: the Politics of Savage Deregulation», en *Media, Culture & Society* 17/2, 1995) al referirse a la forma tan abrupta y profunda en que de pronto se inició el proceso de liberalización en los medios portugueses.



nández, donde ha habido una reacción de sus clases políticas contra ciertos excesos percibidos de las políticas de liberalización. Sin embargo, viendo los resultados de la intervención gubernamental, sería posible sostener que estos *outsiders* y reformistas no han buscado acabar con los modelos de mercado, aunque tampoco han pretendido hacerlos más independientes y plurales. Lo que sí han hecho es establecer diferentes mecanismos de control sobre estos medios, no siempre para aplicarlos, sino para forzar la colaboración y los acuerdos favorables.

### Medios 1: Las variables mediáticas en democracias consolidadas y su pertinencia para el caso de América Latina

En los modelos de Hallin y Mancini (2004), las cinco variables políticas que presentan afectan, en principio, a cuatro aspectos que según los autores son fundamentales para la conformación de los tipos de sistemas mediáticos en las democracias occidentales consolidadas (Cuadro 1): la estructura de los mercados, el paralelismo político, la profesionalización y el papel del Estado en los medios.

1. Por *estructura de mercados* se refiere tanto a la penetración y el alcance de la prensa escrita, como a la orientación —pública o comercial— de la radiodifusión.
2. Por *paralelismo político* se entiende el grado de coincidencia ideológica entre los medios (y los periodistas) y la clase política —lo que puede generar tendencias hacia la editorialización de la información, el partidismo y una pluralidad (externa) de medios ideológicamente comprometidos y partidistas.
3. Por *profesionalismo* se entiende el grado de autonomía del periodismo frente a intereses políticos y corporativos, la existencia de lineamientos deontológicos que guíen las buenas prácticas del ejercicio periodístico y una orientación para servir el interés público en los temas que se cubren. Contraria al profesionalismo, Hallin y Mancini (2004) plantean la instrumentalización como «control de los medios por actores externos —partidos, políticos, grupos o movimientos sociales o actores económicos en busca de influencia política— que los utilizan para intervenir en el mundo de la política» (2004: 37). Si bien los autores aclaran que utilizan el término para referirse a la «instrumentalización política», aceptan que puede haber también una instrumentalización comercial (desde el *product placement* hasta el sesgo editorial publicitario).
4. Finalmente, por el *papel del Estado* se plantea el grado de intervención en el sistema mediático, desde la conformación de modelos públicos o comerciales y las garantías de libertad de prensa, hasta las posibilidades de censura, pasando por los subsidios a los medios.



Cuadro 1: Modelos de sistemas mediáticos en democracias consolidadas

	Pluralista polarizado	Corporativista Democrático	Liberal
Estructura de los mercados mediáticos	Baja circulación; prensa de élites. (Menos Francia).	Alta circulación de prensa; orientación de masas.	Circulación media; orientación de masas y comercial.
Paralelismo político	Fuerte paralelismo (comentario y editorialización). Pluralismo externo.	Ha transitado de ser prensa partidista a ser de mercado. Pluralismo.	No hay paralelismo; pluralismo interno.
Profesionalización	Débil profesionalismo; instrumentalización	Fuerte profesionalismo; Autorregulación institucional. Servicio público.	Fuerte profesionalismo. Autorregulación, pero no institucionalizada.
Papel del Estado en los medios	Fuerte intervención. Desde subsidios a censura; desregulación tardía y salvaje (menos Francia).	Fuerte intervención. Subsidios y fuerte tradición de servicio público, pero con garantías de libertad de prensa.	Dominio de Mercado, excepto por la radiodifusión en Gran Bretaña e Irlanda.

Fuente: Autor con base en Hallin y Mancini (2004: 67)

Ahora bien, ¿qué decir para el caso de América Latina a partir de estas variables? Sobre la *estructura de mercados*, es de notar primero que, desde su aparición en el siglo XX, la prensa escrita moderna en América Latina, organizada bajo esquemas privados comerciales, ha funcionado más para intermediar intereses entre las élites políticas y económicas que como canal informativo para el grueso de la sociedad o como vigilante frente al abuso de poder. Características comunes a casi toda la región, con excepciones en distintos momentos en Argentina, Uruguay y Chile, es la poca penetración de la prensa informativa en términos de lectores y el número relativamente alto de publicaciones (en relación con sus lectores). La escasez de lectores se ha compensado con su importancia: se trata de los sectores sociales más privilegiados vinculados a los centros de toma de decisiones. Ante mercados de lectores y de consumo limitados —a diferencia de la prensa de nota roja, amarillista y deportiva—, en la mayoría de los casos, la estructura comercial de la prensa noticiosa latinoamericana ha tenido poca capacidad para sobrevivir únicamente de suscriptores y de la publicidad comercial. Desde el inicio recibió recursos públicos —frecuentemente canalizados de forma discrecional.

La radiodifusión también se desarrolló desde el principio bajo modelos comerciales privados amparados en legislaciones y regulaciones que en teoría garantizaban las libertades de expresión y de prensa y, enfocados, como en el caso estadounidense, fundamentalmente al entretenimiento. Es interesante notar que, en un buen número de países, el inicio de la expansión televisiva en las décadas de los años sesenta y setenta tuvo lugar en los periodos más



evidentes de los autoritarismos, de los cuales en no pocas ocasiones recibieron apoyo decisivo para su expansión corporativa, como los casos de Globo en Brasil o Televisa en México. Es el caso también de grupos que consolidaron su posición dominante en la prensa, como El Mercurio y Copesa en Chile, o que iniciaron en la prensa y luego se expandieron a otros medios, como Grupo Clarín en Argentina. En cuanto a sus contenidos, se han enfocado esencialmente al entretenimiento y, al menos hasta las primeras décadas del siglo XXI, han gozado del mayor alcance y penetración entre la población. Han sido los auténticos medios de masas, a pesar de que hoy ese lugar va quedando cuestionado por las plataformas digitales.

En cuanto al *paralelismo político*, si bien hay autores que consideran el concepto para América Latina (Rodríguez Arechavaleta y Moreira, 2011), es importante hacer algunas precisiones. En la Europa mediterránea, sobre todo Francia, en la que Hallin y Mancini (2004) se inspiran para emplear el término, el desarrollo de una prensa partidista va de la mano con las luchas por los derechos políticos en el siglo XIX en un contexto de gran polarización que marcó la vida pública francesa (la caída de la monarquía de Orleáns; los disturbios de 1848 y la segunda República; el bonapartismo; la derrota ante Prusia; la Comuna de París, etc.). Así, las relaciones entre las fuerzas políticas organizadas y la prensa (y los periodistas), las filiaciones políticas de los mismos periodistas y la fuerte ideologización entre los públicos favorecieron la producción de contenidos mediáticos intensamente politizados. Si por influencia francesa se extendió este modelo de prensa en el resto de la Europa mediterránea, ello obedeció también a que desde finales del siglo XIX estas sociedades ya presentaban claras divisiones ideológicas que posteriormente darían lugar a asociaciones, movimientos y partidos. No es casual que tanto Francia como Italia hayan tenido los partidos comunistas más grandes en Occidente a la par de agrupaciones de derecha ferozmente militantes. El común denominador aquí es la eventual consolidación de aparatos estatales con crecientes capacidades de administración, gestión y rectoría —no libres de intervencionismo—. Por tanto, el paralelismo político de los medios del sur de Europa —visible en sus contenidos— es producto de la cercanía ideológica entre periodistas, audiencias y partidos en contextos de estados relativamente fuertes.

En América Latina, para empezar, los propios sistemas de partidos han sido históricamente frágiles y, en muchas ocasiones, dependientes de figuras políticas fuertes del momento. Es de notar también que algunos de los partidos políticos más perdurables, como el PRI en México, el peronista en Argentina o el APRA del Perú, han funcionado más como maquinarias de gestión de conflictos que como partidos políticos en el sentido moderno del término, recurriendo más a lo que Linz (1974) llama «mentalidades flexibles» que a principios ideológicos. Incluso en el periodo postransitorio en América Latina, la arena política no ha logrado consolidar sistemas de partidos, sino que se ha definido por coaliciones electorales que aparecen alrededor de

## Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



Indicadores mediático-culturales | 11 • 2017

figuras políticas fuertes para desvanecerse tras la derrota o la sucesión. Así, salvo en momentos y coyunturas específicas —por ejemplo, durante los periodos de Perón en Argentina, Vargas en Brasil, Cárdenas en México, Allende en Chile, Haya de la Torre en Perú o del sandinismo en Nicaragua, por citar episodios significativos—, el alineamiento del periodismo con los grupos de poder ha carecido de contenido abiertamente ideológico. Esto no significa que los periodistas en América Latina no se asuman —como sucede en la Europa mediterránea— como «mediadores» entre la sociedad y el sistema político (Albuquerque, 2005) e incluso como «guías» para el pueblo (Márquez Ramírez, 2012), o que dejen de considerar su ejercicio periodístico como actividad política. En el otro extremo, con estructuras mediáticas conservadoras, algunos de los principales periodistas y columnistas asumen hoy día un *pragmatismo de mercado* para disfrazar opiniones y tendencias favorables al *statu quo* sin reconocer afinidad ideológica con un grupo político o partido específico. De este modo, si bien puede haber un periodismo politizado en América Latina como en la Europa mediterránea, no se puede hablar de paralelismo político en los mismos términos, pues muy raras veces ha existido una relación orgánica entre medios y partidos políticos, ha sido excepcional el periodista de abierta militancia partidista y, algo muy importante, no ha habido públicos amplios definidos por clivajes ideológicos evidentes.

En cuanto a la variable sobre *profesionalismo o instrumentalización*, la dicotomía que plantean Hallin y Mancini (2004) resulta de lo más pertinente para el caso de América Latina, por lo que se analiza esta dimensión con detenimiento en apartados subsiguientes. Ahora bien, por lo que toca al *papel del Estado*, los autores citados entienden su grado de intervención en el sistema mediático a partir de la existencia de un corpus legal que establece las libertades y los derechos de comunicación, sus límites, las formas de financiación mediática, los modelos comerciales, comunitarios, sociales o públicos, y demás. El mayor o menor grado de intervención en cada uno de los tres modelos que plantean Hallin y Mancini (2004) se explica con base en marcos regulatorios y en capacidades del Estado que lo facultan y obligan a actuar —con mayor o menor efectividad y eficacia—, pero de modo sistemático y formal. Esto lleva implícito la existencia de un Estado que descansa en un entramado legal e institucional relativamente coherente, predecible, cuando no también efectivo y eficaz, incluso en los casos de la Europa mediterránea —históricamente más intervencionista, aunque con una reciente «desregulación salvaje» (Hallin y Mancini, 2004: 44).

En el caso de América Latina, el grado de intervención del Estado en los ámbitos mediáticos y de la comunicación no se explica solamente con base en los marcos legales y las facultades con las que se dota al Estado. De hecho, en muchos casos, la capacidad de acción e intervención del Estado en América Latina no ha derivado de los mandatos legales, sino de la fuerza de las coaliciones políticas alrededor de actores y figuras clave que alcanzan el poder. La fuerza de las coaliciones y los grupos en el poder, el grado de cercanía entre estos grupos y las clases mediáticas y el clientelismo explican mejor,



en la mayoría de los casos, el papel que efectivamente desempeña el Estado en los sistemas de medios en la región, más allá de los discursos liberales o populistas.

## Medios 2: Las variables mediáticas para el caso de América Latina

En el caso de América Latina se sugiere que las tres variables políticas explicadas anteriormente —el grado de cercanía entre las clases políticas y mediáticas, el clientelismo, y las reformas de mercado y sus reacciones— contribuyen a delinear un modelo general de sistema mediático, con sus naturales diferencias por caso, a partir de su impacto sobre dos ámbitos fundamentales para el desarrollo del régimen mediático y de las condiciones generales que enmarcan el desempeño periodístico. Estos ámbitos son la efectividad regulatoria y la instrumentalización de la *función vigilante* del periodismo.

### I. La efectividad regulatoria

Con base en una tradición legal que, al menos en el papel de las constituciones latinoamericanas, ha pretendido garantizar los derechos y las libertades individuales, el espíritu que desde principios del siglo XX animó la aparición de los medios de comunicación masiva ha sido el de la libertad de expresión, de la libertad de prensa y de la libertad de empresa. En principio, tanto la prensa escrita como la radiodifusión se han desarrollado bajo esquemas comerciales privados y, salvo casos excepcionales y muy específicos —en Chile, Colombia, Brasil y México—, no ha habido un modelo de radiodifusión pública realmente fuerte tal y como sucedió en Europa. Desde el inicio, el modelo a seguir en América Latina ha sido el estadounidense.

Sin embargo, como ya se discutió anteriormente, ni los mercados publicitarios ni los de suscriptores y ventas al público han logrado sostener por sí solos el desarrollo de las ofertas mediáticas. Si bien la coincidencia de los procesos de democratización electoral y las reformas neoliberales de mercado desde fines de los años ochenta propiciaron condiciones favorables a la concentración de la propiedad mediática por parte de consorcios que ya de por sí eran importantes —Televisa, Globo, las empresas de Ángel González, El Tiempo o Grupo Clarín, solo por citar algunos—, su poder no se ha traducido necesariamente en gestar un entorno mediático más plural, vigilante y autónomo, sino en procurar aún mejores condiciones de acumulación gracias a la cercanía con las élites políticas y al clientelismo predominante.

Uno de los aspectos más evidentes de esta situación es el de la regulación mediática. Las reformas neoliberales en América Latina se fundamentaron, como en el resto del mundo, en esquemas de privatización y desregulación que, en el contexto de clientelismo y cercanía entre políticos y medios, han



resultado en baja efectividad regulatoria. Esto es notable tanto en la irregularidad de la aplicación de los marcos legales, como en los huecos legales para conformar mercados mediáticos más abiertos y plurales. Así, la combinación de las tres variables del sistema político mencionadas arriba favorece una regulación poco efectiva en impedir, entre otras cosas, las tendencias hacia la concentración en los mercados mediáticos, la discrecionalidad en el gasto público publicitario, la colonización de estructuras mediáticas por parte de la clase política y de espacios políticos por la clase mediática y hasta la captura de espacios regulatorios por parte de grandes grupos mediáticos. Veamos estos aspectos.

### *1.1. Tendencia hacia la concentración de los mercados mediáticos*

Las élites políticas posttransitorias no intentaron generar cambios fundamentales en los esquemas de propiedad en los medios de comunicación, por lo que, en gran medida, las élites mediáticas tradicionales mantuvieron sus espacios. Más aún, los procesos de liberalización económica beneficiaron a las empresas en dos sentidos: aprovecharon mejor la tecnología y consolidaron su posición de mercado (frente a clientes y competidores). Es decir, las empresas fueron ofreciendo más servicios, pero no necesariamente surgieron mercados más plurales. Asimismo, aparecieron más canales, pero la mayoría ofrecidos por las mismas corporaciones.

Una de las características del sistema de medios en América Latina es que, con la privatización y la desregulación, se produjo una serie de modificaciones legales que, si bien mantiene la potestad del Estado en el otorgamiento de licencias para radio y televisión, en la práctica ha permitido la consolidación de grandes imperios mediáticos. En la mayoría de los países, se ha consolidado una industria mediática en manos de élites locales (algunos casos de excepción se encuentran en Centroamérica, Perú, Paraguay y recientemente en Uruguay, e incluso se puede hablar de casos de penetración selectiva de capital extranjero, como Colombia o México),<sup>3</sup> que ya participaban en ella desde antes de las transiciones. En otro trabajo se ha detallado la situación de concentración mediática en varios países de la región (Guerrero, 2014).

En términos generales, los grandes grupos de comunicación han aprovechado la reducción del papel del Estado y las ambigüedades o la falta de leyes antimonopolio, distorsionando los propios mercados. Becerra y Mastrini (2010: 10) estiman que estos grupos son dueños de las unidades de producción, almacenamiento, comercialización y distribución de más del 80% de los contenidos, mientras que el dominio de mercado por parte de grupos oligo-

<sup>3</sup> En Guatemala, quien ha ejercido el predominio del mercado de la televisión es un empresario de origen mexicano, Ángel González (dueño de los canales 3, 7, 11 y 13), y que también posee estaciones en Nicaragua (Canal 10 y socio mayoritario del 4), Costa Rica (tres señales en Repretel), Paraguay (Canal 9), Perú (dueño de ATV), Chile (Red tv) y en 2009 adquirió diez emisoras de radio en Uruguay.



pólicos en la región alcanzó en 2000 un índice de 0,77 (siendo 1 el valor más alto y 0 el más bajo), para 2004 se elevó a 0,82 (p. 13). Para estos autores, la causa está en la debilidad del poder público para imponer reglas del juego que generen mayor pluralidad externa y diversifiquen el acceso a la titularidad de licencias, en la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos y en la ausencia de proyectos mediáticos alternativos que maticen la visión de los medios como una industria estrictamente comercial. No obstante, también se puede pensar de otro modo: la falta de aplicación de las reglas y la ausencia de proyectos mediáticos alternativos es resultado de la conveniencia creada por la cercanía entre las propias élites y por el clientelismo. Un aspecto de ello, como ya se ve a continuación, es precisamente la falta de transparencia en la publicidad gubernamental.

### 1.2. Gasto publicitario gubernamental discrecional en medios

En América Latina muchos medios sobreviven por la publicidad oficial. El tema ha sido tratado con preocupación en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.<sup>4</sup> Al respecto, Silvio Waisbord comenta que,

a pesar del desarrollo de los medios bajo esquemas de mercado y comerciales, la propaganda gubernamental sigue siendo una fuente sustancial de ingresos, particularmente en países con mercados publicitarios pequeños. Así, funcionarios y políticos cortejan a los medios buscando una cobertura favorable, al tiempo que los medios cercanos al poder obtienen beneficios económicos tales como mayor inversión publicitaria pública, apoyos fiscales, permisos de importación y licencias para transmitir. Los medios, más que identificarse y funcionar como voceros orgánicos de los partidos, ofrecen apoyos coyunturales a los gobiernos y las administraciones en turno (Waisbord, 2008: 4. Traducción propia).

Es importante considerar que las élites políticas postransitorias llegaron en un momento en el que la comunicación, las relaciones públicas y el marketing cobraban cada vez mayor importancia luego de la caída del llamado «socialismo real». Y ello coincidió con reformas económicas que posibilitaron el uso indiscriminado de recursos públicos en «comunicación» con pocas obligaciones de transparencia.<sup>5</sup> En este nuevo escenario, los medios se vuelven instrumentos cruciales en la búsqueda y la preservación del poder, lo que conduce a

<sup>4</sup> CIDH. Informe Anual 2003. OEA/Ser. L/V/II.118. Doc. 70, 29 de diciembre de 2003, volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, capítulo V (violaciones indirectas de la libertad de expresión: asignación discriminatoria de publicidad oficial), párrafo 2°.

<sup>5</sup> Kurt Weyland discute precisamente la forma en que la llegada de nuevos grupos políticos al poder con las transiciones en América Latina coincide aparentemente con un aumento en los grados de corrupción en la vida pública («The politics of corruption in Latin America», en *The Journal of Democracy* 9/2, abril de 1998, pp. 108-121).





asignar recursos públicos en publicidad con criterios de favoritismo o represalia. Según la investigación «El precio del silencio», realizada por la Asociación por los Derechos Civiles y el Open Society Institute (ADC/Open Society, 2008), en América Latina faltan normas claras de asignación de recursos públicos en publicidad a los medios. Casos extremos han ocurrido en Perú (Fujimori), en Argentina (Menem), en Ecuador (Abdalá Bucaram) y en Brasil durante la gestión de Fernando Collor de Mello (Flynn, 1993).

Ha habido algunos avances en la transparencia de la inversión publicitaria gubernamental. El caso más avanzado es Uruguay, donde ya desde fines de 2015 está en discusión parlamentaria un proyecto de ley para regular la publicidad oficial. Sin embargo, si bien las leyes en México, Argentina, Chile, Colombia y Perú, por poner solo algunos ejemplos, imponen restricciones al gasto publicitario que se realiza durante las campañas electorales y se limita el uso propagandístico, en realidad en todos estos países es común que funcionarios locales utilicen fondos oficiales para publicar avisos en periódicos nacionales —muchas veces con fotografías de sí mismos— que promocionan los supuestos logros de sus gestiones. En México, un fenómeno cada vez más frecuente es el empleo de lo que se ha dado en llamar «infomerciales» en radio y televisión, un subgénero que combina la estructura de los géneros periodísticos con características de producción, de composición narrativa, de discurso, de códigos y de significación propios de los mensajes persuasivos, en este caso propagandísticos. Es decir, parece una nota informativa, pero se trata de una inserción pagada con fines propagandísticos. Así, la publicidad gubernamental sigue siendo materia de uso político y concentrándose en los grandes grupos corporativos (ADC/Open Society, 2008; Observatorio Fucatel, 2008). Lo grave es que no se trata tan solo de un gasto publicitario *abierto*, sino que también se debe considerar a la *encubierta* que incluye la venta de coberturas y entrevistas exclusivas, así como la filtración de información *privilegiada* a ciertos medios cercanos al poder, por ejemplo. Así, no se trata solo de establecer candados a destino del gasto gubernamental abierto, pues hay múltiples huecos por los que se seguirán procurando los intercambios ventajosos por debajo del agua.

### 1.3. Colonización de estructuras mediáticas por parte de la clase política y de espacios políticos por parte de la clase mediática.

La creciente importancia de los medios en la competencia por el poder ha implicado la búsqueda de acercamientos y acomodados con la clase mediática tradicional y a la par la participación directa de miembros de la clase política transformados en empresarios de los medios (Sánchez Ruiz, 1987; Guerrero, 2009). En Brasil, incluso miembros del sector militar han recibido licencias para operar estaciones de radio en diferentes zonas del país (Christofoletti, 2003). En Chile, el expresidente Sebastián Piñera fue por mucho tiempo el mayor accionista de Chilevisión, el principal canal privado (hasta su venta a



Time Warner en agosto de 2010). Siendo presidente ya, y antes de vender el canal, Piñera nombró tanto al directorio de la cadena Televisión Nacional de Chile, como a los miembros del Consejo Nacional de Televisión, organismo encargado de la regulación del sector, generando claros conflictos de interés. En Colombia, el caso más claro es la familia Santos, dueños de *El Tiempo*, el principal periódico del país, con presencia de larga data en la política nacional.

Y también está la otra cara de la moneda: la injerencia directa de los grandes empresarios mediáticos en la definición de la política pública o en los órganos legislativos o reguladores, que reducen los costos e incrementan los beneficios de la aplicación de la regulación para sus corporativos. En un trabajo interesante, Domingo Sifuentes compara la forma de operación de las agencias reguladoras independientes en el sector de las telecomunicaciones. Uno de sus hallazgos más notables es que, como resultado del diseño estructural del sector de telecomunicaciones en América Latina, estas agencias logran tener cierto grado de independencia técnica, pero no autonomía ni frente a los gobiernos, ni frente a las corporaciones dominantes, a los que se supone deben regular (Sifuentes, 2005). En el caso de México, se ha llegado tener como representantes populares en el Congreso a familiares, ejecutivos y exempleados de las grandes cadenas mediáticas en lo que se conoce como la «telebancada», que actúa en las comisiones legislativas sobre medios y radiodifusión. En Brasil, Costa y Brener (1997) destacan la conformación de lo que denominan «coronelismo electrónico» para definir la persistencia de los intercambios clientelistas, pero ahora con nuevos actores políticos.

## 2. La instrumentalización de la *función vigilante* de los medios

Hallin y Mancini (2004) plantean que la instrumentalización es lo opuesto al profesionalismo, y la definen como el control de los medios por parte de actores externos, básicamente del mundo político, con el fin de intervenir en él. Aquí se coincide en que instrumentalizar es ejercer control externo con fines políticos, pero no se comparte que sea necesariamente sobre el medio, sino sobre la propia labor periodística. Parecería una diferencia menor, pero no es así, pues no es lo mismo la organización mediática que los periodistas o que el proceso de producción informativa. Se puede fundar un medio de comunicación para ser instrumento de un partido o de una secta religiosa, y un periodista puede llegar a comerciar sus espacios al servicio de intereses políticos, y en todos estos casos las condiciones para el desempeño informativo puede hacer que, junto a ese medio y a ese periodista instrumentalizados, existan medios y periodistas que sirvan al interés público. Pero ¿qué pasa cuando existen condicionantes externos sobre la propia labor periodística general?

La instrumentación resulta no solo de las distorsiones del profesionalismo, sino también de la debilidad de los mecanismos que garanticen el desempeño periodístico. Es decir, en este trabajo el término *instrumentalización* se refiere

## Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



Indicadores mediático-culturales | 11 • 2017

a la injerencia de intereses extraperiodísticos —específicamente políticos y empresariales— en las condiciones de los procesos de producción informativa, sobre todo, en los medios tradicionales, que termina por distorsionar la vigilancia periodística sobre la política y sus actores.

La relación entre élites políticas y mediáticas, el clientelismo y la falta de aplicación (o de mecanismos adecuados) de la ley y la regulación favorecen un contexto en el que intereses políticos de actores también políticos y empresariales terminan por inhibir y distorsionar lo que se conoce como la función de vigilancia del periodismo (*watchdog role*). Esta capacidad de vigilancia del periodismo se refiere a su papel para investigar, revisar y contrastar datos y dar seguimiento a temas de interés público referentes —pero no limitados— a temas de toma de decisiones y uso de recursos públicos, abuso de poder, corrupción, contaminación ambiental, actividades ilegales y derechos de los consumidores, entre muchos otros.

Waisbord (2000), al discutir el papel del periodismo vigilante (*watchdog*) en los medios en Argentina, Brasil, Perú y Colombia, encuentra que el desvelo de casos de corrupción y otras conductas impropias de los políticos obedece más a un realineamiento de ciertos medios con otros grupos políticos específicos, así como a que en muchos de estos países la arena mediática ha sido tomada por los políticos como un campo para dirimir conflictos y luchas de poder, en lugar de ser un resultado de decisiones mediáticas para generar un periodismo de investigación que promueva y defienda el interés público. En el caso de México, hay algunos trabajos que sugieren que la cobertura (y sus formas en apariencia libres) obedecen más a una situación que combina el predominio de intereses comerciales con el deseo de grupos políticos de emplear a los medios más como espacios para dirimir conflictos de poder, que como espacios de rendición de cuentas (Lawson, 2002; Guerrero, 2009). La excesiva politización de las primeras planas y las noticias centrales de los noticieros responde al reflejo de las luchas entre los propios grupos políticos, a las decisiones de comercialización y a la cercanía entre las élites políticas y mediáticas, y no necesariamente a una nueva vocación mediática por instaurar un debate amplio sobre la vida pública *con la ciudadanía* (el lector o la audiencia imaginada en términos cívicos).

En este estudio, la instrumentalización de la vigilancia se gesta a través de la injerencia de políticos y empresarios mediáticos con intereses políticos en las condiciones de los procesos de producción informativa, sobre todo en los medios tradicionales. Esta injerencia ocurre, sobre todo, pero no únicamente, en dos aspectos cruciales del proceso de producción informativa: la precariedad de condiciones favorables para un periodismo profesional y la falta de mecanismos adecuados de protección al desempeño periodístico. La instrumentalización de la «función de vigilancia del periodismo» se vuelve evidente tanto en la cobertura interesada, como en la inhibición para tratar sobre ciertos temas y actores políticos. Esta forma de entender la instrumentalización descarta el uso del término para definir la injerencia de otros intereses —por



ejemplo, los del crimen organizado— o para incidir en ámbitos que no sean los de la política y sus actores —por ejemplo, los de la comercialización.

### 2.1. Condiciones adversas al desarrollo del periodismo profesional

Algunos países muestran avances interesantes en sus principales medios en relación con la contratación de personal que se haya formado en carreras de periodismo, comunicación y disciplinas afines. En Argentina, el Grupo Clarín destaca en esta tendencia; en Brasil, es el caso, entre otros, de *O’Globo* o el diario *Folha de São Paulo*; en Colombia, de *El Tiempo*; en México, entre otros, de los diarios *Reforma* y *El Universal* (Hughes, 2006); en Chile, de *El Mercurio*, etc. Sin embargo, esta formación no se traduce necesariamente en una cobertura hacia un debate social amplio e incluyente sobre los principales problemas.

Las razones no obedecen siempre a la falta de compromiso de los reporteros y los periodistas con su profesión, sino a condiciones adversas al periodismo profesional en términos de lo que se reporta y de cómo se reporta. El profesionalismo periodístico, para Hallin y Mancini (2004), se puede valorar a partir de tres dimensiones: el grado de autonomía, los lineamientos deontológicos y la orientación hacia el servicio del interés público. Pero para el caso de América Latina, como ha destacado Márquez Ramírez (2014, 2015), aún si el modelo comercial de prensa como las técnicas reporterísticas anglosajonas empezaron a cobrar popularidad entre algunos medios mexicanos —y latinoamericanos— de las últimas dos décadas del siglo XIX, y un siglo después la apertura comercial alentó a los optimistas a pensar en la democratización generalizada del periodismo mexicano, eso no implicó una «transición del modelo militante a liberal, ni mucho menos a la profesionalización del periodismo» (2015: 22). Al contrario, la autora considera que el resultado en países que atravesaron largos periodos de autoritarismo como México es una cultura periodística pasiva que se traduce en una libertad de expresión y crítica condicionada o usada como moneda de cambio, una autonomía profesional limitada y una cultura de reporteo altamente dependiente de fuentes oficiales, o bien altamente susceptible de verse supeditada a la postura de los actores en el poder. En mayor o menor grado, este suele ser el escenario para otros países latinoamericanos, aún si en algunos países, como Brasil, hubo un desarrollo más temprano de normas periodísticas tendientes a la constitución del periodismo como un campo autónomo y profesional (Matos, 2008).

Otro aspecto que evidencia esta situación es la poca cobertura en la agenda mediática en relación con temas de corrupción corporativa. De nuevo, Waisbord comenta que «es difícil imaginar que un periodismo vigilante [*watchdog journalism*] desvele la corrupción corporativa, dado que muchos de los grandes medios en países como Colombia, Ecuador y la República Dominicana, solo por mencionar algunos, pertenecen a un puñado de grupos corporativos con amplios intereses en industrias clave (por ejemplo, la banca, los agronego-

## Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



cios, el turismo, la minería, la alimentación, las telecomunicaciones). La falta de diversidad mediática, si bien no excluye del todo el periodismo vigilante, sí limita el alcance de sus temas de investigación potenciales» (Waisbord, 2008: 9). Esta situación es también parte de una tendencia global en donde la propiedad corporativa sobre los medios termina incidiendo en la forma en que se eligen los temas y la forma en que se cubren.

Por si fuera poco, como parte de una cultura orientada al logro de rendimientos corporativos, tenemos cada vez mayores recortes a los presupuestos de los medios para el desarrollo de reportajes de fondo e investigación. Ello significa no solo menor capacidad de los medios para llevar a cabo proyectos de investigación ambiciosos, sino que la cobertura de las historias —incluso de aquellas que parecen concentrar la atención mediática como las catástrofes o los escándalos— depende menos de los recursos que los medios invierten en investigación y reportajes de fondo propios y, en cambio, más de los datos y las declaraciones que proporcionan los funcionarios y las propias autoridades gubernamentales. Un resultado es que, en su gran mayoría, la cobertura de las historias no alcance la profundidad ni el análisis que debería, sino que se mantiene en niveles relativamente superficiales en donde las declaraciones de los actores públicos ocupan la nota central. Con todo, si bien el periodismo de investigación ha tenido unos destacados periodos de florecimiento en la región, particularmente en paralelo con los procesos de democratización política de los años noventa (Waisbord, 2000; Hughes, 2006; Matos, 2008), sus resultados no siempre lograron sostenerse en el largo plazo. Como afirma Márquez (2015), el periodismo de investigación que se lleva a cabo hoy día en el México postransitorio parece obedecer más al resultado de esfuerzos y talentos individuales o grupales, que reman contracorriente, que al de un sistema de medios y una profesión periodística que lo aliente, garantice y proteja.

## 2.2. Mecanismos inadecuados de protección al periodista y de seguimiento efectivo a las amenazas que viven al desempeñar su labor

El periodista, en general, resulta una figura incómoda para los gobiernos de la región, más allá del color político del mandatario en turno. Esta situación se ha mantenido, pese al fin de las dictaduras militares. La ley y los dictámenes judiciales han sido herramientas empleadas por grupos políticos y empresariales contra el libre trabajo de los medios. De hecho, según el informe de 2010 del Comité para la Protección a Periodistas, la censura en América Latina alcanzó uno de sus puntos más altos en 30 años (CPJ, 2010) y la situación no parece haber mejorado en los últimos años. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su reporte de 2015, establece que América Latina sigue siendo «una de las regiones más peligrosas del mundo para ejercer el periodismo» y señala que, si en 2013 hubo 18 periodistas asesinados, en 2015 esa cifra subió a 25, lo



que subraya una tendencia alarmante (CIDH, 2016). Si bien en prácticamente todos los países hay salvaguardas legales y constitucionales sobre la libertad de expresión y de prensa, organizaciones como Reporteros Sin Fronteras y Freedom House reportan retrocesos en la región en relación con la libertad de prensa.

En 2002, Freedom House señalaba que, en cuanto al ejercicio de la libertad de prensa, de los 21 países de América Latina (incluyendo a Cuba, Haití, Belice y República Dominicana), se contaban 8 países como «Libres», 11 como «Parcialmente libres» y 2 como «No libres».<sup>6</sup> En cambio, para 2015, se cuentan 3 países como «Libres», 9 como «Parcialmente libres» y 5 como «No libres».<sup>7</sup> Por lo general, esta situación no deriva de políticas instauradas desde los gobiernos de las democracias electorales latinoamericanas para reiniciar las persecuciones a periodistas y medios como ocurría en los autoritarismos, sino que resulta de la falta de garantías adecuadas para el desempeño periodístico o, peor aún, al desinterés y la falta de capacidad de las autoridades para llevar a cabo procesos de investigación efectivos en los casos de violencia contra periodistas.

La violencia contra los periodistas y la falta de garantías para ejercer la profesión no se terminaron con las transiciones desde los autoritarismos, sino que en varios casos simplemente las fuentes originarias de la violencia cambiaron: antes el principal perpetrador era el Estado, un cuerpo a todas luces visible a través de los aparatos de seguridad y de la administración; ahora las fuentes están fragmentadas y provienen de múltiples orígenes, desde el crimen organizado y los grupos paramilitares (por ejemplo, México y Colombia) hasta ciertos grupos de las clases políticas que ya no actúan —como antes— en nombre del Estado, sino en defensa de intereses particulares.<sup>8</sup> Ante ello, las instituciones reaccionan muy lentamente teniendo como explicación frecuente la falta de voluntad política.

Al mismo tiempo, es notable que pocos países hayan modificado sus legislaciones pretransitorias relativas a la difamación y la calumnia que siguen estableciendo penas severas para los periodistas. Una encuesta realizada por el Centro Knight para el Periodismo en las Américas encontró que hay cuatro países de América Latina —Cuba, Venezuela, Ecuador y Brasil— donde los actos de difamación siguen siendo propensos a enjuiciamiento penal. En 14 países, los esfuerzos parciales de despenalización están actualmente en curso,

6 En 2002, los países «Libres» eran Belice, República Dominicana, Costa Rica, Panamá, Uruguay, Chile, Perú y Bolivia; los «Parcialmente libres» eran México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Colombia, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Brasil y Argentina, y los «No libres», Cuba y Haití. Ver reporte en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2002>

7 En 2015, los países «Libres» eran Belice, Uruguay y Costa Rica; los «Parcialmente libres» eran Guatemala, El Salvador, Chile, Nicaragua, Panamá, Colombia, Paraguay, Brasil y Argentina, y los «No libres», México, Venezuela, Cuba, Honduras y Ecuador. Ver reporte en <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2015#Vt--ZfnhDIU>

8 En su reporte del primer semestre de 2010, el International Press Institute (IPI) indicó que América Latina era la zona más peligrosa del mundo para ejercer el periodismo, superando ya al Medio Oriente y a África. El reporte puede consultarse en <http://www.freemedia.at/singleview/5060/>

## Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



Indicadores mediáticos-culturales | 11 • 2017

y en tres países —México Argentina y El Salvador—, la difamación ha sido totalmente despenalizada.<sup>9</sup> Rick Rockwell y Noreene Janus (2003) documentan la forma en que el periodismo en Centroamérica se ve acorralado por parte tanto de estructuras mediáticas dominadas por grupos oligárquicos con intereses económicos y políticos amplios, como por gobiernos que, si bien son formalmente democracias, no han dudado en emplear tácticas que oscilan entre la censura y la tolerancia a la violencia contra periodistas críticos. De este modo, la función de vigilancia de los medios queda inhibida y limitada, no directamente por la violencia, las demandas y las presiones, sino por la falta de garantías y condiciones (y de interés de políticos y corporaciones) para proteger al periodista ante estas amenazas y arroparlo en su labor cotidiana.

### Y entonces, ¿por qué definir el modelo como «liberal capturado»? ¿Hay modelos de «captura»?

A partir de la incidencia de las condiciones (variables) políticas sobre la regulación y la función vigilante del periodismo, se sugiere un modelo que, en distintos grados, se puede considerar para América Latina, el «liberal capturado». El término *captura* proviene de los estudios que, desde la economía, han tratado sobre la extracción de rentas y las formas en las que ciertos grupos intervienen y distorsionan en su favor los procesos de elaboración de políticas y toma de decisiones públicas (Laffont y Tirole, 1991; Bardhan y Mookherjee, 1991). A fines del siglo pasado, el término se popularizó gracias a trabajos del Banco Mundial sobre las transiciones políticas y económicas en Europa del Este (Hellman, 1998; Hellman, Jones y Kaufmann, 2000; Banco Mundial, 2000; Pesic, 2007; Yakovlev y Zhuravskaya, 2006). Hellman, Jones y Kaufmann sostienen que,

al diseñar estrategias de reforma en las etapas iniciales de las transiciones de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, el mayor reto era reducir y reorientar el rol del Estado en la economía. En particular, a través de la liberalización y la privatización se probó cambiar la interacción del Estado con las empresas, del dirigismo al mercado. Poca atención, sin embargo, se dio al proceso inverso, o sea, a la influencia de las corporaciones sobre el Estado. En el contexto de estados débiles y de una sociedad civil poco desarrollada, esta influencia ha tenido enorme impacto en el ritmo y la dirección de las reformas, en el diseño de instituciones políticas y económicas y, finalmente, en la calidad de la gobernanza de los países. Luego de una década de transiciones, el temor del Leviatán ha sido reemplazado por el de los poderosos oligarcas que manipulan políticos, definen institucio-

9 El reporte puede consultarse en <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-15875-mapeo-de-la-criminalizacion-de-la-difamacion-en-america-latina-leyes-que-afectan-la-li>



nes y controlan los medios para mantener y proteger sus imperios a costa del interés social (2000: 5).

En estos trabajos, nuevos actores corporativos logran determinar los resultados de la política pública y la regulación al *capturar* funciones y capacidades del Estado en beneficio propio. Hellaman y Kaufmann (2001) identifican captura con corrupción al definirla como «el esfuerzo de corporaciones para moldear leyes, políticas y regulación en su beneficio al proveer ganancias privadas ilícitas a servidores públicos» (p. 1), aunque también reconocen que la captura se puede deber a la «influencia» de la corporación (su tamaño, su constante trato con servidores públicos, etc.), sin que necesariamente recurra a pagos o extorsiones (p. 6). En el caso de los medios, algunos trabajos —también desde la economía— comenzaron a utilizar el término a mediados de la primera década de este siglo para referirse a la forma en que la concentración mediática facilita que una oligarquía capture a los medios (Corneo, 2005) o bien a las condiciones que permiten al gobierno capturarlos (Besley y Prat, 2005).

Aquí, el uso del término varía un poco frente a los enfoques anteriores, pues se refiere a la *captura* de dos ámbitos: uno en donde se entrecruzan Estado y medios que impide o disminuye la efectividad de la regulación —en sus efectos, en su aplicación o al impedir que se regule— en beneficio tanto de una clase política poco acostumbrada a rendir cuentas y de una élite mediática muy concentrada y beneficiaria del *establishment*. El otro es donde se entrecruzan lo público y lo periodístico al instrumentalizar la función de vigilancia (*watchdog role*) mediante la distorsión tanto de los mecanismos de protección a la labor informativa, como de las condiciones para el profesionalismo periodístico. La diferencia con los trabajos citados que también hablan de captura mediática es que estos, al enmarcarse en modelos democráticos enfocados en la interacción entre gobierno y organizaciones mediáticas (Besley y Prat, 2005) o en los intereses oligárquicos para censurar (Corneo, 2005), no hacen referencia al contexto político general, al desarrollo del ecosistema mediático y regulatorio o a la importantísima distinción entre medios y periodismo.

Quizá el trabajo que mejor ha logrado definir el término *captura mediática* sea el de Mungiu-Pippidi (2012) sobre los medios en Europa del Este al señalar que por captura se entiende «la situación donde los medios no han logrado ganar una posición autónoma en la sociedad, sino que se hallan controlados sea de forma directa por los gobiernos o por intereses encubiertos vinculados con la política» (pp. 40-41. Traducción propia). En este trabajo se reconoce a los agentes de la captura tanto a los gobiernos como a los intereses vinculados con la política de los empresarios mediáticos. Sin embargo, en el caso de América Latina, la diferencia frente a Europa del Este radica en la fundamentación de los modelos mediáticos tanto en principios liberales como en modelos comerciales privados desde un inicio. Es decir, el carácter liberal del término.

En principio, el liberalismo clásico supone la primacía del individuo y la búsqueda de un orden institucional y legal que garantice y proteja sus li-



## Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



Indicadores mediáticos-culturales | 11 • 2017

bertades básicas —desde los derechos de expresión hasta los derechos a la privacidad, a la libre movilidad, la libre asociación, la propiedad, etc.— de la injerencia del Estado. La libertad de empresa —sobre todo en Estados Unidos— se concibe como extensión de estos derechos y fundamenta el modo en que se ha constituido su modelo capitalista de libre mercado. En el marco de esta filosofía, la injerencia, la intervención o los subsidios públicos a la actividad empresarial suelen ser severamente criticados. En ese país, los medios de comunicación, como cualquier otra empresa, desde el inicio pretenden ser negocios rentables que, aunque con un compromiso social informativo, sobre todo en la prensa escrita (aquí encajan el profesionalismo periodístico y la independencia editorial, por ejemplo), en el caso de la radiodifusión se ha orientado al entretenimiento. Los medios de comunicación estadounidenses desde el inicio se han financiado con base en modelos comerciales de propiedad privada soportados por un entramado legal e institucional de corte liberal.

En América Latina, para el siglo XX casi todas las constituciones habían retomado los preceptos liberales de derechos individuales, e incluso es notable que, durante los autoritarismos, en muy pocas excepciones se modificaron los textos constitucionales para limitar estas libertades y derechos —esto más bien se hacía en la reglamentación secundaria y en decretos ejecutivos—. El desarrollo de los medios de masas en la región copió el modelo comercial privado estadounidense y hubo solo intentos esporádicos para oponer sistemas de radiodifusión públicos a su predominio. Más aún, para los años ochenta y noventa, los supuestos que animaron los procesos de desregulación que favorecieron la concentración mediática se inspiraron, paradójicamente, en concepciones de competencia y libre mercado.

Como ya se analizó, *en su operación*, ni los mercados publicitarios, ni los de lectores y suscriptores pudieron mantener una estructura rentable autónoma e independiente de los apoyos y los recursos públicos. Sin embargo, *en su base filosófica y jurídica*, los medios de comunicación de masas han pretendido fundamentarse sobre los mismos principios que los estadounidenses —libertades de empresa, expresión, prensa y propiedad, al menos—. Así, si bien los medios en la región no terminan de funcionar exclusivamente dentro de esquemas comerciales y privados, y hay un sinnúmero de distorsiones ya discutidas, no existen modelos alternativos predominantes que disputen su hegemonía —por ejemplo, en el caso de la radiodifusión comunitaria, más bien se busca la complementariedad—. De este modo, el modelo de sistemas mediáticos, si bien se fundamenta en principios constitucionales de tipo liberal y en modelos comerciales privados, la efectividad de la regulación mediática y la función de vigilancia del periodismo son capturados por los intereses políticos de actores gubernamentales y de la clase mediática. El Cuadro 2 resume el modelo que, desde luego, como todo modelo, no puede considerarse en forma homogénea para todos los países de América Latina, pues hay una diversidad interesante, incluso dentro de un mismo país.



Cuadro 2: El modelo «liberal capturado»

Variable	Definición	Ámbitos o criterios
Baja eficiencia regulatoria	Deficiente aplicación o inexistencia de marcos legales adecuados que permitan la consolidación de mercados mediáticos más abiertos y plurales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendencias hacia la concentración en los mercados mediáticos</li> <li>• Discrecionalidad en el gasto público publicitario</li> <li>• Colonización de estructuras mediáticas por parte de la clase política y de espacios políticos por parte de la clase mediática</li> <li>• Captura de espacios de regulación por parte de grandes grupos mediáticos.</li> </ul>
Alto grado de instrumentalización de la función informativa de los medios	Condiciones desfavorables y falta de protección para la práctica del periodismo profesional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de mecanismos adecuados de protección al desempeño periodístico (pobre investigación y espacios de tolerancia en casos de violencia).</li> <li>• Falta de condiciones favorables al surgimiento de un periodismo profesional (injerencia de intereses extraperiodísticos, sobre todo, políticos y corporativos).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Antes de finalizar este trabajo, queda una última pregunta por responder: ¿cuántas formas de captura caben en este modelo? Con base en las variables políticas, se proponen dos: primero, cuando existe cercanía entre las élites políticas y las mediáticas tradicionales y se apoya el discurso de democracia electoral y de reformas de mercado, la captura suele proceder de la coincidencia de intereses entre las clases políticas y las élites mediáticas. México, Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador y, en menor escala, Perú y Chile estarían en este caso, donde grandes corporaciones mediáticas mantienen relaciones de privilegio con actores de una clase política consciente de la importancia de los medios, sobre todo en épocas electorales. El segundo tipo de captura ocurre cuando los actores políticos, de discurso populista, no tienen coincidencia de intereses con la clase mediática tradicional y, al asumirse como *outsiders* o reformistas, plantean revertir o reducir los efectos más visibles de las reformas desregulatorias neoliberales. Venezuela, Ecuador, Bolivia, la Argentina de Cristina Fernández y la Nicaragua de Daniel Ortega estarían en este otro caso, donde no es que se busque destruir los modelos mediáticos predominantes privados y comerciales, sino que se pretende o bien generar condiciones para la pluralidad mediática —aunque en realidad ello implique la aparición de medios afines a estos gobiernos—, o bien subordinar su política informativa. En los dos tipos de captura, se termina por interferir en el grado de efectividad regulatoria y en la función de vigilancia del periodismo.



## Consideraciones finales

El modelo «liberal-capturado» de medios que se propone para América Latina no tiene pretensiones normativas, sino que es únicamente una confección de tipo ideal que engloba, de forma general, algunas de las coincidencias más visibles del contexto político y de la manera en que actualmente este incide en la operación del conjunto de los sistemas de medios tradicionales. Los modelos propuestos por Hallin y Mancini (2004) han servido de base para discutir los casos de América Latina. Si bien se reconoce de entrada la enorme dificultad de establecer líneas estrictas y unívocas de *causalidad*, las definiciones centrales parten desde el sistema político —que podría considerarse una especie de conjunto de *variables independientes*— hacia el sistema mediático —el cual, a su vez, queda como el conjunto de *variables dependientes*.

En este trabajo, las tres variables centrales del sistema político que resultan más importantes para entender la conformación y los perfiles de los sistemas mediáticos son las siguientes:

- El grado de cercanía entre las nuevas clases políticas postransitorias y las élites mediáticas tradicionales.
- La tendencia histórica hacia el predominio de relaciones de tipo clientelista y el privilegio de espacios de informalidad.
- El grado de implementación o de rechazo de las reformas neoliberales de los años ochenta y noventa.

A su vez, estas variables inciden en dos aspectos básicos que perfilan la operación del sistema mediático:

- La baja eficiencia regulatoria, que se refiere a la aplicación deficiente o a la inexistencia de marcos legales adecuados que permitan la consolidación de mercados mediáticos más abiertos y plurales.
- El alto grado de instrumentalización de la función vigilante de los medios que se refiere a la falta de garantías para la práctica de un periodismo profesional.

*Grosso modo*, es posible plantear dos tipos de captura: el primero, cuando hay cercanía entre las élites políticas y las mediáticas tradicionales y se apoya el discurso de democracia electoral y de reformas de mercado, la captura suele proceder de la coincidencia de intereses de los políticos y de las élites mediáticas. El segundo ocurre cuando los actores políticos que se presentan como *outsiders* o reformistas con discurso populista no tienen cercanía de intereses con la clase mediática tradicional y buscan reducir algunos de los efectos más visibles de la desregulación neoliberal. Desde luego, cada país se acerca en diferentes grados a cada una de estas variables y habrá particularidades que diverjan en ciertos casos. Sin embargo, en general, el modelo sí contribuye



a explicar —con matices de gris— la situación en la que operan los medios y los retos del periodismo vigilante en América Latina en la estructura de los medios tradicionales.

### Referencias bibliográficas

- Albarrán, A. y Chan-Olmsted, S. (eds.) (1998). *Global Media Economics: Commercialization, concentration and Integration of World Media Markets*. Ames: Iowa State University Press.
- Albuquerque, A. de (2012) «On Models and Margins: Comparative Media Models Viewed from a Brazilian Perspective». En: Hallin, D. y Mancini, P. (eds.), *Media Systems Beyond the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 72-95.
- (2013). «Media/politics Connections: Beyond Political Parallelism». *Media, Culture and Society* 35 (6), pp. 742-758.
- 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*. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles y Justice Initiative de Open Society.
- Bardhan, P. y Mookherjee, D. (1991). *Relative Capture of Local and Central Governments. An Essay in the Political Economy of Decentralization*. CIDER. Working paper, pp. 99-109.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2010). *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Besley, T. y Prat, A. (2006). «Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability». *American Economic Review* 96 (3), pp. 720-736.
- Corneo, G. (2005). *Media Capture in a Democracy: The Role of Wealth Concentration*, CESifo Working paper No. 1402, *Journal of Public Economics* 90, pp. 37-58.
- Christofoletti, R. (2003). «Dez impasses para uma efetiva de mídia no Brasil». Trabajo presentado en el encuentro Intercom, Belo Horizonte, septiembre.
- Collier, D. y Collier, R. B. (1977). «Who does What, to Whom and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism». En: Malloy, J. (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Collier, D. (1995). «Trajectory of a Concept: "Corporatism" in the Study of Latin American Politics». En: Smith, P. (ed.). *Latin America in Comparative Perspective*. Boulder: Westview Press.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006). «Relatoría especial para la libertad de expresión emite recomendaciones al Uruguay al finalizar su visita de trabajo», diciembre. Consultado en [http://www.cnsmujeres.org.uy/IMG/pdf/Comunicado\\_Relatoria.pdf](http://www.cnsmujeres.org.uy/IMG/pdf/Comunicado_Relatoria.pdf)
- Committee to Protect Journalists (2010). «Attacks on the Press 2010: Americas Analysis. In Latin America a Return of Censorship». Nueva York: Committee to Protect Journalists. Consultado en <http://cpj.org/2011/02/attacks-on-the-press-2010-americas-analysis.php>
- Corzo Fernández, S. (2002). *El clientelismo político como intercambio*. Barcelona: Universidad de Granada/ICPS.
- Costa, S. y Brener, J. (1997). «Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história». *Comunicação e Política* 4/2, mayo-agosto.



- Eisenstadt, S. N. y Roniger, L. (1984). *Patrons, Clients and Friends: Impersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flynn, P. (1993). «Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection». *Journal Of Latin American Studies* 25, pp. 331-371.
- Freedom House (2002). *Map of Press Freedom*. Consultado en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2002>
- (2015) *Map of Press Freedom*. Consultado en <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2015#.Vt--ZfnhDIU>
- Fox, E. y Waisbord, S. (eds.) (2002). *Latin Politics, Global Media*. Austin: University of Texas Press.
- Guerrero, M. A. (2009). *The Emergence of Political Pluralism in Mexican Broadcasting*. Saarbrücken: VDM Verlag.
- (2014), *Media Systems and Communication Policies in Latin America*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 43-65.
- Gratius, S. (2007). «Third Wave of Populism in Latin America». Working paper 45. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo con el Exterior.
- Gwynne, R. y Kay, C. (2004). *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. Londres: Arnold/Oxford University Press.
- Haggard, S. y Kaufman, R. R. (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Hallin, D. C. y Papathanassopoulos, S. (2002). «Political Clientelism and the Media: Southern Europe and Latin America in Comparative Perspective». *Media, Culture & Society* 24 (2).
- Hallin, D. C. y Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hellman, J., Jones, G. y Kauffman, G. (2000). *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*. World Bank Policy Research, working paper 2444.
- Hellman, J. (1998). «Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-communist Transitions». *World Politics* 50 (2), pp. 203-234.
- Hughes, S. (2006). *Newsrooms in Conflict Journalism and the Democratization of Mexico*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- International Press Institute (2010). *Investigative Reporting of Corrupt Public Officials a Vital Aspect of Journalism*. Consultado en <http://www.freemedia.at/singleview/5060/>
- Laffont, J. y Tirole, J. (1991). «The Politics of Government Decision-making; a Theory of Regulatory Capture». *Quarterly Journal of Economics* 106, pp. 1089-1127.
- Lawson, Ch. (2002). *Building the Fourth Estate: Democratization and the Rise of a Free Press in Mexico*. Berkeley/Londres: University of California Press.
- Lima, V. A. de y Lopes, C. A. (2007). *Rádios Comunitárias. Coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004)*. São Paulo: Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo.
- Linz, J. J. (1974). «Una teoría del régimen autoritario: El caso de España». En: Fraga, M. (ed.), *La España de los años 70*. Vol. 3. *El Estado y la política*. Madrid: Moneda y Crédito.
- Malloy, J. (ed.) (1977). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.



- y Seligson, M. (1987). *Authoritarians and Democrats: Regime Transitions in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Márquez Ramírez, M. (2012). «Valores, roles y prácticas en conflicto: el papel de los periodistas mexicanos en las elecciones presidenciales del 2006». En: Rico, C. y Roveda, A. (eds.), *Comunicación y medios en las Américas: entre la gobernanza y la gobernabilidad*. Bogotá: Universidad Javeriana/Orbicom, pp. 181-207.
- (2014). «Post-Authoritarian Politics in a Neoliberal Era: Revising Media and Journalism Transition in México». En: Guerrero, M. A. y Márquez Ramírez, M. (coords.), *Media Systems and Communication Policies in Latin America*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 272-292.
- (2015). «El impacto de la violencia criminal en la cultura periodística post-autoritaria: la vulnerabilidad del periodismo regional en México». En: Palacio, C. del (coord.), *Violencia y periodismo regional en México*. Ciudad de México: Juan Pablos, pp. 15-48.
- Mastrini, G. y Becerra, M. (eds.) (2006). *Periodistas y magnates: Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Matos, C. (2008). *Journalism and Political Democracy in Brazil*. Lanham: Lexington.
- Mungiu-Pippidi, A. (2012). «Freedom Without Impartiality. The Vicious Circle of Media Capture». En: Gross, P. y Jakubowicz, K. (eds.), *Media Transformations in the Post-Communist World*. Berna: Peter Lang, pp. 33-49.
- Observatorio de Medios Fucatel (2008). *Análisis de distribución del avisaje publicitario de las empresas estatales. Años 2004 y 2005*. Consultado en <http://www.observatoriofucatel.cl/analisis-distribucion-avisaje-publicitario-de-las-empresas-estatales/>
- Pesic, V. (2007). *State Capture and Widespread Corruption in Serbia*. CEPS Working Documents 262. Consultado en marzo de 2014 en <http://aei.pitt.edu/11664/1/1478.pdf>
- Pfoh, E. (2005). «La formación del Estado nacional en América Latina y la cuestión del clientelismo político». *Revista de Historia de América* 1 (enero).
- Rockwell, R. y Janus, N. (2003). *Media Power in Central America*. Champaign: University of Illinois Press.
- Rodríguez Arechavaleta, C. M. y Moreira, C. (coords.) (2011). *Comunicación política y democratización en Iberoamérica*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana/CPES.
- Sánchez Ruiz, E. (1987). *Centralización, poder y comunicación en México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Santos Calderón, E. (1989). «El periodismo en Colombia. 1886-1986». En: *Nueva Historia de Colombia*, tomo VI. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial.
- Schmitter, Ph. C. (1974). «Still the Century of Corporatism?». En: Stritch, P. y Pike, F. B. (eds.), *The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World*. Notre Dame, University of Notre Dame.
- Sifuentes, D. (2005). «Independent Regulatory Agencies in the Telecommunications Sector. A Comparative Study». Trabajo presentado para la Conferencia de ECPR, Sección 3: Regulation in the age of governance, Panel (3,5) Regulatory agencies: institutional and actors centred approaches, Budapest, 8-10 de septiembre.
- Strickon, A. y Greenfield, S. (eds.) (1972). *Structure and Process in Latin America: Patronage, Clientage and Power Systems*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Traquina, N. (1995). «Portuguese Television: the Politics of Savage Deregulation». *Media, Culture & Society* 17/2.

## Infoamérica

Revista Trimestral de Comunicación



- Waisbord, S. (2000). *Watchdog Journalism in South America*. Nueva York: Columbia University Press.
- (2008). «Press and the Public Sphere in Contemporary Latin America». <https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/WorldBankReport/Chapter%2012%20Waisbord.pdf>
- (2013) *Vox Populista, medios, periodismo, democracia*, Barcelona: Paidós.
- Weyland, K. (1998). «The Politics of Corruption in Latin America». *The Journal of Democracy* 9/2 (abril), pp. 108-121.
- Wiarda, H. (1981). *Corporatism and National Development in Latin America*. Boulder: Westview Press.
- World Bank (2000). «Measuring Governance, Corruption and State Capture; How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies». Policy Research working paper 2312. WB Institute.
- Yakovev, E. y Zhuravskaya, E. (2006). «State Capture in a Federation». CEFIR-NES. Working paper 93.