

I Encuentro internacional de Investigadores de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria

“América Latina: Dilemas y desafíos de cara al siglo XXI”.

Universidad de Belgrano. Ciudad de Buenos Aires. Argentina. 11y 12 de Marzo de 2004.

Titulo de la ponencia: La calidad democrática: Lectura de un desafío en clave mediática.

Autor: María Cristina Menéndez

Institución: CONICET – Consejo Nac. De Invest. Científicas y Técnicas – Academia de Ciencias de Buenos Aires

Dirección: Av. Alvear 1711 – 3er. piso

Teléfono: 4811-3066/4815

E-mail: mcmendez@fibertel.com.ar.

Introducción:

Abordar la temática de los desafíos y dilemas para América Latina de cara al siglo XXI requiere plantearnos como una primera aproximación ¿qué desafíos políticos la humanidad no ha podido resolver a largo plazo, aunque históricamente aparecieran y desaparecieran alternativamente?

Uno de ellos ha sido el definir cómo el hombre debe organizarse políticamente. Si bajo el uso de la fuerza: Históricamente el recurso más frecuente. Si legalmente: La organización que desde una perspectiva ética ofrece mayores posibilidades al desarrollo humano sustentable.

Reconocer que la historia política aparece cruzada por la permanente tensión entre una visión beligerante de la política tendiente a suprimir el conflicto a través del uso de la fuerza y toda suerte de gobiernos autoritarios o una visión legalista de la política, la regulación del conflicto por imperio de la ley y la

existencia de gobiernos democráticos parece una primera aproximación necesaria para responder a tal pregunta. Porque uno de los desafíos latinoamericanos del siglo XXI será que la democracia tendencialmente afirmada luego de las experiencias autoritarias del siglo XX, especialmente la de los '70 y '80, logre cumplir sus promesas.

Es que analizar históricamente la alternancia democrático-autoritaria en América Latina durante el siglo XX supone considerar que ya hubo diferentes períodos democráticos. Hubo diversas oleadas redemocratizadoras donde el sistema democrático liberal ocupó un lugar de precedencia. En la década del '20 como al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Pero luego posteriores intervenciones autoritarias volvieron a poner en cuestión los supuestos democráticos. Y el autoritarismo puede implicar, personalismo o pluralismo limitado o movilización dirigida desde el poder político.

La alternancia democrático – autoritaria ya había significado en América Latina que al finalizar los '70 sólo Colombia y Venezuela en el sur del continente y Costa Rica y México en el centro y norte de América eligieran periódicamente sus gobiernos con mayor o menor garantía constitucional.

Por su parte ya Costa Rica había suprimido el ejército luego de la revolución de 1948 que ubicó en el poder al Partido de Liberación Nacional bajo el gobierno de José María Figueres mientras que, por el contrario, Uruguay con una larga historia democrática signada por el batllismo registraba en los '70 su experiencia autoritaria.

Finalmente en los '80 se inició otra oleada redemocratizadora que sería diferente a las anteriores porque su instauración y consolidación progresiva fue favorecida por el desmembramiento de la URSS que dejó al bloque occidental sin su oponente principal, aunque luego, y quizás por ello, aparecieran otros problemas ligados a la calidad y el ideal democrático.

Estos cambios en el orden internacional impactaron en el comportamiento de los actores políticos en los procesos de instauración democrática. La adaptación estratégica y los comportamientos políticos tentativos de los primeros momentos de liberalización democrática fue reemplazada por la progresiva pérdida de la

aversión al riesgo de rebrotes y costos autoritarios junto a la incertidumbre sobre el desarrollo ulterior de los procesos de democratización acentuadas por este factor internacional. Hasta fines de los '80 la división entre el bloque democrático capitalista occidental y el bloque socialista liderado por la URSS habían enmarcado los comportamientos políticos en compromisos ideológicos al punto que tanto traiciones como lealtades tuvieron precio político. Sin embargo, a principios de los '90 la cuestión pasó a sufrir mutaciones significativas.

El hecho es que en función del nuevo orden internacional la democracia latinoamericana tuvo una oportunidad histórica para mostrar sus condiciones para la integración socio-política, la regulación del conflicto y el imperio de la ley. Este fue su principal desafío dado que hasta el 11 de septiembre los asuntos de seguridad tenían un bajo perfil en la agenda otorgando mayor capacidad de decisión en la política interna.

Pese a ello, a poco andar los procesos de redemocratización la baja calidad democrática se manifestó en la difícil coexistencia entre igualdad y libertad. El dilema que afrontaron los países latinoamericanos fue la definición entre una democracia liberal o una liberal democracia. El desafío fue ¿cómo conciliar igualdad con libertad?

Como efecto de esta incógnita irresuelta se instaló una dinámica contradictoria. La lógica política incluyente de una democracia de masas contrastó con la lógica económica de un proceso orientado a la inserción internacional en un contexto globalizado que produjo internamente concentración de la renta y marginalidad social.

Se produjo el retiro del Estado que cada vez cumplió más débilmente su función de cohesión, basamento de un contrato social eficaz que reinventara cotidianamente la posibilidad de integración y consenso sustentándola en la movilidad social junto a eficientes servicios de salud y educación públicas.

Por ello, a medida que la consolidación democrática lograba la disminución de la aversión al riesgo del regreso autoritario también abría las puertas al debate acerca de las promesas democráticas no cumplidas. Emergió el cuestionamiento sobre sus negadas facetas oscuras, negación específica de regímenes autoritarios

donde la arbitrariedad y falta de controles promueven la cleptocracia o el nepotismo. La falta de transparencia política, las denuncias de corrupción, la impunidad, el desequilibrio de poder a favor del Ejecutivo, el mantenimiento de redes de clientelismo político y poderes corporativos, la existencia formal de instituciones cuyas funciones se cumplían dificultosamente fueron instalándose como temas polémicos en la agenda democrática.

El conflicto tuvo sus hitos en el caso argentino. Estos fueron la conclusión de los hechos de Semana Santa de 1987, la hiperinflación de 1989 y la debacle económica de diciembre de 2001. En tanto, cada sector político atribuyó al otro contendiente por el poder la principal responsabilidad por las promesas democráticas incumplidas.

Se fue afirmando una democracia procedimental, supuesto mínimo del consenso, mientras que el mantenimiento de los procedimientos electorales no pudo ocultar el vacío entre representantes y representados ni evitar su consecuencia. Incluso hubo ocasiones en que la abstención electoral fue un dato estadístico relevante para la prospectiva política.

En este contexto, ante la debilidad de propuestas de alternativas políticas que transformaran la democracia racional legal y procedimental, en una democracia tendencialmente incluyente y ante la falta de reconocimiento de demandas crecientes, cuestionado el vínculo entre representantes y representados éstos últimos comenzaron a buscar nuevos canales para la inclusión y atención a sus demandas. Por fuera de la estructura política se organizaron acciones populares orientadas a la obtención de visibilidad y la atención de sus intereses específicos.

En este marco se comenzó a establecer una articulación no institucionalizada entre los medios de comunicación y la política que ocupó la brecha entre representantes y representados. Sin embargo, la función latente de control que implicaba esta relación entre medios de comunicación y política fue cuestionada. En principio los comunicadores no aceptaron su nuevo papel en esa función latente. Otros sospecharon que operaba en función de particulares intereses. Por último, desde una perspectiva institucionalista se advirtió acerca

del desplazamiento de las instituciones políticas que esta nueva función implicaba. No obstante, aunque no pudiera reemplazar al funcionamiento de las instituciones, la función latente se cumplió revelando la vitalidad de la clásica conexión entre política y opinión pública, actualizada contemporáneamente con la presencia de los medios de comunicación que tendieron a ocupar espacios vacíos.

En este marco explicativo, a los fines del presente trabajo, la distinción entre funciones manifiestas y latentes de los medios de comunicación permite intentar una respuesta para uno de los dilemas políticos latinoamericanos de cara a la democracia del siglo XXI. ¿Cómo hacer frente a la baja calidad democrática resultante de los procesos de democratización latinoamericanos de los '80, asociada principalmente a la corrupción, la falta de transparencia y la escasa eficacia de sus instituciones políticas? ¿Qué papel cumplen los medios en este cuadro de situación?

I. ¿ Control mediático de la democracia?

El debate acerca de la posibilidad de control de la democracia por los medios de comunicación de masas se agudiza en el caso de democracias cuya vida se remonta a poco más de dos décadas. ¿Es válido referirse a un control mediático de la democracia? ¿Pueden suplantarse dichas funciones de control político? ¿No es peligroso para las instituciones políticas democráticas que se plantee esta cuestión? ¿Persiguen los medios tal objetivo o sólo es una función latente? ¿ Se trata sólo de operaciones políticas mediáticas o consecuencia de la inclusión en la agenda de hechos ignorados o conscientemente rechazados?¹

Autores como Manuel Castells prefieren referirse más a la crisis de la democracia que al control de la democracia en un contexto donde los medios de

¹ Las primeras indagaciones acerca de las funciones latentes de los medios y la 'accountability' mediática fueron presentadas por la autora en mayo de 2001 en la Universidad de Belgrano en una Mesa redonda sobre el tema *Los contrapuntos de la democracia. Pasado, presente y futuro* cuyo expositor principal fue el Dr. Guillermo O'Donnell

comunicación se constituyen en “*el espacio de la política en la era de la información*”² aunque no excluya otros tipos de actividad política.

El juego contrapuesto se revela en la búsqueda política de la atención mediática. Como en la soterrada pugna entre intereses económicos, grupos mediáticos, periodistas y construcción de agendas. Pese a ello la diversidad del espacio mediático deja cierta autonomía al receptor. Por oposición, la teoría política considera que sólo ha habido una metamorfosis de la representación. Primero fue el parlamentarismo, luego accedió la democracia de partidos y actualmente se desarrolla una democracia de lo público donde los medios de comunicación de masas cumplen el papel de homogeneizar el tratamiento de los temas políticos a diferencia de la prensa partidaria y de la prensa de opinión³.

En esta democracia transformada por la visibilidad que se adquiere a través de los medios y la construcción mediática de la agenda de los temas significativos acerca de los que se forma la opinión pública se vinculan la política, la opinión pública y los medios de comunicación de masas y se instala una nueva modalidad de control político desdoblado en ‘*accountability*’ horizontal⁴ y ‘*accountability*’ vertical mediática’.

II. Las funciones latentes de los medios:

Desde una perspectiva política la crisis de la democracia se asocia a la pérdida de credibilidad de las instituciones políticas. Por oposición, instituciones como la Iglesia o los medios se jerarquizan como referentes tal como registran las constantes mediciones empíricas del Latinobarómetro. En ese contexto de jerarquización mediática la genuina función primaria de los medios, la información, pasa a ser complementada por funciones latentes, ni queridas ni reconocidas por sus protagonistas.

² CASTELLS, Manuel, *La era de la Información, Economía, sociedad y cultura, El poder de la identidad*, Vol. II México, Siglo XXI, 1999, pág. 345

³ MANIN, Bernard, “Metamorfosis de la representación”. En: DOS SANTOS, Mario R. (coord.) *¿Qué queda de la presentación política?* Caracas, CLACSO-Nueva Sociedad, 1992, pág.37

⁴ O’DONNELL, Guillermo, “Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. En: *Postdata* N° 7, mayo 2001, pág. 21-24 y

La articulación entre periodismo y política se muestra como un aspecto no manifiesto de la profesión periodística que impacta en el sistema político. Se trata de las funciones latentes de los medios. Desde la perspectiva periodística éstas escapan de su objetivo primario, tal es informar. Pero desde una perspectiva política las funciones latentes son relevantes porque articulan la relación entre política, opinión pública y medios en tanto generan control sobre la política actualizando la responsabilidad política (accountability vertical mediática).

Esta función latente está asociada al periodismo de investigación. Porque si la función manifiesta del periodismo es investigar e informar y su efecto se registra en el plano socio-cultural, el periodismo de investigación también cumple una función latente con respecto al plano político.

Por otra parte los cambios operados en la relación política y opinión pública permiten señalar que además de dicha función latente de control, los medios de comunicación de masas cumplen otra función latente son las funciones latentes de integración política.

Esta segunda función de la integración parte de las características mediáticas de otorgar visibilidad a demandas o grupos ignorados o excluidos de los canales institucionalizados políticamente. Por otra parte, si la visibilidad se transforma en una respuesta política eficaz, efectiva y eficiente opera en la reconstrucción del contrato social, del consenso social y la legitimación del orden político.

No obstante lo anterior una consideración más profunda del efecto de estas funciones sobre el sistema político permite establecer su ambivalencia. No sólo afirman el contrato y producen adaptación. También el conflicto y la ruptura del contrato pueden ser el efecto de una oposición entre la lógica mediática y la lógica política. Si en principio la función latente de *integración* mediática contribuye a la *adaptación y equilibrio social* al construir el consenso acerca de las creencias y valoraciones que sustentan un orden político legítimo, o al incluir en la agenda política temas o sectores excluidos o periféricos hasta transformar desde su

perspectiva una desembozada relación de mando y obediencia en dominación política la visibilidad de la ineficacia, baja efectividad o ineficiencia política también pueden revelar la autorreferencia política o la continuidad de la exclusión lo cual concluye por tener efectos sobre la creencia en la validez de un orden. En este sentido, la existencia de un sistema democrático y su correlato, la libertad de prensa, se convierte en un desafío a la racionalidad procedimental.

Asimismo, la función de *control* o *accountability vertical mediática* que revela los arcanos del poder permitiendo el control público en primera instancia aumenta la eficacia del sistema político. Pero también cuando ante la baja efectividad política o judicial origina la pérdida de credibilidad tanto en el sistema político como en la labor periodística.

La creencia y construcción de un consenso mínimo son supuestos del orden político construido tras los procesos de transición a la democracia de los '80 pero el desafío es puesto en evidencia en la conflictiva interrelación entre intereses económicos, políticos y profesionales.

III. El periodismo de investigación como control de la gestión pública:

“Si pierdo las bridas de la prensa, no aguantaré, ni tres meses en el poder” decía Napoleón Bonaparte (1759-1821) reconociendo el poder de la prensa aún cuando su gobierno no fuera democrático.

Este poder se acrecienta en sistemas democráticos con libertad de prensa porque su ejercicio permite la realización de periodismo de investigación y éste indirectamente opera como un control de la gestión pública.

Cuando el sistema político no promueve acciones de control político – ‘*accountability*’ horizontal en términos de Guillermo O’Donnell ⁵ - sea entre el poder legislativo, ejecutivo o judicial como en relación a agencias específicas de control el lugar originariamente conferido a la *accountability* horizontal pasa a ser ocupado por una forma ni reconocida ni buscada por los medios: el periodismo de

⁵ O’DONNELL, Guillermo, ‘*Accountability*’ horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. En: Postdata 7, mayo 2001, Buenos Aires.

investigación que pasa a revelar y en cierto modo fiscalizar aspectos ocultos o arreglos ilegales de la gestión pública o la corrupción política.

Esta situación lleva a posiciones contradictorias del ciudadano latinoamericano. A nivel regional el Informe del Latinobarómetro 2003⁶ revela que mientras respalda a la democracia como sistema de gobierno, el 64% respondió afirmativamente a la pregunta “*La democracia es el único sistema con que el país puede llegar a ser un país desarrollado*” y en Argentina este guarismo llegó al 68%; contradictoriamente manifestaba su desconfianza ante los partidos políticos y el congreso, las instituciones nucleares de la democracia. Éstas eran cuestionadas por un 69% de los entrevistados al expresar “*Más que partidos políticos y congreso lo que nos hace falta es un líder decidido que se ponga a resolver los problemas*”⁷

Los datos de este estudio realizado entre 1996-2003 mostraron una confianza decreciente en las instituciones. La evolución de esta desconfianza mostró que en ese período la Iglesia, la televisión y los militares habían sido los que habían perdido más confianza. Pero comparativamente estaban muy por encima que del poder judicial, el congreso y los partidos políticos.⁸

Esto sucede porque la democracia no ha entregado los bienes políticos que la gente esperaba, según lo dijo Marta Lagos, Directora de la Corporación Latinobarómetro. Es que, como las encuestas revelaron, la corrupción es un factor que afecta a la confianza política como su control agrega confianza en las instituciones.

⁶ LATINOBARÓMETRO es una encuesta anual aplicada en 17 países de América Latina entre el 18 de Julio y 28 de Agosto del año 2003. Se aplica un mismo cuestionario a muestras de las poblaciones nacionales de cada país, con un total de 18.638 entrevistas que representan a la población de 480 millones de habitantes. El margen de error está entre 2.8 y 4.1 según Ficha Técnica por país. Esta medición se efectúa desde 1995 por octava vez. LATINOBARÓMETRO es la única de su tipo en América Latina que representa la población de la región desde 1995 a la fecha con datos de opinión. Es un proyecto privado producido por la CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, corporación de derecho privado sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile dirigido la socia fundadora Sra. Marta Lagos. Los datos producidos por LATINOBARÓMETRO son de exclusiva responsabilidad de la Corporación. El estudio 2003 se financia con aportes de instituciones internacionales, países y privados: la Agencia de Cooperación sueca SIDA, BID Banco Interamericano de Desarrollo, PNUD América Latina, aportes de USA, Chile, España entre otros.

⁷ Informe de Prensa, Latinobarómetro 2003, pág. 9. En: www.latinobarometro.org Visita 5/1/04.

⁸ Informe de Prensa, Latinobarómetro, 2003, pág. 26. En: www.latinobarometro.org Visita 5/1/04

La clara relación que demuestra el Informe entre corrupción y confianza instala el papel implícito de los medios cuando sea interesada o responsablemente informan sobre determinados hechos delictivos demandando controles sobre las instituciones o los actores políticos.

En el caso argentino esta desconfianza en las instituciones políticas se mostró también en el resultado de las elecciones de 2003 donde la suma del ausentismo y el voto en blanco alcanzó prácticamente al 30% del padrón electoral. Fuera su explicación el desgaste de la rutina, la obligatoriedad del voto más formal que real o el desgaste de la política y las instituciones según analizara Rosendo Fraga, titular del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría⁹

La discrepancia entre los niveles de credibilidad de los medios y las instituciones políticas significa que los medios de comunicación de masas aumentan su importancia relativa en términos de gobernabilidad, transparencia pública, responsabilidad política, eficacia, efectividad y eficiencia¹⁰.

Según el mismo informe regional la información política televisiva es la que más atención recibe y la televisión es la fuente de información en la que más se confía (51%). Sin embargo, el hecho de que la televisión sea el medio de comunicación privilegiado no debe ser sobreestimado en términos de impacto político según estudios como el de Jens Wolling que contradice la hipótesis del videomalestar de Robinson. Según esta hipótesis la forma en la que la televisión informa sobre la política es causa del descontento sobre la política dada su concentración en acontecimientos políticos negativos.¹¹ Por el contrario, según este estudio sobre la audiencia alemana los medios gráficos son los que ejercen mayor influencia. Por último, la influencia mediática se constató al señalar que *“un estilo de información en la que a menudo se hacen afirmaciones negativas –*

⁹ La Nación, Buenos Aires, 16 de septiembre de 2003.

¹⁰ LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1991, págs. 36-52

¹¹ WOLLING, Jens, *La influencia de los medios sobre la actitud ante la política*.

En: *Contribuciones, Medios de Comunicación y Justicia*, Nro.2/2001, Konrad Adenauer Stiftung, p.20

sobre todo en conexión con temas económicos- puede contribuir a que el ciudadano se forme una imagen negativa de la política”¹²

En suma, los medios de comunicación tienen influencia en la transparencia de la actuación pública. Cuando los medios otorgan visibilidad al acto y al actor político articulan su conexión con el público y cumplen la función latente de *accountability* mediática. Operan como una forma de control social que sustenta el deber de los gobernantes a observar desde un principio a la opinión pública. En ese contexto la visibilidad no sólo procede de la publicidad de los actos de gobierno sino del periodismo de investigación que revela y ubica en la agenda mediática hechos desconocidos políticos.

Cuando acciona la dinámica del ‘ojo público’ sobre los actores políticos o las instituciones políticas se constituye en caja de resonancia del ‘*demos*’. Por otra parte, en períodos no electorales otorga al pueblo canales de reconocimiento porque le permite realizar denuncias anónimas de actos de corrupción o mal desempeño político que abren nuevas líneas de investigación política. Con la operación de esta lógica mediática, la apatía política se transforma en participación social a través de denuncias anónimas ante los equipos de investigación periodística. Lo cual pone a prueba la teoría económica de la política al romper la aversión al riesgo de la ciudadanía, propia de sistemas de baja institucionalización política. Por su parte, sus denuncias cuentan ante el periodismo de investigación porque es condición de su eficacia lograr sus propias fuentes y recelar de la información oficial. Es así como su vigencia permite también la actualización del derecho a informarse, la participación y el control del desempeño político.

Convertido el periodismo de investigación en ojo público, permite que se instale indirectamente una vía de acceso y demanda política sobre la ‘*accountability*’ horizontal’ como promueve el reclamo de las agencias asignadas o de balance (Oficina Anticorrupción, Entes reguladores, Defensoría del pueblo, etc.). Su presencia instala una nueva forma de control que soslaya los equilibrios o negociaciones horizontales. Porque iniciado el proceso de ‘*accountability*’ vertical

¹² WOLLING, Jens, op. cit. p.38

mediática' dichos temas pasan a ser registrados por el sistema político, sea a través de su poder legislativo o judicial generando la función de control o responsabilidad política.

La falta de efectividad en el control cuando estos temas ya han sido instalados en la 'agenda mediática' presentan su contracara posible. El polo de conflicto que tanto repercute sobre las instituciones políticas como sobre la credibilidad del medio. Al mostrar la desvinculación entre la '*accountability*' horizontal y vertical se genera tanto desconfianza política como mediática. Surgen allí reclamos sobre operaciones políticas mediáticas, falta de pruebas o filtraciones intencionales que incluso pueden intentar impedir la eficaz actuación de la *accountability* horizontal. Esta parálisis tiene un doble efecto: reduce la potencial sanción jurídica a una sanción simbólica social generando el cuestionamiento político y mediático.

En una escala política bipolar trazada entre la eficacia del control tendiente al consenso y la adaptación democrática por un lado, y el conflicto como disfunción asociada a la declinación de dicho control y la pérdida de confianza en las instituciones políticas por el otro, la visibilidad opera ambiguamente. Tanto genera el control político desde un plano social como produce la pérdida de credibilidad ante la parálisis de dichos procesos.

Es que, la paralela vigencia de una lógica formal – procedimental necesaria a una dominación racional-legal propia de los sistemas políticos democráticos, y de una lógica mediática por otra parte, que sólo pretende aislar y hacer públicos los hechos investigados sumados a los esclarecimientos y filtraciones intencionales de matriz política repercute en la confianza política.

En el caso argentino, la sistematización de la información periodística permite mostrar la articulación de estos dos tipos de '*accountability*' en numerosos casos de denuncia de corrupción o mal desempeño político.

IV. La prueba empírica de la '*accountability*' mediática.

En mayo de 2001 en una mesa redonda presidida por el Dr. Guillermo O'Donnell la autora presentó la hipótesis de la accountability vertical mediática y el registro de los casos de periodismo de investigación que operaban sobre la política generando esta 'accountability' vertical mediática. Posteriormente nuevos casos agregaron prueba empírica a la misma.

Ajena a la perspectiva institucional esta función de 'accountability vertical' mediática opera en Argentina articulando el plano político con el plano social. Se muestra a través del rastreo y sistematización de diferentes denuncias periodísticas que provocaron 'accountability horizontal' sea a través del Poder Judicial o de específicas agencias asignadas como por ejemplo la Oficina Anticorrupción.

La técnica de la cámara sorpresa se comenzó a utilizar en 1920 pero, a los fines de nuestra investigación cobra importancia en la década del '90. En 1994 como parte del noticiero Telenoche y luego desde 2000 con un programa propio comenzó a utilizarse la 'camara oculta' con un objetivo netamente periodístico que aportaba pruebas al periodismo de investigación.

Este programa televisivo 'Telenoche Investiga' conducido por Juan Miceli y María Laura Santillán se convirtió en el 'ojo público' que activó la 'accountability' horizontal. Tal fue el caso de la Mafia Judicial que canjeaba expedientes judiciales y DNI por dinero que llevó a su posterior detención y juzgamiento. El caso conocido como la Mafia del Martillo que reveló cómo 'La Liga' operaba bajo amenazas interfiriendo la subasta de inmuebles rematados develando el irregular entramado de los procedimientos judiciales de los juzgados civiles y comerciales de la Capital Federal. La investigación acerca de casos de corrupción en el PAMI que puso bajo sospecha el funcionamiento del sistema de salud o la investigación sobre el sistema de Promoción Industrial de la provincia de San Luis que mostró la existencia de una red de coimas entre funcionarios provinciales y empresas fantasmas.¹³

¹³ Estos casos ya fueron presentados originalmente por la autora en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político, la Universidad Nacional de Río Cuarto y la Universidad Nacional de Villa María en noviembre de 2001 bajo el título "*La impronta mediática sobre la teoría política*"

Los casos de investigación periodística con impacto político incorporaron en la 'agenda' el debate acerca de la ética y la corrupción política o la falta de responsabilidad política.

En el caso argentino los más relevantes fueron asociados al gobierno del Dr. Carlos Menem. La investigación de contrabando de armas a Ecuador y Croacia se reveló como un típico proceso de conexión entre *accountability* vertical mediática y *accountability* horizontal dado que produjo la detención del ex presidente Carlos Menem, de Emir Yona, su ex cuñado y del Gral. Balza, Comandante en Jefe durante su gobierno. Lo significativo fue la investigación periodística llevada a cabo por el periodista Daniel Santoro del Diario Clarín se inició el 6 de marzo de 1995, antes de que actuara la '*accountability*' horizontal de balance. Sólo después de esta publicación el abogado Monner Sans presentó una denuncia judicial. Por su parte, el ex Presidente descalificó al periodista y le inició un juicio por violación de secretos de Estado. Pero en junio del 2001 el juez federal Jorge Urso lo procesó y le dictó prisión preventiva. El impacto de la relación entre "*accountability* horizontal y vertical mediática" lo representa el hecho de que se trató de la primera resolución de la historia judicial argentina en que un juez nombrado durante un gobierno democrático dictó la prisión preventiva de un ex Presidente constitucional. No obstante ello, posteriormente en noviembre del 2001 Menem recuperó su libertad luego que la Sala I de la Cámara Federal de Justicia admitiera el pedido de la defensa tras conocerse el fallo de la Corte Suprema de la Nación sustentado en que no existían suficientes pruebas para confirmar la existencia de una presunta asociación ilícita para vender armas al exterior. Situación que posteriormente ratificó el juez en lo penal económico Julio Speroni. Se pudo probar que entre 1991 y 1995 se había realizado el contrabando de miles de toneladas de armamentos a aquellos destinos al amparo de varios decretos presidenciales, pero no la asociación ilícita. Mientras tanto se lo seguiría investigando por enriquecimiento ilícito¹⁴

¹⁴ La Nación 28 de agosto de 2003

Sin embargo este tema junto con otros siguió generando demandas de ‘*accountability*’ horizontal¹⁵. En este caso la cuestión alcanzó a la Corte Suprema de Justicia. Particularmente porque desde el ascenso al poder de Menem en 1989, la mayoría justicialista en el Congreso había aumentado de cinco a nueve de los miembros de la Corte Suprema garantizando el control oficialista. El pedido de juicio político contra los miembros de Corte Suprema a través de una Comisión de Acusación de la Cámara de Diputados bajo el gobierno del Dr. de la Rúa y se continuó bajo el del Presidente Eduardo Duhalde exacerbado por otras protestas de la sociedad civil y el fenómeno conocido como ‘*el cacerolazo*’ en diciembre de 2001.

Posteriormente, en medio de acusaciones de presiones por parte del Alto Tribunal ante temas como la declaración de inconstitucionalidad de la reducción de los salarios de los empleados públicos y jubilados en agosto de 2002 o la amenaza de declarar ilegítima la pesificación de los depósitos en dólares se agudizó la tensión tanto entre los tres poderes como entre los bloques legislativos llevando a un juicio político a la Corte que no prosperó en el 2002¹⁶ pero cuyos últimos resultados se manifestaron luego, bajo el gobierno del Presidente. Kirchner, con la renuncia del Presidente de la Corte Dr. Nazareno y el juicio político al Ministro de la Corte Moliné O’Connor.

Más allá de las exigencias de la racionalidad legal y sus resultados, la disonancia entre la percepción social y la política tiene un precio que se manifiesta sobre la credibilidad política. En este sentido una encuesta *online* que realizó el mismo medio de comunicación sobre la pregunta “¿*Qué siente frente a la anulación del juicio a la Corte Suprema de Justicia?*” mostró que sobre 11.320

¹⁵ Tal como lo ha señalado Guillermo O’Donnell la *accountability* horizontal de balance se ejerce por alguno de los tres poderes (ejecutivo, legislativo o judicial) pero a su vez está relacionada con otros tipos de *accountability* como la asignada correspondiente a agencias particulares y la *accountability* societal vertical. En este último tipo si bien la *accountability* vertical electoral tiene prioridad lógica, esto no implica necesariamente preeminencia fáctica. A partir de este planteo debe considerarse también la *accountability* vertical social. De ahí que el núcleo analítico más rico pase a estar constituido por las interacciones entre distintos tipos de *accountability*. Sobre el tema cfr. O’DONNELL, Guillermo, *Accountability* horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. *op. cit.*...págs 22-23 y 25-30.

¹⁶ *El intento de juicio tuvo una larga historia de presiones. Antecedentes.* En: *Clarín*, Buenos Aires, 14 de octubre de 2002.

votos el 79,5% respondió indignación, siendo las otras opciones, decepción, 10,9%, Indiferencia, 5,8% y Satisfacción 4,8%.¹⁷

Pero los costos de la visibilidad comenzaron a ser advertidos por actores políticos y funcionarios públicos. Este costo fue el que de alguna manera provocó que un ministro del máximo tribunal, Gustavo Bossert, tratara de distanciarse en octubre de 2002 de los otros miembros más cuestionados mostrando sus diferencias. Como expresara La Nación *“El Ministro de la Corte Suprema de Justicia que ayer renunció no soportó que muchos diputados y parte de la opinión pública lo trataran como si fuera igual a los jueces que desde hace años integran la llamada mayoría automática”*¹⁸

Otro caso de ‘*accountability*’ vertical mediática que tuvo como protagonista al exPresidente Carlos Menem fue el de las cuentas secretas en Suiza. También en este caso la primicia periodística inició un nuevo proceso de consecuencias judiciales. La investigación publicada por el diario Clarín el 26 de julio de 2002 fue dirigida nuevamente por el periodista Daniel Santoro. Luego, actuó la ‘*accountability*’ horizontal y se iniciaron los procedimientos judiciales a fin de esclarecer la titularidad y recursos de dos cuentas abiertas en la sucursal de Zurich del banco de Gotardo. La primera a nombre de Red Spark Foundation Incorporated cuyo manejo se atribuyó a Ramón Hernandez, secretario privado de Carlos Menem y la segunda en el banco UBS de Ginebra a nombre de su ex - esposa e de su hija. Recién luego Menem admitió que tenía estas cuentas y al día siguiente lo denunció la Oficina Anticorrupción, en otro típico caso de ‘*Accountability*’ horizontal asignada.

Más allá de las derivaciones de esta segunda investigación como de sus descalificaciones en función de ‘filtraciones’ propias de intereses corporativos y del clima preelectoral, propias de este tipo de relaciones entre lo público y lo mediático, a nuestros fines interesa presentar la existencia de la ‘*accountability*’ vertical mediática y su operación sobre la *accountability* horizontal al focalizar temas o cuestiones que pasan a ser registrados y juzgados sea por el Poder Judicial

¹⁷ Clarín, Buenos Aires, 13 de octubre de 2002.

¹⁸ La Nación, 22 de octubre de 2002

o por la Oficina Anticorrupción como agencias asignada de *'accountability'* horizontal.

Esta vinculación no siempre prospera e incluso puede derivar en costos para las organizaciones mediáticas por lo cual pueden paralizarse. La denuncia del corresponsal Tomás Catán del diario inglés Financial Times sobre un presunto pedido de coimas del Senado a los banqueros permaneció sin resolución. Catán publicó en agosto de 2002 que en una reunión de los embajadores de los Estados Unidos y de Gran Bretaña con importantes banqueros éstos se habían quejado por un pedido de coimas del Senado para frenar un proyecto de ley que gravaría con un 2 % las comisiones bancarias para destinar los recursos recaudados a un fondo de desempleados del sector. Como en los casos anteriormente citados la operatoria actuó en dos fases, la primera de *'accountability'* vertical mediática, la segunda de *'accountability'* horizontal. En este caso ejercida por el Poder Judicial. La transparencia pública de los actos de gobierno la produjo una denuncia periodística. De hecho un mes después se requirió la declaración como testigo del periodista quien ratificó sus dichos informando que contaba con varias fuentes cuyas identidades preservaba amparándose en el derecho constitucional de la reserva de las fuentes.

Cuando la justicia comenzó a analizar este caso la libertad de prensa y la variedad de las fuentes de información como fundamento del sistema democrático fueron puestos en cuestión al avanzar la investigación judicial y requerirse datos sobre el listado de llamadas telefónicas del corresponsal que probaran las reuniones entre las autoridades bancarias y senadores o funcionarios de la Cámara alta al tiempo que los banqueros y la Asociación de Bancos de la Argentina comenzaron a negar todo conocimiento del tema.

La libertad de prensa que permite accionar la *'accountability'* mediática también puede ser el límite a la *'accountability'* horizontal. De hecho la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA) manifestó su advertencia a la justicia sobre una posible vulneración de la libertad de prensa y el secreto profesional garantizado por el artículo 43 de la Constitución Nacional y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En julio de 2003 otro caso de periodismo de investigación mostró la articulación entre ‘*accountability*’ vertical mediática’ y ‘*accountability*’ horizontal. El programa televisivo “Punto-doc” mostró la conexión entre las comisarías y la Jefatura policial como destino de la recaudación ilegal. La acusación llegó al Superintendente general de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Alberto Sobrado, mostrando que había girado dinero no declarado ante la DGI a las Bahamas. Como resultado operó la *accountability* horizontal en un sentido convergente con el trabajo del Departamento de Asuntos Internos de la Policía que reveló que el comisario había evadido declarar un depósito en dólares lo cual determinó su retiro obligatorio junto a la implementación de una serie de medidas para dar mayor transparencia a la Fuerza.¹⁹

A nivel internacional la intrincada trama entre ‘*accountability*’ mediática y horizontal se puso de manifiesto en 2003, en un caso testigo dado el prestigio de sus actores. Fue protagonizado por el gobierno de Gran Bretaña y la cadena de noticias nacional (BBC) en relación a la denuncia de la existencia de armas de destrucción masiva iraquíes. Según el periodista Andrew Gilligan de la cadena estatal BBC el gobierno había retocado el informe de armas para justificar la intervención militar. El gobierno identificó a un funcionario del Ministerio de Defensa, David Kelly, científico experto en armas nucleares y microbiología y ex inspector de la ONU como el informante del periodista, sin permiso oficial. Por tal motivo fue citado para testificar ante el Comité de Exteriores en julio del 2003, y días después apareció muerto en un supuesto caso de suicidio. La denuncia periodística y la muerte del funcionario derivaron en ‘*accountability*’ horizontal dado que la Corte Real de Londres inició una investigación dirigida por el juez James Brian Hutton en relación a la mención gubernamental de David Kelly como la fuente esencial de la BBC. El recelo gubernamental frente a la fuente periodística puso en cuestión la libertad de prensa y la formación plural de la opinión pública como sustento de los sistemas democráticos frente al control de

¹⁹ Revista “Veintitrés” Año 5, N° 260, Buenos Aires, 3 de julio de 2003 y Clarín, Buenos Aires, 4 de julio de 2003.

prensa manifiesto en la existencia de bóveda del miedo cuyos pilares se construyen sobre la coerción, propia de los regímenes autoritarios²⁰

Porque la libertad de prensa como sustento de la democracia y de las monarquías constitucionales requiere que los gobiernos reconozcan que sus decisiones y políticas pueden ser desafiadas, cuestionadas, investigadas y analizadas por gente que actúa independientemente y usa cualquier medio legal disponible. Este requisito puede ser irritativo y en ocasiones injusto. Pero a la vez, condición de los sistemas políticos abiertos. Pese a que en ocasiones llegue a resultados extremos. Tal como ya lo había sido en el caso de la dimisión del presidente norteamericano Richard Nixon en 1974 luego del escándalo Watergate revelado por periodistas del Washington Post.

El conflicto entre el gobierno y la cadena oficial British Broadcasting Corporation fue resuelto en enero de 2004 cuando el juez determinó que el gobierno no había hecho nada ‘deshonroso’ en el proceso que condujo a la muerte de Kelly ni había mentido en el informe sobre las armas. Consideró que la afirmación del periodista Gilligan de que el informe oficial sobre las armas había sido exagerada había sido infundada y acusó a la cadena de tener un sistema editorial defectuoso. Este fallo significó para la BBC su peor revés en 81 años a la vez que dejó en una situación difícil al presidente de la cadena Gavyn Davies, quien debió renunciar.²¹ Poco después las nuevas autoridades de la cadena anunciaron una investigación interna. La credibilidad mediática y la responsabilidad profesional mostraron su indisoluble relación de la mano de una de las cadenas más respetadas del mundo.²²

Sin embargo aunque la *accountability* horizontal había fallado a favor de la política como en el caso de la Corte Suprema argentina o en el del ex Presidente Menem y la credibilidad de los medios había sido cuestionada, la opinión pública se inclinó por la información periodística respaldando la ‘*accountability*’ mediática. Encuesta publicadas por ‘The Guardian’ y ‘The Times’ el día 30 del

²⁰ SARTORI, Giovanni, Opinión Pública. En: Elementos de Teoría Política, Alianza,

²¹ La Nación, Buenos Aires, 29 de enero de 2004.

²² www.dw-world.com (Visita, 2 de febrero de 2004) y www.mercado.com.ar (visita 13 de febrero de 2004)

mismo mes mostraron que el 31% consideraba que la BBC había dicho la verdad mientras que sólo un 10 % le daba crédito a Blair. En tanto el 49% consideraba que tanto la BBC como Blair habían mentido.²³ Al mes siguiente una encuesta del diario *The Independent* mostraba que el 51% de los encuestados quería que Blair renunciara y el 54% consideraba que “Blair había mentido a la nación sobre la amenaza que representaba el regimen de Saddam Hussein”. El costo político fue el aumento de la capacidad de poder conservadora. que los conservadores²⁴

Completa la sistematización de los casos registrados en Argentina de ‘*accountability*’ mediática la denuncia en diciembre de 2003 del pago de sobornos en el Senado para destrabar la ley de reforma laboral en abril de 2002 bajo el gobierno del entonces presidente Fernando de la Rúa Esta vez, el denunciante, ex secretario parlamentario del Senado Mario Pontaquarto había incorporado una diferencia: antes y después de su entrevista con la revista TXT se había reunido con el Jefe de Gabinete del gobierno Alberto Fernandez. Luego se presentó a declarar ante los tribunales federales. Por otra parte, el trasfondo de intereses²⁵ y filtraciones políticas también pudo denotarse a partir del hecho de que sólo unos días antes el denunciante había sido cesanteado por el Senado luego del cierre de un sumario administrativo que lo investigó por falta de rendición de dinero.

Pese a estas diferencias la articulación entre ‘*accountability*’ mediática y horizontal como otro canal de control político se mostró cuando su declaración ante la revista TXT activó una causa que ya estaba decayendo en la medida que la investigación penal se orientaba a su cierre, previo sobreseimiento de todos los funcionarios y legisladores sospechados, quienes ya gozaban de una falta de mérito. En realidad la periodista responsable del artículo de la revista TXT María Fernanda Villosio era la misma que tres años antes había publicado en el diario *La Nación* que el senador Emilio Cantarero (PJ Salta) le había confirmado el pago de sobornos. Pese a que la investigación judicial fue decayendo , con los involucrados

²³ www.noticias.vanguardia.mx (Visita, 2 de febrero de 2004)

²⁴ Clarín, Buenos Aires, 8 de febrero de 2004.

²⁵ Según el ex presidente la denuncia formaba parte de una operación política para distraer la opinión pública con miras a los acontecimientos que se podrían producir ese mes en recuerdo de los hechos de diciembre de 2001. Cf. *La Nación*, Buenos Aires, 13 de diciembre de 2003.

en la causa con falta de mérito, no abandonó la investigación y finalmente logró el nuevo testimonio que gatilló la ‘*accountability*’ horizontal .

V. Transparencia pública y control mediático: Entre la libertad de prensa y la responsabilidad profesional.

La presentación de los casos precedentes establece el nudo gordiano de la relación entre la prensa y la Justicia cuya resolución condiciona la operación eficaz de la ‘*accountability* horizontal’ asignada o de balance a partir de la inicial ‘*accountability*’ vertical mediática. Uno de los desafíos para países de reciente democratización, en los que la corrupción se ha mostrado asociada a la pérdida de confianza política.

En este contexto el mecanismo de control y responsabilidad política puede operar de abajo hacia arriba como *accountability* vertical mediática hasta ser registrado y puesto en el campo de la *accountability* horizontal sea ésta la de balance o la asignada en términos de O’Donnell.

A partir de aquí queda delimitada una función no jurídica ni institucionalizada del periodismo asociada al sistema político: la ‘*accountability* vertical mediática’. Esta función en sus aspectos positivos –*accountability* vertical mediática- como negativos – ataques a la libertad de prensa o riesgos de los periodistas implicados- ha hecho que a nivel regional se constituyeran foros de periodismo de investigación como el PFC o Periodistas Frente a la Corrupción, un proyecto de anticorrupción regional que promueve el cumplimiento del papel fiscalizador de los medios de comunicación ²⁶

Por otra parte, la contribución al logro de la transparencia pública. La influencia que tienen sobre la política electoral cuyo exponente es la vigencia del marketing político asociado al trabajo de asesores de prensa y de imagen. El registro de los mutuos efectos, influencias y presiones entre el plano político y el sociocultural. La posibilidad que brindan para la reversión de la apatía política ciudadana, la quiebra de la aversión a la exposición ante el poder y la anónima

²⁶ Periodistas Frente a la Corrupción, página de Internet.

participación en la denuncia de casos de corrupción, entre otros, son datos de la insoslayable relación entre política y medios de comunicación.

Algunos principios tales como la veracidad, la libertad de información, la independencia, el derecho a réplica, la responsabilidad del medio, el secreto profesional, la información confirmada y la obligación de rectificar²⁷ son condiciones necesarias para el eficaz cumplimiento de la función de *accountability* vertical mediática exenta de sospechas acerca de filtraciones o intereses creados. En estas condiciones la *accountability* mediática promueve la publicidad de los actos y la responsabilidad política levantando un límite a la autorreferencialidad política.

Sin embargo, los mismos principios democráticos que sostienen la libertad de prensa pueden tener como consecuencia no querida que diversas denuncias en pro de la transparencia pública no puedan probarse o alteren el trámite judicial afectando también a la credibilidad mediática.

Por una parte la libertad de prensa asociada a la responsabilidad periodística y los principios de objetividad, equidad, transparencia, independencia y fidelidad con los hechos sustenta la democracia. Se convierte en presupuesto del ejercicio de la justicia y la existencia del Estado de derecho donde existe una responsabilidad compartida tanto de las fuentes (sean operadores de justicia, incluidos fiscales e investigadores) como de los propios periodistas.

Por otro lado si la libertad de prensa se opone al control estatal requiere en su lugar, la responsabilidad profesional como un control entre los mismos periodistas.

También la relación entre justicia y ejercicio de la libertad de prensa presenta puntos críticos. El establecimiento de límites por parte de la responsabilidad periodística a la divulgación de indagatorias, pruebas, nombres de testigos y declarantes en un proceso de indagación previa sin que esto se

²⁷ Propuestas que surgen de diversos debates entre profesionales del medio. Al respecto: www.Parlamentario.com, y Foro sobre ética periodística en www.fiscalía.gov.co

interprete como un menoscabo a la libertad de prensa dado que el tiempo informativo debe correlacionarse con el judicial a efectos de que las fugas de información no perjudiquen los procesos judiciales. La conciencia de que lógica económica de la competencia mediática puede contraponerse a la responsabilidad periodística e ir más allá de la libertad de prensa. La aversión a la exposición de los testigos potenciales, la honra individual o colectiva de empresas, grupos, u organizaciones, la inoportuna advertencia periodística a los sospechosos que puede promover sus cambios de residencia, la generación de una presión pública que concluye en la adaptación de los informes judiciales a las fuentes periodísticas, son todos elementos que aparecen conectados en la relación entre libertad de prensa y justicia.

En este contexto explicativo se muestra el delicado equilibrio entre libertad de prensa, periodismo de investigación y eficacia judicial. Como también se manifiesta la compleja relación entre *accountability* mediática y horizontal, una de las condiciones de la calidad democrática y la consolidación de una visión legalista de la política, cuyas prendas son la credibilidad política y la credibilidad mediática.

Bibliografía

- CASTELLS, Manuel, *La era de la información, Economía, Sociedad y Cultura. El poder de la identidad, Vol. II.*, Siglo XXI, México, 1999.
- MANIN, Bernard, *Metamorfosis de la representación*. En: DOS SANTOS, Mario R. (coord.) *¿ Que queda de la representación política?* CLACSO – Nueva Sociedad, 1992.
- MENENDEZ, María Cristina, Ponencia sobre el tema ‘*Accountability vertical mediática*’ presentada en la Universidad de Belgrano en una Mesa redonda sobre el tema *Los contrapuntos de la democracia. Pasado, presente y futuro* cuyo expositor principal fue el Dr. Guillermo O’Donnell, mayo de 2001.
- MENENDEZ, María Cristina, Ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político, la Universidad Nacional de Río Cuarto y la Universidad Nacional de Villa María en noviembre de 2001 bajo el título “*La impronta mediática sobre la teoría política*” (CD)
- MENENDEZ, María Cristina, “*Política y Opinión Pública*”. En: *La democracia y sus laberintos*, Buenos Aires, Tierra Firme, 2003.
- O’DONNELL, Guillermo, *Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política*. En: *Postdata, Revista de Reflexión y Análisis político*, mayo 2001, Buenos Aires, Grupo Interuniversitario, 2001.
- O’DONNELL, Guillermo, *Contrapuntos, Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- O’DONNELL, Guillermo, *Teoría Democrática y política comparada*. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 39, Nro. 156, enero-marzo de 2000.
- O’DONNELL, Guillermo, *Teoría Democrática y política comparada*. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 39, Nro. 156, enero-marzo de 2000.
- SMULOVITZ Catalina – PERUZZOTTI, Enrique, *Societal Accountability: The Other Side of Control* (paper)
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. 1922 primera edición alemán, 1944 española.
- WOLLING, Jens, La influencia de los medios sobre la actitud ante la política. En: *Contribuciones, Medios de Comunicación y Justicia*, Nro.2/200, Fundación Konrad Adenauer Stiftung

Diarios y revistas:

- Clarín*, Buenos Aires, 13 de octubre de 2002.
- Clarín*, Buenos Aires, 14 de octubre de 2002
- La Nación*, Buenos Aires, 22 de octubre de 2002
- La Nación*, Buenos Aires, 15 de octubre de 2002
- El intento de juicio tuvo una larga historia de presiones*. Antecedentes. En: *Clarín*, Buenos Aires, 14 de octubre de 2002.
- La Nación*, Buenos Aires, 22 de octubre de 2002
- Revista “*Veintitrés*” Año 5, N° 260, Buenos Aires, 3 de julio de 2003
- Clarín*, Buenos Aires, 4 de julio de 2003.
- La Nación* 28 de agosto de 2003

La Nación, Buenos Aires, 13 de diciembre de 2003

La Nación, Buenos Aires, 29 de enero de 2004.

Clarín, Buenos Aires, 8 de febrero de 2004

Otras fuentes:

<http://www.clarin.com>

<http://www.latinobarometro.org>

<http://www.fiscalia.gov.co>

<http://parlamentario.com>

<http://www.dw-world.com>

<http://www.mercado.com.ar>

<http://www.vanguardia.mx>