

R E V I S T A  
**S A A P**

Publicación de Ciencia Política de la  
Sociedad Argentina de Análisis Político

**Vol. 14, Nº 2, Noviembre 2020**

## **AUTORIDADES SAAP**

### **Presidente**

Martín D'Alessandro (UBA)

### **Vicepresidente**

Anabella Busso (UNR)

### **Secretaria General**

Laura Eberhardt (UNAJ-UNLAM)

### **Pro-Secretario General**

Diego Gantus (UNER-UNR)

### **Tesorera**

Mariana Prats (UBA)

### **Pro-Tesorerera**

Lucía Caruncho (UBA)

### **Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)**

Marcelo Camusso (UCA)

Cintia Pinillos (UNR)

Javier Zelaznik (UTDT)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Lucas González (UNSAM)

Marcelo Nazareno (UNC-UCC)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Daniel Comba (UNL)

Melina Guardamagna (UNCU)

Sebastián Barros (UPSJB)

Gastón Mutti (UNR)

Miguel De Luca (UBA)

### **Miembros de la Comisión Fiscalizadora**

Juan Pablo Laporte (UBA)

Silvia Fontana (UCC)

María Laura Giusti (USP-T)

Fernando Jaime (UBA-UNAJ)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Lucas Martín (UNMDP)

### **Anteriores Presidentes**

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg☆ (1992-1993)

Arturo Fernández† (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández† (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2014)

**REVISTA SAAP**  
**Publicación de Ciencia Política de la**  
**Sociedad Argentina de Análisis Político**

---

**VOLUMEN 14 • Nº 2, NOVIEMBRE 2020**

---

**Directora**

María Laura Tagina  
(Universidad Nacional de San Martín)

**Consejo Editorial**

Carlos Acuña  
(Universidad Nacional de San Martín)

David Altman  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Rut Diamint  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Tulia Falletti  
(University of Pennsylvania)

Steven Levitsky  
(Harvard University)

Fernando Limongi  
(Universidade de São Paulo)

Elsa Llenderozas  
(Universidad de Buenos Aires)

María Victoria Murillo  
(Columbia University)

Aníbal Pérez-Liñán  
(University of Notre Dame)

Catalina Smulovitz  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Susan Stokes  
(Yale University)

**Secretario de Redacción**

Leandro Eryszewicz  
(Universidad de Buenos Aires - Universidad Nacional de San Martín)

**Secretario Editorial**

Hernán Pablo Toppi  
(Universidad de Buenos Aires - Universidad del Salvador - Universidad Nacional de San Isidro)

**Consejo Asesor**

Jorge Battaglini  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Miguel De Luca  
(Universidad de Buenos Aires)

Marcelo Escolar  
(Universidad Nacional de San Martín)

Flavia Freidenberg  
(Universidad Nacional Autónoma de México)

Ana Carolina Garriga  
(Centro de Investigación y Docencia Económicas)

Mariana Llanos  
(German Institute of Global and Area Studies)

Marcelo Leiras  
(Universidad de San Andrés)

Andrés Malamud  
(Universidad de Lisboa)

Valeria Palanza  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Mario Pecheny  
(Universidad de Buenos Aires)

Julia Sofía Pomares  
(CIPPEC)

María Celeste Ratto  
(Universidad Nacional de Río Negro)

Diego Rossello  
(Universidad Adolfo Ibáñez)

Julio Saguir  
(Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino)

Julieta Suárez-Cao  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Carlos Varetto  
(Universidad Nacional de San Martín)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Ayacucho 132,  
Ciudad de Buenos Aires (C1025AAD), Argentina. Web: revista.saap.org.ar  
Registro de la Propiedad Intelectual N° 229.308. ISSN 1666-7883



## Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

*Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* es la revista científico-académica de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Tiene como objetivo principal satisfacer necesidades académicas y profesionales de científicos políticos y académicos en general, de la Argentina y también del exterior del país, interesados en estudiar fenómenos políticos tanto domésticos como internacionales.

La *Revista SAAP* busca la publicación de artículos de la más alta calidad académica posible, de naturaleza teórica y/o empírica, concernientes a temas sustantivamente importantes de la vida política argentina y mundial. También son bienvenidas notas de investigación que refieran a discusiones sobre temas de coyuntura, resultados de investigación o notas metodológicas.

Todos los artículos son sometidos a doble referato anónimo externo realizado por expertos en las diferentes áreas temáticas. Las instrucciones para enviar colaboraciones se encuentran al final de cada número.

# Índice

## NÚMERO 2

Editorial ..... 231

### **DOSSIER: MEDIOS Y POLÍTICA EN TIEMPOS DE POLARIZACIÓN**

Introducción: La polarización política, los medios y las redes.  
Coordenadas de una agenda en construcción  
*Iván Schuliaquer y Gabriel Vommaro* ..... 235-247

¿Es válido atribuir la polarización política  
a la comunicación digital? Sobre burbujas, plataformas  
y polarización afectiva  
*Silvio Waisbord* ..... 249-279

Coronavirus en Argentina. Polarización partidaria,  
encuadres mediáticos y temor al riesgo  
*Natalia Aruguete y Ernesto Calvo* ..... 281-310

Los divergentes en un escenario de polarización.  
Un estudio exploratorio sobre los “no polarizados”  
en controversias sobre noticias de delitos  
en la televisión argentina  
*Gabriel Kessler, Brenda Focas,  
Juan Manuel Ortiz de Zárate y Esteban Feuerstein* ..... 311-340

La guerra que no tuvo fin: la comunicación  
del gobierno de Cambiemos  
*Lucía Vincent* ..... 341-366

No tan polarizados. Los gobiernos de Evo Morales  
y los medios de comunicación en Bolivia  
*Iván Schuliaquer* ..... 367-396

## ARTÍCULOS

- Paces narcotizadas. Diálogos del Caguán y La Habana  
en perspectiva comparada  
*Esteban Arratia, Diego Jiménez y Aldo Barria* ..... 399-428

- Un aporte teórico-metodológico  
sobre la internacionalización de las políticas públicas  
*Emiliano Fernández* ..... 429-451

## RESEÑAS

- Fake news, trolls y otros encantos. Cómo funcionan  
(para bien y para mal) las redes sociales*  
de Ernesto Calvo y Natalia Aruguete  
*Natalia Zuazo* ..... 455-457

- Manipulating Courts in New Democracies.  
Forcing judges off the bench in Argentina*  
de Andrea Castagnola  
*Juan Martín Scarramberg* ..... 458-460

- ¿Cambiamos? La batalla cultural  
por el sentido común de los argentinos*  
de Paula Canelo  
*Ignacio Robba Toribio* ..... 461-463

- Una mirada de las marchas y contramarchas en las políticas locales  
de género en América Latina desde América Latina*  
de Ana Laura Rodríguez Gustá (editora)  
*Laura Masson* ..... 464-466

# Editorial

<https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.E>

Llegamos a noviembre en un contexto aún de pandemia, si bien más esperanzados por los avances en el desarrollo de vacunas que nos permitirán recuperar las interacciones sociales-presenciales que hemos perdido. Nuevamente, como hace seis meses, quiero expresar mi agradecimiento a quienes hicieron posible este número, en medio de un contexto tan difícil.

La pandemia puso a prueba los liderazgos políticos en todo el mundo y, en general, fueron premiados con altos niveles de popularidad los gobernantes que, en busca de un mayor apoyo social a las medidas de gobierno, apelaron al consenso y a la coordinación con la oposición. No obstante, más temprano o más tarde, la polarización atravesó la respuesta de algunas sociedades a esas medidas, al tiempo que las élites políticas retomaron también la misma dinámica. Allí donde existía previamente, la polarización se mostró resiliente a los “embates dialoguistas”, y continuó organizando el debate y la vida pública. Por su parte, los medios de comunicación contribuyeron y motorizaron esta dinámica polarizadora, también fomentada y reproducida por las redes sociales.

Casi de modo premonitorio, hace un año pensamos que sería buena idea publicar una serie de artículos que abordaran estos temas. Así fue como nos hicimos eco de la propuesta de Gabriel Vommaro e Iván Schuliaquer de convertir los resultados de una jornada internacional en una publicación. “Medios y política en tiempos de polarización” es el título del dossier que publicamos en esta nueva entrega, a cargo de autoras y autores que recorren con *expertise* las distintas facetas de esta relación, planteando nuevas preguntas y también novedosas respuestas. A lo largo de este número, Silvio Waisbord analiza las responsabilidades de la comunicación digital en la polarización afectiva; Natalia Aruguete y Ernesto Calvo el efecto de la polarización partidaria en el temor al riesgo sanitario y laboral, y de los encuadres mediáticos en la propagación de mensajes políticos; Gabriel Kessler, Brenda Focas, Juan Manuel Ortiz de Zárate y Esteban Feuerstein ponen el foco en el colectivo de los “no polarizados” y sus rasgos definitorios; al tiempo que Lucía Vincent e Iván Schuliaquer analizan la específica relación de los medios con los gobiernos de Mauricio Macri y Evo Morales, respectivamente. La introducción, a cargo de Schuliaquer y Vommaro como coordinadores del dossier, retrata el estado actual del debate sobre los alcances, efectos y

modalidades que asume la polarización política, con énfasis en el vínculo con los medios tradicionales y las redes sociales en el contexto nacional y de América Latina.

Completamos este número con dos interesantísimos artículos vinculados a los procesos de paz y el narcotráfico en Colombia, por un lado, y a la dimensión internacional de las políticas públicas, por otro, ambos abordados desde enfoques novedosos. El de Esteban Arratia, Diego Jiménez y Aldo Barria analiza el proceso de paz en Colombia y compara las negociaciones del Caguán (1998-2002) y La Habana (2012-2016), aplicando el triángulo de paz como herramienta analítica. Con ello muestran los cambios en el comportamiento y en las actitudes de los protagonistas de estos diálogos con respecto al vínculo de las FARC con el narcotráfico.

Por su parte, Emiliano Fernández, desde una perspectiva marxista y desde una recuperación crítica de aportes conceptuales del *mainstream*, presenta un aporte teórico-metodológico para el análisis de la internacionalización de las políticas públicas, en el marco del proceso más amplio de internacionalización del Estado. Cerramos este número con las reseñas de cuatro importantes libros recientemente publicados en Argentina y Estados Unidos.

Nos despedimos entonces hasta el próximo año, y te deseamos que tengas una buena lectura.

MARÍA LAURA TAGINA  
Directora *Revista SAAP*

*Dossier:*  
*Medios y política*  
*en tiempos de polarización*



**Introducción: La polarización política, los medios y las redes.  
Coordenadas de una agenda en construcción**  
*Introduction: political Polarization, Legacy Media and Social Media.  
Elements for a Research Agenda*

IVÁN SCHULIAQUER

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

ischuliaquer@yahoo.com.ar

GABRIEL VOMMARO

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

gabriel.vommaro9@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.1>

**1. Controversias y acuerdos sobre la polarización política  
y sus aspectos mediáticos**

La polarización política, como alineamiento extremo de posiciones contrapuestas en función de una identificación ideológica o partidaria, es un fenómeno cada vez más marcado en algunos países del mundo, con varias décadas de desarrollo en Estados Unidos (Mason, 2015) y más corta vida en América Latina (Singer, 2016). La literatura debate aún si se trata de una polarización circunscripta a las élites —políticas, intelectuales, mediáticas— (Fiorina et al, 2005) o si, en cambio, ésta atraviesa también a la sociedad en general (Abramowitz y Saunders, 2008). En la primera hipótesis, se trataría de un fenómeno aplicable a los actores políticos y a una minoría movilizadora de activistas. En cambio, según la hipótesis opuesta se trata de una división que produce efectos profundos en la sociedad, al organizar el modo en que ésta se relaciona con el debate público. Esta controversia está relacionada con la manera en que se mide la polarización, así como con el tipo de objetos a los que atañe.

Quienes estudian la polarización en relación a temas de agenda, o a la correlación entre opiniones y características socio-culturales del público (raza, etnia, género, religión), identifican una débil o al menos desigual polarización en la sociedad. Por caso, desde el estudio seminal de DiMaggio, Evans y Bryson (1996) se sostiene que las diferencias entre el público norteamericano decrecieron desde los años 1970 en temas asociados con género, raza y

justicia y que las diferencias de opiniones entre grupos en términos de educación, edad, género y raza también decrecieron. Se identifican dos excepciones: por un lado, los tópicos relacionados con derechos reproductivos (aborto) continúan polarizando posiciones; por otro lado, la división de grupos que más polarización evidencia es la que separa a los demócratas de los republicanos.

Quienes identifican una mayor polarización en el público, al contrario, interpretan estos datos de otro modo y agregan nuevas evidencias en ese sentido: por un lado, se sostiene que cuando los temas más polarizados devienen estructurantes del debate público, estos logran configurar posiciones e identificaciones de un modo más eficaz que los temas no polarizantes (Baldassarri y Bearman, 2007). Es decir, la sociedad tiende a dividirse en función de esos temas polarizantes a pesar de que existan acuerdos en otros temas. Por otro lado, y en relación con lo anterior, trabajos recientes ven en la identificación partidaria un vector que, por una parte, crea profundas identificaciones sociales en sus adherentes y, por otra parte, organiza crecientemente las visiones de los miembros de cada grupo, en especial en relación a las características de los miembros del grupo adversario (Iyengar et al, 2012; Iyengar et al, 2019). Así, aunque haya cercanía entre los participantes de los campos antagonistas en relación a diferentes tópicos del debate público y a políticas públicas, los miembros del “endogrupo” perciben una máxima distancia respecto del “exogrupo” (Mason, 2015). De este modo, lo que prevalece es la polarización afectiva antes que una basada en alineamientos programáticos. La percepción de una distancia acentuada del propio grupo respecto del exogrupo se basa, en definitiva, en el reforzamiento de la propia identidad en base a autogratificaciones.

La determinación de los efectos de la polarización tampoco crea consenso entre los estudiosos del tema. Algunos autores sostienen que la polarización crea apatía y retraimiento (Fiorina et al, 2005), mientras otros sostienen que energiza al electorado y estimula la participación política (Abramowitz y Saunders, 2008; Lupu, 2015), al tiempo que puede generar mayor consistencia en las posiciones de los votantes al clarificar las posiciones en juego (Levendusky, 2010; Singer, 2016). Entre los estudiosos de los efectos de la polarización afectiva basada en identidades partidarias, en tanto, reina más bien una posición pesimista. Para algunos, genera incentivos en las élites para privilegiar el conflicto antes que la cooperación con sus oponentes (Iyengar y Westwood, 2015). Para otros, inclusive, el hecho de que la polarización no se base en posiciones frente a temas sino en percepciones del “nosotros” y de los “otros” aumenta las probabilidades de que los

ciudadanos se vuelvan “cada vez más rencorosos y descorteces políticamente en sus interacciones, incluso en presencia de posiciones sobre temas comparativamente moderadas” (Mason, 2015: p. 129).

Esta polarización afecta el modo en que se desarrolla el debate público y contribuye a producir imágenes sesgadas, estereotipadas y hasta falsas de la realidad. Pero aquí tampoco hay acuerdo respecto a la superficie social que abarca el fenómeno (véase en este dossier Kessler et al). Por un lado, los estudios muestran que el consumo de medios partidarios -que adoptan posiciones abiertamente favorables a un grupo político- aumenta las chances de que una persona adopte posiciones polarizadas (Stroud, 2010; Fletcher et al, 2019). Otros estudios, en cambio, limitan los efectos de los medios a los públicos más movilizados (Prior, 2013), aunque admiten que estos pequeños grupos tienen influencia en el resto de la sociedad. Precisamente, el argumento de “pocos, pero influyentes” es utilizado por J. Hunter en su ya clásica tesis sobre las “guerras culturales”: los pequeños públicos movilizados tienen la capacidad de influir en buena parte de la sociedad, limitando sensiblemente el campo de opiniones disponibles y reduciendo el espacio de matices y posiciones intermedias (Hunter, 1992). De hecho, un estudio muestra que los medios partidistas polarizan a los ciudadanos con posiciones más extremas al radicalizar esas posiciones, pero que los efectos de esa polarización partidista se extienden a lo largo de la arena política (Levendusky, 2013). En todos los casos, la literatura acuerda en que los actores de los medios, que cumplen un rol central en la definición de la agenda pública (Aruguete, 2015) y, al mismo tiempo, son actores clave en la provisión de encuadres sobre los asuntos comunes (Entman, 1993; Reese, 2007; De Vreese, 2003), juegan un rol fundamental en la configuración de debates públicos polarizados, más allá de que sus efectos en el público masivo sean motivo de debate.

## **2. Medios, redes y polarización**

Los debates sobre el rol de los medios en la construcción de la polarización política fueron revolucionados por la emergencia y la centralidad que adquirieron las redes sociales como espacio público y como vehículo de consumo de información a nivel mundial.

Distintos estudios han mostrado que desde hace décadas gran parte de la conversación política de la sociedad suele darse entre quienes comparten ciertos preceptos comunes y se consideran cercanos (Tucker et al, 2018). Las redes sociales consolidan esta endogamia bajo la forma de burbujas

(Pariser, 2017), que llevan a que los usuarios circulen por barrios en los que su pensamiento es dominante (Calvo, 2015): la lógica del algoritmo favorece la baja exposición a argumentos que producen disonancia cognitiva y afectiva con nuestros consumos anteriores (Aruguete, 2019). Esto refuerza la distancia entre el endogrupo y el exogrupo, y favorece la proliferación de visiones estereotipadas del otro que confirman la “superioridad moral” del nosotros. Por esta vía, las redes han devenido un espacio donde se fomenta y se reproduce la polarización, mientras se solidifican ciertas identidades y se consolidan fronteras con los otros (Iyengar y Westwood, 2015). Esta lógica de circulación segmentada alertó hace tiempo a los estudiosos de las redes, y puso en cuestión la visión encantada según la cual éstas venían a ofrecer un espacio para la horizontalización de la toma de la palabra, el empoderamiento de los ciudadanos en la producción de puntos de vista sobre los asuntos comunes y una democratización de la sociedad. En pocos años, la evidencia llevó a preguntarse si, en estas condiciones de segmentación, homofilia y burbujas informativas, las redes sociales son un riesgo para la democracia.

Al respecto, un tema central de la agenda de la última década ha estado en los conceptos de posverdad, desinformación y *fake news*. Como señala Waisbord (2018a), la desinformación no es nueva, lo que cambió es su escala y la capacidad que tiene de masificarse y diseminarse en las plataformas digitales más importantes, que son las mismas en la mayoría de los países del mundo. No se trata, por lo tanto, sólo de algo que pueda ser corregido para pelear contra públicos mal informados: cambió la dinámica de las creencias, entró en crisis el proyecto moderno que proponía al modelo científico como el único conocimiento legítimo y, en tiempos en que los públicos ya no comparten epistemologías, “la verdad” se presenta solo como una de las opciones posibles (Waisbord, 2018a).

Si bien se reconfigura la circulación de la información y los medios se confrontan al dilema que genera la brecha entre lo que informan y aquello en lo que sus audiencias “cliclean” (Boczkowski y Mitchelstein, 2015), la televisión sigue siendo la principal fuente de información política en la mayor parte de la región (Porto et al., 2020) y los sitios web de los medios tradicionales suelen ser los de mayor audiencia y se cuentan entre las principales autoridades en las redes sociales (Calvo y Aruguete, 2020). Al mismo tiempo, aunque el atractivo comercial de la producción de noticias disminuye, su significado político y social no se redujo (Nielsen, 2017). En ese sentido, los medios tradicionales juegan un rol central al fomentar la polarización afectiva a través de la sobrerrepresentación de fuertes sentimientos políticos (Fletcher et al., 2019), algo que fue acompañado de una creciente partidización de las líneas editoriales de los principales medios comerciales

en varios países. Aunque la polarización responde a múltiples causas, el tipo de interacción que se establece entre actores mediáticos y actores políticos es una de sus dimensiones fundamentales, ya que son, aun en el contexto actual, dos de los actores con mayor peso sobre la agenda pública (véase el artículo de Schuliaquer en este dossier).

En ese mismo contexto, diferentes referentes políticos usan vías de interlocución con la sociedad a través de redes sociales y medios digitales, una manera más de afectar el lugar que tenían las escenas de los grandes grupos mediáticos nacionales y la mediación del campo periodístico. En la política y en los medios, pero también en otros espacios, la repercusión en redes (seguidores y alcance) es cada vez más utilizada por diversos actores como indicador práctico (Vommaro, 2008) que orienta las acciones. La polarización da réditos tanto para figuras políticas (véase el artículo de Waisbord en este dossier) como para estrellas periodísticas, a la vez que escoger un encuadre informativo no polarizado y querer mostrar equidistancia puede ser rápidamente castigado por las audiencias que adhieren a los grupos antagonistas (Baldoni y Schuliaquer, 2020).

Las emergencias de Donald Trump en Estados Unidos y la de Jair Bolsonaro en Brasil muestran que las redes funcionan, en algunos casos, como la forma preferida para la comunicación no mediada, y que también logran articular distintas comunidades con distintos medios digitales. Pero también en ambos casos, el peso de los medios tradicionales, como Fox News en Estados Unidos (Polletta y Callahan, 2017; Waisbord, 2018b; Boczkowski y Papacharissi, 2018) y TV Record (Porto et al, 2020) y otros medios tradicionales en Brasil (Albuquerque y Gagliardi, 2020), generó una narrativa que preactivó a ciertos sectores para que ese tipo de discursos sean exitosos.

A la vez, no todos los actores tienen la misma capacidad para intervenir en las redes sociales, ni todos lo hacen bajo la misma lógica. No es lo mismo proponer los temas que arrasaron el debate para que no se hable de ciertas cosas. En ese sentido, algunos actores invierten fuertemente en redes: la desinformación no es igualitaria ni ayuda a todos por igual (Waisbord, 2018a). La economía política también juega un rol clave, lo cual le da una ventaja sustantiva a las élites económicas y a las posiciones de derecha tradicionalmente identificadas con ellas.

A pesar de que hoy sabemos mucho más sobre estos temas, aún estamos en los inicios de los estudios sobre la relación entre redes sociales, medios tradicionales, política y polarización. Y se trata, además, de un terreno que cambia rápidamente. Pero sabemos aún menos sobre la relación entre medios —digitales, tradicionales, redes sociales— y polarización fuera de algunos casos nacionales. Como ha sucedido con los estudios previos sobre medios y política (Curran y Park, 2000; Waisbord, 2014), gran parte de las

investigaciones sobre polarización y redes toman como referencia empírica a los Estados Unidos. Este país tiene algunas especificidades —como la perdurabilidad y hasta la solidificación de las identidades partidarias tradicionales— que son difícilmente hallables en otros casos, y mucho menos en América Latina. Asimismo, en Estados Unidos la polarización es un fenómeno de más larga data y que parece ser más profundo. Algunos estudios que compararon su situación con la de países de Europa occidental mostraron que Estados Unidos está mucho más polarizado, y que, al menos en Europa, las audiencias online están apenas más polarizadas que las offline (Fletcher et al, 2019). Por lo tanto, aunque hay nuevas lógicas globales, la tramitación de la polarización y de los vínculos entre medios y política se sigue dando a escala nacional. Eso incluye, por ejemplo, que en los países donde los medios están más partidizados aumentan la exposición selectiva y la polarización (Fletcher et al, 2019). Por el contrario, en los países en los que existe fuerte tradición de medios públicos la polarización disminuye (Castro-Herrero et al, 2018).

Al mismo tiempo, la mayor parte de los estudios sobre redes sociales son sólo sobre Twitter (Tucker et al, 2018) que es la red en la que están sobrerrepresentadas las élites políticas y periodísticas y, a la vez, no es la más masiva, aunque es la más abierta al mundo académico. El mundo digital conlleva una paradoja para la investigación: por un lado, permite transformar una parte de las prácticas sociales en datos que se vuelven visibles; por otro lado, las prácticas de la mayor parte de las grandes plataformas, las maneras en que toman decisiones y funcionan, así como lo que hacen con los datos que generan los usuarios, son mucho más opacas para su indagación que las de los medios tradicionales.

### **3. América Latina como laboratorio. El caso argentino en perspectiva comparada**

A pesar de que los estudios sobre medios y polarización política son incipientes, América Latina, en general, y Argentina, en particular, son un laboratorio especialmente fértil para el estudio de estos fenómenos. A diferencia de lo que pasó en otras regiones, en América Latina el rol de los medios ya estaba en el centro del debate público al menos desde mediados de los 2000. Esa discusión apareció junto con la emergencia de gobiernos del llamado “giro a la izquierda” que problematizaron públicamente el papel de los medios, a los que en muchos casos señalaron como su principal oposición política (como se desarrolla en el texto de Vincent en este dossier). Hubo una ruptura con el clima que había marcado los años noventa,

con la crítica mediática a la “clase política” en nombre de “la gente” de los periodistas estrella (Vommaro, 2008), cuando los políticos profesionales consideraban que pasar por el estudio de televisión era la forma más efectiva de actuar políticamente (Landi, 1992). Así, desde los 2000 aparecieron gobiernos que criticaban a los medios tradicionales, a los que asociaban al statu quo anterior, y que eran refrendados en las urnas. Fueron tiempos en que también se rompió con la dinámica de acomodación para definir las políticas de comunicación y donde nuevas regulaciones afectaron a los grandes medios privados y dieron espacio a algunos nuevos actores mediáticos (Vommaro y Schuliaquer, 2014; Becerra, 2015; Kitzberger, 2016).<sup>1</sup>

Entonces, si bien es cierto, como ya mencionamos, que distintos trabajos muestran que las redes sociales contribuyen a la polarización política (Waisbord, 2018a; Aruguete y Calvo, 2019), en América Latina eso sucedió sobre un terreno abonado por la forma que había tomado la disputa política, así como por la dinámica del vínculo entre gobiernos y medios tradicionales (Schuliaquer, 2018). Es decir que en poco tiempo en la región se configuraron dos procesos que en Estados Unidos habían llevado décadas. Países con historia de competencia política poco programática, que además habían vivido en los años 90 un desalineamiento en la competencia entre partidos, vivieron en un período breve alineamiento entre izquierda y derecha, polarización política y transformación del ecosistema de medios. En ese contexto, se combinaron novedosas estrategias de los actores para producir estigmatización y políticas de “tierra arrasada” para sacar a los temas y los rivales del debate público en redes (Aruguete y Calvo, 2019), con formas más tradicionales de construcción estereotipada y estigmatización de adversarios políticos que tuvo lugar en los medios tradicionales. En estas condiciones, la propia legitimidad para la palabra pública de los adversarios fue puesta en cuestión (Kitzberger, 2012; Albuquerque y Gagliardi, 2020).

La polarización entre gobierno y oposición que se produjo en Argentina en torno al clivaje kirchnerismo y antikirchnerismo desde el llamado “conflicto del campo” en 2008 (Vommaro, 2019) se constituyó sobre la base de identidades políticas movilizadas, con referencias políticas claras y líderes que proveen marcos interpretativos consistentes con las bases ideológicas y afectivas de sus seguidores. Por primera vez en su historia moderna, la competencia política en Argentina se organizó en función de dos grandes coaliciones programáticamente alineadas según el eje izquierda-derecha. Este alineamiento se superpuso a una polarización afectiva creciente, que produjo efectos paradójicos. Por un lado, solidificó esas identidades programáticamente alineadas, lo que permitió orientar más establemente las preferencias de los adherentes de cada campo (Vommaro, 2019). Por otro lado, generó una dinámica de bloqueos y descalificaciones del adversario

que impactó en la tematización y el tratamiento de los asuntos públicos (ver sobre este punto el texto de Aruguete y Calvo en este dossier).

El segundo proceso reside en el rol de los medios tradicionales de comunicación y de los periodistas políticos, en especial las estrellas, como motores de un posicionamiento político polarizado a través de la producción de encuadres estereotipados y estigmatizantes del exogrupo, que se profundizó desde 2012. Los medios privados más importantes se volvieron opositores abiertos o partidarios de gobiernos, lo que los llevó a tomar una postura de *watchdog selectivo*, focalizado en investigar a la fuerza política del signo opuesto y a su personal político en lugar de seguir la lógica de contralor del poder (Schuliaquer, 2020). Asimismo, cierto pluralismo interno —la posibilidad de que distintas posturas ideológicas se expresen en el mismo medio— que había caracterizado al periodismo argentino desde los años 1990 dio paso a un pluralismo externo —donde cada medio representa una postura política y tiene menos espacio para la diversidad a su interior. Ese pluralismo externo presenta claras asimetrías en cuanto a recursos económicos y llegada a audiencias. La polarización en los medios tradicionales produjo una creciente segmentación de la realidad tematizada. Se construyó una escena mediática dividida (Schuliaquer, 2018), en la que la polarización obstaculizó la posibilidad de compartir una realidad común. En el caso argentino, eso es acompañado por el hecho de que cuenta con el actor más concentrado a escala relativa de toda la región, con propiedad coincidente en telecomunicaciones y medios tradicionales (Becerra y Mastrini, 2017), lo cual le da un peso especialmente importante en la definición de la agenda.

El tercer nivel responde a la lógica de circulación de la información en redes sociales. Como muestran Calvo y Aruguete (2020), las redes en Argentina se muestran relativamente estables en dos polos, que señalan un claro alineamiento entre fuerzas políticas y medios tradicionales. Por lo tanto, la masificación de las redes sociales en la Argentina, en tiempos de burbujas, exposición selectiva y lógica algorítmica, se dio en base a ese clivaje que había atravesado el campo político y mediático y que había separado a kirchneristas y antikirchneristas. En este contexto, las redes sociales son un espacio donde se fomenta y reproduce la polarización, donde se articulan y refuerzan identidades y su distinción de los otros políticos y culturales. La masificación de las redes y su capacidad para articular tanto movilizaciones políticas como la discusión de ciertas temáticas las han vuelto, de manera cada vez más marcada desde 2012, un espacio central donde se da la disputa política (Annunziata y Gold, 2018).

En estas condiciones, la interacción entre el alineamiento político binario, los medios tradicionales y las redes sociales parece fortalecer y reproducir la polarización.

#### 4. Sobre los artículos

Los cinco artículos que componen este dossier se ocupan de algún aspecto central de la relación entre medios (tradicionales, digitales y redes sociales), política y polarización. En conjunto, permiten tener un acercamiento metodológico y conceptual a un campo con agenda en construcción.

En el primer trabajo, Silvio Waisbord reflexiona sobre el vínculo de la polarización política contemporánea y la comunicación digital. A partir de una revisión de la literatura reciente, muestra que fenómenos políticos y comunicacionales se retroalimentan en un escenario en el que las posiciones radicalizadas están sobrerrepresentadas, a la vez que son las que rinden mayor rédito. En la política esto se traduce en un debilitamiento de las posiciones más moderadas y en un corrimiento hacia los extremos. En los medios, redundan en aumento de audiencia y de publicidad en medios tradicionales y en repercusión, seguidores y popularidad en medios digitales. Ante el crecimiento y el éxito de la polarización, una visión dialógica y pluralista de la comunicación pública se encuentra con grandes dificultades estructurales, al tiempo que se profundizan las verdades divididas y la imposibilidad de alcanzar acuerdos mínimos.

Los dos siguientes están basados en análisis empíricos sobre la polarización. Aunque sus objetos y sus metodologías difieren, dan cuenta de la gran vitalidad de este campo y de las innovaciones que se están produciendo en el estudio de la conversación pública, on-line y off-line, para comprender los resortes cognitivos y afectivos de la polarización, así como sus límites y formas de atenuación. El artículo de Natalia Aruguete y Ernesto Calvo, a través de un experimento de tuits apareados que indaga en la transmisión de mensajes ligados a la Covid-19 en Argentina, estudia la relación entre encuadres mediáticos e identidades políticas en relación a la percepción del riesgo sanitario. Muestra que los encuadres negativos y polarizantes llevan a los encuestados a interpretar las políticas sanitarias de ese país de un modo que se alinea con sus preferencias político-partidarias. Cuando los encuadres mediáticos activan identidades partidarias, eso incide sobre la percepción del riesgo y de los cuidados. En estas condiciones, dicen los autores, la pregunta por la salud es también una pregunta por las preferencias políticas.

El artículo de Gabriel Kessler, Brenda Focás, Juan Manuel Ortiz de Zárate y Esteban Feuerstein identifica un posible vector de atenuación de la polarización política: los “divergentes”, aquellas personas que se colocan en una tercera posición en la polarización política entre gobierno y oposición y que tienen una distancia reflexiva con los medios. El texto indaga por las características de estos actores y por su rol en las conversaciones públicas sobre

temas “calientes”. Para ello, presenta los resultados de un estudio de grupos focales sobre la recepción de notas sobre delitos en noticieros televisivos en la Ciudad de Buenos Aires. A las intervenciones de los participantes de esos grupos focales, les aplica una metodología computacional original de detección de polarización semántica que seguramente podrá ser utilizado en otros estudios.

El cuarto y quinto artículos analizan la relación entre gobiernos y medios tradicionales. Lucía Vincent lo hace a partir del caso del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Muestra que este gobierno se adaptó a demandas y modos de funcionamiento de los principales medios tradicionales, pero eso fue complementado con una activa estrategia en redes sociales para marcar la agenda de manera autónoma, al tiempo que se dejó de lado la participación en medios considerados opositores. Más allá del cambio de signo político y del buen vínculo con los medios de mayor audiencia, el gobierno de Macri no frenó la polarización política y comunicacional y, lejos de ello, la sostuvo.

En el último texto del dossier, Ivan Schuliaquer indaga en el vínculo que establecieron los gobiernos de Evo Morales y los medios tradicionales en Bolivia (2006-2019). Lo hace a partir de un modelo de estudio que combina el análisis y estudio de los sistemas mediáticos nacionales, la comunicación política y las políticas de comunicación y que analiza las relaciones y en los poderes relativos de los gobiernos, las fuerzas políticas, las empresas de medios y los periodistas políticos. Contrariamente a lo que podría pensarse, el artículo muestra que los medios tradicionales en Bolivia fueron escenario de la polarización política, antes que protagonistas de ella.

Los desafíos abiertos para la investigación sobre medios y política en contextos polarizados son muchos. ¿Cómo inciden los políticos, los medios tradicionales y los activistas digitales en esta dinámica? ¿Qué cambió y qué permanece de los debates de los tiempos de dominio de los medios masivos, como la televisión? ¿Cuán involucrados se encuentran en estas dinámicas los públicos menos interesados en los asuntos públicos? Más ambiciosamente, ¿cómo pensar las condiciones en que se desenvuelve la democracia, en su faz electoral y en el debate público, en este contexto de polarización afectiva potenciada por las lógicas de funcionamiento de los medios de todo tipo? Estas preguntas que se hacen e intentan responder los textos de este dossier, al mismo tiempo, abren caminos para futuras indagaciones.

## Referencias bibliográficas

- Abramowitz, A. I., y Saunders, K. L. (2008). Is polarization a myth?. *The Journal of Politics*, 70(2), 542-555.
- Albuquerque, A. y Gagliardi, J. (2020). "Democracy as Corruption: The News Media and the Debunking of Democracy in Brazil". En Orchard, X., García, S., Brambila, J., y Lugo-Ocando, J. (Eds.). *Media & Governance in Latin America: towards a plurality of voices*. Nueva York: Peter Lang (en prensa).
- Annunziata, R., y Gold, T. (2018). Manifestaciones ciudadanas en la era digital. El ciclo de cacerolazos (2012-2013) y la movilización# NiUnaMenos (2015). *Desarrollo económico*, 57(223), 461-485.
- Aruguete, N. (2015). *El poder de la agenda: política, medios y público*. Buenos Aires: Biblos.
- Aruguete N. (2019). "Network-Activated Frames (NAF), Redefining Framing in a New Digital Era". En Peters M., Heraud R. (Eds.) *Encyclopedia of Educational Innovation*. Singapur: Springer.
- Aruguete, N. y Calvo, E. (2018). Time to #Protest: Selective Exposure, Cascading Activation, and Framing in Social Media. *Journal of Communication*, 68, 480-502.
- Baldassarri, D y Bearman, P. (2007). Dynamics of Political Polarization. *American Sociological Review*, 72(5), 784-811.
- Baldoni, M. y Schuliaquer, I. (2020). Los periodistas estrella y la polarización política en la Argentina. Incertidumbre y virajes fallidos tras las elecciones presidenciales. *Más poder local*, 40, 14-16.
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes/Observacom.
- Boczkowski, P. J., y Mitchelstein, E. (2015). *La brecha de las noticias*. Buenos Aires: Manantial.
- Boczkowski, P. y Papacharissi, Z. (2018). *Trump and the media*. Massachusetts: MIT Press.
- Calvo, E. (2015). *Anatomía política de Twitter en Argentina*. Buenos Aires: Capital intelectual.
- Calvo, E. y Aruguete, N. (2020). *Fake news, trolls y otros encantos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castro-Herrero, L., Nir, L. y Skovsgaard, M. (2018): Bridging Gaps in CrossCutting Media Exposure: The Role of Public Service Broadcasting, *Political Communication*, 1-24.
- Curran, J. y Park, M. J. (2000). *De-Westernizing Media Studies*. Nueva York: Routledge.
- De Vreese, C. H. (2003). *Framing Europe: television news and European integration*. Amsterdam: Aksant.
- DiMaggio, P., Evans, J., y Bryson, B. (1996). Have American's social attitudes become more polarized? *American journal of Sociology*, 102(3), 690-755.

- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(3), 51-58.
- Fiorina, M. P., Abrams, S. J., y Pope, J. C. (2005). *Culture war? The myth of a polarized America*. Nueva York: Pearson Longman.
- Fletcher, R., Cornia, A., y Nielsen, R. K. (2019). How Polarized Are Online and Offline News Audiences? A Comparative Analysis of Twelve Countries. *The International Journal of Press/Politics*, 1-27.
- Hunter, J. D. (1992). *Culture wars*. Nueva York: Avalon Publishing.
- Iyengar, S., Sood, G., y Lelkes, Y. (2012). Affect, not ideology. A social identity perspective on polarization. *Public Opinion Quarterly*, 76(3), 405-431.
- Iyengar, S., y Westwood, S. J. (2015). Fear and loathing across party lines: New evidence on group polarization. *American Journal of Political Science*, 59(3), 690-707.
- Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N., y Westwood, S. J. (2019). The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22, 129-146.
- Kitzberger, P. (2012). The Media Politics of Latin America's Leftist Governments. *Journal of Politics in Latin America*, 3, 123-139.
- Kitzberger, P. (2016). Media Wars and the New Left: Governability and Media Democratization in Argentina and Brazil. *Journal of Latin American Studies*, 48, 447-476.
- Landi, O. (1992). *Devórame otra vez. Qué hizo la televisión con la gente, qué hace la gente con la televisión*. Buenos Aires: Planeta.
- Levendusky, M. S. (2010). Clearer Cues, More Consistent Voters: A Benefit of Elite Polarization. *Political Behavior*, 32(1), 111-131.
- Levendusky, M. S. (2013). Why do partisan media polarize viewers? *American Journal of Political Science*, 57(3), 611-623.
- Lupu, N. (2015). Party Polarization and Mass Partisanship. A Comparative Perspective. *Political Behavior*, 37, 331-356.
- Mason, L. (2015). "I Disrespectfully Agree": The Differential Effects of Partisan Sorting on Social and Issue Polarization". *American Journal of Political Science*, 59(1), 128-145.
- Nielsen, R. K. (2017). "Media capture in the digital age". En A. Schiffrin (dir.), *The Service of Power: Media Capture and the Threat to Democracy*. CIMA, Washington, 33-43.
- Pariser, E. (2017). *El filtro burbuja. Cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos*. Buenos Aires: Taurus.
- Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Polletta, F. y Callahan, J. (2017). Deep stories, nostalgia narratives, and fake news: Storytelling in the Trump era. *American Journal of Cultural Sociology*, 5, 3, 392-408.

- Porto, M., Neves, D., y Lima, B. (2020). Crise hegemônica, ascensão da extrema direita e paralelismo político: Globo e Record nas eleições presidenciais de 2018”. *Revista Compólitica*, 10,1, 5-34.
- Prior, M. (2013). Media and political polarization. *Annual Review of Political Science*, 16, 101-127.
- Reese, S. D. (2007). The framing project: A bridging model for media research revisited. *Journal of Communication*, 57(1), 148-154.
- Schuliaquer, I. (2018a). *La negociación de las escenas mediáticas. Los gobiernos de izquierda y los grandes grupos mediáticos nacionales en América del Sur*. Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires y Université Sorbonne-Nouvelle.
- Schuliaquer, I. (2020). Les enjeux politiques et économiques des médias en Amérique du Sud, *Annuaire Français de Relations Internationales*, 21, 809-826.
- Singer, M. (2016). Elite polarization and the electoral impact of left-right placements: Evidence from Latin América, 1995-2009. *Latin American Research Review*, 51(2),174-194.
- Stroud, N. J. (2010). Polarization and partisan selective exposure. *Journal of Communication*, 60(3), 556-576.
- Tucker, J. A., Guess, A., Barberá, P., Vaccari, C., Siegel, A., Sanovich, S., y Nyhan, B. (2018). *Social media, political polarization, and political disinformation: A review of the scientific literature*. William and Flora Hewlett Foundation.
- Vommaro, G. (2008). *Lo que quiere la gente. Los sondeos de opinión y el espacio de la comunicación política en Argentina (1983-1999)*. Los Polvorines: UNGS/Prometeo.
- Vommaro, G. (2019). “Les cadres de la polarisation politique en Argentine pendant le cycle de la gauche national-populaire au pouvoir”. En Durazo Herrman, J. (Comp.), *Les espaces publics, la démocratie et les gauches en Amérique latine*. Québec: Presses de l’Université Laval, 191-212.
- Vommaro, G. y Schuliaquer, I. (2014). Definir la escena pública. Medios y política en las democracias sudamericanas: Uruguay y Argentina (2003-2013). *Observatorio Latinoamericano*, 14, 139-162.
- Waisbord, S. (2000). *Watchdog Journalism in South America*. New York: Columbia University Press.
- Waisbord, S. (2014). “Latin America Media and the Limitations of the Media ‘Globalization’ Paradigm”. En Guerrero, M. y Marquez, M. (Eds.) *Media Systems and Communication Policies in Latin America*. Basingstoke: Palgrave.
- Waisbord, S. (2018a). Truth is what happens to news: On journalism, fake news, and post-truth. *Journalism studies*, 19(13), 1866-1878.
- Waisbord, Silvio. (2018b). The elective affinity between post-truth communication and populist politics. *Communication Research and Practice*, 4, 1-18.



# ¿Es válido atribuir la polarización política a la comunicación digital? Sobre burbujas, plataformas y polarización afectiva\*

*Is it Valid to Attribute Political Polarization to Digital Communication? On Bubbles, Platforms and Affective Polarization*

SILVIO WAISBORD\*\*

George Washington University, Estados Unidos.  
waisbord@gwu.edu

<https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.A1>

*El propósito de este trabajo es desentrañar la relación entre la comunicación pública y la polarización política contemporánea. A partir de una revisión de la literatura global reciente, se plantea que la polarización es el producto de la combinación de fenómenos políticos y comunicacionales. Es equivocado entender la polarización como un producto únicamente asociado con tendencias de la comunicación digital. Es necesario reconocer la corrida hacia posiciones más extremas de los populismos y la pérdida y fragmentación de posiciones moderadas (a izquierda o derecha) como así también el papel de los medios “tradicionales” en fomentar la polarización afectiva. La sobrerepresentación de fuertes sentimientos políticos sumado al poder de movilización de clivajes sociales y culturales que apelan a identidades colectivas en medios tradicionales y sociales profundiza oposiciones binarias. La polarización como estrategia política y mediática rinde frutos. En la comunicación mediatizada actual, apelar a discursos polarizantes tiene rédito, ya sea en términos de audiencia y publicidad como así también de compensaciones simbólicas en plataformas digitales —seguidores, popularidad, relevancia. Asimismo, la desigualdad en la participación política, inclinada a favor de personas con fuertes sentimientos partidarios e ideológicos, y la popularidad de medios de información que apuntan a alimentar y azucar tales sentimientos también apuntala la polarización.*

## La polarización como problema

La discusión global sobre comunicación, medios y polarización política continúa atrayendo atención de varias disciplinas a la luz de fenómenos

\* Artículo recibido el 10 de marzo de 2020 y aceptado para su publicación el 14 de julio de 2020

\*\* El autor agradece el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

políticos de las últimas dos décadas, específicamente los populismos y la afirmación de la extrema derecha y el discurso del odio. Si el espíritu de época en las postrimerías de la Guerra Fría fue un enorme optimismo sobre la democracia liberal, hoy en día la sensación dominante es diferente. Se expresa en la preocupación por el futuro de la democracia, en parte debido a la creciente polarización política.

La polarización es generalmente vista como un desafío para la democracia, en tanto que ésta demanda formas de negociación y compromiso entre diferentes fuerzas políticas. La polarización lleva al extremismo actitudinal y político como así también al rechazo y la expulsión de intereses y actores. La polarización azuza movimientos extremistas y socava las bases necesarias para un régimen político que demanda aceptación de la diversidad de opiniones, mínima estabilidad, transición pacífica de poder, moderación, constante negociación y reconocimiento de adversarios.

El escepticismo sobre las condiciones actuales de la democracia y los temores sobre la polarización adquirieron enorme visibilidad después de 2016. El triunfo del Brexit y el ascenso de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos fueron interpretados como señales inequívocas de la agudización de la polarización. El triunfo de posiciones de derecha, ancladas en identidades racistas y xenofóbicas en ambos márgenes del Atlántico Norte sumados a casos en el Sur Global como Brasil, India y Filipinas, son comúnmente citados como ejemplos de sociedades polarizadas. En América Latina, la tendencia en alza del populismo de “izquierda” en la primera década del siglo veintiuno reanimó debates sobre la polarización y sus consecuencias (de la Torre y Peruzzotti, 2008). Por un lado, una posición, asentada en la teoría democrática liberal, vio con preocupación al populismo representado más cabalmente por el chavismo venezolano como esencialmente predispuesto a acelerar la polarización y, por ende, como amenaza a la democracia. Por otro lado, la posición a favor del populismo entendió que sus tendencias polarizantes son profundamente democráticas, en tanto apuntaban a un reequilibrio político y a la constitución de un frente contrahegemónico.

En su clásica definición, Giovanni Sartori (1976) entiende la polarización como la distancia ideológica entre candidatos, partidos y/o votantes. Esta definición centrada en la política formal precisa ser contextualizada como un proceso más amplio, en tanto la polarización política solamente se puede entender como epifenómeno de tendencias sociales. El grado de polarización política se puede medir de varias formas: las políticas y las plataformas de partidos y gobiernos; las actitudes, discursos y votos de parlamentarios; y las dimensiones afectivas de la ciudadanía tanto sobre otros miembros de sus partidos como también sus sentimientos, aprecios y odios sobre personas de diferente afiliación política.

Aquí entiendo a la polarización como el proceso por el cual las multiplicidades de diferencias políticas crecientemente se alinean en una sola dimensión, y la política es percibida y definida como un eterno conflicto “entre nosotros contra ellos” (McCoy et al, 2018). La polarización simplifica la complejidad de las relaciones políticas y sociales en tanto cualquier diferencia se licúa en una sola dimensión. La polarización aglutina divisiones que no están necesariamente vinculadas con preferencias políticas e identidades sociales, debilita otros clivajes divisorios y genera/refuerza dos bloques diferentes que se entienden como mutuamente excluyentes. La polarización política implica el dominio de la identidad partidaria/ideológica sobre otras formas de identificación y acción política (Iyengar et al, 2012)

La teoría democrática fundamentalmente entiende a la polarización como una tendencia negativa. Si bien las divisiones son esenciales e inevitables en la política, la polarización exagera conflictos que pueden desembocar en opciones políticas contrarias a valores democráticos. La polarización socava las posibilidades del reconocimiento y aceptación de opiniones diversas y conlleva al simple mayoritarismo que desconoce o impone su voluntad sobre los intereses minoritarios. De ahí que la democracia funcional y la polarización están inversamente relacionadas (Sani y Sartori, 1980).

Entendiendo a la democracia como un sistema para expresar o resolver diferentes intereses sociales de manera pacífica sobre la base de reglas con consenso (Przeworski y Sprague, 1986), la polarización dificulta o directamente se opone al consenso. La democracia puede existir a pesar de la polarización política, pero esta permanece como amenaza constante en tanto dificulta la negociación y la concesión, refuerza prejuicios contra otros, y debilita el prestigio y la confianza en las instituciones democráticas (en tanto son vistas como partidarias de uno u otro bando). La polarización abona el terreno para fenómenos y movimientos antidemocráticos interesados en ignorar y excluir por recursos legales o por la fuerza a otras fuerzas políticas. Las consecuencias a largo plazo son instituciones públicas débiles, proclives a ser controladas y operadas según criterios estrictamente partidarios, sin preocupación por el “bien común”. En estas circunstancias, no sorprende el (re)surgimiento de fenómenos autoritarios que alimentan la polarización, en tanto conciben que tensar las tensiones existentes es necesario para conseguir el poder y permanecer en él.

Por el contrario, los críticos de la democracia postulan que la polarización es inevitable, saludable y necesaria. Como crítica filosófica al liberalismo político y visión que alienta la superación de las “trampas” de la democracia, el populismo contemporáneo es quizás el representante más notable de esta tradición que endorsa la polarización (Laclau, 2005). Desde su concepción de la política como finamente dividida entre amigo/enemigo, entiende que la

polarización es un proceso necesario e inevitable de agudización de diferencias. La política es concebida como naturalmente dividida en campos irreconciliables, y como estrategia para marcar y profundizar las divisiones. No da cabida a la política como espacio de encuentro de la multiplicidad de intereses y la resolución de conflictos de forma que se diriman posiciones heterogéneas. Las divisiones son permanentes y deseables en tanto la política es entendida como juego de suma cero. La disputa por el poder desemboca en ganancias y pérdidas a un lado u otro. Entiende que la política dividida en dos campos finamente definidos y acérrimamente opuestos es inevitable —el “pueblo” contra las “elites”. Cualquier otra división es superficial y eventualmente se diluye en la separación fundamental y fundacional de la política. La sentencia de Steve Bannon, ideólogo original del trumpismo y factor fundamental del fenómeno Breitbart en el espacio mediático norteamericano, es ilustrativa de esta mentalidad: “Si quieres hacer cambios profundos en la sociedad, primero hay que dividirla”. Mientras que la democracia entiende que el agonismo es central y el consenso necesario y difícil, el populismo entiende la política como puro antagonismo y desecha la posibilidad de consenso.

### **Las causas de la polarización**

Sin duda, la polarización no es nueva. Cada momento de colapso democrático y ascenso autoritario está anclado en momentos de aumento de la polarización. A lo largo del siglo veinte, tanto las revoluciones de izquierda como las restauraciones y reacciones conservadoras culminaron en periodos de agudización de la diferencia y auge de concepciones sobre el otro como enemigo acérrimo, que debe ser expulsado de la comunidad política. La exacerbación de la polarización lleva a posiciones que excluyen al adversario en tanto no se le reconocen igualdad de derechos. Estas condiciones hicieron imposible cualquier intento de consenso y negociación. La experiencia histórica muestra que la estabilidad democrática demanda cierto grado de acuerdo sobre reglas fundamentales tanto entre elites políticas como en la ciudadanía. Sin consensos mínimos, el peligro de la polarización es constante.

Por cierto, la historia política de América Latina se caracteriza por olas de polarización que desembocaron en periodos autoritarios (Bornschiefer, 2019). Los golpes de estado fueron expresiones de sectores políticos, económicos y sociales empeñados en polarizar sociedades para lograr y mantener el poder.

Por lo tanto, si la polarización no es un fenómeno nuevo, ¿cómo explicar su efervescencia en la escena política contemporánea? ¿Por qué aparece como fenómeno común el hecho de que sea un atributo en sociedades políticas con marcadas diferencias históricas?

Frente a estas preguntas, los estudios de comunicación pública, medios y periodismo se han focalizado en una serie de preguntas. ¿Es coincidencia la simultaneidad de la polarización política con el ascenso de la política digital, especialmente el rol preponderante de los “medios sociales”? ¿Se puede establecer una clara e inequívoca relación causal entre factores comunicacionales y políticos? ¿Qué explica que en países con históricas diferencias en sistemas de medios y sistemas políticos hayan surgido tendencias similares de fortalecimiento de identidades partidarias, el debilitamiento de posiciones y de fuerza del centro, el triunfo de movimientos políticos como el populismo que agudizan procesos de polarización? ¿Hay tendencias intrínsecas/estructurales del sistema político-mediático contemporáneo que promueven la polarización en diferentes contextos? ¿Cuál es la articulación de la dinámica de polarización de elites y polarización de ciudadanos con la comunicación pública?

Puesto que es un tema situado en el cruce de procesos comunicacionales y políticos, las respuestas se focalizan en ambos procesos. Las relaciones causales no están claras puesto que hay múltiples fenómenos concurrentes que parecieran contribuir a la polarización. Aquí es necesario desbrozar la nutrida literatura que considera variables comunicacionales y políticas. No hay explicaciones fáciles ni argumentos simples para comprender un fenómeno multifacético que, aun cuando ofrezca aspectos similares a nivel global, tiene sus particularidades ancladas en características nacionales.

Las explicaciones sobre la polarización como fenómeno comunicativo-político se pueden agrupar en dos líneas argumentales.

Una línea enfatiza la importancia de fenómenos comunicacionales. La fragmentación de los sistemas de medios hace posible el consumo de contenidos ajustados estrictamente a intereses e identidades particulares (Prior, 2007). La fragmentación posibilita y refuerza fuertes identidades políticas que, supuestamente, fortalecen actitudes contrarias a la democracia en tanto que no son conducentes a la exposición y el diálogo en la diferencia o la búsqueda de puntos comunes con adversarios.

Asimismo, la globalización de la comunicación acelera similitudes en sistemas nacionales de medios con notables diferencias históricas (Birkinbine et al, 2016). La mediación digital de la política genera procesos similares, en tanto las compañías y las plataformas tecnológicas operan de forma similar y según los mismos criterios empresariales. El ascenso fulminante de los medios sociales como plataformas dominantes desde fines de la década pasada son cruciales, puesto que han fagocitado el tráfico (y la publicidad) en Internet. Los algoritmos de los medios sociales tienden al reforzamiento de actitudes; la expansión y la sofisticación de la desinformación son tendencias globales.

Esta posición mezcla diferentes procesos y causas que atribuyen la polarización a diferentes actores y procesos —desde el surgimiento de los noticieros de cable hasta el formato particular de breves intervenciones en Twitter, desde los patrones de búsqueda en Google hasta los grupos cerrados de Facebook y de Whatsapp.

Otra línea argumental atribuye la polarización a procesos esencialmente políticos. La arquitectura institucional inclina a determinados sistemas políticos a ser proclives a la polarización. Sistemas de gobierno, sistemas electorales, sistema de partidos, tipo representación partidaria en el Congreso, y otros factores promueven la polarización o la moderación. Obviamente, el caso de Estados Unidos sobresale debido a su estructura presidencialista, bipartidismo y sistema de elecciones, factores que colocan en potencia la posibilidad constante de polarización a diferencia de los sistemas parlamentarios y multipartidistas. Sin embargo, la polarización no fue rasgo distintivo y dominante a lo largo de la historia norteamericana. La polarización actual es particularmente notable en comparación al relativo consenso de elites y públicos durante el periodo de la posguerra.

Además de cuestiones de diseño institucional, esta línea explicativa enfatiza el papel de las elites en la polarización y las actitudes ciudadanas. Cuando las elites toman decisiones de confrontación constante y excluyen la cooperación como opción, fomentan la polarización (Bermeo, 2003). La polarización no está determinada o ligada necesariamente a cuestiones institucionales. De hecho, es posible pensar que aun cuando un sistema político tenga desvíos estructurales que graviten hacia posibles extremismos, la opinión pública opera como contrapeso en tanto está relativamente satisfecha con el orden político, la situación económica, y otras cuestiones. Por eso, las decisiones que toman las elites políticas son importantes. Cuando las elites optan por intensificar la polarización, apelando a discursos que ahondan diferencias y cuestionan la legitimidad de las instituciones públicas, aceleran la polarización.

Al mismo tiempo, las señales que las elites envían a sus partidarios son importantes. Esta es una vieja discusión sobre si las elites o la ciudadanía cargan con mayor responsabilidad en dinamizar y exacerbar la polarización. Cuando las elites se polarizan y tienen menos incentivos para la negociación y el consenso fomentan divisiones en la ciudadanía a través de la apelación a temas que dividen y movilizan. Su posición “polarizante” no es producto de la creciente extremización popular, sino que es el resultado de dinámicas localizadas en las elites y diseños institucionales particulares que favorecen dividir más que buscar consensos. Este proceso de polarización “desde arriba” lleva a mayor polarización actitudinal en la ciudadanía que, a su vez, retroalimenta las decisiones de las elites.

## La importancia del contexto mediático y político

Aquí presento el siguiente argumento: La polarización es el resultado de la agregación de procesos comunicativos-políticos que obedecen principalmente a decisiones de elites políticas y mediáticas más que a procesos predeterminados por la política digital o especialmente las “plataformas sociales”. Tanto cuestiones políticas como aspectos de los sistemas nacionales de medios permiten explicar la intensidad de la polarización. Que la polarización no sea una tendencia idéntica o con la misma intensidad en diferentes países y diferentes periodos nos hace preguntar sobre los factores que explican la diferencia. No pareciera que haya evidencia contundente para argumentar que la polarización es inevitable y que está asociada con supuestos efectos homogéneos de las plataformas digitales, especialmente los “medios sociales” (Settle, 2018).

Mi posición difiere de explicaciones según las cuales la polarización es resultado únicamente de dinámicas comunicacionales/mediáticas o políticas. La evidencia es compleja e insuficiente para sugerir que haya procesos unidireccionales y causales relativamente simples. La polarización no está ligada inevitablemente al impacto o tendencias de una plataforma o a la fragmentación de la comunicación pública. No hay un solo tipo de medio/plataforma que unilateralmente “polariza”. En cambio, hay procesos mixtos en la comunicación política que permiten explicar más convincentemente los flujos de des/polarización.

Estudios recientes (Fletcher et al, 2020) llaman la atención sobre aspectos fundamentales y relativamente obvios que, sin embargo, suelen ser ignorados en la discusión desprolija sobre la polarización contemporánea: los niveles de polarización varían en países democráticos, son más altos en sistemas presidenciales y procesos electorales que tienden al bipartidismo, y son intensificados tanto por medios tradicionales (prensa y radiodifusión) y digitales, especialmente en países con una fuerte tradición de medios “partidarios”, cercanos a fuerzas políticas e ideológicas, y de medios públicos débiles o sujetos estrechamente al poder político.

Dadas estas condiciones, hay que afinar el análisis para entender por qué la polarización no tiene la misma intensidad en diferentes países y regiones. No hay que asumir que inevitablemente tendencias estructurales de la comunicación digital conducen a la exacerbación de conflictos y al reforzamiento de los extremos.

No hay duda de que la fragmentación mediática refuerza la política de identidades dentro de un arco de izquierda a derecha, en tanto facilita la producción de contenidos que se ajustan perfectamente a simpatías políticas determinadas. Sin embargo, tales dinámicas no son absolutamente nuevas,

puesto que la existencia histórica de sistemas de medios con fuerte extracción y anclaje identitario (partidario, religioso, ideológico, étnico, racial) no necesariamente desembocó en altos niveles de polarización. De hecho, el estrecho “paralelismo” entre medios y política durante el siglo pasado en Europa Occidental no se materializó en niveles similares de polarización. Tampoco hay niveles similares de polaridad afectiva en la actualidad aun cuando la política digital haya adquirido centralidad. Que haya medios fuertemente partidarios o ideológicos, alineados con fuerzas políticas, no determina la polarización.

Ciertas condiciones políticas son responsables por activar ecologías informativas con tendencias latentes a fomentar identidades polarizadas. Por lo tanto, es necesario analizar procesos políticos, el rol de las elites y el tenor de las ideologías de las fuerzas mayoritarias para entender si tendencias estructurales de la comunicación masiva efectivamente polarizan. Sugiero que el ascenso reciente del populismo, con su visión de la política como la constante profundización de divisiones y la imposibilidad de consensos, explica la dinamización de la comunicación polarizante. Consecuente con esta visión, el populismo entiende a los medios y la comunicación pública desde una concepción binaria y extrema, interesada en cultivar sentimientos hostiles contra medios críticos y sus audiencias. La combinación de liderazgos populistas con ecologías informativas, que incluyen medios tradicionales y digitales, factibles de ser utilizadas para explotar divisiones y resentimientos ayuda a entender la polarización.

### **Polarización y arquitectura de la comunicación pública**

No es sencillo desentrañar la relación entre la polarización y la contemporánea arquitectura de la comunicación pública. Hay una nutrida literatura norteamericana y europea sobre diversos aspectos de este tema, que identifica diferentes procesos y posibles relaciones causales. Veamos sus líneas principales para después analizar si son aplicables al caso latinoamericano.

Un argumento común en el sistema contemporáneo de medios es más proclive a la polarización a diferencia de los sistemas de comunicación masiva durante el siglo veinte (Tucker et al, 2018). La consolidación de una comunicación pública más mediatizada, fragmentada y de opciones múltiples es diferente respecto de la era moderna de los medios masivos cuando las opciones eran sensiblemente más limitadas. Con sus múltiples puntos de entrada y ofertas incalculables en internet, el sistema actual ofrece contenidos que pueden ajustarse a intereses e identidades políticas particulares.

Cuando las empresas de medios, especialmente en televisión, apostaban a congregar a públicos masivos, el contenido tendía a ser menos partidario o

ideológico puesto que el propósito central era evitar ofender a audiencias o anunciantes. Los incentivos del mercado mediático eran producir contenidos masivos para atraer enormes audiencias que, a su vez, eran vendidas a la publicidad. Con el propósito de sumar públicos se preferían contenidos que no ofendieran sensibilidades que pudieran ahuyentar potenciales consumidores, ya fueran partidarias o de otro tipo. Los contenidos periodísticos, como ilustra el caso de la televisión comercial y la prensa escrita en Estados Unidos, intentaban estar colocados en un mítica línea central y moderada que fuera de similar interés para públicos diferentes. La virtual condición de monopolios y oligopolios favorecía el contenido que no fuera abiertamente partidario o tratara de ser imaginariamente imparcial. Los sistemas de radiodifusión pública operaban en línea parecida debido a la legislación existente, expectativas públicas y cálculos políticos: congregar públicos masivos con contenidos de interés “común” y servir a la ciudadanía en general.

Esta situación sufrió importantes alteraciones en las últimas décadas. Sucesivas innovaciones tecnológicas y comerciales erosionaron el modelo pasado, con la llegada de la televisión por cable y satélite y la fragmentación del mercado radial debido a una mayor capacidad y calidad del sonido. En los sistemas comerciales, la creciente “nichificación” de las audiencias de medios fue apoyada y alentada por el mercado publicitario interesado en apuntar a cortes de consumidores cada vez más especializados y diferenciados según variables sociales y parámetros de consumo (Turow, 1997). Internet fue la culminación de este proceso de fragmentación de públicos al facilitar la proliferación de contenidos y el relativamente fácil acceso a la producción y distribución de contenidos. Este modelo fue exitoso en términos comerciales en tanto concentró consumidores y anunciantes.

Así como este proceso de segmentación llevó a la construcción de grupos definidos de consumidores (especialmente de mediano y alto poder de consumo), también alimentó la producción de contenidos ajustados a identidades políticas. La mayor diversidad abre la posibilidad de medios orientados a segmentos particulares de afiliación y simpatía política, ya sean noticieros por cable, estaciones de radio o sitios digitales.

La fragmentación mediática no solamente refuerza la fragmentación política y social y genera condiciones para reforzar simpatías, diferencias y odios. También disminuye la capacidad y la presencia de sistemas públicos o privados que graviten hacia la imparcialidad o contemplen y den espacio a diferentes posiciones.

Por lo tanto, la polarización como producto de tendencias mediáticas no es atribuible a una sola plataforma, canal o compañía/medio, sino que está vinculada a la tendencia general de fragmentación y proliferación de contenidos segmentados según simpatías partidarias e ideológicas. La suma

de tendencias tecnológicas, la desregulación de mercados de medios, y la puja de intereses comerciales y publicitarios terminó produciendo un escenario mediático de segmentación política-comunicacional.

En esta línea argumental subyace la conclusión de que los sistemas contemporáneos de medios favorecen la polarización puesto que los medios que cultivaron un periodismo “moderado” en Estados Unidos atraviesan una grave situación. La crisis sin precedentes de la industria de diarios fue responsable del cierre y del achicamiento de cientos de medios que practicaron un periodismo desinteresado en acentuar identidades partidarias o ideológicas. La pérdida de estos medios está correlacionada con el aumento de la polarización; en distritos donde se registraron pérdida de medios “moderados” se encuentra un mayor nivel de polarización en años recientes. El presunto impacto no es que es deliberadamente “moderan” las actitudes políticas, sino que no agitan activamente identidades políticas extremas (Darr et al, 2018).

Obviamente, estos argumentos no se aplican perfectamente en América Latina. Los medios tradicionales, aun durante la época de auge de los medios “masivos”, no apelaron necesariamente a contenidos periodísticos presuntamente neutrales o imparciales para captar grandes audiencias. El modelo empresarial fue diferente. No estuvo solamente anclado en la búsqueda de anunciantes privados, sino que tuvo (y continúa manteniendo) un significativo apoyo económico de parte del Estado a través de publicidad, subsidios, quitas impositivas, y otras tácticas. Por lo tanto, la neutralidad periodística como estrategia mercantil nunca tuvo el mismo impulso ni tampoco la fortaleza misma del periodismo como profesión. Esto explica por qué las preferencias ideológicas de los medios periodísticos fueron claras según intereses políticos, económicos, y personales entrelazadas con el poder político y económico. Fueron directamente responsables por agitar sentimientos partidarios e ideológicos justamente en la dirección de la polarización según agendas editoriales. La imparcialidad no fue un “negocio” viable o necesario. Los medios fueron híbridos privados con generosa financiación estatal (Waisbord, 2000a).

Asimismo, la debilidad histórica de los sistemas públicos de medios como entes “públicos” sujetos a la voluntad del Poder Ejecutivo y a las vicisitudes políticas-partidarias no sentó las bases para un periodismo que intentara ser equidistante de las fuerzas políticas en pugna. Cuando los medios públicos tenían (y continúan en gran medida) línea directa con el ejecutivo y actuaban con limitada autonomía de la política (en el mejor de los casos), no existieron posibilidades para un periodismo neutral, imparcial o equilibrado —es decir, un periodismo que no estuviera sujeto a la potenciación de intereses puramente partidarios (Waisbord, 2000b).

Esta ausencia es importante por varias razones que van más allá de la polarización, como la importancia de sistemas públicos que reflejen el pluralismo de voces y la diversidad de temas propias de cualquier sociedad. En términos de la polarización, la carencia de medios públicos con agendas periodísticas públicas (es decir, no estrictamente partidarias u oficialistas) es fundamental, en tanto contribuyen a la producción de información de interés “general” que no está atada a la lógica de ahondar diferencias. Esta conclusión sobresale en trabajos sobre la importancia de los medios públicos europeos como amortiguadores de la posible polarización afectiva y cognitiva (Dahlgren, 2019).

Por lo tanto, la arquitectura mediática en América Latina careció de estructuras e incentivos que impulsaran un periodismo moderado en términos de identidades partidarias o ideológicas. No tuvo resguardos potenciales frente a la polarización en tanto las alianzas políticas y el paralelismo político-mediático fueron características esenciales de los sistemas nacionales de medios (Guerrero y Marquez, 2014). No hubo una presunta división férrea entre intereses editoriales, comerciales y periodísticos que apuntalaran un periodismo que intentara o pretendiera ser equilibrado.

La debilidad histórica de empresas periodísticas comprometidas con la producción de información balanceada ayuda a explicar tendencias polarizantes en las democracias latinoamericanas del último siglo. Ni el periodismo en medios comerciales consensuó o mantuvo estándares de relativa imparcialidad o neutralidad, ni los medios públicos efectivamente funcionaron como plazas amplias e inclusivas de información equilibrada y renuente a tomar posiciones partidarias claras. Esta característica es importante para entender la polarización, en tanto la evidencia sugiere que el consumo de información producida por medios públicos, que pugna por mantener estándares de neutralidad y dar lugar a diferentes perspectivas, está negativamente relacionado con la polarización.

En este contexto, ¿qué hay de nuevo con las enormes transformaciones de las últimas décadas hacia mercados de medios segmentados? Si hoy existen fuertes incentivos para periodismos abiertamente partidarios e ideológicos, ¿qué innovaciones trajeron las sucesivas oleadas de innovaciones tecnológicas y corporativas que desembocaron en los actuales mercados de nichos “políticos”? ¿Son estos nichos más polarizantes que la prensa del pasado que abiertamente defendía causas partidarias e ideológicas?

Tanto en el pasado como en la actualidad hay tendencias que favorecen la producción de contenidos periodísticos ajustados según simpatías políticas e ideológicas. Es decir, no pareciera que la transición hacia sistemas de medios de nichos políticos sea un rasgo absolutamente novedoso. Sigue siendo redituable producir contenidos para segmentos de fuerte identidad

partidaria, ideológica o aliados con determinadas fuerzas políticas y personalidades en coyunturas específicas. Hay audiencias politizadas y/o que siguen la política de cerca que son ávidas de opciones periodísticas parcializadas. Asimismo, esta opción como estrategia de mercado genera rédito económico, especialmente cuando las empresas son cercanas a los gobiernos que premian su lealtad con apoyos diversos.

Considerando la trayectoria de los medios latinoamericanos, es válido preguntarse si la existencia del paralelismo mediático entre política y sistema de medios necesariamente conduce a la polarización. ¿Es la polarización la consecuencia necesaria e inevitable de la proximidad entre medios y fuerzas políticas/ideológicas?

Tengamos en cuenta que las democracias europeas, sin excepción, mostraron un alto grado de paralelismo durante gran parte del periodo de posguerra. Sólidos y distintivos bloques ideológicos —la democracia cristiana, el socialismo, el liberalismo y otras fuerzas— tuvieron expresión en la prensa. Los medios privados tuvieron cercanía e identificación con causas ideológicas y políticas, como los tabloides populares o la prensa “de calidad”. Sin embargo, esta situación no llevó a la agudización de las simpatías afectivas que contribuyera a la polarización. No pareciera que la presencia de medios “partidarios” sea condición suficiente para la polarización. Su importancia, sin embargo, no puede ser descartada. No es una cuestión principalmente de existencia de medios “ideológicos” que ofrezcan visiones unilaterales y sesgadas que endiosen a los propios y demonicen a los contrarios.

Una cuestión clave es el tenor de las ideologías propagadas por medios con abiertas simpatías políticas. No es un problema puramente de línea editorial y financiamiento, sino de tipo de contenido. Este tema se vincula con la responsabilidad particular de ciertos medios, plataformas y empresas en alentar la polarización. Es decir, la sola presencia de medios “partidizados” no lleva a la polarización, sino que depende del tipo de creencias y actitudes que estimulen. Los medios pueden ser catalizadores de sentimientos que refuercen determinadas ideologías y simpatías por políticos y funcionarios, pero por sí solos no alimentan actitudes polarizantes a ambas bandas del escenario político. El tenor de la identidad partidaria —propuestas políticas, visión de la democracia, creencias sobre adversarios— es importante para descifrar la vinculación entre medios cercanos o abiertamente identificados con partidos y causas y la agudización de la polarización.

Es necesario enfatizar el protagonismo de ciertos medios en cultivar y agitar la polarización afectiva —es decir, la intensificación de sentimientos políticos que valoran ciegamente a los propios sin consideraciones ulteriores, y expresan profundo desprecio hacia los otros. La polarización no es simplemente o principalmente el resultado de la presencia de un arco de

medios partidarios o ideológicos en sistemas con limitado pluralismo. Se relaciona con las características particulares de determinadas empresas de medios y del periodismo que practican —la cobertura de la política, la visión de adversarios, la definición de las causas e ideologías, la aproximación a temas que son eje de identidades políticas.

Desde esta perspectiva, estudios recientes responsabilizan a medios (ultra)conservadores como responsables de la polarización de la derecha en varios países. La cadena de noticias de cable Fox en Estados Unidos (Peck, 2019), los comentaristas radiales que comandan enormes audiencias como Rush Limbaugh, los tabloides racistas y xenófobos de la cadena Murdoch y medios similares en Europa, y los medios de propiedad estatal y controlados por líderes populistas en Europa del Este (Szabo et al, 2019) han contribuido a la polarización mucho antes que sitios similares digitales actuaran azuzando sentimientos extremistas.

Estos medios deliberadamente optan por agitar sentimientos polarizantes cuando habitualmente hablan en tono despectivo y agresivo sobre “otros” que son vistos como el enemigo de sus audiencias. Es decir, no son simplemente una manifestación del paralelismo partidario o ideológico de antaño, sino que construyen contenidos noticiosos deliberadamente diseñados para intensificar miedos hacia otros y ahondar sentimientos de víctimas en sus audiencias. Sus agendas editoriales están claramente destinadas a alimentar y provocar prejuicios. Son medios puramente “identitarios”, polarizantes en el sentido de que incasablemente cultivan y mantienen identidades políticas que operan en una doble sintonía polarizante: reforzar sentimientos de pérdida de estatus económico, social y cultural en un grupo definido por raza, ciudadanía, religión, género, sexualidad y otras variables, y satanizar al resto.

Aquí la evidencia sobre el impacto de medios “partidarios/ideológicos” sobre la polarización es sólida, especialmente en el caso del electorado de derecha en Estados Unidos (Garrett et al, 2019). Existen efectos tangibles de reforzamiento mutuo entre medios y audiencias en múltiples planos. Quienes más consumen tales medios son más proclives a expresar actitudes hostiles frente a quienes piensan distinto —poblaciones usualmente estigmatizadas y criticadas por el periodismo. Sus contenidos, plenos de virulencia hacia los adversarios, se filtran en el amplio espacio comunicacional— la cobertura de otros medios, los posteos y las discusiones en plataformas digitales, y discursos públicos. Además, el periodismo empeñado en azuzar diferencias tiene amplia llegada e influencia en elites políticas conservadoras que se hacen eco de la cobertura periodística y de columnas de opinión, y que aparecen con frecuencia en los mismos medios.

Así se consolida un círculo vicioso de medios-elites-ciudadanos que trafican información con objetivos claros: reforzar identidades reaccionarias y

denostar al adversario como enemigo (Levendusky, 2019). Quienes polarizan al electorado no son “los medios” en términos generales, ni siquiera los medios abiertamente ideológicos. Son determinados medios cuyas agendas editoriales y modelo comercial tienen el objetivo de polarizar identidades apelando a narrativas afectivas extremistas sobre temas que dividen y profundizan las divisiones como los derechos de inmigrantes, mujeres, minorías, comunidad LGBTQ y otras.

## **Burbujas y polarización**

Considerando estas cuestiones se deben analizar los vínculos entre internet y polarización política. A simple vista, pareciera que la relación es indiscutible: el ascenso de internet coincide temporalmente con tendencias polarizantes en diversas democracias.

Quizás el argumento más difundido en esta línea sostiene que internet forma “burbujas de filtro” que mantienen a la ciudadanía en mundos relativamente cerrados ideológicamente, sin apertura a visiones diferentes. Las burbujas supuestamente operan como distribuidores de agrupamientos sociopolíticos; son separadoras de personas que refuerzan ideas negativas y hostiles frente a otros. Exacerban diferencias en tanto generan sentimientos fuertes de pertenencia a tribus determinadas que insisten en demarcar claras líneas divisorias entre grupos internos y externos.

Las burbujas son producto de dos procesos vinculados. Por una parte, la selección personal e intencional de rodearse de información que confirme creencias existentes y que aisle opiniones divergentes que contradigan o critiquen las propias convicciones. Por otra parte, los algoritmos de los medios sociales —las plataformas dominantes del tráfico digital— están diseñados para reforzar dietas de información a medida de los gustos y apetencias particulares. Con el objetivo de sostener el uso constante y generar experiencias placenteras en sus plataformas, los algoritmos no apuntan a mostrar ideas nuevas, desconocidas o ignoradas. Por el contrario, están diseñados para reforzar flujos de información que se ajustan a apetencias personales existentes según selecciones anteriores.

Esta combinación de procesos psicológicos de selección y confirmación de sesgos ideológicos personales y de la lógica corporativa destinada a maximizar tiempo de uso construye “cámaras de eco” que constantemente afirman creencias e ideologías personales más que exponer a los públicos a ideas desconocidas, revisar prejuicios o repensar sentimientos agresivos frente a otros.

Hoy en día, esta posición es de sentido común, mencionada frecuentemente por expertos y amateurs como el “gran culpable” de la polarización.

De hecho, cuando fuera formulada originalmente por Eli Pariser (2011), fue una intuición más que un argumento basado en evidencia irrefutable que permitía sacar conclusiones categóricas. Era creíble porque intuitivamente tenía visos de realidad. Filtros y cámaras de eco son metáforas potentes, intrigantes y convincentes en sociedades con visibles y profundas diferencias sociales, mundos separados y vidas distantes unas de la otras. Cualquiera puede entender su presunta existencia y funcionamiento, sin necesidad de grandes teorías de la persuasión o evidencia masiva de efectos certeros.

En esta línea argumental se ubican declaraciones y trabajos posteriores. En su reciente libro, Cass Sunstein (2018) argumenta que, puesto que los medios sociales permiten crear menús comunicativos ajustados a características personales, causan serios problemas. Llevan al autoaislamiento y la personalización que son las fuentes de ideas falsas y promueven la polarización y la fragmentación. El problema es, en su opinión, que tales dinámicas disminuyen las posibilidades de encuentros no planeados, no anticipados con ideas diferentes, condición fundamental para la democracia, en tanto tiene el potencial de poder enfrentarnos con perspectivas no buscadas y diferentes a las nuestras que pueden modificar creencias y actitudes existentes.

En principio, esta posición suena convincente. Uno puede perfectamente imaginarse situaciones de opiniones diferentes, que viven en la comodidad de sus propias certezas, sin molestarse por saber si son reales, y que sostengan prejuicios funestos y fanáticos sobre sus presuntos y reales enemigos. Es factible que se conozca personalmente gente que encarna tal tipo usuario de internet (incluidos gente entrañable, familiar y amiga, o uno mismo) que se rodea de ideas y contenidos informativos concordantes y no se expone a opiniones y datos contrarios.

Esta especulación se asienta en argumentos de la psicología cognitiva sobre la selección de contenidos, el razonamiento motivado, y el sesgo de confirmación que tienen amplia circulación e influencia en círculos académicos y la *intelligentsia*. Pareciera que estamos destinados, predispuestos psicológicamente, sin diferencias sociales o culturales, a vivir en mundos informativos relativamente cerrados del resto. Estas tendencias enraizadas en (una interpretación de) la psicología humana adquiere enorme importancia en el mundo de la abundancia de información y entretenimiento, ya que proveen atajos para seleccionar rápidamente el enorme caudal existente. Se tiende a elegir información consistente con selecciones previas que permite no solamente obtener rédito social y placer personal, sino también ahorrar tiempo en la búsqueda constante de contenidos.

Sin embargo, el argumento que culpa a los medios digitales, especialmente a las plataformas sociales, y su tendencia a explotar determinados rasgos psicológicos polarizantes debe ser examinado con precaución, por más que

parezca convincente. Es una nueva versión de argumentos intuitivos, apurados, equipados con evidencia mínima pero que son enormemente atractivos. Son una versión actualizada de la vieja línea analítica “mediacentrista” en estudios de comunicación sobre el “efecto poderoso de los medios” en la política, que apunta a encontrar responsables mediáticos de forma fácil y rápida sobre tendencias en la opinión pública y procesos políticos.

### **Contraargumentos sobre la tesis de la burbuja**

¿Cuáles son las limitaciones del argumento sobre burbujas comunicacionales y polarización?

Estudios sobre la presunta polarización en medios digitales/sociales no encuentran resultados convincentes que demuestren tal hipótesis. De hecho, a mayor utilización de tales medios hay menor apoyo hacia ofertas políticas polarizantes. A la inversa, personas que discuten sobre política con gente de la misma raza, clase y grupo étnico en espacios no mediatizados son más proclives a apoyar causas polarizantes, especialmente ligadas a opciones de derecha (Boulianne et al, 2018).

Asimismo, la polarización afectiva —es decir, la intensificación de sentimientos más extremos hacia los propios y los “otros”—, no ocurre en todas las capas etarias de manera similar. Investigaciones en Estados Unidos muestran que la gente de mayor edad expresa una pronunciada intensificación ideológica a comparación de grupos jóvenes donde el proceso no tuvo la misma intensidad (Boxell et al, 2017). Esto es importante por varias razones: indica la necesidad de afinar el análisis en vez de hablar en sentido amplio sobre polarización de electorados sin tener en cuenta posibles diferencias sociales —edad, partido, género, etc.

Asimismo, esta conclusión es curiosa en tanto la población de mayor edad no es precisamente la que dedica mayor cantidad de tiempo al consumo de internet, lo cual podría sugerir una relación negativa entre internet y polarización —lo opuesto del presunto argumento de que la comunicación digital agudiza sentimientos extremistas. De hecho, estudios en varios países muestran que la televisión sigue siendo la principal fuente de información para ciudadanos de mayor edad.

La irónica vuelta de tuerca de este argumento es que las audiencias jóvenes que tienden a un mayor consumo de internet y noticias digitales están más expuestas accidentalmente a diferentes contenidos que sectores de más edad, que utilizan principalmente medios “tradicionales”. Otro punto importante es que las poblaciones jóvenes están menos interesadas en política y son menos proclives a tener identidades partidarias o ideológicas fuer-

tes y activas (Fletcher et al, 2020). Las poblaciones más polarizadas son quienes tienen identidades políticas más fuertes y consumen información con más frecuencia.

La polarización es más visible entre quienes expresan mayor interés por la política. No es un rasgo de la población en general. Los segmentos de la ciudadanía que participan en la política de diversas formas (votación, movilización pública, donaciones, trabajo voluntario en campañas electorales) son más proclives a tener opiniones más fuertes y extremas que la población en general.

Esta corriente se evidencia en plataformas como Twitter que concitan un público más politizado que la media poblacional, que sigue la política más de cerca y con mayor frecuencia, y que tiende a estar particularmente activo (Machado et al, 2018). Hay una “espiral de refuerzo” de actitudes y creencias dinamizada por el consumo de ciertos medios sociales, especialmente Twitter. Cuando se escucha a quienes piensan diferente es factible que haya un refuerzo de actitudes más que cambios de perspectivas o aumento de interés en entablar conversaciones o modificar las convicciones propias. Quienes se polarizan gracias a las plataformas digitales tienden a ser militantes y activistas. De ahí que tomar a Twitter como lugar esencial para sacar conclusiones sobre la polarización lleve a visiones parciales sobre la sociedad en general. Recordemos que Twitter como objeto de estudio está sobrerrepresentado en estudios sobre polarización digital por razones metodológicas en comparación, por ejemplo, a Facebook, WhatsApp y YouTube. Puesto que exhibe notorios sesgos demográficos (por educación, nivel socioeconómico, e interés en la política), es problemático sacar conclusiones generales sobre la polarización como si fuera un fenómeno uniforme a partir de tendencias en Twitter.

Que la digitalización de la comunicación pública lleva a la fragmentación de públicos según simpatías políticas es indudable. La fragmentación según contenidos de particular interés es tangible, como muestran numerosos estudios sobre el uso de información en medios sociales (especialmente Twitter), que grafican burbujas multicolores con limitadas conexiones vinculantes (ver Urman, 2019). Sin embargo, esto no implica que los públicos vivan en “cámaras de eco” perfectamente cerradas al resto. La fragmentación implica el afianzamiento de formas de intermediación comunicativa ancladas en lógicas partidarias, ideológicas y temáticas, pero no implica que los públicos estén encapsulados absolutamente.

De hecho, trabajos recientes (Bruns, 2019) cuestionan la visión de las burbujas mediáticas a la luz de evidencia que muestra escenarios de consumo/uso de contenidos y participación digital que no encajan en la caricatura de públicos secuestrados en cámaras de eco. Asimismo, hay estudios que

sugieren que cuando públicos con fuertes sentimientos partidarios están expuestos a contenidos opuestos o diferentes de sus convicciones refuerzan actitudes negativas hacia otros (Bail et al, 2018). Es decir que la exposición a la diversidad opera como un bumerán que intensifica actitudes más que generar simpatía, entendimiento o interés por quienes están “del otro lado”.

El problema es tomar estas tendencias, especialmente los presuntos efectos de Twitter, como barómetro de lo que ocurre en la población en general en cuestiones de polarización. Al facilitar formas de participación política, los medios digitales (en verdad, Twitter) fortalecen la polarización, no debido a presuntos fenómenos de cámaras de eco o burbujas informativas, sino porque intensifican sentimientos de identidad ideológica y partidaria (Dubois y Blank, 2018).

Aquí le cabe responsabilidad a la elite periodística, miembro natural y participe habitual de nichos hiper-politizados e ideologizados, de generar y perpetuar la percepción de polarización generalizada, recurriendo a estudios parciales que muestran evidencia. En realidad, es un fenómeno acotado, principalmente entre elites políticas y simpatizantes y activistas que no necesariamente son representativos de lo que ocurre en la opinión pública en general. Lo cual debería confirmarse con estudios longitudinales de opinión pública que consideren variables como el uso y frecuencia de medios. La convicción de vivir en sociedades absolutamente polarizadas refleja este sesgo profesional más que la sintonía con la ciudadanía en general, especialmente aquella desinteresada de la política, que presta atención esporádicamente a temas públicos, y que no es usuaria de Twitter.

Finalmente, otro punto confuso en el argumento sobre “burbujas informativas” es que la polarización no tiene similar grado en diferentes democracias (Boxell et al, 2020). Hay variaciones de polarización afectiva. Esto es importante en tanto cuestiona la idea de que las “burbujas” y “cámaras de eco” tienen efectos similares, sin distinción de diferencias existentes —ya sean mediáticas, políticas, sociales. Es notable que la polarización más acentuada se observa en Estados Unidos— el país del fenómeno de los noticieros de cable afinadamente alienados con posturas ideológicas (especialmente el caso de Fox), intensas divisiones sociales y raciales, y cambios sustanciales en la composición racial y geográfica de los dos partidos mayoritarios. No pareciera que la polarización fuera producto única o principalmente de las características de internet o de los medios sociales. Por el contrario, hay una tamización y convergencia de influencias más que “efectos” poderosos de los medios sociales en polarizar al electorado. No hay efectos unidireccionales sino contextuales, filtrados por diferentes variables como características de identidades partidarias y ofertas y hábitos informativos.

En resumen, hay varios factores a considerar a la hora de determinar el impacto de las “burbujas”: las diferencias demográficas importantes tanto

en la polarización actitudinal como en el consumo de medios, el mayor consumo de plataformas digitales genera un grado más alto de exposición a contenidos diversos, y salir de las supuestas “burbujas” informativas no reduce sino que fortalece convicciones. La relación comunicación digital-sentimientos políticos es más compleja que lo sugerido por el conocido argumento sobre las burbujas (Bright et al,2020).

Frente al simplismo “burbujista”, es preciso considerar las siguientes conclusiones que entienden la relación entre internet y polarización de forma más comprensiva y compleja.

Primero, la existencia de cámaras de eco no implica la ausencia de exposición a ideas diferentes, o que los públicos eviten completamente estar expuestos a ideas diferentes y contrarias a las propias. De hecho, en las supuestas cámaras de eco circulan ideas “del otro lado”, si bien pueden estar filtradas por la cobertura del “lado propio”.

Segundo, la exposición a ideas diferentes puede intensificar actitudes polarizantes, especialmente entre quienes ya tienen actitudes fuertes sobre ciertas ideologías y causas partidarias. La exposición a la diferencia, como concluyen diversos estudios en comunicación, no necesariamente genera mejores predisposiciones, tolerancia y apertura ideológica, sino que puede también reforzar actitudes negativas hacia otros. De hecho, los resultados son mixtos más que concluyentes.

Tercero, la polarización suele ser efecto de la exposición a medios que deliberadamente apuntan a ese objetivo. No es una cualidad de los medios tradicionales partidarios o digitales en su totalidad, sino de agentes mediáticos empujados por razones empresariales en fomentar la exacerbación de identidades políticas combativas y polarizantes.

Cuarto, la polarización vehiculizada por “los medios” se refiere principalmente a determinadas capas poblacionales que tienen mayor interés por la política. Internet no solo agiganta las diferencias entre públicos “hiper informados/interesados” y “sub-informados/interesados” sino que facilita la polarización entre los primeros. Son estos quienes son más proclives a participar tanto de sitios políticamente homogéneos donde intercambian ideas con personas con convicciones afines y están expuestos deliberada o incidentalmente a ideas opuestas filtradas por redes sociales y medios ideológicamente afines. Los medios crean la impresión de que la sociedad está más polarizada de lo que realmente ocurre, y que todo tema es polarizado y estrictamente filtrado con miradas ideológicas y/o partidarias. En realidad, este es un fenómeno acotado a cierta parte de la ciudadanía.

Quinto, es erróneo generalizar sobre los “medios sociales” y sus supuestos efectos en la polarización. Twitter no es Facebook y Facebook no es YouTube. Mientras que Twitter facilita las dinámicas mencionadas anterior-

mente, Facebook es más complejo por sus propias algoritmos y capacidades de la plataforma que permite diferentes tipos de interacciones y exposición a contenidos (además del perfil demográfico y político). Facebook es la rampa de entrada para un flujo enorme de públicos hacia los medios tradicionales como así también el sitio de formación de grupos cerrados de interés (incluidos partidarios). No hay lógica común en los medios sociales como se solía describir una lógica mediática y/o periodística única. De hecho, más allá que su objetivo sea sumar audiencias y maximizar tiempo en la plataforma, cada medio social tiene diferentes diseños de exposición a contenidos que van cambiando y ajustando según objetivos empresariales.

Sexto, la polarización necesita verse en un enfoque político-comunicacional dentro del contexto histórico. El “burbujismo” peca a menudo de tener una visión de corto plazo y centrada en la tecnología, ignorando corrientes políticas que preceden a la revolución digital y que ahondan la polarización (especialmente entre segmentos específicos de la ciudadanía). En Estados Unidos, la polarización actual se remonta a un proceso visible desde hace medio siglo, tanto en las elites políticas como en ciertos segmentos del público, específicamente a partir de la reacción racista contra el movimiento de los derechos civiles y otros movimientos sociales que desafiaron la supremacía blanca y el patriarcado (Larkin y Lendler, 2019). En América Latina, se puede argumentar que la polarización en ciertos países no es radicalmente nueva, sino que es la continuación de clivajes políticos divisorios históricos entre derecha e izquierda, liberalismo y conservadurismo, y populismo y anti-populismo (Borda, 2018). Lo que en el pasado se combatía por periódicos y radio, hoy tiene a los medios tradicionales y digitales como escenarios centrales.

### **Populismo, polarización y comunicación**

Sería limitado y equivocado pensar que la polarización política puede entenderse solamente analizando las estructuras y dinámicas de la comunicación pública digital. Esta es quizás la limitación más grave de argumentos puramente comunicacionales o que intentan explicar el fenómeno apoyándose únicamente en el análisis de los medios digitales. Así como el contexto mediático es importante para entender la polarización, es también necesario examinar variables políticas. Para decir lo obvio: el contexto político importa.

Aquí propongo discutir el significado del populismo en relación con la polarización en escenarios diversos tanto en sentido político como comunicacional. Es imposible entender la polarización contemporánea sin analizar el populismo. Por una parte, hay razones contextuales que requie-

ren esta dimensión. El populismo ha sido una tendencia descollante en la política mundial en décadas recientes justamente cuando la polarización se volvió marca importante de la política. No hay región del mundo que haya sido inmune a la insurgencia populista. El populismo se convirtió en uno de los desafíos más claros para la democracia en tanto es un fenómeno político masivo, que alcanza poder y notable influencia política en distintas regiones, cuyos principios están en conflicto y contradicción con la democracia liberal (Peruzzotti, 2017).

Como se sabe, populismo es una categoría ambigua y confusa — sujeto de infinitas discusiones y clarificaciones necesarias. Aquí no es mi intención revisar este extenso campo analítico y semántico plagado de confusión. Entiendo al populismo como un movimiento político al “borde del liberalismo” (Arditi, 2011) en tanto su visión de la política cuestiona principios esenciales de la democracia liberal —división de poderes, mecanismos de crítica, rendición de cuentas y transparencia, libertad de expresión y participación. Con esto no pretendo resolver discusiones interminables, sino ofrecer una definición operacional que sirva de guía analítica, especialmente considerando la variedad de populismos “suaves” e “intensos” (de la Torre, 2021).

Lo notable del populismo no es su vacío ideológico y capacidad de adoptar y adherirse a diferentes ideologías clásicas. El populismo se caracteriza por su escepticismo y oposición a los principios fundacionales del liberalismo que sustentan la democracia constitucional. Ofrece una visión rígidamente dualista de la política como eterno conflicto entre dos actores unificados (pueblo contra elites) y enemigos acérrimos. Moviliza resentimientos contra las elites definidas según cuestiones propias de cada experiencia histórica y nacional —oligarquía, imperialismo, expertos, medios de comunicación, intelectuales, empresas extranjeras. Se encarna en liderazgos carismáticos y demagógicos empeñados en debilitar cualquier forma de control que pueda poner cortapisas a la acción ejecutiva. Entiende al estado de forma caudillista donde el patronazgo y el nepotismo es común frente a los intereses del personal burocrático y técnico y la posición de los expertos.

Basado en estos principios y visión de la política, el populismo es proclive a la polarización (Handlin, 2018; McCoy et al, 2018). Esto se debe no solamente a su continua visión del “otro” como enemigo, sino a entender la política en términos de campos estrictamente definidos, sin grises ni acuerdos posibles. Esto resulta en el contante fomento retórico de divisiones y en la defenestración de la oposición. La polarización quita incentivos para la negociación y el compromiso. Coloca al populismo donde solamente puede cumplir sus objetivos gozando de absoluto apoyo parlamentario o contravieniendo reglas establecidas y principios constitucionales. ¿Por qué negociar con quien se demoniza? Esta situación fácilmente se convierte en la ausen-

cia de consenso, la parálisis política, la exacerbación de prejuicios y odios, y el fortalecimiento de actitudes extremas.

¿Cómo se mantiene comunicacionalmente tal visión populista? El populismo requiere dos elementos esenciales de la comunicación política: medios afines y leales, sumado a narrativas maniqueas (Waisbord, 2014).

El populismo contemporáneo emergió y se consolidó en la fragmentada ecología informativa de medios modernos y medios digitales. Por una parte, el populismo precisa un sistema de medios leal a su visión política, que incansablemente profundice divisiones, cante loas al talento infinito del Líder Adorado, y satanice al maléfico enemigo. Los medios ideológicamente afines son puramente instrumentales en tanto son entendidos como esenciales para apuntalar identidades afirmadas en torno a la polarización afectiva y la deslegitimación del Otro. Necesita colonizar tanto medios tradicionales como digitales. Precisa un collar de medios incondicionales, partidarios, ideológicos, sesgados abiertamente, que martillen los mismos mensajes sincronizados con las intenciones oficiales. No precisa la represión absoluta o la extinción de medios adversos, por más que en algunos casos, como en Europa del Este, Filipinas, y América Latina, el populismo en el gobierno haya tenido ese objetivo, una vez que fracasó su intento de conquistar a sus adversarios a través de recursos legales, la compra, y la presión. Se apoya también en dinámicas de medios sociales tanto para la difusión de mensajes oficialistas y personalistas (Amado y Waisbord, 2017) como para la agregación de simpatizantes en grupos abiertos o cerrados (Mazzoleni y Bracciale, 2018).

Experiencias populistas sugieren que la polarización es un proceso esencialmente “desde arriba” por parte de elites que aprovechan situaciones de crisis políticas, parálisis y descontento para identificar ejes diferenciables y ahondar divisiones. En este sentido, miembros de la elite política o políticos surgidos por fuera de la política utilizan hábilmente estructuras comunicacionales para su mensaje polarizante. Son quienes insisten con claves de divisiones mediante la retórica contra los grupos de poder, con el objetivo de sembrar y/o cosechar odios y descontento contra la política y sus instituciones (Tworzecki, 2019). Cuando las elites políticas están divididas en cuestiones fundamentales, hay posibilidades para que miembros o hábiles outsiders, con capital económico, político y/o mediático, activen la polarización. La polarización dentro de las elites causa la polarización pública, o en determinados segmentos a través de exposición mediática y discursos públicos (Druckman et al, 2013).

Las elites políticas, incluidos los candidatos insurgentes, son *influencers* claves que direccionan y traccionan la polarización en tanto gozan de amplia cobertura mediática o acceso directo (en medios sociales) a millones de

seguidores. Son quienes hábilmente insertan temas divisorios que anclan identidades políticas. Estos temas varían principalmente según el populismo adquiera carácter de derecha o izquierda. Para la derecha contemporánea, los temas polarizantes son esenciales en la “guerra cultural” —identidad blanca, inmigración, minorías, nacionalismo, globalismo (Wojcieszak et al, 2018). Para la izquierda, son las cuñas temáticas como oligarquía, poderes internacionales, neoliberalismo, nacionalismo. No son los medios por sí solos quienes “polarizan”, sino las elites canalizadas por la cobertura mediática, ya sean medios afines ideológicamente o medios “masivos” que vehiculizan sus mensajes. Líderes políticos marcan temas y marcos interpretativos destinados a polarizar. Utilizan la fusión de medios analógicos y digitales para cultivar el culto de la personalidad (Govil y Baishya, 2018).

Asimismo, estudios recientes sugieren que la polarización populista vía medios se apoya fundamentalmente en medios tradicionales más que en medios digitales (con la excepción de Facebook). En el contexto europeo, la televisión comercial sumada a la lectura de los diarios sensacionalistas es habitual fuente de información entre votantes de populismos de derecha (Schulz, 2019).

La polarización populista funciona de acuerdo con la lógica amigo/enemigo que consiste en agitar la confrontación permanente con determinados actores sociales vistos como “el Otro a derrotar”. Sobresalen en el imaginario populista contemporáneo la construcción de los medios, los organismos oficiales técnicos, los expertos, las universidades y la sociedad civil crítica, como el enemigo eterno, opuestos a la voluntad popular transmutada en el líder, el auténtico representante de los intereses nacionales.

Esto explica la obsesión populista con definir a determinados medios como enemigos —es central a la polarización como eje identitario. Aprovechan y realzan percepciones hostiles contra determinados medios en el electorado, medios que generalmente tienen posiciones críticas frente a sus candidaturas o gobiernos (Matthes et al, 2019; Meeks, 2019; Waisbord, 2014). Lanzan acusaciones diversas frente a estos medios y utilizan etiquetas como la “prensa mentirosa” y la “prensa foránea” para descalificar su cobertura. En el caso del populismo de derecha, tal retórica se monta sobre convicciones preexistentes que desconfían, atacan y se burlan de los medios por su supuesto favoritismo por causas progresistas —actitudes que abarcan tanto a votantes conservadores como de extrema derecha (Fawzi, 2019; Figenschou e Ihlebæk, 2019). La baja confianza en los medios *mainstream* es un rasgo común en ciudadanos con simpatías de derecha tanto en Estados Unidos como en Europa.

Una lógica similar subyace a la oposición hacia estructuras de producción de conocimiento que difieren o cuestionan las verdades populistas de-

clamadas por el líder, como indican las actuales presidencias de Trump, Orban, Bolsonaro, Modi, Ortega, y Maduro, entre otros. Aquí se señalan a instituciones despreciadas como enemigos. Incluye a organismos de gobierno (en principio independientes del ejecutivo) que producen conocimiento técnico como estadísticas e informes sobre una diversidad de temas — economía, empleo, pobreza, medio ambiente, salud, educación, derechos humanos, violencia, regulación de industrias. Asimismo, el populismo se opone por razones similares a organismos privados y sin fines de lucro como universidades y organizaciones de la sociedad civil que producen conocimiento que disputa narrativas oficiales.

La polarización apunta a crear y remarcar divisiones epistémicas ligadas a simpatías partidarias e ideológicas. Es desconocer y rechazar la posibilidad de conocimiento “autónomo” que no obedezca a cálculos estrictamente políticos. El conocimiento es movilizado como arma y herramienta de poder, que es imposible de comprender sin sus vínculos con la política. Y como la política se comprende como finamente dividida en dos campos, las instituciones están capturadas por estas dinámicas centrípetas. La polarización deliberada rechaza la visión del conocimiento como aproximación certera a la realidad y ofrece una visión dualista en cualquier ámbito de la sociedad. La polarización afectiva no tiene únicamente a los simpatizantes del “otro lado” en términos clásicamente políticos, sino también a sus supuestas usinas de información, datos y conocimiento (Ylä-Anttila, 2018).

Obviamente, las estrategias populistas como así también los obstáculos que enfrenta para la construcción de un régimen oficialista de información y conocimiento varían. En países donde el Estado ejerce un poder discrecional y una enorme influencia sobre la economía de los medios, las universidades, la sociedad civil y el ejecutivo, puede presionar o sujetar a los organismos de gobierno.. La polarización “desde abajo” puede ser facilitada por la presencia de influyentes medios afines, la desregulación de mercados de medios, el financiamiento de redes de conocimiento aliadas a insurgentes populistas. La polarización consolidada “desde arriba”, después de que el populismo asume el poder, es más factible cuando existe una tradición de patronazgo, no hay contrafuerzas consolidadas y/o los mecanismos de control son débiles y fáciles de desarmar o cooptar.

Aquí es importante recordar que la desinformación es parte central de la estrategia polarizante del populismo. Obviamente, la desinformación y el post-factismo no son propiedades exclusivas del populismo, sino que son un fenómeno central y consuetudinario de la propaganda política. Lo notable del populismo es que la desinformación está engarzada con otros elementos mencionados —la constante profundización de divisiones, el rechazo retorico a cualquier tipo de negociación o compromiso, y el martilleo

constante de teorías conspirativas. Hay una perspectiva instrumental de los medios ligada a la producción de verdades propias —sentidos que justifican creencias y por lo tanto rechazan cualquier versión alternativa. La obsesión por reforzar narrativas de legitimidad desecha datos inconvenientes y se basa en conocimientos y hechos a medida de los intereses oficiales y las convicciones existentes entre sus seguidores.

Sería equivocado omitir el hecho de que, así como el populismo polariza debido a su propia visión de la política, la oposición contra el populismo tiende a generar dinámicas similares en su frontal “resistencia”. La concepción de la política como amigo/enemigo no es exclusiva del populismo, sino que es adoptada por sus adversarios que insisten con mantener un único eje divisorio político-mediático en su furibunda oposición y resistencia.

## Conclusión

La polarización debe analizarse como resultado de la conjunción de dinámicas político-comunicacionales. El foco de análisis debe ser integrado y bifocal, que examine tanto tendencias en la comunicación pública como en la política.

Existen incentivos políticos y mediáticos que tienden a la polarización. Por una parte, la polarización mediática es redituable en tanto atrae audiencias politizadas y con fuertes identidades partidarias (Baldoni y Schuliaquer, 2020). Donde hay proximidad económica y estratégica entre medios y gobierno (y financiadores privados de la política) hay un interés común en un periodismo que constantemente remarque la oposición feroz hacia la fuerza política contraria. Medios polarizantes son atractivos para políticos interesados en ganar el favoritísimo de su base electoral y descollar sobre rivales dentro de la misma fuerza política. La polarización de los medios tradicionales es importante en tanto algunos son fuentes de información compartida y comentada en redes digitales. Han conseguido capitalizar sus ventajas comparativas en los mercados tradicionales para convertirse en sitios populares en el tráfico digital. A su vez, la debilidad o ausencia de mecanismos políticos y mediáticos que tiendan a la moderación contribuye a la polarización.

Aquí es importante no perder de vista que los medios no necesariamente contribuyen a la polarización de forma similar según sus posiciones editoriales. La evidencia de estudios en Estados Unidos y varios países europeos muestra que los medios conservadores ahondaron la polarización de la derecha pero que no existieron desarrollos similares al otro lado del espectro político. Es decir, la polarización hacia la derecha es atribuible, en parte a medios escritos, radio y televisión, pero este rasgo no es observado con la

misma intensidad en el campo de la izquierda, liberal o progresista. Este hallazgo debiera ser cotejado en otras democracias, como en América Latina, para entender si hay procesos paralelos a ambos lados del espectro ideológico. Este punto se conecta con la cuestión de que la polarización no siempre ocurre de forma similar a izquierda y derecha.

La polarización es problemática por varias razones. En términos de estructuras de medios, tiene a dividir al periodismo tradicional en dos bandos bien marcados. La polarización desincentiva el tipo de periodismo equilibrado, amplio, comprensivo, que cubra temas y ofrezca perspectivas por fuera de la férrea lógica bipartidaria o el maniqueísmo ideológico. La polarización promueve una diversidad limitada y debilita los espacios para la expresión de diferencias sociales y políticas que no entren en la lógica binaria. Esto refuerza la desinformación en tanto expone a los públicos a visiones filtradas por intereses estrechos.

Por esta razón, la polarización profundiza la crisis de la comunicación pública como espacio común de información y deliberación. Fortalece el clientelismo mediático y la manipulación partidaria de los medios de propiedad pública orientado según la lógica de la crítica constante del otro y la alabanza eterna de los propios. Prioriza identidades estrechamente partidarias o personalistas por sobre principios cívicos (Svolik, 2019). Así se profundiza la situación de verdades divididas —la posverdad como característica medular de la política polarizada donde la imposibilidad de acuerdos mínimos sobre modos de producción de conocimiento zanja el camino para la constante producción de verdades confeccionadas según la lógica política, personal y partidaria. La verdad no se entiende como acciones colectivas destinadas a cotejar diferencias y consensos en la vida pública, sino como la imposición de la voluntad política sobre un enemigo que necesita ser derrotado.

Una visión dialógica y pluralista de la comunicación pública que, entre otras virtudes, pueda amortiguar los embates de la polarización, enfrenta notables dificultades estructurales históricas y contemporáneas. Las razones son varias: la economía política de los medios, la debilidad inexorable del periodismo como gatekeeper común y dominante, la proliferación de opciones informativas, y la disrupción de la ecología mediática fraccionada en múltiples esferas digitales.

Desde una perspectiva que entiende la polarización mediática-comunicacional como problemática para la democracia, en tanto socava las bases para la negociación y el reconocimiento de las múltiples diferencias de la vida pública, es importante analizar opciones y alternativas.

Quedan preguntas sin respuestas obvias para investigaciones futuras. ¿Qué responsabilidad le caben a los medios y plataformas digitales en

“despolarizar”, asumiendo que esto sea deseable y posible? ¿Cómo entrever un sistema de medios más equilibrado, donde haya ofertas importantes y populares que no estén ligadas a la lógica de la polarización? ¿Pueden sobrevivir medios que intentan salir de esa lógica cuando los incentivos económicos y políticos consisten en alinearse con elites políticas y en la polarización afectiva de parte de la ciudadanía? ¿Qué ocurre cuando las elites políticas, o cierta parte, actúan de forma más “responsable” evitando apelar a temas (*issues*) polarizantes (Pérez Liñán, 2016)? Si las elites optaran por alternativas “moderadas” que evitaran profundizar identidades extremas, ¿cómo afectaría a los medios de información y al uso de medios sociales? ¿Hay un proceso de moderación ciudadana ligado al rol de las elites y su papel descollante en la generación y el foco diario de la información política?

Investigar estas preguntas puede ayudar a entender mejor no solamente las causas del entramado político-comunicacional que favorece la polarización, sino también alternativas para evitar sus peores consecuencias.

## Referencias

- Arditi, B. (2011) *La política en los bordes del liberalismo. Diferencia, populismo, revolución, emancipación*. Barcelona: Gedisa.
- Bail, C. A., Argyle, L. P., Brown, T. W., Bumpus, J. P., Chen, H., Hunzaker, M. F., y Volfovsky, A. (2018). Exposure to opposing views on social media can increase political polarization. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(37), 9216-9221.
- Baldoni, M., y Schuliaquer, I. (2020). Los periodistas estrella y la polarización política en la Argentina. Incertidumbre y virajes fallidos tras las elecciones presidenciales. *Más poder local*, (40), 14-16.
- Bermeo, N. G. (2003). *Ordinary people in extraordinary times: The citizenry and the breakdown of democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Birkinbine, B., Gómez, R., y Wasko, J. (Eds.). (2016). *Global media giants*. Londres: Routledge.
- Borda, S. (2018). Presidenciales en Colombia: ¿polarización o deterioro de la conversación política? *Nueva Sociedad*, Mayo. Recuperado de <https://goo.gl/a6vmNg>.
- Bornschieer, S. (2019). Historical polarization and representation in South American party systems, 1900-1990. *British Journal of Political Science*, 49(1), 153-179.
- Boulianne, S., Koc-Michalska, K., y Bimber, B. Right-Wing Populism, Social Media and Echo Chambers in Western Democracies. En *New Media & Society*, 22(4).
- Boxell, L., Gentzkow, M., y Shapiro, J. M. (2017). *Is the internet causing political polarization? Evidence from demographics*. Washington: National Bureau of Economic Research.

- Boxell, L., Gentzkow, M., & Shapiro, J. M. (2020). *Cross-Country Trends in Affective Polarization*. Washington: National Bureau of Economic Research.
- Bright, J., Marchal, N., Ganesh, B., y Rudinac, S. (2020). Echo Chambers Exist! (But They're Full of Opposing Views). Cornell University. Disponible en arXiv preprint arXiv:2001.11461. Recuperado de <https://arxiv.org/abs/2001.11461>.
- Bruns, A. (2019). *Are filter bubbles real?* John Wiley & Sons.
- Dahlgren, P. M. (2019). Selective exposure to public service news over thirty years: The role of ideological leaning, party support, and political interest. *The International Journal of Press/Politics*, 24(3), 293-314.
- Darr, J. P., Hiitt, M. P., y Dunaway, J. L. (2018). Newspaper closures polarize voting behavior. *Journal of Communication*, 68(6), 1007-1028.
- De la Torre, C. (2021) What do we mean by populism? En H. Tumber y S. Waisbord (Eds.), *The Routledge Companion to Media, Dis/Misinformation and Populism*. En prensa.
- De la Torre, C. y E. Peruzzotti (Eds.) (2008). *Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Druckman, J. N., Peterson, E., y Slothuus, R. (2013). How elite partisan polarization affects public opinion formation. *American Political Science Review*, 107(1), 57-79.
- Dubois, E., y Blank, G. (2018). The echo chamber is overstated: the moderating effect of political interest and diverse media. *Information, Communication & Society*, 21(5), 729-745.
- Fawzi, N. (2019). Untrustworthy news and the media as “enemy of the people?” How a populist worldview shapes recipients’ attitudes toward the media. *The International Journal of Press/Politics*, 24(2), 146-164.
- Figenschou, T. U., & Ihlebæk, K. A. (2019). Challenging journalistic authority: Media criticism in far-right alternative media. *Journalism Studies*, 20(9), 1221-1237.
- Fletcher, R., A. Cornia, y R. Kleis Nielsen (2020) How Polarized Are Online and Offline News Audiences? A Comparative Analysis of Twelve Countries Research Article. *The International Journal of Press/Politics*, 25(2), 169-195.
- Garrett, R. K., Long, J. A., y Jeong, M. S. (2019). New Evidence on Group Polarization from Partisan Media to Misperception: Affective Polarization as Mediator. *Journal of Communication*, 69(5), 490-517.
- Govil, N., y Baishya, A. K. (2018). The bully in the pulpit: Autocracy, digital social media, and right-wing populist technoculture. *Communication Culture & Critique*, 11(1), 67-84.
- Guerrero, M., y Márquez-Ramírez, M. (Eds.) (2014). *Media systems and communication policies in Latin America*. Springer.
- Handlin, S. (2018). The logic of polarizing populism: State crises and polarization in South America. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 75-91.

- Iyengar, S., Sood, G., y Lelkes, Y. (2012). Affect, not ideology: A social identity perspective on polarization. *Public opinion quarterly*, 76(3), 405-431.
- Laclau, E. (2005) *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.
- Larkin, P., y Lendler, M. (2019). United & Divided: Distinctions in Polarization between Political Elites and the Public. Disponible en SSRN 3399568.
- Levendusky, M. S. (2013). *How Partisan Media Polarize America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Machado, C., Kira, B., Hirsch, G., Marchal, N., Kollanyi, B., Howard, P. N., y Barash, V. (2018). *News and political information consumption in Brazil: Mapping the first round of the 2018 Brazilian presidential election on Twitter*. En *Comprop Data Memo 2018*, 4. Recuperado de <https://comprop.oii.ox.ac.uk/research/brazil2018/>.
- Matthes, J., Maurer, P., y Arendt, F. (2019). Consequences of Politicians' Perceptions of the News Media: A hostile media phenomenon approach. *Journalism Studies*, 20(3), 345-363.
- Mazzoleni, G., y Bracciale, R. (2018). Socially mediated populism: the communicative strategies of political leaders on Facebook. *Palgrave Communications*, 4(1), 50.
- McCoy, J., Rahman, T., y Somer, M. (2018). Polarization and the global crisis of democracy: Common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic politics. En *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16-42.
- Meeks, L. (2019). Defining the Enemy: How Donald Trump Frames the News Media. En *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 1077699019857676.
- Pariser, E. (2011). *The filter bubble: How the new personalized web is changing what we read and how we think*. Nueva York: Penguin.
- Peck, R. (2019). *Fox populism: Branding conservatism as working class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez-Liñán, A. (2016). Democracia, Radicalización, y Agencia Política en América Latina. *Revista Debates*, 10(1), 11-30.
- Peruzzotti, E. (2017). Populism as democratization's nemesis: The politics of regime hybridization. *Chinese Political Science Review*, 2(3), 314-327.
- Prior, M. (2007). *Post-broadcast democracy: How media choice increases inequality in political involvement and polarizes elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A., y Sprague, J. (1986). *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Puche, J. S., Fernández, C. B., & Virgili, J. R. (2018). Información política y exposición incidental en las redes sociales: Un análisis de Argentina, Chile, España y México. *Doxa Comunicación: revista interdisciplinaria de estudios de comunicación y ciencias sociales*, (27), 19-42.
- Sani, G., y Sartori, G. (1980). Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales. En *Revista de Derecho Político*, (7).
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: a framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Schulz, A. (2019). Where populist citizens get the news: An investigation of news audience polarization along populist attitudes in 11 countries. *Communication Monographs*, 86(1), 88-111.
- Settle, Jamie E. (2018) *Frenemies: How Social Media Polarizes America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sunstein, C. R. (2018). *# Republic: Divided democracy in the age of social media*. Princeton: Princeton University Press.
- Svolik, M. W. (2019). Polarization versus democracy. *Journal of Democracy*, 30(3), 20-32.
- Szabó, G., Norocel, O. C., y Bene, M. (2019). Media Visibility and Inclusion of Radical Right Populism in Hungary and Romania: A Discursive Opportunity Approach. *Problems of post-communism*, 66(1), 33-46.
- Tucker, J. A., Guess, A., Barberá, P., Vaccari, C., Siegel, A., Sanovich, S., Stukal, D. y Nyhan, B. (2018). Social media, political polarization, and political disinformation: A review of the scientific literature.. Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3144139](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3144139).
- Turow, J. (1997). *Breaking up America: Advertisers and the new media world*. University of Chicago Press.
- Tworzecki, H. (2019). Poland: A Case of Top-Down Polarization. En *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), 97-119.
- Urman, A. (2019). Context matters: political polarization on Twitter from a comparative perspective. *Media, culture & society*, 42(6). Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0163443719876541>.
- Waisbord, S. (2000a). Media in South America: Between the rock of the state and the hard place of the market. En J. Curran y S. Park (Eds.), *De-Westernizing media studies*, 50-62. Londres: Routledge.
- Waisbord, S. (2000b). Repensar la prensa en las democracias latinoamericanas. *Sala de Prensa* 2 (22).
- Waisbord, S. (2014). *Vox populista: Medios, periodismo, democracia*. Barcelona: Gedisa.
- Wojcieszak, M., Azrout, R., y De Vreese, C. (2018). Waving the red cloth: Media coverage of a contentious issue triggers polarization. *Public Opinion Quarterly*, 82(1), 87-109.
- Ylä-Anttila, T. (2018). Populist knowledge: 'Post-truth' repertoires of contesting epistemic authorities. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 5(4), 356-388.

**Palabras clave**

Polarización — medios digitales — comunicación pública — populismo — desinformación

**Key words**

Polarization — digital media — public communication — populism — disinformation

**Abstract**

The purpose of this paper is to examine the relationship between public communication and contemporary political polarization. From a review of recent global literature, it is proposed that polarization is the product of the combination of political and communication phenomena. It is wrong to understand polarization as a product solely associated with trends in digital communication. It is necessary to recognize the move towards more extreme positions of populisms and the loss and fragmentation of moderate positions (left or right) as well as the role of «traditional» media in fostering affective polarization. The overrepresentation of strong political feelings coupled with the mobilizing power of social and cultural cleavages deepens binary oppositions. Polarization as a political and media strategy pays off. In today's mediated communication, appealing to polarizing discourse pays off either in terms of audience and publicity as well as symbolic compensation on digital platforms - followers, popularity, relevance. Likewise, inequality in political participation, inclined in favor of people with strong partisan and ideological feelings, and the popularity of information media that aim to feed and stir up such feelings also underpin polarization.



## **Coronavirus en Argentina: Polarización partidaria, encuadres mediáticos y temor al riesgo\***

*COVID-19 in Argentina: Party polarization, media frames, and risk aversion*

NATALIA ARUGUETE\*\*

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

nataliaaruguede@gmail.com

ERNESTO CALVO

Universidad de Maryland, Estados Unidos.

ecalvo@umd.edu

<https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.A2>

*¿Cuánto inciden las preferencias políticas en las percepciones de riesgo sanitario y laboral? ¿Cuál es el efecto de distintos encuadres comunicacionales en la transmisión de estos mensajes políticos? En este artículo procuramos atender a ambas inquietudes mediante un experimento de tuits apareados en el cual variamos aleatoriamente distintos elementos de encuadre relativos a la respuesta sanitaria a la COVID-19 (autor del tuit, mensaje político, imágenes, aceptación y apoyo hacia el contenido por parte de los usuarios), con el objeto de identificar y medir la propensión a compartir determinadas narrativas. Los resultados muestran dos tipos de efectos. Por un lado, que los mensajes negativos y polarizantes disminuyen la tasa de propagación por parte de los encuestados que son expuestos al tuit, al activar identidades partidarias. Por otro lado, que su interpretación del riesgo y, por ende, sus respuestas a las preguntas relativas a la Covid-19 se alinean con el posicionamiento y las decisiones de política pública que asumen los partidos políticos por los que votan. El objetivo ulterior es comprender en qué medida determinados encuadres mediáticos activan identidades partidarias y cómo lograr que otro tipo de narrativas logren mejorar las condiciones de éxito de las políticas públicas que buscan incrementar la tasa de distanciamiento social ante la crisis de la Covid-19.*

---

\* Artículo recibido el 22 de mayo de 2020 y aceptado para su publicación el 20 de octubre de 2020.

\*\* Las/os autoras/es agradecen el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

*“Imaginemos, por un momento, que (nuestro país) se prepara para el brote de una enfermedad asiática inusual, que, se espera, matará a 600 personas. Para enfrentar dicha enfermedad se proponen programas alternativos, cuyas consecuencias se estiman con precisión a continuación.*

*Grupo 1:*

*Si el gobierno adopta el Programa A, 200 personas se salvarán. Si el gobierno adopta el Programa B, hay 1/3 de probabilidades de que se salven 600 personas y 2/3 de probabilidades de que no se salve ninguna persona.*

*¿Por cuál de estos dos programas se inclinaría usted?  
[72% de los encuestados eligió la opción A]*

*Grupo 2:*

*Si se adopta el Programa C, 400 personas morirán. Si se adopta el Programa D, hay 1/3 de probabilidad de que nadie muera y 2/3 de probabilidades de que 600 personas mueran.*

*¿Por cuál de estos dos programas se inclinaría usted?”  
[22% de los encuestados eligió la opción C]”*

*Tversky y Kahneman, 1981*

## **1. Introducción**

Las preguntas de la encuesta de Amos Tversky y Daniel Kahneman, realizada a estudiantes de Columbia y Stanford a fines de los 70, bien podrían haber sido presentadas a los votantes de Argentina, Brasil o los Estados Unidos en el año 2020, durante la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. El experimento implementado por estos dos referentes de la teoría prospectiva inauguró un campo de investigaciones sobre las fallas de la racionalidad cuando se toman decisiones económicas y políticas. En dicho trabajo, mostraron que, producto de variaciones cuasi imperceptibles en la formulación de los encuadres que definen una situación problemática, los encuestados tomaron decisiones radicalmente distintas.<sup>1</sup> Las decisiones racionales de los individuos, muestra la teoría prospectiva, pueden ser altera-

<sup>1</sup> En el experimento clásico de Tversky y Kahneman (1981), exactamente la misma política, A o C en el acápite a nuestro artículo, produce resultados dramáticamente distintos. Mientras que el encuadre que propone una política para que “S±se salve” es apoyada por 72% de los encuestados, la política que permite que “T±mueran” es apoyada tan solo por un 22% de los encuestados. Por lo tanto, dos políticas idénticas, encuadradas en términos de “salvarse” o “morir”, son elegidas por una mayoría de los encuestados, en el caso de A, y por una minoría, en el caso de C.

das cuando el problema es presentado en términos de “salvar” o “perder” vidas con probabilidad  $p$ , aun cuando el problema sea idéntico en términos matemáticos.

Lo novedoso del estudio de Tversky y Kahneman reside en que un mismo problema con distintos encuadres puede no satisfacer requisitos de consistencia y coherencia cuando los individuos toman decisiones. Si un encuadre modifica los parámetros con los que un individuo interpreta un evento o situación, la decisión “racional”<sup>2</sup> resultará de una combinación de la forma en que se presenta la situación problemática, de un lado, y sus normas, hábitos y esquemas de cognición, percepción e interpretación, del otro. “Ganar” vidas nos incita a tomar riesgos. “Perder” vidas, a evitarlos. Anunciar que un vaso está medio lleno nos lleva a tomar riesgos, mientras que ese mismo vaso, medio vacío, nos vuelve conservadores.

Más recientemente, los trabajos de Iyengar (1990) y de Iyengar y Westwood (2015) mostraron que los encuadres políticos pueden activar respuestas partidarias identitarias, al modificar la interpretación de un evento político o de un hecho científico. Los encuadres no solo afectan qué tan dispuestos estamos a aceptar riesgos sino, además, en qué medida una pregunta demanda una respuesta fáctica o un acto de alineamiento político. La pregunta “*Ante la crisis de la COVID-19, ¿es necesario reforzar la cuarentena?*” obliga al lector a evaluar su percepción de riesgo sanitario. Pero también puede interpelarlo sobre su identidad político-partidaria. Esa identificación partidaria lleva a las personas a ver negativamente a los miembros y referentes del partido contrario y, como consecuencia, a denostar sus decisiones políticas sin aplicar sobre ellas una reflexión instrumental sino afectiva (Iyengar et al., 2012). Preguntar si hay que “reforzar la cuarentena” es también una demanda sobre las posiciones tomadas por nuestro grupo político y sobre las preferencias de los sujetos políticos que nos rodean. Los encuadres comunicacionales nos ayudan a reinterpretar una situación y, en igual medida, a comprender qué tipo de respuesta se espera de nosotros; no solo explicitan elementos que definen una situación problemática, sino que nos convocan a completar huecos informativos con inferencias cargadas de diá-

<sup>2</sup> El concepto de “racionalidad limitada” (*bounded rationality*) trata de definir las condiciones de una decisión óptima cuando los niveles de información disminuyen o cuando las condiciones iniciales cambian (*scope conditions*). La decisión sanitaria respecto de la COVID-19 tan solo requiere de una racionalidad “instrumental”, de medios a sus fines, en la medida en que lo único que debería importar es la probabilidad de que un individuo se enferme. Sin embargo, el riesgo sanitario es también evaluado políticamente por los votantes, quienes entienden que una respuesta sobre el riesgo sanitario nos interpela sobre el grado de responsabilidad política del gobierno. La pregunta sobre el riesgo sanitario puede ser encuadrada como un problema clínico o de responsabilización política, dependiendo del encuadre comunicacional.

logos, noticias y posicionamientos frente a nuestros semejantes. En otras palabras, la pregunta sobre nuestra salud es también una pregunta sobre nuestras preferencias políticas.

En momentos en los que la política de “distanciamiento social” es en todos los países del mundo la principal respuesta sanitaria al Coronavirus, entender en qué medida los ciudadanos argentinos internalizan percepciones de riesgo sanitario y laboral es clave. En este trabajo nos preguntamos, por un lado: ¿en qué medida las preferencias políticas inciden en las percepciones de riesgo sanitario y laboral? Y, por otro: ¿cuál es el efecto de distintos encuadres comunicacionales al transmitir mensajes políticos? Para abordar tales inquietudes, trabajamos con un experimento de tuits apareados (*Conjoint análisis*)<sup>3</sup> realizado en Argentina, con el objetivo de comprender el modo en que distintos encuadres informativos alteran la propensión a compartir mensajes relativos a la Covid-19. Luego de implementar el *Conjoint analysis* utilizando tuits cuyos atributos fueron variados en forma aleatoria, evaluamos las diferencias en percepciones de riesgo sanitario y laboral de ciudadanos alineados con el gobierno y con la oposición.

Aquí arribamos a tres resultados principales que tienen importancia sustantiva para la política sanitaria en Argentina. En primer lugar, (1) los datos descriptivos muestran que existen diferencias partidarias estadísticamente significativas en las percepciones de riesgo sanitario y laboral de los ciudadanos: quienes están alineados con el gobierno nacional perciben mayores riesgos sanitarios y menores riesgos laborales que aquellos que se identifican con la oposición. Estas percepciones se alinean con los discursos oficialistas y opositores, que han priorizado la respuesta sanitaria (pro-gobierno) o han criticado los costos económicos de la cuarentena (oposición), respectivamente.

En segundo lugar, (2) nuestro experimento de tuits apareados muestra que las personas, sin importar su identidad política, prefieren aceptar y propagar mensajes donde los partidos colaboran entre sí (“cerrar la grieta”) en lugar de mensajes negativos que atacan a los rivales políticos (“en lugar de tomar deuda hubieran invertido en hospitales”). Así, textos e imágenes que denotan colaboración incrementan la reacción positiva de los participantes del experimento en tanto que aquellos que refuerzan la propia identidad

<sup>3</sup> “*Conjoint analysis*” es una técnica estadística basada en encuestas que ayuda a determinar cómo los sujetos valoran diferentes atributos (característica, función, beneficios) que componen una política pública o un producto. En esos experimentos, los sujetos son expuestos a dos mensajes (en nuestro caso, tuits) cuyos distintos elementos son variados aleatoriamente. Luego de exponer a los individuos, se les pide que expresen su preferencia por uno de estos mensajes. Post-procesamiento de la encuesta, esta técnica permite discriminar el efecto de cada elemento en la propensión a que los individuos “prefieran” uno de los dos mensajes.

por oposición al grupo externo (*out-group*)<sup>4</sup> son compartidos con menor probabilidad.

En tercer lugar, (3) los mensajes colaborativos que cuentan con mayor aceptación entre los encuestados logran reducir las diferencias inter-partidarias en percepciones de riesgo. Esta reducción es estadísticamente significativa aun cuando sea sustantivamente modesta. El resultado muestra, sin embargo, que no solo las preferencias políticas están fuertemente asociadas a las percepciones de riesgo sanitario y laboral, sino que, además, son susceptibles a ser modificadas por distintos encuadres políticos.

## 2. Revisión de la Literatura

### 2.1. *El riesgo y la identidad política como problemas de encuadre*

#### 2.1.1. Encuadres de riesgo en casos de “vida” o “muerte”

Los conceptos y términos específicos utilizados para presentar encuadres en competencia (*competing frames*) pueden propagarse comunicacionalmente a partir de los efectos que obtengan sobre el juicio y la elección de un individuo. En este punto, es clave atender a la influencia de los encuadres presentes en los mensajes sobre los esquemas individuales así como sobre sus reacciones subsiguientes.

Las consideraciones acerca de las causas y el tratamiento de una situación problemática, tal como muestran los estudios de psicología política, están íntimamente relacionadas con la forma en que las personas piensan acerca de la responsabilidad (Iyengar, 1990). Un “encuadre de decisión” (*decision frame*), entonces, encauza las elecciones que tomamos alrededor de distintas alternativas después de evaluar las potenciales probabilidades y consecuencias de los actos implicados, así como las responsabilidades atribuidas a los actores involucrados, desde un sustrato moral que estructura universos dicotómicos en los que se ubican el bien y el mal, los beneficios y los perjuicios de seguir una determinada acción.

Un problema de decisión se define por los actos u opciones entre los cuales uno debe elegir las posibles consecuencias de dichos actos así como las contingencias o probabilidades condicionales de sus respectivos resultados; y puede, además, estar encuadrado de muy variadas formas (Tversky y Kahneman, 1981). En términos más específicos, los encuadres de decisión pueden ofrecer perspectivas alternativas al enunciar un determinado asunto

<sup>4</sup> En este artículo, los términos grupo externo y *out-group* se utilizan de manera indistinta. Lo propio ocurre con grupo interno e *in-group*.

to y, por ende, generar respuestas distintas. Más aún, las alteraciones a un encuadre a partir de las actuaciones que giran alrededor de un problema, de las contingencias que lo circundan o de sus resultados pueden, incluso, revertir radicalmente las preferencias de un sujeto cuando decide frente a un escenario que implica riesgo.

Tal como ejemplificamos al comienzo de este trabajo, los encuadres de decisión que ofrecen una ganancia segura, aunque modesta, evidencian nuestra aversión al riesgo. Si, en cambio, las opciones incluyen una pérdida clara, optaremos por asumir dicho riesgo. Por ello es que, en el experimento de Tversky y Kahneman, la posibilidad de salvar 200 vidas resultaba más atractiva para los encuestados que una perspectiva más arriesgada. La disyuntiva contraria, sin embargo, es igualmente potente: frente a la opción de que 400 personas mueran, elegimos arriesgar.

El efecto *framing* estudia la capacidad de ciertos atributos de los mensajes (su organización, selección de contenido o estructura temática) de estimular pensamientos particulares que se apliquen a tales atributos para la evaluación de cuestiones políticas o de otro tipo (Price y Tewksbury, 1997; Scheufele y Tewksbury, 2007). Cuando el marco interpretativo de un problema de decisión enunciado coincide con los esquemas habituales del interlocutor, las palabras e imágenes que articula dicho mensaje se vuelven notables, comprensibles, memorables y emocionalmente resonantes y son, por ende, internalizadas como una definición de la situación coherente (Entman, 2004).

El primer elemento de encuadre que proponemos para nuestro experimento es la definición de la situación, —que activa las otras dos funciones del marco: transmite las causas implícitas del problema y el juicio moral— mientras que el último elemento alude al remedio o la mejora futura, que pueden explicitarse en el mensaje o convocar a su interlocutor a completar los vacíos en la información. En el experimento de Tversky y Kahneman, el encuadre dirige la atención del usuario hacia distintos vacíos informativos que modifican lo que definimos como una decisión “racional”.

### 2.1.2. Encuadres políticos y polarización

Desde el surgimiento de la escuela de Michigan (Campbell, Converse, Miller, y Stokes, 1974), la identidad partidaria ha sido considerada como uno de los determinantes sociológicos más importantes del voto. Con el incremento de la polarización, en la última década, el estudio de la identificación partidaria se ha extendido a decisiones que exceden las preferencias políticas, desde casamientos hasta evaluaciones científicas. (Mason, 2015)

En los últimos años, un creciente número de investigadores ha comenzado a estudiar los rasgos de la “polarización afectiva”, en referencia a la distancia afectiva que declaran los votantes de distintos partidos al observar un mensaje político, aun cuando muestren una tendencia a la moderación en su percepción de las políticas públicas. Iyengar y Westwood (2015) definen la polarización afectiva como la tendencia de las personas que se identifican con uno u otro partido político a ver negativamente a los partidarios del “*out-group*” —aquel al que no pertenece una persona— y a los miembros del “*in-group*”, de manera positiva.

Que distintos mensajes puedan ser interpretados con mayor o menor claridad afectiva da cuenta de su potencial para construir identidades y para hacer política. Mason (2013) afirma que la respuesta afectiva de los ciudadanos a los mensajes no consiste en un alineamiento —o distanciamiento— cognitivo con la interpretación racional y exhaustiva que se hace de un evento determinado. Las consideraciones que incorporan las personas al defender el *status* del sector político con el que se identifican y atacar al contrario exceden la comprensión racional del mundo político así como el comportamiento de los votantes relativo a las decisiones políticas de los partidos. Las medidas explícitas e implícitas de afecto grupal y discriminación conductual basados en las identidades políticas —motores poderosos del pensamiento político— son tan importantes como el afecto y la discriminación basados en la raza. Iyengar y Westwood (2015) observan que la identificación partidaria es una afiliación menos obvia y se incorpora durante nuestra socialización, por cuanto debe expresar una animosidad mucho más sustantiva para confluir con —o eventualmente, superar— las divisiones raciales. Los sentimientos negativos hacia los miembros del partido contrario suelen reforzarse por la exposición a distintos mensajes, noticiosos o de otro tipo (Iyengar & Hann, 2009), y se expresan en una variedad de planos de nuestros intercambios cotidianos, tales como la discusión política en el lugar de trabajo, las charlas familiares y, con mayor potencia en el último tiempo, en nuestra exposición e interacción en las redes sociales (Barberá, 2015).

Hasta aquí expusimos líneas de investigación —inscriptas en el *framing*, en la teoría prospectiva y en la polarización partidaria— que han demostrado empíricamente dos grandes comportamientos en los individuos: primero, que las perspectivas alternativas que subyacen a un discurso pueden provocar reversiones en las preferencias al momento de evaluar y tomar decisiones políticas; segundo, que las atribuciones de responsabilidad causal pueden implicar altos niveles de polarización afectiva cuando prima el encuadre partidario en las evaluaciones de los asuntos públicos. Más aún si se inscriben en escenarios que implican riesgo.

A los efectos de nuestro trabajo empírico, asumimos que los encuadres mediáticos —presentes en los textos noticiosos u otro tipo de contenidos— definen condiciones como problemáticas, identifican sus agentes causales al atribuir responsabilidades, transmiten un juicio moral y promueven un remedio o emiten un pronóstico (Entman, 1993). Más precisamente, un *frame* alcanza la suficiente resonancia como para activar esquemas de pensamiento congruentes en un interlocutor a partir de la presencia de, al menos, dos de estas cuatro funciones o “elementos de encuadre” (David et al., 2011; Entman, 2004; Matthes y Kohring, 2008). Para constatar dicha resonancia —esto es, las interpretaciones que activan determinados elementos de encuadre y la influencia de las identidades partidarias en dichos marcos interpretativos— proponemos una operacionalización de la noción de “encuadre” que se traduzca en una serie de *frame elements* expresados en los tuits que integran este experimento, con el propósito de alcanzar precisión en el diseño de variables y categorías válidas y confiables (Matthes y Kohring, 2008:262).

Tal operacionalización de la definición propuesta por Entman (1993) implica un esfuerzo doble: avanzar en el afinamiento de las nociones conceptuales y abstractas para arribar a la definición de dimensiones y variables observables en los mensajes; al mismo tiempo, incorporar a dicha operacionalización las singularidades propias del caso estudiado y de la particularidades de los mensajes que circulan en redes sociales, admitiendo que los marcos interpretativos en redes sociales se forman colectivamente en el interior de las comunidades, a partir de la decisión individual de compartir las publicaciones de aquellos usuarios a los que uno está conectado. De allí que los mensajes que no coincidan con tales esquemas lejos de activarse quedarán bloqueados y, por ende, su difusión se verá desalentada en esa región de la red.

### 3. Estrategia metodológica

A los fines de nuestro análisis, realizamos una encuesta en colaboración con la Universidad de Vanderbilt y el Banco Interamericano de Desarrollo comenzando el 23 de marzo y concluyendo el 8 de mayo del 2020. Participaron de la encuesta un total de 2.442 encuestados reclutados por Netquest, con selección probabilística realizada por LAPOP-Vanderbilt para el proyecto “Transparency, trust, and Social Media” (IDB: 1300600-01-PEC). La encuesta constaba de tres módulos principales evaluando el nivel de “confianza” de los encuestados, preferencias políticas y activación en redes sociales. El tiempo mediano que demoraron los encuestados en responder la en-

cuesta fue de 1560 segundos (26 minutos). El proceso de evaluación de sujetos humanos fue realizado por la Universidad de Maryland y aprobado por IRB la semana previa a la realización de la encuesta, 1552091-2. Los encuestados respondieron la encuesta de manera *online*. Para los distintos tratamientos,<sup>5</sup> los sujetos fueron aleatorizados utilizando un código propietario del iLCSS y la herramienta de flujo de Qualtrics, con distribución realizada por Netquest.

### 3.1. Hipótesis

En este apartado, presentamos las hipótesis y los instrumentos de la encuesta que atienden a cada una de ellas. El trabajo empírico procura medir: 1) las preferencias de los encuestados por distintos elementos de encuadre incluidos en los posteos, distinguiendo entre aquellos mensajes polarizantes (es decir, tuits que refuerzan la imagen negativa del grupo externo o partido contrario) y los mensajes despolarizantes (más precisamente, tuits que refuerzan la imagen positiva del grupo externo o partido contrario); 2) diferencias en percepción de riesgo relativo a la COVID-19 entre los encuestados identificados con la oposición política *vis a vis* los que se identifican con el oficialismo; 3) efecto de los encuadres positivos o negativos —a partir de la combinación de una serie de elementos de encuadre— en la percepción de riesgo. La variable independiente más importante es la intención de voto; dicho indicador surge de la pregunta “a quién votaría usted si la elección tuviera lugar la semana que viene”, presentada en la misma encuesta en un módulo anterior al experimento.

Hipótesis 1. Para evaluar el efecto de distintos encuadres en la probabilidad de que las personas compartan un mensaje relativo a la Covid-19, los encuestados fueron expuestos a dos tuits cuyos elementos de encuadre fueron variados aleatoriamente (autor, texto, imagen, apoyo). Luego de dicha exposición, se les solicitó que respondieran a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál de estos tuits es más probable que usted COMPARTA en su muro? (*Respuestas*: tuit 1, tuit 2, ambos, ninguno)
- ¿Cuál de estos tuits es más probable que usted NO COMPARTA en su muro? (*Respuestas*: tuit 1, tuit 2)
- ¿Cuál de estos dos tuits espera que sea comentado en su noticiero favorito? (*Respuestas*: tuit 1, tuit 2)

---

<sup>5</sup> En un experimento de encuestas, cada “tratamiento” describe un subgrupo que recibe determinada información, distinta a la que se le entrega a otro. El objetivo es comparar el efecto de distintos encuadres en la interpretación de ambos grupos de encuestados.

- ¿Cuál de estos dos tuits espera ver primero al ingresar a sus cuentas de redes sociales? (*Respuestas*: tuit 1, tuit 2, ninguno)

La pregunta por la positiva (*cuál tuit es más probable que comparta en su muro*) admite que ambos tuits —o que ninguno— sean compartidos. La pregunta por la negativa (*cuál tuit es más probable que no comparta en su muro*) obliga a los encuestados a dar una preferencia definitiva. La tercera pregunta (*cuál tuit espera que sea comentado en su noticiero*) busca generar atractivo (*desirability*) al concentrarse en el consumo de noticias. La cuarta pregunta, que apunta a *la difusión/visualización del tuit en sus redes*, busca provocar dicho atractivo en las interacciones entre los usuarios.

La hipótesis nula relativa al *efecto de los distintos elementos de encuadre en la probabilidad de que los sujetos compartan un tuit* sugiere que tanto los elementos de encuadres negativos como los positivos tendrán el mismo efecto en la probabilidad de que el tuit sea compartido. Es decir:

$H_0$ 1: La probabilidad de compartir un tuit es estadísticamente independiente de los elementos de encuadre positivos (negativos) insertos en el experimento de apareo.

$H_1$ 1: La probabilidad de compartir un tuit es mayor (menor) cuando los elementos de encuadre positivos (negativos) son insertos en el experimento de apareo.

Hipótesis 2. Para evaluar la percepción de riesgo sanitario y laboral en función de la identidad partidaria de los ciudadanos utilizamos tres instrumentos como variable dependiente:

- Dada la actual crisis sanitaria y económica producida por la Covid-19, ¿cuán probable es que usted pierda su trabajo?
- ¿Cuán probable es que su salud se vea afectada por la Covid-19?
- ¿Cuán adecuada le parece que ha sido la respuesta del actual gobierno ante la crisis de la Covid-19?

La hipótesis nula sugiere que la percepción de riesgo sanitario y laboral no se ven afectados por la identificación partidaria de los encuestados. Es decir:

$H_0$ 2: El riesgo sanitario y laboral es estadísticamente independiente de la intención de voto.

$H_1$ 2: El riesgo sanitario y laboral no es estadísticamente independiente de la intención de voto.

Hipótesis 3. Finalmente, para evaluar el efecto del tratamiento en *el efecto de los elementos de encuadre en la probabilidad de que los sujetos compartan un tuit* (hipótesis 1) como en la *percepción de riesgo sanitario o laboral relativo a la Covid-19* (hipótesis 2), condicionamos el tratamiento de la Hipótesis 1 en las dos primeras preguntas. Dado que la pregunta sobre intención de voto se presenta en un módulo anterior de la encuesta, la intención de voto es independiente de los tratamientos. En el mismo sentido, como las preguntas de riesgo sanitario y laboral son posteriores al tratamiento con tuits apareados, podemos estimar el cambio en riesgo sanitario del tratamiento al condicionarlo a la intención de voto. Estimamos las siguientes hipótesis:

$H_03$ : La percepción de riesgo sanitario y laboral es independiente de los elementos de encuadre positivos (negativos) insertos en el experimento de apareo.

$H_13$ : La percepción de riesgo sanitario y laboral es mayor (menor) cuando los elementos de encuadre positivos (negativos) son insertos en el experimento de apareo.

### 3.2. Secuencia de las preguntas

El orden de las mediciones de las variables fue el siguiente:

1. Dos preguntas de intención fueron capturadas, evaluando dicha intención de voto para una primera vuelta “si la elección fuera la semana siguiente” y para una potencial segunda vuelta. La intención de voto en la segunda vuelta fue utilizada para este estudio, tal y como muestra esta imagen:

¿A quién votaría si la segunda vuelta tuviera estos candidatos?



2. Luego de realizar las preguntas de confianza y el módulo político, se realizó el experimento con tuits apareados. Para operacionalizar y medir el efecto de encuadre de estos mensajes procedimos de la siguiente forma:

Primero, realizamos una operacionalización del acto de encuadrar que articule una serie de elementos de encuadre y nos permita entender cómo se activan mensajes en redes sociales que son resonantes. Para ello, partimos de la definición de encuadre de Entman (2004) y elaboramos una serie de variables que expresaran los valores observados en el experimento de tuits. Luego, comparamos los efectos de dichos componentes textuales en los encuestados; en particular corroboramos la reacción al mensaje político, al autor del tuit, a las imágenes y a la aceptación y apoyo hacia el contenido por parte de los usuarios (que se observa en la cantidad de likes y retuits).

Segundo, medimos el efecto de cada elemento de encuadre mediante un modelo logístico que estima la probabilidad de elegir el tuit que tiene cada uno de los distintos elementos de encuadre. “Elegir” es una variable que toma el valor de 1 si es “menos probable” que comparta el otro tuit (preferencia “débil”). El modelo de tuits apareados varía todos los elementos de encuadre aleatoriamente, permitiéndonos observar todas las combinaciones. Si todos los elementos de encuadre son idénticos entre dos tuits,



deberíamos esperar que, en promedio, los encuestados tiren una moneda con 50% de probabilidad. Por lo tanto, en los resultados que presentamos a continuación, un estimado igual a cero (0) indica que dicho elemento de encuadre no cambia la probabilidad de elegir un tuit. Los valores negativos indican que si un elemento de encuadre aparece —por caso, la foto de Cristina Fernández— tornará menos probable que un tuit sea compartido por votantes afines al macrismo. Valores positivos, en cambio, prueban que la presencia de dicho elemento de encuadre aumentará las probabilidades de que ese tuit sea compartido.

3. A continuación, se solicitó que respondieran las preguntas que miden intención de compartir los mensajes, tal y como mostramos a continuación:

¿Cuál de estos tweets es más probable que usted COMPARTA en su muro?

Tweet 1

Tweet 2

Ambos

Ninguno

¿Cuál de estos tweets es más probable que usted NO COMPARTA en su muro?

Twitt 1

Twitt 2

¿Cuál de estos dos tweets espera que sea comentado en su noticiero favorito?

Twitt 1

Twitt 2

Considere ahora las preferencias de sus amigos.

¿Cuál de estos dos tweets espera ver primero al ingresar a sus cuentas de redes sociales?

Twitt 1

Twitt 2

Ninguno

#### 4. Para concluir, se realizaron las preguntas relativas a la Covid-19.

Dada la actual crisis sanitaria y económica producida por el virus de corona COVID-19, ¿Cuán probable es que usted pierda su trabajo?

Nada probable

Poco probable

Algo probable

Muy probable

No lo se

¿Cuán probable es que su salud se vea afectada por el virus de corona COVID-19?

Nada probable

Poco probable

Algo probable

Muy probable

No lo se

¿Cuán adecuada le parece que ha sido la respuesta del actual gobierno ante la crisis del virus de corona COVID-19?

Nada adecuada

Poco adecuada

Algo adecuada

Muy adecuada

No lo se

Como puede apreciarse, el orden de las preguntas permite estimar la intención de voto, la preferencia por uno de los tuits apareados y, finalmente, el efecto condicional de la intención de voto y el tratamiento de redes sociales.<sup>6</sup>

## 4. Resultados

### 4.1. Riesgo, Partidos y Covid-19 en Argentina

En vistas de la generalizada preocupación que despierta la Covid-19 en distintos países del mundo, ha comenzado a publicarse rápidamente un gran número de investigaciones que muestran diferencias importantes, tan-

<sup>6</sup> Uno de los evaluadores anónimos presentó la siguiente solicitud: “Explicar qué quiere decir indicar a quién votarían en un escenario en el que ya conocemos los resultados de las elecciones y hay un Presidente”. Como puede ser apreciado en el texto, la encuesta fue diseñada para evaluar la expectativa de voto “si la elección tuviera lugar la semana que viene”, con la preferencia expresada como una intención futura. Por tanto, no existe un sesgo de “recolección” en el instrumento seleccionado.

to actitudinales como de comportamiento político entre los votantes de distintos partidos. En Estados Unidos, investigadores como Barrios y Hochberg (2020) y Kushner Gadarian et al. (2020) han mostrado que distritos electorales gobernados por el partido Republicano tienen tasas de distanciamiento social notablemente menores a la de aquellos controlados por los Demócratas. En Brasil, Calvalcanti et al. (2020) también evidencian que los Estados afines a Bolsonaro tienen un comportamiento sanitario distinto de aquellos conducidos por la oposición. Calvo y Ventura (2020), por su parte, han arribado a resultados similares en un estudio de encuestas. Otros trabajos realizados en América Latina expresan diferencias significativas en la percepción de riesgo sanitario y laboral entre quienes apoyan a López Obrador y aquellos que se inclinan por la oposición partidaria en México (Aruguete et al., 2020).

Las diferencias en comportamiento observadas en Argentina, Brasil, México y Estados Unidos pueden estar vinculadas a diferencias socio-demográficas y políticas a nivel distrital. A fin de cuentas, las mismas razones que explican las diferencias en preferencias políticas en distintos distritos electorales pueden ser, a su vez, las que expliquen las diferencias de creencias sanitarias y/o de comportamiento en distanciamiento social. En las siguientes secciones mostramos que las diferencias en los datos observacionales se corresponden también con creencias de los individuos, utilizando encuestas probabilísticas, controles sociodemográficos y experimentos.

En esta sección desarrollamos los principales hallazgos de nuestro trabajo empírico en los que se constatan las hipótesis de las que partimos. En primer lugar, arribamos a resultados sustantivos y estadísticamente significativos en el experimento de tuits apareados, donde comprobamos que la probabilidad —mayor o menor— de compartir un mensaje varía si este es encuadrado en términos positivos o negativos. Luego, demostramos que la percepción de riesgo —sanitario y laboral— no es independiente de la intención de voto. Finalmente, mostramos que la percepción de riesgo aumenta o disminuye cuando los elementos de encuadre incluidos en el experimento de apareo son positivos o negativos, respectivamente. En este último caso, los resultados son modestos y estadísticamente significativos.

#### 4.2.1. Preferencias políticas y percepción de riesgo

Comenzamos nuestro análisis de riesgo y preferencias políticas estimando diferencias en la percepción de riesgo sanitario y laboral por parte de quienes votan por Alberto Fernández, ganador en las elecciones presidenciales de 2019 por el Frente de Todos y actual mandatario, y por parte de

quienes votan por Mauricio Macri, quien fue presidente de los argentinos entre 2015 y 2019 y perdió en la segunda vuelta de los comicios de 2019 frente a la fórmula Alberto Fernández - Cristina Fernández.<sup>7</sup>

Las diferencias en las respuestas de los distintos votantes<sup>8</sup> fueron estimadas mediante mínimos cuadrados, con cada una de estas preguntas como variable dependiente y con controles por género, edad y nivel educativo. La Figura 1 muestra las diferencias entre los distintos encuestados, al distinguir el efecto marginal del partido político en la percepción de riesgo en salud (izquierda), en trabajo (centro) y en la respuesta del gobierno (derecha).

Para interpretar la Figura 1, dirigimos la atención de los lectores a dos tipos de comparación: en primer lugar, a la diferencia entre cada uno de los estimados y la línea de efecto nulo, centrada en cero. En segundo lugar, a la diferencia entre los estimados de quienes votaron a Mauricio Macri y a Alberto Fernández.

Las diferencias respecto de la media para todos los encuestados son modestas, significativas tan solo al  $p < .1$ , tanto la relativa a la probabilidad de enfermarse como a la probabilidad de perder el trabajo. Las diferencias entre partidos, sin embargo, son más sustantivas y significativas. Los votantes de Macri expresan menos expectativas de enfermarse que los votantes de Fernández ( $p < .01$ ) y mayores expectativas de perder el trabajo que los votantes de Fernández ( $p < .05$ ). Estas diferencias son consistentes con un discurso oficialista que prioriza minimizar los costos sanitarios en la población y un discurso opositor que enfatizó los costos económicos de la política del gobierno. *A priori*, la percepción del riesgo sanitario y laboral contiene efectos que son compatibles con los encuadres político-partidarios y refuerzan las creencias cognitivas de sus votantes.

Los resultados presentados en la Figura 1 son menos pronunciados que los observados en México y Brasil, los otros dos países en los cuales realizamos encuestas equivalentes (Aruguete et al., 2020, Calvo y Ventura, 2020). Tanto en México como en Brasil observamos mayores niveles de polarización que en Argentina y mayores diferencias en las expectativas de enfermarse o de perder el trabajo. Las diferencias entre los votantes de Macri y

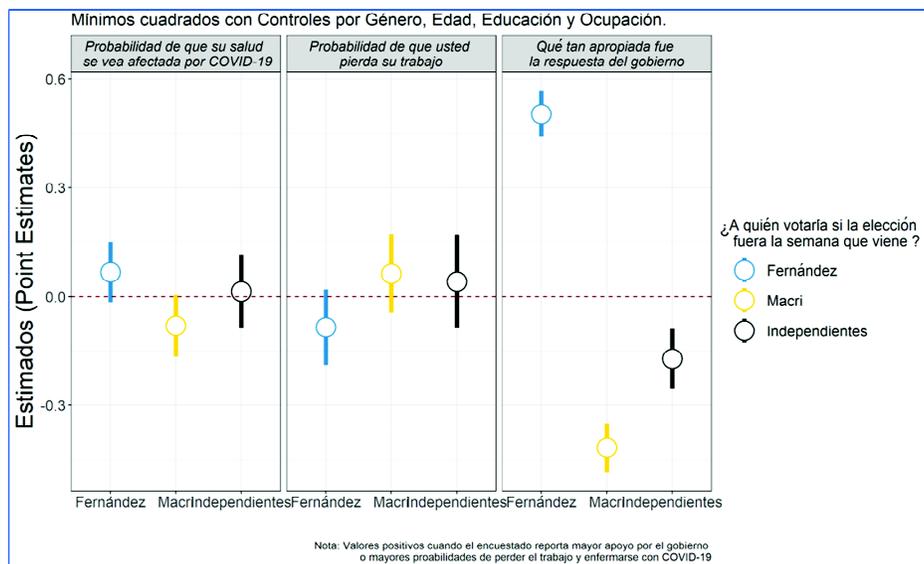
<sup>7</sup> Para identificar a los votantes de Alberto Fernández y Mauricio Macri, nuestra encuesta pregunta: “Si una segunda vuelta presidencial tuviera lugar la semana que viene, ¿por cuál candidato votaría?”. La formulación de la pregunta evita problemas de cambios en el recuerdo del voto realizado en la pasada elección (*memory recall*).

<sup>8</sup> La encuesta realizada para este estudio, cabe recordar, incluía tres preguntas que utilizamos como variables dependientes: (1) ¿Cuán probable es que se enferme de Covid-19?; (2) ¿Cuán probable es que, como resultado de la actual crisis sanitaria, usted pierda su trabajo? (Nada probable, poco probable, algo probable o muy probable); (3) ¿Que tan apropiada fue la respuesta del gobierno ante la crisis de la Covid-19 (Nada apropiada, poco apropiada, algo apropiada, nada apropiada)?

Fernández son estadísticamente significativas aun en un caso como la Argentina, en donde la imagen positiva de Alberto Fernández concita mayor apoyo y menores niveles de polarización que los de López Obrador en México, y Bolsonaro en Brasil.

Por supuesto, antes que una respuesta político-partidaria, la creencia de los votantes acerca de cuán apropiada es la respuesta del gobierno puede explicar las diferencias en riesgo. Por ejemplo, es posible que el razonamiento del votante sea: “La respuesta del gobierno no es apropiada porque descuida la economía para responder a una pandemia que no es sanitariamente tan severa”. Dado que el riesgo de contagio y el riesgo de perder el trabajo no son independientes de las decisiones del gobierno en materia de política pública, el motivo por el cual los votantes tienen distintas expectativas sanitarias y laborales puede sencillamente distinguir diferencias cognitivas antes que político-partidarias.

**Figura 1**  
**Covid-19 y percepción de riesgo en Argentina**



Nota: Modelo de mínimos cuadrados que describen diferencias.

Para distinguir en qué medida las diferencias en percepción de riesgo son una respuesta cognitiva (“El gobierno se equivoca en sus prioridades políticas”) o una respuesta identitaria (“Estos peronistas son siempre iguales”), realizamos un experimento de encuadres apareados (*Conjoint Experiment*) en el que evaluamos las preferencias de los votantes frente a distintos elementos de encuadre. Luego de evaluar el efecto político de estos encuadres, analizamos las preguntas sobre salud y trabajo para distinguir elementos cognitivos e identitarios en las respuestas de los votantes.

#### 4.2. Un experimento de tuits apareados para analizar encuadres mediáticos

La definición de *frames* mediáticos como principios abstractos de interpretación que trabajan a través de los textos para estructurar el sentido social es productiva para comprender la activación de determinados trenes de pensamiento en el interlocutor de los mensajes. Se trata, más precisamente, de una idea organizadora central de carácter latente que puede ser operacionalizada en una serie de dimensiones y variables para su detección en los textos. En la actualidad, existen diversas maneras de realizar experimentos de encuesta que nos permitan distinguir el efecto de diferentes *elementos de encuadre* en la probabilidad de que los usuarios compartan mensajes en red. El estudio con tuits apareados que presentamos aquí nos permite discriminar en qué medida la variación de una serie de elementos de encuadre alteran la propensión a compartir un mensaje. Para ello, alteramos la autoridad (*endorsement*) que emite el tuit (*Página/12* o *La Nación*), la atribución de responsabilidad en el texto (responsabilización o colaboración), la definición de la situación mediante diversas imágenes utilizadas (inter-partidos o intra-partido), y el tipo de reacción de otros usuarios (muchos retuits o pocos retuits). En cuanto a la autoridad de los posteos, diversos trabajos han evidenciado que el diario *Página/12* asumió una posición editorial cercana al peronismo —y, en particular, al kirchnerismo— desde 2003 hasta la actualidad, independientemente de que estos partidos estuvieran o no en ejercicio del poder. El diario *La Nación*, por su parte, tuvo una cobertura opositora al peronismo-kirchnerista desde 2008, cuando se desató el llamado “conflicto del campo”, en adelante (Zunino, 2016 y 2019).

Como ya hemos mencionamos, nuestro objetivo con este experimento es entender en qué medida distintos tipos de emisores (autoridades), textos e imágenes, son aceptados por los usuarios y modifican las percepciones de riesgo laboral o sanitario, así como también la evaluación de las políticas del gobierno frente a la crisis de la Covid-19. Para ello, es necesario analizar, primeramente, en qué medida cada uno de los elementos de encuadre son aceptados por los usuarios y, en una segunda instancia, cuál es el efecto que tienen estos encua-

dres en las percepciones de riesgo. Comenzamos por la evaluación de los mensajes que son aceptados (y compartidos mediante retuits) por los usuarios, rotando distintos tipos de información para discriminar cada efecto por separado.

#### 4.2.1. ¿Cómo componer un encuadre combinando algunos de sus elementos?

Para ejemplificar nuestro experimento de encuadre, la Figura 2 muestra un ejemplo de dos tuits apareados que son presentados a los encuestados. Luego de presentar estos dos tuits, les formulamos cuatro preguntas: (1) ¿Cuál de estos tuits es más probable que usted comparta en su muro (tuit 1, tuit 2, ambos, ninguno) ?; (2) ¿Cuál de estos tuits es “menos probable que comparta en su muro? (tuit 1 o tuit 2); (3) ¿Cuál de estos tuits es más probable que usted vea en su noticiero favorito? (tuit 1, tuit 2, ambos, ninguno); 4) ¿Cuál de estos tuits es más probable que sus amigos compartan en las redes sociales? (tuit 1, tuit 2, ambos, ninguno).

**Figura 2**  
**¿Cuál de estos tuits es “menos probable que comparta en su muro”?**



*Nota:* Ejemplo de tuits apareados tal y como fueron presentados a los encuestados.

Cada una de estas preguntas busca distinguir en qué medida los individuos compartirán la información (preguntas 1 y 2) o en qué medida estos individuos esperan ver ese contenido en su entorno social (preguntas 3 y 4). Es decir, las preguntas 1 y 2 procuran entender el proceso de activación en cascada (Aruguete y Calvo, 2018), mientras que las preguntas 3 y 4 buscan distinguir los sesgos de atención selectiva<sup>9</sup> inducidos por el entorno del votante. A los fines de este artículo, y para simplificar la presentación, consideramos las respuestas a la pregunta 2 y rotamos la evaluación para medir cuál de los tuits es el *preferido* de cada usuario.

Por ejemplo, imaginemos que un encuestado es expuesto a las opciones de tuits de la Figura 2 y responde que “nunca” compartiría el tuit 2. En este caso, el usuario estará indicando que tiene una preferencia débil por el tuit 1. Decimos que la *preferencia* es “débil” porque sabemos que el tuit 1 es *preferido frente* al tuit 2, aunque no se trate necesariamente de un mensaje con el que el usuario esté de acuerdo. Puede darse el caso de que el individuo tenga objeciones contra los dos tuits y, sin embargo, objete en mayor medida el contenido de uno de estos tuits. Esto es definido como una preferencia “débil” por el tuit con el que está menos en desacuerdo.

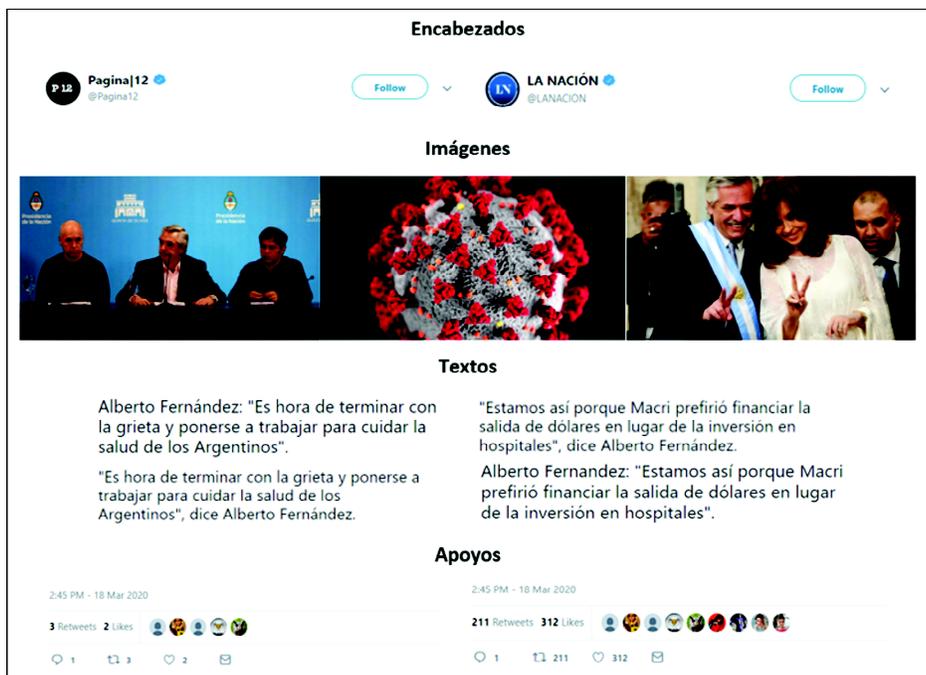
La Figura 2 ofrece un solo encuadre en los tuits 1 y 2. En cambio, el objetivo de un experimento de apareamiento de tuits es ofrecer distintas combinaciones de encuadres a los encuestados. La Figura 3 describe el conjunto de elementos de encuadre que estamos considerando. Estos elementos de encuadre buscan ver si los encuestados tienen una preferencia por un medio más afín al oficialismo (*Página/12*) o más afín a la oposición (*La Nación*). Asimismo, el texto presenta a los usuarios con alternativas de texto que polarizan (“Estamos así porque Macri prefirió financiar la salida de dólares en lugar de la inversión en hospitales”) o textos que despolarizan (“Es hora de terminar con la grieta y ponerse a trabajar para cuidar la salud de los argentinos”).

Las imágenes de Alberto Fernández con Cristina Fernández o con Horacio Rodríguez Larreta buscan comunicar el mensaje de un Presidente enfocado en el Peronismo o buscando colaborar con la oposición. Para evitar mostrar las imágenes de Cristina Fernández y Rodríguez Larreta simultáneamente, una foto de Coronavirus fue utilizada como imagen base. Por tanto, si la imagen de Cristina Fernández o Larreta era presentada en el tuit de la izquierda, la imagen del Coronavirus era presentada en el tuit de la derecha y viceversa. Finalmente, distintos pies del tuit muestran que el mensaje tiene mucho apoyo entre usuarios o poco apoyo entre usuarios, evidenciado a partir de la cantidad de “likes” o “retuits”.

<sup>9</sup> El proceso de atención selectiva (Del Vicario *et al.*, 2016; Aruguete y Calvo, 2018) explica los contenidos que son aceptados o rechazados por los individuos, producto de la congruencia o disonancia cognitiva que les genera.

La clave del experimento de encuesta es que el encuestado puede observar un par de tuits que son emitidos por todas las combinaciones de *Página/12* y *La Nación*. Es decir, un encuestado puede ser expuesto a dos tuits de *Página/12*, uno a la izquierda (tuit 1) y otro a la derecha (tuit 2), en tanto que otros encuestados pueden recibir tuits presuntamente publicados por *La Nación* o alguna otra combinación de *Página/12* y *La Nación*. Lo mismo ocurre con los otros elementos de encuadre, lo que permite variaciones de las 144 combinaciones posibles que miden la reacción a cada componente.

**Figura 3**  
**Elementos de Encuadre en el Experimento**  
**de tuits apareados (*Conjoint*)**



*Nota:* El experimento de tuits apareados varía aleatoriamente los distintos elementos de encuadre, generando 144 combinaciones de autoría, textos, imágenes y apoyos (RT y Likes).

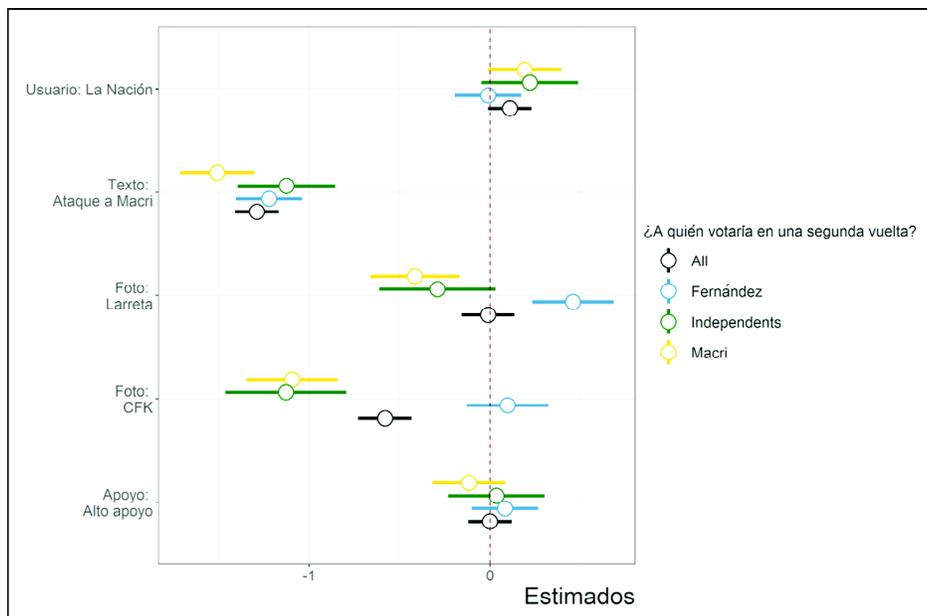
#### 4.2.2. Polarizar o no polarizar, esa es la cuestión

Para poder comparar las diferencias que existen en la interpretación de encuadres entre votantes de distintos partidos, estimamos tres modelos que distinguen entre los encuestados que votarían por Alberto Fernández si la segunda vuelta electoral “fuera la semana siguiente”, aquellos que elegirían a Mauricio Macri y, finalmente, quienes votarían en blanco. Presentamos los estimados para los tres grupos en una sola figura, permitiendo una comparación de todos, entre partidos y entre encuadres, en forma simple.

Los resultados de los distintos elementos de encuadre son, a nuestro juicio, muy esclarecedores. En primer lugar, cabe destacar que la “autoridad” que emite el mensaje (*Página/12* o *La Nación*) tiene un efecto más modesto que el reportado en datos observacionales. Considerando a *La Nación* como referencia, podemos ver que su inclusión en un tuit tiene un efecto positivo, aunque leve, para los votantes de Mauricio Macri. Por su parte, no se observa un efecto de autoridad (*endorsement*) de *La Nación* entre los votantes de Alberto Fernández ni entre quienes votarían en blanco. En promedio, el efecto para toda la muestra es positivo aunque modesto, considerablemente menor al reportado en datos observacionales. Los resultados de nuestro experimento muestran que el efecto de autoridad posiblemente haya sido inflado en los datos observacionales, como resultado de la interacción entre el contenido del mensaje del diario y la comunidad que recibe el mensaje, en lugar de que la propagación del mensaje sea resultado del usuario que emite el mensaje. Vale la pena advertir que el efecto de autoridad debería ser considerablemente mayor si utilizáramos figuras políticas de peso, como el propio *@mauriciomacri* o *@alferdez*. Los medios tradicionales, en cambio, parecieran provocar un efecto modesto.

De los elementos de encuadre contenidos en nuestro experimento de tuits apareados, el efecto más pronunciado lo provoca el contenido del texto. El mensaje que delega la responsabilidad de la crisis en Mauricio Macri (“toma de deuda en detrimento de inversión en hospitales”), en lugar de aquel que llama a colaborar con la oposición (“cerrar la grieta”), tiene un efecto negativo que es estadísticamente significativo ya que disminuye la tasa de retuiteo en un 70%, un cambio en los odds-ratio igual a  $\exp(-1.22)=0.295$ . El efecto de la negatividad de ese mensaje es considerablemente más pronunciado entre los votantes de Macri (78% de disminución) que en aquellos que votaron a Fernández (68% de disminución).

**Figura 4**  
**Cambio en la preferencia “débil” de compartir el tuit 1 en relación con los distintos elementos de Encuadre**



*Nota:* Efectos marginales de cada elemento de encuadre en la probabilidad de preferir un tuit de los dos ofrecidos. La *preferencia* en este artículo tiene una connotación “débil”, ya que el encuestado afirma que es “menos probable” que comparta el tuit 2. La *preferencia débil* es una forma de forzar una respuesta que distingue la preferencia entre ambos tuits.

El efecto de las imágenes de Alberto Fernández con Cristina Fernández o con Rodríguez Larreta en los encuestados es revelador. Los lectores pueden ver un ejemplo de estas imágenes en la Figura 3 y las tres imágenes que fueron rotadas en la Figura 4. Si mantenemos como categoría base la imagen del virus Covid-19, nuestros resultados muestran que los votantes de Mauricio Macri disminuyen dramáticamente su preferencia por un tuit que contiene la foto de Cristina Fernández (67% de disminución) mientras que no aumenta la tasa de retuiteo para quienes votaron por Alberto Fernández. Más interesante aún, el efecto de la imagen del presidente Alberto Fernández con Rodríguez Larreta es también negativa (34% de disminución). Es decir que la imagen de Alberto Fernández con Rodríguez

Larreta tampoco es vista con buenos ojos por los votantes de Mauricio Macri.

La diferencia entre el efecto positivo del texto colaborativo “cerrar la grieta” y el efecto negativo de la foto de Alberto Fernández es importante. Mientras que los votantes de Macri ven con buenos ojos los mensajes que extienden la mano, no por eso cambian su percepción negativa sobre Alberto Fernández. Otro dato relevante para este estudio es que la imagen negativa de Cristina Fernández entre los votantes en blanco es de similar magnitud y dirección que entre los votantes del macrismo. En cambio, como es de esperar, la foto de Alberto Fernández con Rodríguez Larreta no tiene un efecto estadísticamente significativo entre los independientes.

Finalmente, los valores no significativos para la cantidad de retuits y *likes* indican que el apoyo de otros usuarios reportado al pie del tuit no es información relevante para los votantes, que no aumentan la probabilidad de compartir el mensaje “siguiendo a las multitudes”.

En resumen, el análisis de los elementos de encuadre muestra efectos sustantiva y estadísticamente significativos cuando los políticos llaman a colaborar así como cuando las imágenes son cognitivamente congruentes. En cambio, los resultados son modestos respecto de las autoridades que emiten el mensaje e insignificantes frente a señales de apoyo (*likes* y retuits) por parte de otros usuarios.

#### 4.3. *El efecto de los elementos de encuadre en la percepción de riesgo*

Los resultados presentados hasta aquí refuerzan las hipótesis de efecto *framing*, relativas a la activación de identidades partidarias e interpretaciones polarizadas al momento de evaluar cuestiones políticas y hechos científicos. Sirviéndonos de estas premisas, evidenciamos que los votantes afines al gobierno y a la oposición tienen distinta propensión a percibir —y temer— que su trabajo o su salud se vean afectados por la Covid-19. Recurriendo a un modelo de regresión con controles por edad, género y educación mostramos que los votantes que apoyan a Alberto Fernández reportan una mayor probabilidad a enfermarse de Coronavirus y una posibilidad menos cierta de perder el trabajo que los votantes de Mauricio Macri. Notamos, además, que estas diferencias entre los partidos son consistentes con discursos (emitidos por autoridades del actual gobierno) que enfatizan la necesidad de cuidar la salud o con argumentos (pronunciados por la actual oposición) que apuntan a la necesidad de no dejar que la economía sufra.

Luego de constatar nuestra primera hipótesis, utilizamos un experimento de tuits apareados para identificar las reacciones de los votantes ar-

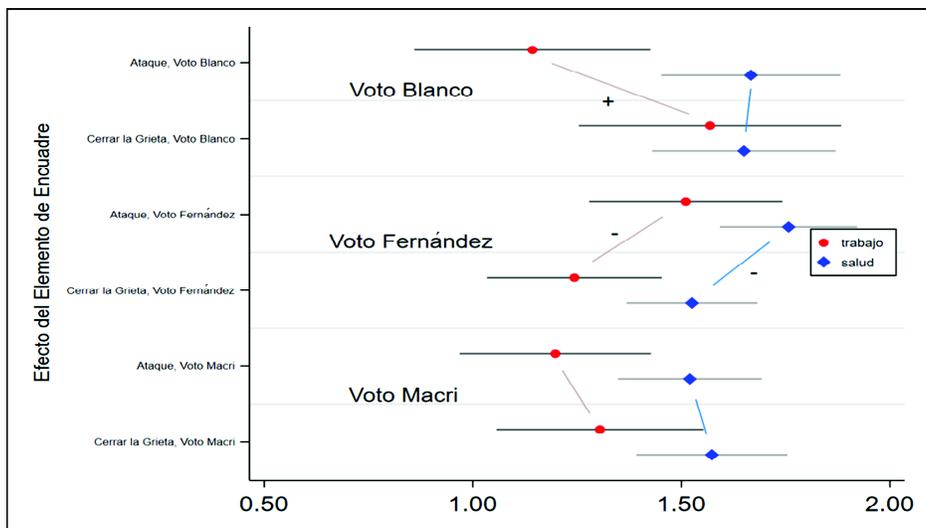
gentinos ante distintos encuadres que definen la pandemia. Aquí se pone de manifiesto la influencia de distintos elementos de encuadre —el autor del mensaje<sup>10</sup>, *Página/12* o *La Nación*; el texto del mensaje, que enfatice la responsabilización crítica o la colaboración; la foto, que alterna entre Rodríguez Larreta, Cristina Fernández o Coronavirus, y el apoyo de otros usuarios, expresado en mucha cantidad de retuits— en la probabilidad de compartir mensajes en las redes sociales reportada por los encuestados. El efecto de estos elementos de encuadre era estadísticamente significativo y sustantivamente importante en el caso del texto del tuit y en el de las imágenes insertadas, mientras que los efectos de autoridad fueron modestos y el apoyo de otros usuarios, estadísticamente insignificante. En este apartado concluimos nuestro estudio midiendo el efecto del texto del tuit en la probabilidad de que los encuestados reporten que su salud o su trabajo pueden verse afectados por la Covid-19. Este es un test muy demandante, en la medida en que los instrumentos sobre el efecto del Coronavirus fueron realizados en las tres preguntas subsiguientes. Más importante aún, estimamos una regresión muy conservadora con efectos fijos por partido, por lo que se refuerza la probabilidad de obtener resultados nulos.

Nuestra variable dependiente, al igual que en la sección 2, es la respuesta a la pregunta sobre si la salud o el trabajo de los encuestados pueden verse afectados por la pandemia, cuyas respuestas posibles podrían ser: nada probable, poco probable, algo probable y muy probable. Como variable independiente consideramos el efecto de la intención de voto y de los elementos de encuadre de la tercera sección.

La Figura 5 muestra nuestros resultados para este último test, que encuentra resultados modestos, aunque significativos, en la percepción de riesgo laboral para quienes optaron por el voto en blanco ( $p < .05$ ) y para los votantes de Fernández ( $p < .1$ ). Los resultados para los votantes de Macri van en la dirección correcta pero no son estadísticamente significativos. Como es de esperar, el encuadre que llama a “cerrar la grieta” atenúa los efectos partidarios en salud, haciendo que los votos opositores y no alineados aumenten su percepción de riesgo y que los votantes de Fernández la disminuyan. Un hallazgo interesante es que el cambio en la percepción de riesgo laboral también disminuye para los votantes de Alberto Fernández, diferenciándose aún más de los votantes macristas y los votantes en blanco. En promedio, el encuadre colaborativo redundaba en una disminución en la percepción de riesgo sanitario en el oficialismo y en un aumento en la percepción de riesgo entre los independientes.

<sup>10</sup> Como se ha demostrado en trabajos previos (Banks et al., 2020; Calvo y Aruguete, 2020), distinguir entre la propagación de un contenido con el que tenemos afinidad ideológica y la activación del mensaje de un usuario al que valoramos por su reputación es clave para entender cómo se propaga la información en las redes sociales.

**Figura 5**  
**Cambio en la probabilidad de perder el trabajo y elementos de encuadre**



*Nota:* OLS con variable dependiente “perder trabajo” o “enfermarse”. Estimados de efectos marginales cuando los votantes son expuestos a uno de los textos de “colaboración” o de “ataque”.

Nuevamente, cabe remarcar que el tratamiento que utilizamos es extraordinariamente conservador, en cuyo sentido, los resultados positivos —aunque modestos— son sustantivamente importantes. Aun en el caso argentino, donde se observa un alto consenso respecto de la respuesta sanitaria del gobierno —más pronunciado aún al comienzo de la pandemia, y coincidente en el período de la encuesta (del 23 de marzo al 8 de mayo del 2020)—, observamos diferencias significativas en la percepción de riesgo de los votantes de distintos partidos, así como también efectos de los encuadres comunicacionales sobre la probabilidad de compartir mensajes y en la percepción de riesgo. Los resultados de este trabajo confirman efectos similares en Brasil (Calvo y Ventura, 2020) y México (Aruguete et al., 2020), aunque esas sociedades presentan respuestas sanitarias mucho más conflictivas y un mayor grado de polarización en el transcurso de la pandemia.

## 5. A modo de conclusión

En tiempos de pandemia, perder el trabajo o enfermarse son un problema profundamente político. La respuesta sanitaria del gobierno, las transferencias de recursos para sostener el empleo y la expansión de la cobertura social son intervenciones de política pública que afectan nuestra probabilidad de sobrevivir a la crisis. Mientras que la pandemia se vive una sola vez, su progresión es narrada miles de veces en distintos encuadres políticos. “Si yo hubiera estado a cargo, el desempleo no habría crecido tanto”, “nuestro ministro de Salud habría forjado acuerdos con el inversor Zutano y obtenido acceso a los recursos ofrecidos por el presidente Mengano”, “las fallas de los hospitales hoy son las inversiones que no se realizaron ayer”. Así hasta el infinito.

Como afirma Entman, encuadrar “implica seleccionar y realzar algunos aspectos de eventos o temas, y hacer conexiones entre ellos para promover una interpretación, evaluación y/o solución”. Las palabras e imágenes que componen un encuadre pueden ser distinguidas de las demás noticias por su capacidad para estimular apoyo u oposición a los distintos campos de un conflicto político (Entman, 2003: 417). En el curso de la pandemia Covid-19, los discursos de los gobiernos, en casi todos los países del mundo, han encuadrado sus respuestas políticas como las mejores políticas en pos de minimizar los costos sanitarios y/o económicos para sus votantes. La oposición, en la gran mayoría de estos países, se ha enfocado en las áreas más débiles de dichas respuestas.

En Brasil y en México, en donde Bolsonaro y López Obrador han minimizado las consecuencias sanitarias y encuadrado el problema como una defensa de la economía, la oposición ha acusado al gobierno de desatender los costos sanitarios en la población. En Argentina, donde el gobierno se ha concentrado en dar una respuesta sanitaria a la crisis, la oposición se esfuerza en enfatizar los problemas de la economía. En este trabajo mostramos que estos encuadres políticos han sido internalizados por los votantes al momento de estimar la probabilidad de que su salud o su trabajo se vean afectados por la crisis.

La lucha de encuadres entre los partidos políticos, sin embargo, no es sólo respecto de los problemas que deben recibir prioridad. Los mensajes políticos encuadran la respuesta sanitaria y económica, modificando las percepciones de “calidad” del gobierno y dando información sobre el tipo de objetivo que es más relevante en materia de política pública. Hablar de “peronismo y salud” encuadra la respuesta sanitaria del gobierno de un modo distinto que presentarlo en términos de “colaboración inter-partidaria y salud”. De un lado, “peronismo y salud” modifica la percepción de

riesgo sanitario de los votantes. Del otro, “peronismo y salud” activa respuestas identitarias por parte de los votantes. Cuando uno ofrece una foto de Alberto Fernández con Cristina Fernández y se pregunta, a continuación, “¿qué tal su salud?”, el encuestado puede contestar: “bien, gracias” o “te cuento que mi candidato no sos vos”. Una foto del gobierno encuadra la respuesta a la pandemia tanto en términos sanitarios como a nivel partidario. El objetivo de este trabajo es evidenciar que distintos elementos de encuadre, que intersectan problemas sanitarios y partidarios, afectan las percepciones de riesgo de los votantes, así como su apoyo político por el gobierno o por la oposición.

Como afirmamos en la introducción, entender el efecto de distintos elementos de encuadre en la percepción de riesgo sanitario no es un problema puramente teórico. En momentos en que la principal respuesta sanitaria a la pandemia es el distanciamiento social, las variaciones en la percepción de riesgo sanitario tienen consecuencias inmediatas sobre la tasa de infección y la calidad de la respuesta epidemiológica. En definitiva, la probabilidad de aceptar y compartir encuadres comunicacionales tanto como la percepción de riesgo son afectados por mensajes negativos que atacan al “otro”, aunque también por avales (*endorsement*) e imágenes que promueven, en mayor o menor medida, una respuesta partidaria por parte de los votantes.

## Referencias bibliográficas

- Aruguete, N., y Calvo, E. (2018). Time to #protest: Selective exposure, cascading activation, and framing in social media. *Journal of Communication*, 68(3), 480-502.
- Aruguete, N., Calvo, E., Cantu, F., Ley, S., Scartascini y C., Ventura, T. (2020). The effect of social media framing and cognitive dissonance on citizens' responses to the Covid-19 in Mexico. iLCSS. University of Maryland.
- Barberá, P. (2015). Birds of the same feather tweet together: Bayesian ideal point estimation using Twitter data. *Political analysis*, 23(1), 76-91.
- Barrios, J. M., & Hochberg, Y. (2020). *Risk perception through the lens of politics in the time of the covid-19 pandemic*. NBER Working Papers, (270008), National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/27008.html>.
- Banks, A., Calvo, E., Karol, D., y Telhami, S. (2020). #PolarizedFeeds: Three Experiments on Polarization, Framing, and Social Media. *The International Journal of Press/Politics*, 1-26.
- Calvo, E. y Aruguete, N. (2020). *Fake news, trolls y otros encantos. Cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Calvo, E. y Ventura, T. (2020). Will I get COVID-19? Partisanship, Social Media Frames, and Perceptions of Health Risk in Brazil. iLCSS. University of Maryland.
- Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., y Stokes, D. E. (1980). *The American voter*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cavalcanti, T., Ajzenman, N., y Da Mata, D. (2020). More than Words: Leaders' Speech and Risky Behavior During a Pandemic. Cambridge Working Papers in Economics 2034, Faculty of Economics, University of Cambridge.
- David, C. C., Atun, J. M., Fille, E., y Monterola, C. (2011). Finding frames: Comparing two methods of frame analysis. *Communication Methods and Measures*, 5(4), 329-351.
- Del Vicario, M., Bessi, A., Zollo, F., Petroni, F., Scala, A., Caldarelli, G., y Quattrociocchi, W. (2016). The spreading of misinformation online. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 113(3), 554-559.
- Entman, R. M. (2004). *Projections of power: Framing news, public opinion, and US foreign policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Iyengar, S. (1990). Framing responsibility for political issues: The case of poverty. *Political Behavior*, 12(1), 19-40.
- Iyengar, S., y Hahn, K. S. (2009). Red media, blue media: Evidence of ideological selectivity in media use. *Journal of Communication*, 59(1), 19-39.
- Iyengar, S., y Westwood, S. J. (2015). Fear and loathing across party lines: New evidence on group polarization. *American Journal of Political Science*, 59(3), 690-707.
- Iyengar, S., Sood, G., y Lelkes, Y. (2012). Affect, not ideology: a social identity perspective on polarization. *Public Opinion Quarterly*, 76(3), 405-431.
- Koziner, H. y Aruguete, N. (2020). El conflicto mapuche en la prensa chilena. Anotaciones teórico-metodológicas para el análisis de los encuadres mediáticos. *Perspectivas de la Comunicación*, 8(1). En prensa.
- Kushner Gadarian, S., Goodman, S. W., y Pepinsky, T. B. (2020). Partisanship, health behavior, and policy attitudes in the early stages of the COVID-19 pandemic. Health Behavior, and Policy Attitudes in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic (March 27, 2020). Disponible en [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3562796](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3562796).
- Lee, F. E. (2015). How party polarization affects governance. *Annual review of political science*, 18, 261-282.
- Mason, L. (2013). The rise of uncivil agreement: Issue versus behavioral polarization in the American electorate. *American Behavioral Scientist*, 57(1), 140-159.
- Matthes, J., y Kohring, M. (2008). The content analysis of media frames: Toward improving reliability and validity. *Journal of Communication*, 58(2), 258-279.
- Price, V., y Tewksbury, D. (1997). News values and public opinion: A theoretical account of media priming and framing (pp. 173-212). En G. A. Barnett y F. J. Boster (Eds.). *Progress in communication sciences: advances in persuasion* (Vol. 13). Greenwood Publishing Group. New York: Ablex.

- Tversky, A., y Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211(4481), 453-458.
- Zunino, E. (2016). La valoración de las noticias políticas en la agenda mediática: una propuesta metodológica para el análisis de contenido. *Communication & Society* 29(4), 235-254
- Zunino, E. (2019). ¿Quién define la agenda? Las fuentes de información en la prensa digital argentina. *Comunicación y Sociedad*, 1-23.

**Palabras clave:**

Covid-19 — Twitter — Encuadres mediáticos — Identidades políticas — polarización afectiva.

**Keywords:**

COVID-19 — Twitter — Media Frames — Party identity — affective polarization.

**Abstract**

What is the effect of political preferences on perceived health and job risks? What is the effect of different media frames in the delivery of political messages? In this article, we answer to both questions using a conjoint experiment that randomly rotates frame elements of the health response to COVID-19 (author, political message, images, acceptance, and user support), to identify the likelihood that messages will be shared. Results show two distinct effects. First, messages that are negative and polarizing reduce the rate of propagation among users exposed to the treatment, activating partisan identities. Second, we show that perceptions of risk, and the responses in regards to COVID-19, align with the party positions and the public policy expressed by the users' parties. The end goal of this article is to understand how distinct media frames activate partisan identities and achieve narratives that improve on the success of the public policies that ensure social distancing in the context of the COVID-19 pandemic.

## **Los divergentes en un escenario de polarización. Un estudio exploratorio sobre los “no polarizados” en controversias sobre noticias de delitos en la televisión argentina\***

*The “divergent” in a polarized scenario. An exploratory study on the “non-polarized” in controversies about crime news on Argentine television*

GABRIEL KESSLER\*\*

Universidad Nacional de San Martín y Universidad Nacional de La Plata, Argentina.  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.  
gabokessler@gmail.com

BRENDA FOCAS

Universidad Nacional de San Martín, Argentina.  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.  
bfocas@gmail.com

JUAN MANUEL ORTIZ DE ZÁRATE

Universidad de Buenos Aires, Argentina.  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.  
jmoz@dc.uba.ar

ESTEBAN FEUERSTEIN

Universidad de Buenos Aires, Argentina.  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.  
Fundación Sadosky, Argentina.  
efeuerst@dc.uba.ar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.A3>

*El artículo se propone contribuir al debate sobre polarización política en América Latina, buscando matices a la imagen de la división de toda la sociedad en dos polos. En particular, presentamos a los “divergentes”, individuos que en contextos de interacción en los que se generan controversias polarizadas adoptan posiciones de ambas comunidades. Nos basamos en una investigación con grupos focales, respecto a la recepción de noticias sobre delitos de noticieros televisivos en la Ciudad Autónoma de Buenos*

---

\* Artículo recibido el 22 de mayo de 2020 y aceptado para su publicación el 15 de octubre de 2020.

\*\* Las/os autoras/es agradecen el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

*Aires. Utilizamos una metodología mixta que integra análisis cualitativo y la aplicación de un método de detección de polarización semántica entre una Comunidad 1 (Kirchneristas u Oficialistas en mayo de 2020) y una Comunidad 2 (Opositores). De este modo, nos focalizamos en los divergentes. El principal rasgo en común entre los divergentes, es lo que llamamos “distancia reflexiva” con los medios, pero construimos luego una tipología con las diferencias entre los mismos divergentes. Al adoptar esta distancia reflexiva, elaboran una tercera posición tomando contenidos de ambas comunidades. El artículo muestra que la tercera posición frente a la polarización, se expresa sobre todo como una posición frente a los medios, más que en tanto construcción de un tercer relato diferenciado de los otros dos.*

## Introducción

La polarización es en forma creciente, objeto de preocupación política y académica en América Latina. En particular, desde el ascenso al poder de los regímenes post neoliberales o nacional-populares a comienzos del siglo XXI, la polarización se ha extendido en distintos países y coyunturas electorales. Esto ha sucedido, al menos en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua (ver entre otros Alonso, 2018; Feldmann, 2019; García-Guadilla y Mallen, 2019). Investigaciones regionales de opinión pública, presentan una inquietud por la relación entre polarización y una creciente erosión de la democracia en toda la región (Kessler y Vommaro, 2018; Lupu, Oliveros y Schiumerini, 2020), ya que se teme que se podría preferir un régimen no democrático antes que la llegada al poder del color político rival. Una incipiente línea de estudios ha mapeado la polarización en las redes, en la medida que se han transformado en uno de los canales principales de participación en la región (Lupu, Ramírez Bustamante y Zechmeister, 2020) y, en particular, ha mostrado el rápido proceso de configuración de comunidades ideológicamente polarizadas en Brasil (Ortellado, Solano y Moreto, 2016). En el caso argentino, estudios han mostrado la activación de la “grieta” en coyunturas críticas, como la muerte del fiscal Alberto Nisman<sup>1</sup> y la desaparición y posterior muerte de Santiago Maldonado<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Alberto Nisman era el Fiscal de la Unidad Amia que investigaba el atentado a la Mutual Judía de Buenos Aires en 1994. Apareció muerto en su casa en 2015, días antes de presentar un informe contra la Presidente Cristina Fernández de Kirchner. Su muerte es considerada como un suicidio para una parte de la sociedad y como un homicidio ligada al poder para otra.

<sup>2</sup> Santiago Maldonado era un joven argentino que en 2017 desaparece y es encontrado muerto, luego de la represión por parte de Gendarmería de una protesta indígena en la Patagonia. Su desaparición mantuvo en vilo al país durante meses y generó posiciones encontradas sobre el rol de Gendarmería. La justicia consideró que murió por hipotermia al caer a un río y cerró la causa, pero la familia apeló el fallo.

(Calvo y Aruguete, 2020), o un incremento de la polarización en las actitudes políticas entre las elecciones de 2015 y 2019 (Lupu, Oliveros y Schiumerini, 2020). Más en general, la polarización se expresa en temas de género, aborto, corrupción y Estado, y política internacional (en particular, en torno a Venezuela y la “chavización”), así como en relación con temas nacionales, como por ejemplo el proceso de paz en Colombia (Feldmann, 2019), el delito, el medio ambiente, e incluso las medidas contra el Covid-19 (como muestra el trabajo en este dossier de Aruguete y Calvo). No obstante, todavía no sabemos suficiente de las particularidades de la polarización en la región, ya que la literatura del tema proviene sobre todo de Estados Unidos, donde, entre otras diferencias centrales, hay identidades políticas estables (demócratas y republicanos), en torno de las cuales, se estructura el mapa de la polarización.

Por lo demás, tampoco se ha indagado en los “no polarizados”, sobre quienes se enfoca este trabajo. El interrogante inicial es si estos últimos son un grupo o sólo una categoría residual, cuando se analizan procesos de polarización. En otras palabras, ¿tienen características comunes que permitan identificar sus atributos en la vida real? O, por el contrario, no poseen rasgos que los emparenten llevando a que dejen de participar de una parte del juego social, como quienes no se interesan por un deporte y sus rivalidades internas, sin por ello poseer características en común entre los mismos. En este trabajo, intentaremos dar algunas respuestas para el caso argentino, las cuales pueden ser útiles para la tarea de comprender las características de la polarización en América Latina. Los hallazgos resultan de la articulación entre una investigación sobre noticias de delito en los 8 noticieros *prime time* de la Argentina<sup>3</sup> y el desarrollo de un método computacional novedoso, que se centra en el análisis semántico de la polarización entrenado para detectar la oposición entre una Comunidad 1 (Kirchneristas u Oficialistas en mayo de 2020) y una Comunidad 2 (Opositores) (Ortiz de Zarate y Di Giovanni et al., 2020).

Nuestro aporte al debate sobre polarización es el siguiente: luego de analizar la conformación de controversias en cuatro tópicos debatidos en los grupos (consumo de medios, inseguridad, violencia de género y corrupción), encontramos casos de individuos que llamamos «divergentes». Definimos a un sujeto como divergente si a) en las distintas controversias planteadas, adopta en algunas de ellas, posiciones de la Comunidad 1 y en otras de la Comunidad 2, y/o b) si en una misma controversia, acuerda con tópicos de ambos grupos: son divergentes entonces, en relación con ambas co-

---

<sup>3</sup> Proyecto de Investigación Orientado CONICET- Defensoría del Público: “De la propiedad a la recepción. Estudio integral del circuito productivo de las noticias sobre delito e inseguridad en los noticieros televisivos de mayor audiencia de la Argentina”, dirigido por Gabriel Kessler. En el proyecto, trabajamos con 12 grupos focales conformados por 10 personas que fueron distribuidas según edad, clase social y lugar de residencia.

munidades. Una vez identificados mediante el análisis informático, encaramos el análisis cualitativo de las intervenciones e interacciones de cada uno de los sujetos divergentes, en los grupos focales con el objetivo de elucidar si poseían atributos en común. Nuestro argumento es que un rasgo compartido, es mantener una “distancia reflexiva” con los medios. Los divergentes valoran el pluralismo, consideran la realidad compleja y/o difícil de comprender y en consecuencia, intentan formarse un juicio propio a partir de distintas fuentes. En ocasiones, esta “distancia reflexiva” los hace desistir de adoptar posiciones muy definidas sobre un tema (“*uno nunca sabe...*”). En contraposición, el resto de los participantes seguían más las posturas de algún grupo y denotaban una mayor exposición selectiva (*selective exposure*) con los medios afines (Iyengar y Hahn, 2009).

El recorrido del artículo es el siguiente. Luego de explicitar el marco teórico y la metodología, se presentan los resultados, en primer lugar, de la medición de la divergencia mediante nuestro método informático, y a continuación, las características generales de la divergencia luego de la indagación cualitativa de los casos. Posteriormente, se presenta una tipología y luego se discuten similitudes y diferencias entre los tipos encontrados. En las conclusiones se contrastan los resultados con la literatura anglosajona y se reflexiona sobre la potencialidad de los divergentes para mitigar la polarización. En el Anexo 1 (Metodología) se exhiben detalles del método informático y gráficos de polarización para los 4 temas.

## **I. Marco teórico y abordaje metodológico**

Este artículo combina una serie de discusiones teóricas y abordajes metodológicos. En primer lugar, una referencia son los estudios realizados en Estados Unidos sobre polarización, los cuales marcan la agenda sobre el tema y por ende, son un contrapunto necesario a la hora de pensar las particularidades de los casos locales. En dicho país, hay consenso en sostener un aumento de la polarización política en las últimas dos décadas (DiMaggio, Evans y Bryrson, 1996; Evans, 2003; Fiorina y Abrams, 2008). Las y los especialistas han debatido si la polarización es un fenómeno exclusivo de las élites (Fiorina et al., 2006), o también del público (Abramowitz y Sanders, 2008). Pero lo cierto es que a la mayoría de los norteamericanos, de manera creciente, les disgustan o desconfían de aquellos identificados con el partido opuesto (demócratas vs republicanos), incluso si sus posiciones sobre los diversos tópicos no distan tanto (Mason, 2015). Una serie de factores se han conjugado para exacerbar la proclividad de los identificados con cada partido, con el fin de dividir el mundo en un valorado “in-group” y un vilipendiado “ex-group”

(Iyengar et al., 2019). Uno es el incremento del *political sorting* (identificación política) ligado a religión, raza y lugar de residencia (Mason, 2015). Otro es que la proliferación de medios hiper-partisanos ha reforzado identidades políticas y consecuentemente sentimientos exacerbados hacia los partidos políticos (Lelkes et al., 2017). En efecto, cuando hay polarización afectiva, es probable evaluar a los miembros del *out-group* como más radicalizados e ideológicamente distantes de lo que realmente son (Levendusky y Malhorra, 2016). En esta misma dirección, Mason (2015) distingue entre la polarización de identidades políticas y la polarización en tópicos. Para la autora, el peso de las identidades políticas lleva a los individuos a adherir a partidos o líderes cuyos programas tienen ideas más extremas que las propias. Por ello ciertos autores afirman que, en realidad, a lo largo del tiempo las actitudes de la opinión pública norteamericana tienden a confluir (Page y Shapiro, 1992).

En segundo lugar, nuestro abordaje teórico-metodológico considera a la polarización como un proceso que se genera entre dos grupos, en el marco de algún tipo de interacción real y/o imaginaria. Para nosotros, una limitación de la mayoría los estudios sobre el tema es que suelen analizar encuestas de opinión, análisis de bases electorales y, en pocos casos, entrevistas cualitativas individuales. Así, por lo general no estudian las interacciones. Al fin y al cabo, es allí donde se generan debates, controversias e intercambios entre personas con distintas posiciones que pueden, justamente, suscitar polarización. Definimos interacciones, desde los estudios de comunicación y desde el interaccionismo simbólico. Lo entendemos como “el intercambio y la negociación del sentido entre dos o más participantes situados en contextos sociales” (O’Sullivan, et al., 1997: 196). El interaccionismo simbólico, pone el acento en la importancia de la negociación de sentido entre sujetos sociales, y enfatiza la interdependencia que existe entre las variables que participan en una situación concreta de interacción para producir los hechos sociales (Blumer, 1968). Pocos estudios han adoptado esta perspectiva para explicar la polarización. Un notable estudio de Baldassari y Bearman (2007) se enfoca en dos paradojas de los estudios sobre polarización que atañen a nuestro trabajo. Por un lado, lo que llaman la ausencia y presencia de polarización política: aunque rara vez las actitudes se polarizan, las personas perciben que la polarización es alta. Por el otro, la ausencia y presencia de la polarización social: el hecho de que, mientras los individuos experimentan homogeneidad de ideas en sus redes cercanas, en términos generales sus categorías de pertenencia (social, étnica, etc.) guardan heterogeneidad. Un modelo de interacción y de influencia mutua demuestra que, en ambos casos, las dos opciones no son mutuamente excluyentes. De su complejo análisis retenemos lo siguiente: las actitudes de polarización sólo funcionan en algunos temas a la vez, los que llaman *takeoff*

*issues*, “tópicos de despegue”, mientras que los demás se mantienen no polarizados. Lo que nos interesa señalar es que en torno a esos tópicos se generan interacciones polarizadas, dado que uno elige charlar sobre ellos dentro de sus redes con quienes tienen una postura similar. Esto es una de las claves de una percepción de mayor polarización de la realmente existente en general. Su estudio encuentra las claves de la polarización, no en atributos individuales sino en la dinámica de la interacción, perspectiva que compartimos.

En tercer lugar, este trabajo se inscribe en la corriente teórica de los estudios de recepción que analizan las interpretaciones de los públicos en relación con los contenidos mediáticos. El acceso al consumo de medios, es posible a partir de investigaciones empíricas en pequeña escala, y los resultados se interpretan entendiendo las posturas de los receptores dentro de un sistema sociocultural circundante (Jensen y Rosengren, 1997). En los estudios de recepción se utilizan distintas técnicas metodológicas, una de ellas es la de trabajar con grupos focales. Ellos permiten observar las interacciones grupales donde se negocian sentidos de lo recibido (Arboleada, 2008; Bloor et al., 2000) y se prestan para el análisis de recepción mejor que las encuestas o entrevistas individuales. Para esta investigación se conformaron, en cada lugar, grupos definidos con cierta homogeneidad de edad, clase y sexo, de modo de poder normalizar estas variables y estar atentos a la emergencia de otras que no son fácilmente previstas antes de realizar los grupos. Nos centramos en 3 grupos focales realizados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en septiembre de 2017, dado que eran los que más se adaptaban al lenguaje en el que está entrenado el método computacional, tal como se explicará a continuación. Uno de los grupos estaba conformado por personas de 18 a 30 años de nivel socioeconómico medio y medio-alto, que vivían en distintos barrios de CABA, menos los del sur (Villa Lugano, Soldati, Barracas, Boca, Constitución, Balvanera), donde se concentran los sectores de menor nivel socioeconómico y donde las tasas de delito son más elevadas, en particular homicidios. El segundo tenía las mismas características, pero su rango etario era de 40 a 65 años. El último se trataba de personas de 20 a 50 años, de un nivel socioeconómico medio bajo y bajo, de barrios del sur de la capital. Cabe aclarar que la conformación de los grupos no tenía ninguna pauta respecto de posicionamiento político, dado que el objetivo buscado era analizar la recepción de delitos en general.

Para el análisis se elaboró un corpus con los noticieros transmitidos durante el horario central por los canales 11 y 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 10 y 12 de Córdoba, 3 y 5 de Rosario, y 9 y 7 de Mendoza, en el período de dos meses (mayo y junio de 2016). Dentro de los noticieros señalados, seleccionamos tres noticias de delito, violencia e inseguridad para exponer a las y los participantes. Estas/os últimas/os miraron tres noticias

durante los grupos focales. La primera era sobre un robo en un “supermercado chino”<sup>4</sup> en el Gran Buenos Aires, emitida por Telefé Noticias<sup>5</sup> donde un policía que custodiaba el lugar mataba al presunto ladrón. Lo particular de esa noticia es que aparecía el cuerpo del asesinado. La controversia en los grupos estaba dada en torno a quienes eran las víctimas y los victimarios. Para algunos/as las víctimas eran la cajera, los dueños del supermercado y el custodio. Solo una minoría mencionó al supuesto delincuente como víctima. En relación con el victimario, la mayoría señaló a la persona que entró a robar. La muerte estaba también en el centro del debate, ya que mientras para algunos/as “no era necesario matarlo” y mucho menos mostrarlo por televisión, otros/as opinaban que “si entró a robar podía morir” y que mostrarlo servía para que el resto aprenda. Incluso, en ciertos casos se celebró su muerte como una “buena noticia”. La segunda noticia trataba sobre el caso de corrupción que tenía a Lázaro Báez,<sup>6</sup> un empresario ligado a la familia Kirchner que fue procesado por distintas causas vinculadas a lo primero y cuyo proceso era muy mediático. En el momento de la exposición de la noticia, emitida por Telenoche, Báez se encontraba en prisión preventiva<sup>7</sup>. La polarización en este caso se centraba sobre todo en que algunos/as atribuían un fuerte peso a la corrupción en el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner mientras que otros/as, al ponerlo en duda, la equiparaban con la corrupción en el gobierno de Mauricio Macri. Pero, en todo caso, la controversia central era que se oponían a la asociación férrea o exclusiva entre kirchnerismo y corrupción, pero había consenso respecto de que la corrupción era algo deplorable. La tercera noticia, emitida por canal 10 de Córdoba<sup>8</sup>, abordaba un caso de femicidio (Carina Drigani).<sup>9</sup> Aquí es donde hubo total convergencia en la condena al femicidio. Sin embargo, notamos ciertas divergencias en relación con el lugar de la mujer en la sociedad hoy, además de algunas polémicas en torno a los motivos que podrían haber

<sup>4</sup> Robo y muerte en “supermercado chino” Canal: Telefé. Fecha de emisión: 02/08/2016. Duración: 4 minutos 59 segundos. Primer bloque

<sup>5</sup> Telefenoticias.com.ar, “Impactante video del momento en que un policía mató a un ladrón en un supermercado chino”, 2 de agosto de 2016, recuperado de <https://telefenoticias.com.ar/actualidad/impactante-video-del-momento-en-que-un-policia-mato-a-un-ladron-en-un-supermercado-chino/> En el habla cotidiana en las grandes urbes y en particular en Buenos Aires, se denomina en forma genérico “supermercado chino” a supermercados en barrios cuyos propietarios provienen de China.

<sup>6</sup> Lázaro Báez. Canal: Canal 13. Fecha de emisión 1/08/2016. Duración: 6 minutos 1 segundo. Primer bloque

<sup>7</sup> <https://www.infobae.com/politica/2016/07/03/la-entrevista-completa-a-lazaro-baez-desde-la-carcel/> Para una semblanza de Lázaro Báez ver Salinas (2013)

<sup>8</sup> Femicidio Carina Drigani. Canal 10 de Córdoba. Fecha de emisión: 2/08/2016. Duración: 11 minutos 11 grupos segundos. Primer bloque

<sup>9</sup> Ver nota en La Nación de Gabriela Origilia (2016).

terminado en el femicidio. Es decir, hay matices, incluso ciertos cuestionamientos, aunque es preponderante una mirada férreamente condenatoria.

Este trabajo utiliza métodos informáticos desarrollados por autores del texto, para cuantificar computacionalmente la polarización sobre los distintos tópicos discutidos en cada grupo focal. Este procedimiento está basado en dos investigaciones previas (Ortiz de Zarate y Feuerstein, 2020; Ortiz de Zarate et al., 2020) realizadas para cuantificar la polarización de las discusiones en las redes sociales mediante el texto. Otros trabajos se han enfocado en el estudio de las discusiones polarizadas desde distintos ejes, denotando el impacto que el fenómeno produce en diversos eventos, como por ejemplo la influencia sobre elecciones presidenciales (Stewart et al., 2018) o votaciones parlamentarias (Grčar, 2017), la difusión del odio (Calvo, 2015), el acoso (Kumar et al., 2018) o la fragmentación social (Zachary, 1977). También, debido a su creciente relevancia social, ciertas investigaciones se han focalizado en la cuantificación de la polarización en las discusiones *online* (Conover, 2011; Guerra et al., 2013; Akoglu, 2014; Dandekar et al., 2013; Garimella et al., 2018). La característica común entre estos trabajos es que proponen métricas basadas en las características estructurales del grafo subyacente de relaciones, es decir en interacciones entre los usuarios, como por ejemplo *retweets*, *follows* o *likes*. Esto hace que sea difícil extrapolar dichas técnicas por fuera de las redes sociales mediadas por la tecnología. El método que desarrollamos propone un enfoque lingüístico de la cuantificación de la controversia, a través de los cuales es posible establecer un *score* que represente el nivel de polarización en la discusión mediante el análisis del texto. Este método además supera la performance de los actuales en el estado del arte, lo que facilita su aplicación en tiempo real. En efecto, al estar basado en el lenguaje permite explorar otras aristas de la controversia, por ejemplo, qué usuarios expresan los discursos más polarizados o cuáles se encuentran más en las “fronteras” de cada comunidad. Por último, se pueden implementar en contextos distintos a las redes sociales como en este caso.

Aplicamos una versión de este método (Ortiz de Zarate y Di Giovanni, 2020) que cuenta con 3 etapas: primero se genera un modelo de procesamiento del lenguaje natural, capaz de clasificar textos como oficialistas u opositores en Argentina (los detalles sobre esta diferenciación se encuentran en el Anexo 1) y mapear los anteriores a espacios vectoriales según ese mismo criterio. Los modelos de Fasttext (la herramienta que usamos para generar los modelos) (Bojanowski et al., 2017) no son fácilmente interpretables, es decir que es muy difícil poder dilucidar si la diferencia de jerga entre comunidades que encuentra el modelo corresponde a modismos, palabras particulares, frecuencias de términos o algún otro concepto desconocido. Luego estimamos los *embeddings* de cada intervención de los participantes del focus. Un *embedding*

es una de las formas más utilizadas para representar matemáticamente una cadena de texto, el mismo es un vector de  $N$  valores. Fasttext busca inferirlos a través de las relaciones semánticas de las palabras. Así, si dos palabras tienen semánticas parecidas en el contexto de nuestro corpus de texto, sus respectivos *embeddings* estarán cercanos en el espacio  $n$ -dimensional al que pertenecen. Finalmente calculamos las distancias semánticas de las intervenciones y de este modo, el score de polaridad de los tópicos. De acuerdo con la hipótesis de este modelo, si estamos ante una conversación polarizada, tendremos dos grandes grupos representando las principales posturas que a su vez tendrán semánticas muy distintas (o completamente opuestas). Si esto sucede, tendríamos a nuestros *embeddings* agrupados principalmente en dos zonas distintas de nuestro espacio vectorial, lo que nos permitirá medir la distancia semántica de las comunidades. El score entonces lo definimos como la distancia entre los *embeddings* de las dos principales comunidades. Los detalles de implementación se encuentran en el anexo metodológico.

## II. Resultados

### *Score de polarización e identificación de divergentes*

Para medir la controversia en los tópicos discutidos en los grupos focales de CABA (Corrupción, Inseguridad, Consumo de medios y Femicidios) tomamos las intervenciones de los participantes de los tres grupos focales. Es decir, por cada uno agrupamos en un mismo archivo las intervenciones realizadas y sobre eso calculamos el score de controversia. Los resultados fueron los siguientes:

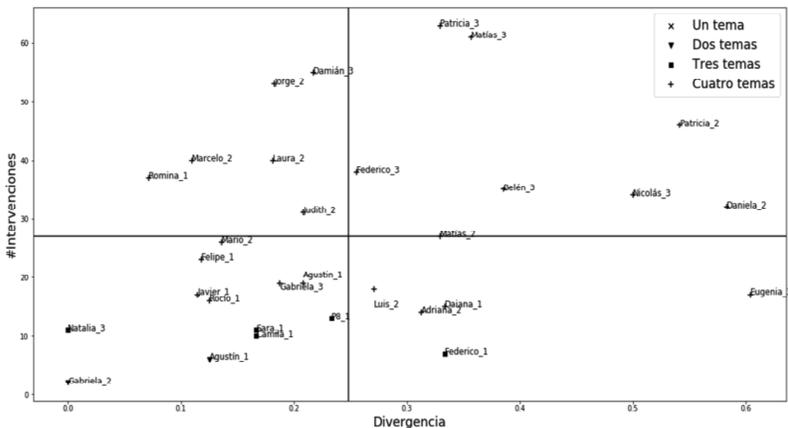
<b>Corrupción</b>	<b>Inseguridad</b>	<b>Consumo de Medios</b>	<b>Femicidios</b>
0.32	0.33	0.35	0.42

En los experimentos anteriores realizados en Twitter (O. de Zárate y Di Giovanni, 2020) el umbral de separación entre polarizado y no polarizado se encuentra entre 0.37 y 0.4. Por lo que el único tópico no polarizado sería Femicidios, mientras que para los otros, el más controvertido es Corrupción, seguido por Inseguridad y, por último, por Consumo de medios. Los valores de los scores se encuentran bastante cerca, siendo la diferencia máxima de 0.1 entre Corrupción y Femicidios. En los experimentos realizados con otros tipos de controversias, las diferencias de score entre tópicos, sobre todo entre los polarizados y no polarizados, fue mucho mayor. Por ejemplo,

la diferencia entre debates altamente polarizados en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, y eventos no polarizados como la celebración de cumpleaños de personajes del mundo del espectáculo, alcanzó el valor de 0.8 (Ortiz de Zarate y Di Giovanni, 2020).

En el siguiente gráfico puede observarse el posicionamiento de cada participante según su nivel de divergencia y cantidad de intervenciones, quienes tienen distintos símbolos según la cantidad de tópicos en los que intervinieron. Cada usuario tiene el sufijo *\_x* en referencia al *grupo focal* en el que participó, esto es para poder diferenciar a participantes con el mismo nombre de distintos grupos focales. Las rectas que salen de los ejes *y* y *x* están en los valores medios (de todos los participantes de los 3 grupos) de intervenciones y divergencia, respectivamente. Mediante este gráfico puede caracterizarse a los participantes por áreas. Así, aquellos por sobre la recta del eje *y* son los más extrovertidos, mientras que los que están por debajo de ella, intervinieron menos en las discusiones respecto a sus pares y, por lo tanto, los caracterizamos como más introvertidos. Por otro lado, los participantes a la derecha del eje *x* pueden considerarse los más divergentes, es decir, aquellos que más pasaron en sus intervenciones de una comunidad a otra. Por último, también podríamos caracterizar a los participantes por cuadrante, donde el cuadrante superior derecho contiene a los participantes extrovertidos y divergentes, y el cuadrante inferior izquierdo a los introvertidos y convergentes.

**GRÁFICO 1**  
Divergencia vs #Intervenciones



Un análisis más en profundidad sobre los *embeddings* generados está desarrollado en el Anexo 2.

*Caracterizando a los divergentes*

Una vez identificados por el método computacional, nos centramos en las participaciones e interacciones de los casos que se encontraban en el cuadrante de divergentes extrovertidos (ya que contábamos con mayor número de intervenciones para reconstruir sus interacciones). Nuestro objetivo era determinar si tenían características en común y, como dijimos, saber si eran más cercanos a un grupo que a una categoría residual sin existencia en tanto realidad sociológica. El rasgo en común hallado era la actitud hacia los medios: les molestan, aburren, están en desacuerdo con la forma en que los medios actuaban en un panorama polarizado. A algunos la polarización los “aburre” porque es muy previsible lo que va a decir u opinar cada uno de los medios según su posición: lejos de favorecer la consonancia cognitiva, valoran lo novedoso en tanto que un medio los sorprenda por su posición frente a un tema. Caracterizamos una cierta “distancia reflexiva” con los medios: no es una crítica feroz, no es una situación de escepticismo extremo. De alguna manera es una vuelta a un público autónomo, que cree que la realidad es compleja, que la verdad existe, pero tampoco les desvela encontrarla. Consideran que los medios proponen un contrapunto de verdades absolutas y opuestas entre sí, un juego con el que no sienten afinidad, más como una actitud general sobre los medios, que el resultado de una evaluación pormenorizada de los argumentos de cada polo. Algunos divergentes sobre todo expresan dudas, se afirman cuestiones tales como “*lo que veo son imágenes, no realidades*”; “*no están aclaradas cuáles son las fuentes*”, “*habría que escuchar la otra campana.*” Como concluye Luis, 65 años, de clase media de Buenos Aires: “*cada uno tiene su versión de lo que ve, de lo que escucha, y cómo lo contás cambia también, cambia la visión del otro sobre la verdad, entonces ‘la’ verdad es medio como subjetiva, ¿no?*”. Una vez establecida esta pauta en común, nos abocamos a la construcción de una tipología inductiva que presentamos a continuación con un ejemplo de cada tipo. Para ello, agrupamos los casos en tipos por características similares no definidas a priori, para testear si se correlacionaban con diferencias en sus acciones, en particular en su rol de mitigar la polarización.

### 1. Valoración de la objetividad

“Tomar todo con pinzas”: Matías tiene 42 años, vive en Barracas y es empleado técnico en YPF. El centro de su divergencia está en su posición respecto de los medios. En efecto, consulta distintos medios para hacer “su propio balance”, aunque con mayor asiduidad medios kirchneristas o afi-

nes. El eje de su crítica es la falta de objetividad de muchos periodistas, quienes de manera subrepticia tratan de transmitir su ideología, pero sin explicitarla; esto lo enoja y también lo aburre. Su principal demanda es la “objetividad” en los periodistas.

*El tema de que si un tipo es periodista tiene que presentar cierta imparcialidad, o sea si se presenta como periodista tiene que presentarse como, tiene que ser imparcial. (...) pero si vos me decías mirá, yo soy, tengo esta preferencia política y aparte doy notas...o sea, sacá la conclusión porque me doy cuenta. Pero no blanquean su inclinación.*

“¿Qué sería ser objetivo?”

*Objetivo es decir, para mí es cuando agarran y dicen bueno, tengo información de que, pero cuál es la información, quién te dio esa información, cuál es la fuente*

Su crítica está extendida a todos los medios y periodistas, por eso su actitud, que reitera varias veces en el grupo, es “tomar con pinzas”.

*Tomo con pinzas para dónde rumbea la noticia. De repente dicen no, porque se murió, no sé, tal y fue por culpa de Cristina, y ya cambió. No, fue por culpa de Macri que se murió, ya cambio. Cuando deja de ser serio...*

Esta postura de diferenciar lo que muestran los medios o las imágenes con la realidad, es un hilo conductor en distintos temas y es un factor de divergencia en los tópicos. Por ejemplo, ante la pregunta de si aumentó la inseguridad, su afirmación es propia de la comunidad 1 (oficialista o kirchnerista) que no sabe “*si hay realmente más robos o es que hay más cámaras*” que filman, pero se aleja de dicha comunidad con sus intervenciones ante la noticia del femicidio. De ninguna manera deja de condenar el femicidio, pero se pregunta “*qué es lo que puede pensar un hombre para volverse violento*”. Esto suscita una reacción muy adversa de parte del grupo, lo que lo lleva a aclarar enfáticamente que de ningún modo estaba justificando o atenuando la responsabilidad, sino que “*intentaba ponerse en la cabeza*” de un hombre violento. Pero lo cierto que la forma en que interviene lo aleja de la posición mayoritaria de condena cerrada. Otra divergencia se observa frente a la imagen en los medios de un presunto delincuente asesinado por un policía de civil. Antes de esa noticia había afirmado que cuando ve una noticia de un robo violento en la televisión, siente lo siguiente:

*Sí, que dios me perdone, que le vuelen la cabeza. Que lo revienten, yo me mato laburando que lo maten, eso me agarra.*

Pero más adelante, ante la imagen del presunto ladrón asesinado, no duda en afirmar que el muerto es la víctima y que no se sabe la verdad del hecho, ya que sólo por una imagen de una cámara de seguridad no podemos probar que la persona estaba cometiendo un delito.

En resumen, lo que él llama objetividad es el intento de restablecer confianza en un medio de referencia a partir de que aclaren las fuentes, esto lo lleva a un trabajo de cotejo y constatación. Matías tiene un rol activo en las discusiones polarizadas, en la medida que está bien informado con las fuentes de ambos polos, por lo cual tienden a intervenir cuando consideran que alguien expone una posición muy alejada de la objetividad y en general su opinión se impone o no es rebatida. Es decir, hay posibilidad de escucha cuando a una postura polarizada no se le opone la contraria en forma contundente, sino una apelación a la objetividad y a la información fundada en datos y en evidencia.

## 2. Polarización es pluralismo

“Si todos dijeran lo mismo, sería totalmente sospechoso” sostiene Nicolás. Tiene 28 años, es docente y vive en Floresta. Su caso guarda algunas similitudes con el anterior en la relación con los medios, pero a diferencia de Matías no mira muchas noticias y no tiene televisor. Su característica principal es que aprueba que haya miradas diversas, le parece bien que no todos opinen lo mismo y por ello, no hay una crítica a los periodistas o canales de distintas tendencias. Es un defensor del pluralismo mediático y mantiene un cierto escepticismo, al decir que no está convencido por algún medio en particular, pero no dedica mucho tiempo a cotejar distintas fuentes.

*A mí me parece bien. Si todos dijeran lo mismo sería totalmente sospechoso. No puede ser que todos los periodistas de un país, de los distintos estratos de agencias grandes de noticias, de diarios independientes digan exactamente lo mismo sobre algo...*

*Principalmente Facebook, links de noticias de (...), no busco mucho, pero porque también siento que buscar es como, es un trabajo demasiado arduo. A lo que voy es, es esa cosa que a donde vayas hay como tanta parcialidad que es...tipo nada me termina convenciendo ni de un lado ni del otro, entonces leer la misma nota de cinco diarios o de cinco lugares distintos para decir a ver, qué pasó. En casos de cosas importantes o que me llaman la atención a veces lo hago, pero no en todo.*

En relación con la noticia sobre Lázaro Báez, por un lado defiende en cierta medida la inocencia de Néstor Kirchner, pero por el otro cree que el tema finalmente no se va a resolver nunca. A diferencia del anterior, no le preocupa necesariamente la objetividad, sino que considera que no hay una realidad por fuera de las interpretaciones. En este tipo algunos consideraban útil la pluralidad de opiniones desde un punto de vista pragmático: eran quienes hacían un uso pedagógico de los medios a la hora de acumular conocimientos para manejarse en la vida cotidiana: los medios actúan como “mapas cognitivos” para moverse en la ciudad, para saber qué hacer y, por ende, cuanto mayor pluralidad, más disponibilidad potencial de conocimientos diferentes. Su rol para mitigar la polarización es un poco menor que el anterior, sobre todo actúa en algunas controversias restándole gravedad a las posturas de los periodistas y los medios que podría denunciar por ejemplo Matías, al tener una visión positiva de lo que considera pluralismo. Su rol es más bien quitar un poco de tensión a las miradas que cuestionan a fondo la postura del otro, considerando que es un rasgo normal y hasta esperable en una escena mediática plural.

### 3. Disgusto emocional y distanciamiento

“Cosas que por ahí pasan en mi barrio y no lo veo ahí”, sostiene Belén de 37 años frente a los delitos que presentan los noticieros. Ella vive en Villa Soldati, trabaja como empleada en una casa. No tiene mucha exposición a medios, pero pareciera acceder al “consumo incidental” (Mitchelstein y Boczkowski, 2018) en cuanto se entera lo que pasa por internet, ya sea por *whatsapp* o porque alguien comparte una noticia. No va activamente a la noticia, sino que la noticia llega a ella. Uno de los rasgos de divergencia principal se basa en que le molesta el tono de burla o agresivo de los medios para quien no piensa igual.

*A mí lo que me molesta es cuando veo canal 13 que por ahí ponen dibujitos burlándose de esa persona por más que digan es un corrupto, es una información que ellos tienen, que ellos dan y ponen un dibujito con la cara de esa persona o de un político para informar que para ellos es un corrupto o le encontraron cuentas que esto que el otro, se burlan de la persona. Eso no me gusta.*

“¿Por qué te molesta?”

*Por la burla, porque es mucha agresión. Si no pensás igual que yo sos...*

La segunda distancia con los medios es una crítica reiterada en sectores populares: los medios no muestran mi realidad, en el propio barrio pasan cosas graves (algunas similares a las que se ven en los noticieros y otras distintas), pero nunca aparecen en las noticias. En relación con los tópicos, su mayor interés está en la violencia. Aquí podría encontrarse otra divergencia entre grupos, aunque desde la lógica de Belén hay una continuidad: al mismo tiempo que está muy comprometida con el tema de los femicidios y es donde interviene con mayor firmeza, luego en cierta medida celebra la muerte del presunto ladrón. En ambos casos el plexo convergente es una alta sensibilidad frente a la victimización.

(sobre la imagen del joven muerto): *Cuando es así lo podés mirar. Cuando es al revés que matan a un inocente te da...claro, o adelante cuando hay criaturas, cosas así por ahí sí te da cosa. A mí eso no me pone mal porque podría haber sido al revés y podría haber matado al policía (...) me da un poco de impresión obvio, pero al ver que el cayó no fue el policía o la chica...No me dio alegría, pero...*

A diferencia de los dos casos anteriores, Belén en ninguno de los temas controversiales tuvo un rol de mitigación de la polarización. Si bien opinaba de casi todos los temas, su divergencia no la llevaba a un cuestionamiento de las posiciones más polarizadas.

### *Similitudes y diferencias entre los divergentes*

¿Qué diferencias encontramos en la tipología elaborada? Como vimos, el primer tipo valora muy especialmente la objetividad, por lo cual les molesta lo que llamaban “la falta de objetividad”: cada medio o periodista teñía las noticias con su ideología, volviendo a la información poco creíble y así “uno tiene que trabajar mucho” para formarse un juicio cabal de los sucesos. En el segundo tipo la polarización no incomodaba, sino que, por el contrario, se la valoraba al considerar que era lógico tener posturas distintas y hasta muy opuestas sobre un mismo tema. Es decir, esto último lo veían como un indicador de “pluralismo” de la esfera pública. Por último, al tercer tipo le molestaba el tono de burla, agresión o descalificación por parte de los periodistas hacia quien piensa distinto. De este modo, rechazaban el tipo de odio que genera la polarización afectiva. Un primer interrogante es

si hay alguna pauta en común en las opiniones concretas sobre los tópicos: ¿existe un tercer polo discursivo, una “ancha avenida del medio”<sup>10</sup> con su propio relato? No pareciera ser el caso, los polos discursivos continúan siendo dos, pero los individuos los enhebran de modos muy distintos, al punto tal que puedan parecer contradictorios si se los evalúa teniendo como parámetros los relatos organizados en kirchnerismo-anti kirchnerismo. A fin de cuentas, si se trata de una audiencia autónoma, es lógico formarse una opinión propia. Como se desprende de los casos presentados y de otros de los grupos: en relación con la corrupción, pueden considerar que la noticia presentada está “*inflada*”, que no se sabe nada, que el gobierno de Macri es corrupto, pero al mismo tiempo detestar a Cristina Fernández de Kirchner. O decir que roban en ambos gobiernos. Alguien puede exculpar al gobierno kirchnerista, pero igualmente estar sumamente enojado y sentirse víctima en tanto miembros de la sociedad por los robos de la corrupción. En otros casos, como hemos visto, pueden tener un compromiso muy fuerte con el femicidio como tema y al mismo tiempo, celebrar la muerte del presunto ladrón en una línea de continuidad con una alta sensibilidad a la violencia.

## Conclusiones

Nuestro artículo aporta a los estudios de medios y polarización desde el punto de vista metodológico y de los contenidos. En relación con lo primero, presenta un método novedoso para detectar la polarización que puede utilizarse en debates y controversias. Las potencialidades de este método para el estudio de la polarización son muy amplias. En nuestro caso específico, nos permitió “seguir” a los individuos en situaciones durante las cuales se configuran y reconfiguran discusiones que pueden polarizarse, mientras que otras no. Así detectamos un grupo que llamamos divergentes cuyas características explicamos a lo largo del texto. Al volver al análisis de los individuos en los grupos, encontramos una serie de rasgos en común, el más importante es lo que llamamos distanciamiento reflexivo respecto de los medios en general y de la dinámica de polarización en particular. La divergencia era en relación con los dos grupos, pero sin establecer una terce-

<sup>10</sup> Nos referimos a la famosa frase de Sergio Massa de intentar captar a aquellos votantes que no se inclinaban ni por el kirchnerismo ni por el macrismo. Sergio Massa es un político argentino que proviene del peronismo, fue Jefe de Gabinete de Cristina Fernández de Kirchner desde 2008 a 2009, en 2013 fundó el Frente Renovador por el cual fue candidato a Presidente en 2015 y en 2019 se incorpora al Frente de Todos, que sostiene la candidatura de Alberto Fernández. Actualmente -agosto de 2020- es Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación. Ver sobre la expresión señalada Moreno (2017).

ra posición en las discusiones en términos sustantivos. En efecto, los divergentes toman elementos de ambos grupos y, sobre todo, expresan una posición de menor exposición selectiva y afinidad afectiva con algún medio o grupos de medios en particular. Ellos se ubican en un continuo de individuos más politizados o menos politizados: el distanciamiento puede llevar a intentar formarse una idea propia de cada tema luego de cotejar varios medios o a un relativo desinterés por las noticias, dado que no reflejan la propia realidad ni sus preocupaciones y/o no tienen incentivos para invertir tiempo y recursos cognitivos en consultar una variedad de fuentes y “armar su propia noticia”.

En relación con la discusión norteamericana sobre polarización, podemos esbozar algunas consideraciones sobre la necesidad de analizar la polarización en contexto. Coincidimos con Baldassarri y Bearman (2007) en que hay algunos temas que son “tópicos disparadores” (*takeoff issues*) de la polarización en las mismas situaciones de interacción donde otros temas no polarizan. Esto nos alejaría en parte de la idea de polarización afectiva, al menos en las coyunturas de interacción como las estudiadas, en la medida que no se generan rechazos personales o enfrentamientos totales con quienes se polariza en algún tema: en los grupos podían pasar de la alta oposición en un tema a acordar en otros. Pero vale la pena centrarse en las dos temáticas polarizadas, corrupción y lo que podríamos llamar actitudes punitivas, esto es la propensión a favorecer castigos más duros a quienes delinquen, en este caso expresado en afirmaciones como no considerar víctima o hasta una celebración del asesinato de un presunto delincuente en una de las noticias visualizadas. En cuanto a lo primero, los estudios muestran que hay un amplio consenso en el rechazo a la corrupción (datos del 2019 evidencian que el 93 % de los casos de Argentina consideraban que la corrupción del gobierno es un problema muy importante) (Transparency International, 2019), lo que genera la polarización es a quién se responsabiliza sobre la misma. No habría entonces evidencias de una diferencia en los valores sino en la atribución de responsabilidad, lo que la sociología de los problemas públicos llamaría la “responsabilidad o propiedad política” del tema. En relación con las actitudes punitivas, los estudios nacionales que reconstruyen las actitudes punitivas desde la transición democrática (Kessler, 2009; Otamendi, 2014) señalan la persistencia de tres grupos de una talla relativamente similar: un polo punitivo extremo, otro claramente democrático y un tercer grupo intermedio que no adhería a medidas punitivas tales como pena de muerte, podía acercarse a posiciones progresistas sobre, por ejemplo, el apoyo a políticas sociales para prevenir el delito; pero se caracterizaba por demandar una aplicación más estricta de la ley y rechazaba medidas como la liberación anticipada de población privada de su libertad. Otamendi

(2014) muestra que en algunas coyunturas (crímenes muy resonantes, conflicto con el campo en el 2008), el polo punitivo se acrecentaba temporalmente para luego volver a su talla habitual. Ahora bien, hasta donde permiten las evidencias de tales investigaciones, se puede suponer un importante solapamiento entre el polo más progresista y los votantes kirchneristas y el más punitivo con votantes de la oposición. Pero, de hecho, una parte de estos votantes adhieren a las posiciones intermedias. Podemos entonces decir que las actitudes punitivas tienen una dinámica propia, que anteceden a la polarización del período kirchnerista, que los picos de polarización son muy sensibles al contexto político y a los “tópicos disparadores” precisos (por ejemplo, el apoyo a la pena de muerte no excede el 35-45 % según los estudios de Otamendi, a los linchamientos a presuntos delincuentes producidos en 2014 lo apoyaba el 28%<sup>11</sup>, pero otro indicador de cierta punitividad, como el rechazo al proyecto de liberación anticipada de presos en el período Covid 19, trepó al 82%<sup>12</sup>). Por ello es preciso analizar en cada coyuntura qué tópicos suscitan polarización y vincularlo a la dinámica política del momento. Es preciso entenderlo como un proceso endógeno, producto de oportunidades políticas, lógicas de interacción y cierto grado de contingencia, como muestran Baldassarri y Bearman en el trabajo citado, más que considerarlo de antemano como la expresión evidente de características o creencias féreas de los individuos o grupos.

Volviendo a la situación de la divergencia y el distanciamiento reflexivo de los medios, un interrogante es si hay algún tipo de disposición del orden de la psicología política para explicar esta situación de distanciamiento. En general, la literatura anglosajona ha analizado diferencias cognitivas y emocionales entre conservadores y liberales. En un artículo acerca de por qué los conservadores son más felices que los liberales, Napier y Jost (2008) señalan que los liberales tienden a disfrutar de reflexiones extendidas y de este modo prolongan la clausura cognitiva, mientras que los conservadores suelen preferir respuestas relativamente simples, nada ambiguas sobre las cuestiones de la vida. Y por estas razones, los liberales podrían encontrarse menos satisfechos con la situación, debido al efecto deletéreo de la rumiación y la introspección. En dichos casos, entonces, se podría esperar que las diferencias ideológicas en la necesidad de cognición contribuiría a explicar la bre-

<sup>11</sup> Ver [telam.com.ar](https://www.telam.com.ar/notas/201404/57922-una-encuesta-revela-que-la-mayoria-de-la-poblacion-rechaza-las-golpizas-a-presuntos-delincuentes.html), “Una encuesta revela que la mayoría de la población rechaza las golpizas a presuntos delincuentes”, 4 de abril de 2014. Disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/201404/57922-una-encuesta-revela-que-la-mayoria-de-la-poblacion-rechaza-las-golpizas-a-presuntos-delincuentes.html>

<sup>12</sup> Ver [infobae.com](https://www.infobae.com/politica/2020/05/01/masivo-rechazo-el-82-de-la-ciudadania-esta-en-desacuerdo-con-la-liberacion-de-presos/), “Masivo rechazo: según una encuesta, el 82% de la ciudadanía está en desacuerdo con la liberación de presos”, 1 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.infobae.com/politica/2020/05/01/masivo-rechazo-el-82-de-la-ciudadania-esta-en-desacuerdo-con-la-liberacion-de-presos/>.

cha en el bienestar subjetivo. La situación de los divergentes pareciera un tanto distinta. Ciertamente se alejan de la clausura cognitiva de los conservadores, aunque no siempre están interesados en desplegar grandes disquisiciones. De todos modos, tienen una predisposición a la apertura cognitiva, más allá de que no siempre la emprendan activamente. En cuanto a su rol activo de disminuir la polarización en las interacciones, hemos visto que en ciertas situaciones eran introvertidos, y los más extrovertidos solían expresar dudas, plantear la necesidad de escuchar otras versiones y sobre todo sostener que nada que provenga de un medio abiertamente polarizado o partisano, puede ser “*toda la realidad*”. Sin duda son aliados para mitigar la polarización, los más activos se oponían activamente a las miradas unilaterales, intentaban establecer matices, podían evitar el odio o la descalificación del otro, ya que no estaban inmersos en situaciones de polarización afectiva. Esto también llevaba a que, en la interacción, el resto de los participantes, al no poder ubicarlos en el polo contrario, también eran más propensos a escucharlos, a tomar en cuenta su posición y a no enojarse como lo harían con alguien muy polarizado.

Para concluir, el interrogante político nodal es si, más allá de nuestro estudio, los divergentes tienen un rol de atenuadores de la polarización en sus contextos específicos -familias, trabajo, grupos sociales varios- cuando se producen controversias que tienden a la polarización: ¿acercan posiciones, disminuyen los juicios estereotipados de cada grupo y/o facilitan el debate abierto? No podemos por ahora dar una respuesta taxativa y sin duda debe ser retomado por nuevos estudios, pero la reconocida teoría de la “*influencia minoritaria*” (Moscovici, 1985) encuentra que un pequeño grupo puede generar en los otros pensar más creativamente, y/o abrirse a un debate más abierto, un proceso que se ha llamado, justamente, pensamiento divergente (Baer, 2014). Intentamos dar un primer intento de respuesta por medio de la tipología de divergentes que desarrollamos. Encontramos algunas claves de cómo puede atenuarse o intervenir en controversias que tienden a polarizarse. En primer lugar, quitando gravedad a la polarización en una situación concreta, mostrando que es un proceso dinámico que puede ser mitigado mediante la incorporación de nueva información y sin impugnar posiciones en forma tajante. También contribuye a entender la polarización mediática como parte del pluralismo informativo como hacían algunos divergentes y así se recontextualiza el fenómeno con una valoración menos negativa o grave que la idea de polarización connotaría. De este modo, se trabajaría al mismo tiempo sobre la polarización afectiva y la polarización ideológica, contribuyendo a la recuperación de un espacio público más amable con los diferendos y conflictos consustanciales a la vida democrática.

## ANEXO 1: METODOLOGÍA

A continuación, se detallan los distintos pasos para el cálculo del score de polarización.

### 1. Generación del modelo

Para cuantificar computacionalmente la polarización utilizamos un modelo de procesamiento del lenguaje natural generado mediante Fasttext (Bojanowsky, 2017). Fasttext es una herramienta liberada por el equipo de Facebook Research que brinda funcionalidades para el aprendizaje eficiente de representaciones de palabras y clasificación de texto. Esta herramienta permite crear modelos de forma sumamente rápida logrando además las mejores performances entre las del estado del arte. Para este trabajo utilizamos Fasttext para entrenar un modelo que clasifique tweets como oficialistas u opositores en base al texto de los mismos. Los datos de entrenamiento los obtuvimos mediante la API de Tíwtter que permite descargar tweets en base a ciertos criterios de búsqueda. Nuestra búsqueda estuvo centrada en las menciones a la cuenta @mauriciomacri desde el 1 de septiembre hasta el 30 de octubre de 2019, recolectando un total de 4.203.224 de tweets.

Para entrenar el modelo de clasificación es necesario que para cada tweet esté especificado si es oficialista u opositor. Para determinar esto construimos el grafo de retweet de cada día, donde cada usuario que emitió un tweet está representado por un nodo y hay un eje que va del nodo  $a$  al nodo  $b$  si  $a$  retwitteó a  $b$ . Los retweets generalmente indican *endorsement* (Bessi et al., 2014): los usuarios que retwitean señalan el respaldo de la opinión expresada en el tweet original al propagarlo aún más. Los retweets no están limitados a ocurrir sólo entre usuarios que están conectados (es decir, que se siguen), los usuarios pueden retwitear publicaciones generadas por cualquier otro usuario. Como muchos otros trabajos en la literatura (Calvo, 2015; Bild, 2015; Kupavskii et al., 2012; Feng y Wang, 2013; Stewart, 2018; Morales et al., 2015), establecemos que se necesita un retweet entre un par de usuarios para definir un eje entre ellos.

Luego identificamos las comunidades resultantes en el grafo generado. Para esto utilizamos *Louvain* (Blondel, 2008), uno de los algoritmos más populares para la detección de clusters en grafos que además tiene muy buena performance computacional y espacial. Por último, tomamos todos los tweets emitidos por los usuarios de las dos comunidades más grandes devueltas por *Louvain* y los normalizamos pasando su codificación a ASCII minúscula y

removiendo los links, menciones, signos de puntuación y caracteres de control. Posteriormente agrupamos todos los tweets de un mismo usuario en una sola cadena de texto y le asignamos la etiqueta *C1* o *C2* basándonos en la comunidad de pertenencia. Donde *C1* es la comunidad oficialista y *C2* la opositora. Esto lo identificamos en base a las principales autoridades y hubs de las mismas (al igual que en Calvo, 2015), los cuales suelen ser políticos referentes de cada espacio, como por ejemplo Macri (en ese momento) del espacio (ahora) opositor o Alberto Fernández de la comunidad contraria. Finalmente utilizamos estos datos como set de entrenamiento de nuestro modelo.

Para definir los valores de los hiper parámetros al entrenar nuestro modelo, utilizamos los resultados de Yang et al. (2018), donde se encuentran los mejores hiper parámetros para entrenar modelos utilizando Fasttext y datos de Twitter. Además, para darle mayor robustez al modelo, y ya que nuestras discusiones son en español, utilizamos una red pre entrenada sobre Wikipedia en español. La misma la descargamos del listado de redes pre entrenadas publicadas en la página oficial de Fasttext.

## 2. Estimación de los *embeddings*

Una vez entrenado el modelo, lo utilizamos para mapear cada intervención (desgrabada) de los participantes del *grupo focal* a espacios vectoriales. Para este experimento usamos los grupos focales hechos en CABA, que es el público que más se parece al usado para entrenar el modelo, dado que los usuarios de Twitter son sobre todo de niveles educativos medios o altos, un *proxy* de clase media. Finalmente separamos las intervenciones según los 4 tópicos trabajados: Consumo de medios, Inseguridad, Femicidios y Corrupción, y mapeamos los textos de cada uno de ellos a los correspondientes *embeddings* de 300 dimensiones calculados por Fasttext.

## 3. Cálculo del score

Según la hipótesis de nuestro modelo, si estamos ante una conversación polarizada, tendremos dos grandes grupos representando las principales posturas que a su vez tendrán semánticas muy distintas (o completamente opuestas). Si esto sucede, tendríamos a nuestros *embeddings* agrupados principalmente en dos zonas distintas de nuestro espacio vectorial.

Por lo tanto, lo primero que haremos es identificar estos dos clusters mediante el algoritmo de clusterización Agglomerative Clustering (Anderberg, 2014). Este método nos permite agrupar todos los *embeddings*

en dos conjuntos disjuntos de forma rápida y eficiente. Luego calculamos el centroide de cada cluster mediante el siguiente cálculo:

Dado  $x_i$  (encoding de una intervención) y su cluster  $y \in \{1,2\}$ , definimos su centroide  $C_j$  como:

$$c_j = \frac{1}{|C_j|} \sum_{i:y_i=j} x_i$$

Ecuación 1: Cálculo de los centroides

También definimos  $D_j$  como la suma de distancias entre los *embeddings* y sus centroides de esta manera:

$$D_j = \sum_{i:y_i=j} \text{dist}(x_i, c_j)$$

Ecuación 2: Distancia de los *embeddings* a sus centroides

Análogamente,  $D_{tot}$  es la suma de distancias entre todos los *embeddings* y el centroide global.  $Dist$  es el cálculo de la distancia de Mahalanobis (De Maesschalck et al., 2000). La distancia de Mahalanobis es particularmente útil cuando el espacio de los vectores no es interpretable y no es homogéneo, tiene en cuenta también las correlaciones del conjunto de datos y se reduce a la distancia euclidiana si la matriz de covarianza es la identidad.

Finalmente definimos el score de controversia como:

$$r = \frac{D_1 + D_2}{D_{tot}}$$

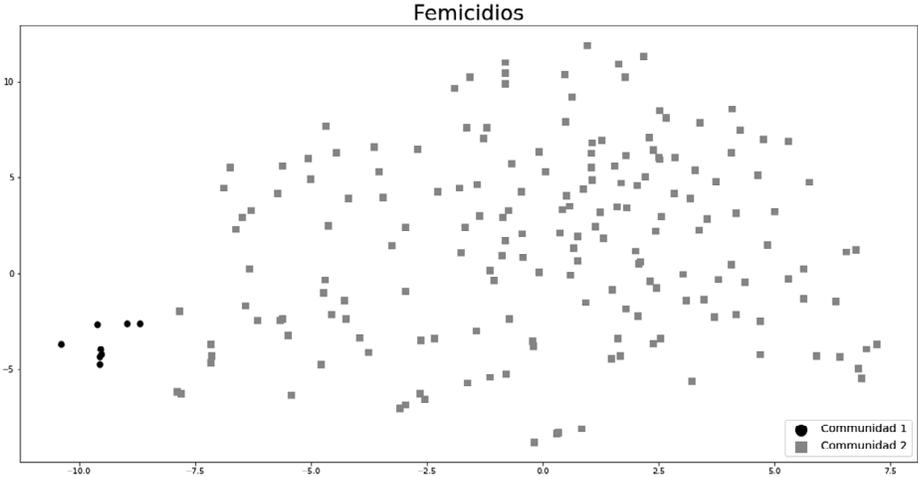
Ecuación 3: Score final

Este representa la distancia de los *embeddings* a sus centroides respecto de la distancia al centroide principal. Esperamos que, si el grupo es una sola nube de puntos, este valor debería estar cerca de 1 ya que los dos centroides están cerca uno del otro y cerca del centroide global. Por el contrario, si los *embeddings* dividen con éxito el conjunto de datos en dos grupos claramente separados, sus centroides estarán muy separados y el valor de  $r$  será más cercano a 0.

Para tener una mejor interpretación del cálculo de los scores de polarización, decidimos analizar los *embeddings* de las intervenciones de cada tópico producidos por nuestro modelo. Para esto optamos por visualizarlos a través de una reducción dimensional mediante t-SNE (Maaten & Hinton,

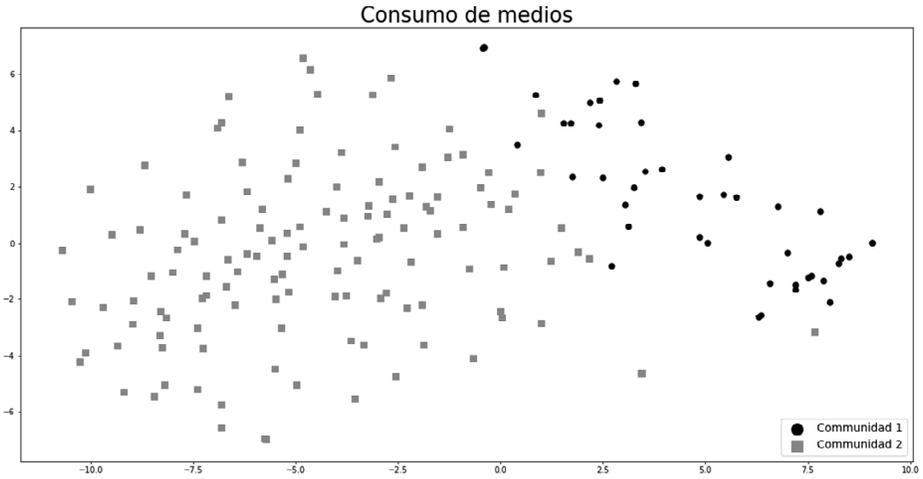
2008). t-SNE (t-distributed stochastic neighbor *embedding*) es un algoritmo de aprendizaje automático para visualización de datos. En los siguientes gráficos podemos ver los *embeddings* reducidos a 2 dimensiones mediante t-SNE de cada tópico. Cada *embedding* representa la intervención (desgrabada) de cada participante durante la discusión del tópico y está coloreado según la comunidad de pertenencia detectada.

**GRÁFICO 2**  
*Embeddings* de las intervenciones sobre femicidios



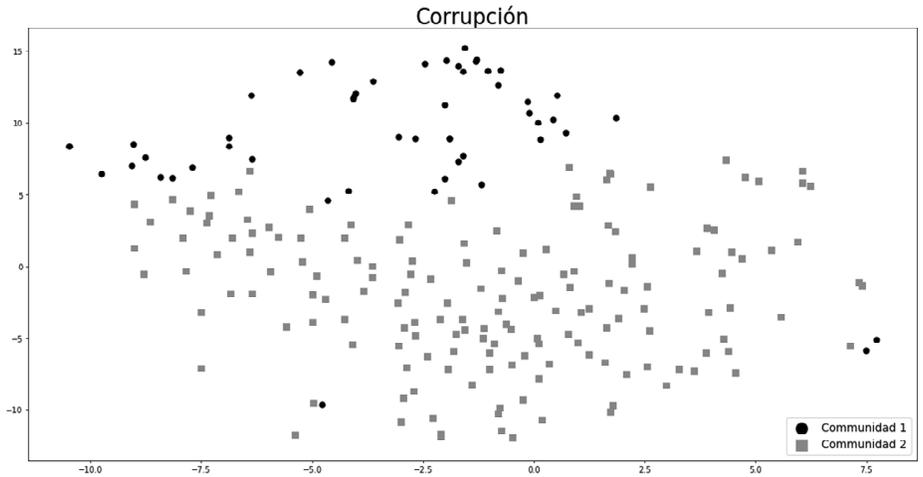
### GRÁFICO 3

*Embeddings* de las intervenciones sobre consumo de medios

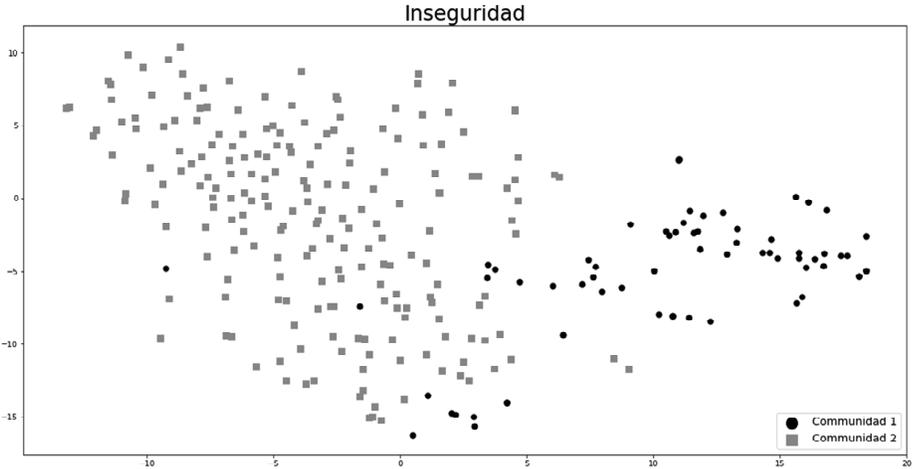


### GRÁFICO 4

*Embeddings* de las intervenciones sobre corrupción



**GRÁFICO 5**  
*Embeddings* de las intervenciones sobre inseguridad



Puede observarse que para los casos de Inseguridad, Corrupción y Consumo de medios, si bien una comunidad es mayoritaria con respecto a la otra, ambas tienen una cantidad significativa de puntos. Sin embargo, en el caso de Femicidios tan sólo 8 puntos corresponden a la Comunidad 2, mientras que las 180 intervenciones restantes pertenecen a la Comunidad 1. Este gran desbalance de magnitudes entre los tamaños de las comunidades es uno de los factores que influyen en un score menos polarizado ya que  $D1$  (ver Ecuación 3) será muy similar a  $D_{tot}$  debido a que se calculó casi con la misma cantidad de *embeddings*, por lo tanto  $r$  tendrá un valor mayor. Esta relación, además, va de la mano con la noción de que para que haya controversia en el debate ambos polos deben tener un tamaño significativo, de lo contrario no sería polarización lo que sucede sino el desacuerdo de un pequeño grupo y una gran mayoría con la misma posición.

## Referencias bibliográficas

- Abramowitz, A. I. y Saunders, K. L. (2008). Is Polarization a Myth?. *The Journal of Politics*, 70(2): 542-555.
- Akoglu, L. (2014). "Quantifying political polarity based on bipartite opinion networks", *Eighth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media*, 1 al 4 de junio, Michigan, Estados Unidos. Publicada por The AAAI Press, California: Estados Unidos.
- Alonso, A. (2017). A politica nas ruas: Protestos em São Paulo de Dilma a Temer 1 *Novos Estudos*, 49, 49-58.
- Anderberg, M. R. (2014). *Cluster analysis for applications: probability and mathematical statistics: a series of monographs and textbooks* (Vol. 19). New York: Academic press.
- Arboleda, L. (2008). El grupo de discusión como aproximación metodológica en investigaciones cualitativas *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 26(1), enero-junio, 69-77.
- Baer, J. (2014). *Creativity and divergent thinking: A task-specific approach*. New York: Psychology Press.
- Baldassarri, D. y Bearman, P. (2007). Dynamics of political polarization. *American sociological review*, 72,(5), 784-811.
- Bessi, A., Caldarelli, G., Del Vicario, M., Scala, A., y Quattrociocchi, W. (2014). "Social determinants of content selection in the age of (mis) information". *International Conference on Social Informatics* (pp. 259-268). Suiza: Springer.
- Bild, D. R., Liu, Y., Dick, R. P., Mao, Z. M., y Wallach, D. S. (2015). Aggregate characterization of user behavior in twitter and analysis of the retweet graph. *ACM Transactions on Internet Technology (TOIT)*, 15(1), 1-24.
- Blondel, V. D., Guillaume, J. L., Lambiotte, R., y Lefebvre, E. (2008). Fast unfolding of communities in large networks. *Journal of statistical mechanics: theory and experiment*, 2008 (10), P10008.
- Bloor, M., Frankland, J., Thomas, M. y Stewart, K. (2000). *Focus Groups in Social Research (Introducing Qualitative Methods Series)*. Londres: SAGE Publications.
- Blumer, Herbert (1968). *Symbolic Interactionism. Perspective and Method*. Englewood Cliffs: Prentices Hall.
- Bojanowski, P., Grave, E., Joulin, A., & Mikolov, T. (2017). Enriching word vectors with subword information. *Transactions of the Association for Computational Linguistics*, 5, 135-146.
- Calvo, E. y Aruguete, N. (2020). *Fake News, trolls y otros encantos. Cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Calvo, E. (2015). *Anatomía política de Twitter en Argentina. Tuiteando# Nisman*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Conover, M. D., Ratkiewicz, J., Francisco, M., Gonçalves, B., Menczer, F., y Flammini, A. (2011) Political polarization on twitter. *Fifth international AAAI conference on*

Gabriel Kessler, Brenda Focas, Juan Manuel Ortíz de Zárate y Esteban Feuerstein

*weblogs and social media*. 17 al 21 de julio, Barcelona, España. Publicada por The AAAI Press, California: Estados Unidos.

Crompton, R. (2008). *Class and stratification*. Londres: Polity.

Dandekar, P., Goel, A., y Lee, D. T. (2013). Biased assimilation, homophily, and the dynamics of polarization. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(15), 5791-5796.

Davison, W.P. (1983) The Third-person Effect in Communication *Public Opinion Quarterly* 47, 1-15.

De Maesschalck, R., Jouan-Rimbaud, D., y Massart, D. L. (2000). The mahalanobis distance. *Chemometrics and intelligent laboratory systems*, 50(1), 1-18.

DiMaggio, P.; Evans, J. y Bryson, B. (1996). Have American Social Attitudes Become More Polarized? *The American Journal of Sociology*, 102(3), 690-755.

Dubois, E. y Blank, G. (2018) The echo chamber is overstated: the moderating effect of political interest and diverse media. *Journal of Information, Communication & Society*. 21(5).

Evans, J. H. (2003). Have American's Attitudes Become More Polarized? —An Update. *Social Science Quarterly*, 84(1), 71-90.

Feldmann, A. E. (2019) “Colombia’s Polarizing Peace Efforts”, En Carothers, T. y O’Donohue, A. *Democracies divided: the global challenge of political polarization*. Washington: Brookings Institution Press.

Feng, W., y Wang, J. (2013). “Retweet or not? Personalized tweet re-ranking”. *Proceedings of the sixth ACM international conference on Web search and data mining* (pp. 577-586). Nueva York: Estados Unidos.

Fiorina, M. P., y Abrams, S. J. (2008). Political Polarization in the American Public. *Annual Review of Political Science*, 11: 563-588.

Fiorina, Morris P., with Abrams, J.S. y Pope, J.C. (2006). *Culture War? The Myth of a Polarized America*. New York: Pearson Longman.

Focas, B. (2020). *El delito y sus públicos. Inseguridad, medios y polarización*, Buenos Aires: Unsam Edita.

Fonseca, K. y Sandoval, C. (2006) “Medios de comunicación e (in)seguridad ciudadana en Costa Rica” Costa Rica: Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Costa Rica. Recuperado de <https://repositorio.iis.ucr.ac.cr/bitstream/handle/123456789/236/Medios%20de%20comunicaci%C3%B3n%20e%20inseguridad%20ciudadana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

García-Guadilla, M.P. y Mallen, A. (2019). Polarization, Participatory Democracy, and Democratic Erosion in Venezuela’s Twenty-First Century Socialism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), 62-77.

Garimella, K., Morales, G. D. F., Gionis, A., y Mathioudakis, M. (2018). Quantifying controversy on social media. *ACM Transactions on Social Computing*, 1(1), 1-27.

- Grčar, M., Cherepnalkoski, D., Mozetič, I., y Novak, P. K. (2017). Stance and influence of Twitter users regarding the Brexit referendum. *Computational social networks*, 4(1), 6.
- Guerra, P. C., Meira Jr, W., Cardie, C., y Kleinberg, R. (2013). A measure of polarization on social media networks based on community boundaries. *Seventh International AAAI Conference on Weblogs and Social Media*. 8 al 11 de julio, Massachussets, Estados Unidos. Publicada por The AAAI Press, California: Estados Unidos.
- Iyengar, S. y Hahn, K. S. (2009). Red Media, Blue Media: Evidence of Ideological Selectivity in Media Use. *Journal of Communication*, 59: 19-39.
- Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N. y Westwood, J. (2019). “The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States”. *Annual Review of Political Science*, 22: 129-146.
- Jensen, K. y Rosengren, K. (1997). “Cinco tradiciones en busca del público”. En Dayan, D. (Coord.), *En busca del público. Recepción, televisión, medios*. Barcelona: Gedisa Editorial
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de Inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kessler, G. y Vommaro, G. (2018) “La era de las sensibilidades autoritarias”. *Revista Anfibia*. Disponible en <http://revistaanfibia.com/ensayo/la-era-de-las-sensibilidades-autoritarias/>
- Kumar, S., Hamilton, W. L., Leskovec, J., y Jurafsky, D. (2018). “Community interaction and conflict on the web”. *Proceedings of the 2018 World Wide Web Conference* (pp. 933-943). 23 al 27 de abril, Lyon: Francia.
- Kupavskii, A., Ostroumova, L., Umnov, A., Usachev, S., Serdyukov, P., Gusev, G., y Kustarev, A. (2012). “Prediction of retweet cascade size over time”. *Proceedings of the 21st ACM international conference on Information and knowledge management* (pp. 2335-2338). Nueva York: Estados Unidos.
- Lelkes, Y., Sood, G. y Iyengar, S. (2017). The hostile audience: The effect of access to broadband internet on partisan affect. *American Journal of Political Science*, 61(1): 5-20.
- Levendusky, M., y Malhotra, N. (2016). Does media coverage of partisan polarization affect political attitudes?, *Political Communication*, 33(2): 283-301.
- Lupu, N.; Oliveros, V. y Schiumerini, L. (2020). “El pulso de la democracia en Argentina y la región: datos de LAPOP y APES 2019”. Simposio llevado a cabo denle el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, 23 de julio.
- Lupu, N.; Ramírez Bustamante, M. V. y Zechmeister, E. J. (2020). Social Media Disruption: Messaging Mistrust in Latin America. *Journal of Democracy*, 31(3), 160-171.
- Maaten, L. V. D., y Hinton, G. (2008). Visualizing data using t-SNE, *Journal of machine learning research*, 9(Nov.), 2579-2605.

- Mason, L. (2015). 'I Disrespectfully Agree': The Differential Effects of Partisan Sorting on Social and Issue Polarization. *American Journal of Political Science*, 59(1): 128-145.
- Maxwell, J. (2010). Using Numbers in Qualitative Research. *Qualitative Inquiry*, 16(6), 475-482
- Mitchelstein, E., y Boczkowski, P. J. (2018). Juventud, estatus y conexiones. Explicación del consumo incidental de noticias en redes sociales. *Revista mexicana de opinión pública*, (24), 131-145.
- Morales, A. J., Borondo, J., Losada, J. C., y Benito, R. M. (2015). Measuring political polarization: Twitter shows the two sides of Venezuela. *Chaos: An Interdisciplinary Journal of Nonlinear Science*, 25(3), 033114.
- Moreno, M. (17 de abril de 2017). ¿Cuánto mide la 'ancha avenida del medio' a la que apuesta Sergio Massa para las elecciones 2017? La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/sergio-massa-nid2011565/>.
- Moscovici, S. (1985). "Social influence and conformity". En G. Lindzey and Aronson, E., *Handbook of social psychology* (pp. 347-412). New York: Random House.
- Napier, J. & Jost, J. (2008) Why Are Conservatives Happier than Liberals? *Psychological Science*, 19(6), 565-572.
- O'Sullivan, T.; Hartley, J.; Saunders, D.; Montgomery y M.; Fiske, J. (1997). *Conceptos claves en comunicación y estudios culturales*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Origilia, G. (6 de mayo de 2016). Femicidio. Horror en Córdoba: hallan muerta a la fisioterapeuta que estaba desaparecida. La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/horror-en-cordoba-hallan-muerta-a-la-fisioterapeuta-que-estaba-desaparecida-nid1895965/>.
- Ortellado, P., Solano, E., y Moretto, M. (2016). "Uma sociedade polarizada" en Jinkins, I., Doria, K. & Cleto, M., *Por qué gritamos golpe*. Sao Paulo: Bon Tempo.
- Ortiz de Zarate, J. M., Di Giovanni, M., Feuerstein, E. y Brasmbilla, M. (2020). *Measuring controversy in Social Networks through NLP*, Inédito.
- Ortiz de Zarate, J. M., y Feuerstein, E. (2020). Vocabulary-based Method for Quantifying Controversy in Social Media. Aceptado para su publicación por la *International Conference on Computational Science 2020*, 2 al 5 de junio, Amsterdam: Países Bajos.
- Otamendi, A. (2014). ¿Demandas de seguridad o demandas de "mano dura"? El "consenso punitivo" en cuestión en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010). *Hologramática*, 21(7), 155-174.
- Shapiro, R y Page, B. (1992). *The rational public: fifty years of trends in Americans' policy preferences*. Chicago: University of Chicago Press.
- Salinas, L. (2013). *¿Quién es Lázaro Báez?* Buenos Aires: Planeta.
- Stewart, L. G., Arif, A., y Starbird, K. (2018). "Examining trolls and polarization with a retweet network". Paper presentado en. *ACM WSDM, workshop on misinformation and misbehavior mining on the web*. Disponible en [http://snap.stanford.edu/mis2/files/MIS2\\_paper\\_21.pdf](http://snap.stanford.edu/mis2/files/MIS2_paper_21.pdf).

- Transparency International (2019) *Global Corruption Barometer Latin American & The Caribbean 2019. Citizens' Views and Experiences of Corruption*. Berlin: Transparency International. Disponible en <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019>
- Yang, X., Macdonald, C., y Ounis, I. (2018). Using word *embeddings* in twitter election classification. *Information Retrieval Journal*, 21(2-3), 183-207.
- Zachary, W. W. (1977). An information flow model for conflict and fission in small groups. *Journal of anthropological research*, 33(4), 452-473.

**Palabras clave:**

Polarización — Divergentes — Medios de Comunicación — Delito — Distancia reflexiva

**KeyWords:**

Polarization — Divergent — Media — Crime — Reflexive Distance

**Abstract:**

The article aims to contribute to the debate on political polarization in Latin America, discussing the idea of the division of the whole society into two poles. We present the «divergent», individuals who, in contexts of interaction in which polarized controversies are generated, adopt positions of both communities. It is an exploratory study based on a mixed methodology: focus groups on crime in Buenos Aires and computational analysis of semantic polarization. Using a mixed methodology that integrates qualitative analysis and the application of a method to detect semantic polarization between Community 1 (Kirchneristas or Pro-Government on May 2020) and a Community 2 (Opponents) focuses on the «divergent». The main feature in common among the divergent is the «reflexive distance» from the media. This distance can be adopted in different ways such as a) moderate skepticism. b) appreciation of objectivity against polarization, c) positive consideration of polarization as pluralism and/or d) a disinterest in public affairs. By adopting this reflective distance, the divergent elaborates a third position, taking content from both communities. The article shows that the «third position» is more one of attitude towards the media than the building of a third differentiated political narrative.

# La guerra que no tuvo fin: la comunicación del gobierno de Cambiemos\*

*The endless war: Cambiemos' government communication*

LUCÍA VINCENT\*\*

Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

lvincent@unsam.edu.ar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.A4>

*El gobierno de Cambiemos en Argentina (2015-2019) desplegó una estrategia de comunicación adaptada a la lógica de los principales medios, que supuso un contraste con el modelo de comunicación controlada de los gobiernos kirchneristas. Sin embargo, la novedosa utilización de las redes sociales implicó una búsqueda por el control de la comunicación, la instalación de temas en la agenda, la elección de los mensajes, las plataformas y los públicos, al tiempo que incluyó una elusión de los medios tradicionales, en especial, de los opositores. Esta estrategia comunicacional, lejos de apaciguar la polarización política y mediática, la mantuvo. Para comprobar esta hipótesis, este artículo se basa en discursos presidenciales, publicaciones periodísticas, medidas de gobierno sobre radiodifusión y seguimiento de redes sociales. A través del estudio de este caso, el artículo busca contribuir a las investigaciones sobre la relación entre los gobiernos y los medios y su impacto para la democracia.*

## Introducción<sup>1</sup>

El gobierno de Cambiemos en Argentina comenzó en 2015 con la promesa de que finalizaría el conflicto entre el gobierno y los medios de comunicación, en contraste con el periodo anterior. “Hoy se termina la guerra contra el periodismo y comienza una política pública de comunicaciones del siglo XXI», dijo el jefe de Gabinete, Marcos Peña, en una conferencia de

---

\* Artículo recibido el 30 de abril de 2020 y aceptado para su publicación el 15 de octubre de 2020.

\*\* La autora agradece el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios a una versión preliminar de este artículo que recibí de las y los colegas que participaron de las Jornadas sobre “Medios y política en tiempos de polarización”, organizadas por Gabriel Vommaro e Ivan Schulliaquer el 9 y 10 de septiembre de 2019(en la UNSAM).

prensa el 31 de diciembre de 2015, al anunciar cambios en la ley de medios a través de un decreto. Si el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner había desplegado un conflicto explícito y polarizante con el poder mediático, Cambiemos llegaba generando la ilusión de que comenzaría el fin de la guerra del gobierno contra los medios.

Frente a esta promesa, ¿cuál fue el modelo de comunicación gubernamental de Cambiemos y qué diferencias y semejanzas tuvo con otros modelos? Para responder a esta pregunta, propongo dos modelos teóricos de comunicación gubernamental: por un lado, el “modelo de comunicación adaptada”, que caracteriza a gobiernos que adoptan medidas favorables a los principales medios y manifiestan una concepción liberal del rol del periodismo como fiscalizador de los actos de gobierno. Por el otro, el “modelo de comunicación controlada”, propio de aquellos gobiernos que enfrentan al poder mediático y desconocen o rechazan su rol de control. Estos modelos están asociados a prácticas y discursos que los definen y que permiten ubicar las estrategias de comunicación, en función del grado con el cual responden a estas caracterizaciones.

El argumento que sostengo es que el gobierno de Cambiemos (2015-2019) llevó adelante un “modelo de comunicación adaptada”, resignificado con la incorporación de los nuevos medios digitales, como la estrategia central de la política de comunicación gubernamental. Esta política híbrida le permitió, por un lado, diferenciarse del gobierno precedente, el de Cristina Fernández de Kirchner, que desplegó un “modelo de comunicación controlada” y que mantuvo un fuerte conflicto con los grandes medios considerados opositores (Kitzberger, 2012; Vincent, 2017; De Diego y Fernández, 2019). Por el otro, al incorporar la utilización de las redes sociales como el medio privilegiado de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, supuso una búsqueda por el control de la comunicación, la instalación de temas en la agenda, la elección de los mensajes, las plataformas y los públicos, al tiempo que incluyó una elusión en general de los medios tradicionales y un castigo en particular a los medios opositores. En esta dimensión, se acercó al “modelo de comunicación controlada”, asemejándose al gobierno anterior.

La metodología que sigo en este artículo, supone la formulación del marco teórico-analítico en donde presento las características conceptuales de los modelos de comunicación gubernamental y sus momentos de despliegue en la historia reciente de Argentina. Luego, expongo el caso de la política de comunicación del gobierno de Cambiemos, a la luz de ese andamiaje conceptual: primero, realizo un análisis de contenido de los discursos presidenciales en relación con la comunicación en general y con el rol de los medios masivos en particular, con el objetivo de desentrañar la concepción del gobierno sobre la comunicación y sus consecuencias políticas. Segundo, presento las medi-

das del gobierno en relación con la comunicación y las políticas de radiodifusión, para determinar su orientación y alcance. Tercero, analizo las prácticas del gobierno para comunicarse con la ciudadanía y, en particular, la utilización de las redes sociales como estrategia principal de comunicación.

Como fuentes utilizo los discursos presidenciales, desde el 10 de diciembre de 2015 hasta el 10 de diciembre de 2019. Del total de 665 discursos que pronunció Mauricio Macri durante su gobierno, se seleccionaron aquellos -41- en los cuales hizo mención tanto al rol de los medios como a las estrategias de comunicación del gobierno<sup>2</sup>. A partir de fuentes secundarias sobre el periodo y de un archivo de prensa, extraigo cuáles fueron las principales medidas del gobierno en relación con la política de radiodifusión. Para el análisis de la relación del gobierno con los medios tradicionales, sigo las publicaciones día por día, durante todo el periodo de gobierno, de tres diarios de circulación nacional con distinta orientación editorial, *Clarín*, *La Nación* y *Página/12*, y la publicación oficial de entrevistas y conferencias realizadas desde la página web de la Casa Rosada. Para el análisis de redes sociales, hice un seguimiento de las cuentas oficiales de Twitter<sup>3</sup> y Facebook<sup>4</sup> durante todo el gobierno e incorporé resultados de investigaciones realizadas por especialistas en el tema.

Este artículo pretende ser una contribución a las investigaciones sobre la comunicación de los gobiernos y su relación con los medios, las transformaciones que supone la expansión de las redes sociales y sus consecuencias para la vida democrática. En este sentido, el estudio de este caso busca habilitar las posteriores comparaciones tanto con otros periodos en Argentina como con distintos casos del resto de América Latina y del mundo.

### **Los modelos de comunicación de los gobiernos: entre la adaptación y el control**

La propuesta teórica que planteo en este artículo es que, en los últimos treinta años, se pueden distinguir en el mundo, y en especial en América Latina, dos grandes modelos antagónicos de comunicación gubernamen-

---

<sup>2</sup> Los discursos presidenciales fueron extraídos de la página oficial de la Casa Rosada ([www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos](http://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos)), entre 2018 y 2019. Macri habló sobre la comunicación del gobierno en el 6% de la totalidad de los discursos durante su presidencia.

<sup>3</sup> Se analizó la cuenta oficial de Macri en Twitter desde el 10 de diciembre de 2015 al 31 de mayo de 2018. En ese periodo, la cuenta tenía 4.700.026 seguidores y realizó 1882 tweets, un promedio de 2 tuits por día (Datos propios a través de Twitonomy).

<sup>4</sup> Se analizó la cuenta presidencial de Facebook desde el 10 de diciembre de 2015 hasta el 10 de diciembre de 2019. Al finalizar el gobierno, la cuenta oficial de Macri en Facebook tenía 4.499.463 seguidores y 4.495.937 “fans” o “amigos”.

tal, que implican una serie de discursos y de prácticas en relación con la comunicación que, además, tienen consecuencias concretas para el vínculo entre los actores del sistema político y para la vida democrática en general<sup>5</sup>. Estos modelos están compuestos por una serie de características que responden a distintas tradiciones, tienen connotaciones ideológicas y suponen una concepción no sólo de la comunicación sino también de la política. Cada gobierno cuenta con un modelo de comunicación propio que evoluciona con el tiempo, condicionado por una serie de factores, y en el que la combinación de características se da según distintos “grados”. En los hechos, cada uno se aleja o se acerca más con respecto a los dos grandes modelos de comunicación gubernamental: el “modelo de comunicación adaptada” (MCA) y el “modelo de comunicación controlada” (MCC). El siguiente esquema resume las características de ambos modelos:

	<b>MCA</b>	<b>MCC</b>
<i>Discursos de los gobiernos sobre los medios</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasos discursos sobre el rol de los medios</li> <li>• No mediación entre el presidente y la ciudadanía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionamiento público a los medios</li> <li>• División entre medios amigos y enemigos</li> <li>• No mediación entre el presidente y la ciudadanía</li> </ul>
<i>Prácticas de los gobiernos sobre los medios</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias de comunicación desde los medios</li> <li>• Descentralización de la información</li> <li>• Desregulación y privatizaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias de comunicación directa</li> <li>• Control y centralización de la información</li> <li>• Regulación, legislación y creación de nuevos medios</li> </ul>

### *El modelo de comunicación adaptada*

En el último cuarto del siglo XX, en Estados Unidos y Europa se generalizó una crisis de los partidos políticos de masas y un debilitamiento de la democracia representativa, tal como había predominado en las décadas an-

<sup>5</sup> La división entre los “discursos” y las “prácticas” de ninguna manera supone, como dicen Verón y Sigal (2004: 15), que analizar los discursos implique solamente estudiar lo que los políticos “dicen” en oposición a lo que “hacen”, ya que son precisamente los discursos los que permiten identificar los mecanismos significantes que estructuran el comportamiento social, es decir, sólo a través de los discursos cobra sentido lo que los políticos hacen.

teriores. Esta crisis tuvo su impacto en las formas de hacer política y en las estrategias de comunicación de los gobiernos para mantener la adhesión de la ciudadanía. Durante la década del 90, se extendió entre los principales teóricos de la comunicación política, la noción de que los medios masivos se habían convertido en los principales intermediarios entre el sistema político y la ciudadanía, sustituyendo en cierta medida el papel tradicional de los partidos políticos y constituyendo lo que algunos llamaron una “democracia de audiencias” (Manin, 1997). Autores como Castells (1999), describían una realidad que había llegado para quedarse: una política atravesada por la lógica de los medios, en la que sólo los mensajes políticos adaptados a los códigos de la televisión serían los capaces de atraer la atención de los ciudadanos. Otros autores reforzaban visiones más apocalípticas: Ferry (1992) esgrimía que la política de las ideas estaba dando paso a las identificaciones irracionales y afectivas con líderes personalistas, mientras que Sartori (1998) alertaba sobre el surgimiento de la “videopolítica” en la que el poder de las imágenes imponía una lógica del entretenimiento y la puesta en escena sobre las antiguas prácticas políticas.

En América Latina, con la restauración de las democracias luego de las dictaduras, varios investigadores resaltaron cómo se había extendido en el continente una forma de hacer política signada por el poder de los medios (Verón, 1986; Landi, 1992; Sarlo, 1996), al tiempo que varios estudios desde la ciencia política proponían nociones como la de “democracia delegativa” de O’Donnell (1994): la concentración del poder en un presidente que contaba con la mayoría de los votos, acentuaba los rasgos de personalización de la política, con la utilización de la televisión como mecanismo para establecer una comunicación directa con la ciudadanía, evitando las instancias de mediación tradicionales.

En Argentina, durante el gobierno de Carlos Menem en la década del 90, los medios de comunicación, sobre todo la televisión, adquirieron un protagonismo central en la vida política, con un presidente que se adaptó a la lógica audiovisual y que utilizó a los medios como su forma privilegiada de contacto con la ciudadanía (Quevedo, 1999; Vincent, 2011). Hasta la llegada de Menem al poder, buena parte de la dirigencia política aún concebía a los medios como meros instrumentos de difusión de mensajes (Landi, 1992). Pero Menem comprendió que la televisión se había convertido en el lugar privilegiado de la política en un doble sentido: como escenario y como protagonista del proceso político. La adaptación de Menem a la lógica de la televisión, resultaba funcional a su objetivo de mostrar un vínculo aparentemente no mediado con la opinión pública, desconociendo las mediaciones tradicionales, como los partidos políticos, y en general, a todas las instituciones (Landi, 1992; Sarlo, 1996; Vommaro, 2008).

Este gobierno se caracterizó por las políticas de radiodifusión que tendieron a la privatización de medios y la consolidación de un sistema de medios concentrado e hipercomercial (Rossi, 2009, Becerra 2010). Las políticas de radiodifusión fuertemente privatistas, sin embargo, no le aseguraron al gobierno de Menem aliados mediáticos durante todo el periodo, sino que agigantaron el poder de esos medios concentrados. El presidente criticó públicamente a los periodistas que llevaban adelante investigaciones en su contra, a los cuales además les inició querrelas judiciales (Blanco y Germano, 2005). Sin embargo, las críticas a los medios no fueron un tema habitual de sus discursos, mientras que mantuvo un vínculo estrecho y cotidiano con los periodistas de todas las orientaciones políticas, a los que les respondía preguntas y les brindaba conferencias de prensa (Mochkofsky, 2011). Durante ese periodo, los medios ventilaron numerosos escándalos de corrupción, que monopolizaron las publicaciones de los diarios y los programas de televisión (Waisbord, 2000, Ruiz, 2008). Así, los medios comenzaron a cumplir un rol de control del poder político o de *accountability vertical* (O'Donnell, 2002), ocupando lugares propios de otros poderes, como la justicia.

El caso del menemismo en Argentina permite construir las características del “modelo de comunicación adaptada”, para establecer comparaciones con otros casos. Por un lado, en relación con los discursos de los gobiernos sobre los medios, son escasas o nulas las menciones sobre el rol de los medios de comunicación. Con una admisión tácita del poder que los medios alcanzaron en las prácticas políticas, el discurso gubernamental no nombra a los grandes medios ni los interpela, sino que pretende congraciarse para lograr su favor y, con él, el de la opinión pública. La utilización de los medios como estrategia de contacto directo, cumple el objetivo de la no mediación entre el presidente y la ciudadanía a través de los mecanismos tradicionales, como los partidos políticos o el Congreso. Mientras que el gobierno desconoce a otras instituciones mediadoras tradicionales, habilita a que los medios se transformen en los principales mediadores y, también, en los encargados de controlar al propio gobierno de acuerdo al modelo liberal de prensa.

Por otro lado, las prácticas de los gobiernos sobre los medios implican la participación activa del presidente como un actor más del escenario mediático (en programas de televisión, ofreciendo entrevistas y a través de conferencias de prensa), al tiempo en que se genera una descentralización de la información que no queda solo en manos del presidente. Por último, en cuanto a las políticas de radiodifusión, este modelo supone la desregulación del sistema de medios y las privatizaciones de medios públicos, como mecanismos para beneficiar a grupos de medios que, se espera, tengan reciprocidad

en los favores. La consecuencia de este modelo, es la de un gobierno que actúa según la lógica mediática, mientras que los grandes medios adquieren cada vez más poder, beneficiados, además, por las políticas de radiodifusión.

*El modelo de comunicación controlada*

Las prácticas de comunicación política de varios gobiernos del mundo sufrieron un vuelco con el comienzo del siglo XXI. En Estados Unidos, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 determinaron el surgimiento de nuevas estrategias comunicativas por parte del presidente George Bush, que se extendieron a otros países, como Inglaterra durante el periodo de Tony Blair. Algunos autores, como Panizza (2009), Eco (2010), Mazzoleni (2008) y Fabbrini (2009) comenzaron a utilizar la noción de “populismo” y de “populismo mediático”, para caracterizar las nuevas prácticas de los gobiernos en las que se proponía una lectura dicotómica de la realidad privilegiando la antinomia amigo-enemigo y ciertas prácticas de control de la comunicación y de los medios por parte de los mismos. La tendencia en varios países fue la de gobiernos que buscaron volver a controlar la política, limitando el gigantesco poder de los medios.

En América Latina, el fin de la década del neoliberalismo fue de la mano de profundas crisis y de la expansión de cuestionamientos hacia los medios como actores centrales y responsables de muchos de aquellos procesos. El comienzo del siglo XXI estuvo pautado por la expansión de gobiernos de nuevo signo en buena parte del continente latinoamericano, con el ascenso de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en 1998. Estos gobiernos de “izquierda” o “populistas” tuvieron, como uno de los focos centrales de sus estrategias políticas, una guerra declarada con los principales grupos de medios (Kitzberger, 2012 y 2014; Schuliaquer, 2014; Vincent, 2011 y 2017). Ante un patrón de inestabilidad presidencial en buena parte de América Latina, en el que los medios tuvieron un rol clave en la desestabilización de varios gobiernos (Pérez-Liñán, 2009), algunos de los nuevos presidentes latinoamericanos realizaron un aprendizaje por el cual comprendieron que, para lograr mantenerse en el poder, debían conformar un estilo de liderazgo que fuera capaz de controlar a los factores de poder externos, incluidos los medios de comunicación (Vincent, 2017).

Para caracterizar el nuevo vínculo entre gobiernos y medios en América Latina, Waisbord (2014) propuso que con el cambio de siglo se fueron extendiendo en el continente casos de “populismo mediático”: al igual que sus predecesores populistas (en referencia a los populismos clásicos de las

décadas del 40 y del 50), estos gobiernos del siglo XXI comenzaron a pergeñar proyectos para cambiar los aspectos centrales de los sistemas de medios, con el objetivo de limitar al sector privado y favorecer el poder mediático de los gobiernos. La visión populista sobre la relación ideal entre el periodismo y la democracia se basa, desde esta perspectiva, en una concepción binaria de la política, en la cual el mundo está dividido entre amigos y enemigos. A partir de una valoración crítica sobre el papel de los medios en la democracia, los gobiernos de izquierda comenzaron con estrategias de “activismo mediático” (Kitzberger 2012 y 2014), para desandar el camino de las reformas de mercado de los 90, que dejaron mapas de medios hiperconcentrados.

En Argentina, los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner llevaron adelante una política de comunicación que implicó, por un lado, determinados discursos presidenciales sobre el rol de los medios y, por el otro, prácticas de los gobiernos tendientes a controlar la comunicación con el objetivo de contrarrestar el poder de los medios como intermediarios entre el poder político y la sociedad (Vincent, 2011 y 2017; De Diego, 2014; Fernández, 2014). Durante sus gobiernos, tanto Néstor como Cristina Kirchner pretendieron quitarle a los medios de comunicación, el lugar simbólico de mediadores privilegiados entre el poder político y la opinión pública y buscaron deslegitimarlos en su papel de “cuarto poder” encargado de fiscalizar las acciones del gobierno. A través de sus discursos y con ciertas medidas en materia de radiodifusión, sobre todo durante el gobierno de Cristina Kirchner (Schuliaquer, 2014), el objetivo de estos gobiernos fue desacreditar a aquellos medios o periodistas que se autodefinían como “prensa independiente”, para devolverles el lugar histórico reservado a la prensa partidaria (Vincent, 2011; De Diego, 2014).

En sus discursos presidenciales, Néstor y Cristina Kirchner atacaron de manera explícita a los medios que consideraban opositores y pretendieron fijar la agenda de temas de interés público, mediante el control de la información que brindaba el gobierno y los tiempos de difusión. En relación con las políticas de radiodifusión, las medidas fueron ambiguas, ya que durante el mandato de Néstor Kirchner se benefició a los grandes medios (Becerra, 2010), mientras que durante el gobierno de Cristina Kirchner las políticas fueron definidas estratégicamente para limitar a los grandes grupos de medios, en especial, a través de la nueva ley de servicios audiovisuales aprobada en 2009, la creación de medios afines y la distribución de la publicidad oficial, con el objetivo de beneficiar a los medios cercanos al gobierno (Kitzberger, 2014; Schuliaquer, 2014).

Las estrategias desplegadas por el kirchnerismo en Argentina permiten caracterizar el “modelo de comunicación controlada”, con discursos que incluyen el cuestionamiento público a los medios, la división entre medios

amigos y enemigos y la pretensión de no mediación entre el presidente y la ciudadanía (Vincent, 2017). En tanto que las prácticas implican estrategias de comunicación directa (como los programas conducidos por el propio presidente, los actos por distintos lugares del país, las cadenas nacionales), el control o la centralización de la información en manos del presidente, y la regulación, legislación y creación de nuevos medios para lograr acallar las voces opositoras y darles más voz a las afines (Vincent, 2017). La consecuencia de este modelo es la concentración del poder de la comunicación en manos del gobierno con una fuerte polarización con los medios considerados opositores, que son, además, perjudicados por las políticas de radio-difusión.

Entre las características de ambos modelos hay algunas que son comunes, como buscar una comunicación directa con la ciudadanía para lograr su adhesión. En el caso del “modelo de comunicación controlada”, se hace “en contra” de los medios, buscando desplazarlos como mediadores indiscutidos entre el presidente y la ciudadanía, mientras que en el caso del “modelo de comunicación adaptada” es “a favor” de los medios, sumándose a la lógica impuesta por ellos con el presidente como un participante más del espectáculo mediático.

## **La comunicación del gobierno de Cambiemos**

El triunfo de Cambiemos en las elecciones de 2015 supuso el ascenso al poder, por primera vez desde el regreso de la democracia, de una fuerza política de derecha a través de elecciones democráticas (Anria y Vommaro, 2020). Durante la campaña electoral, el candidato Mauricio Macri había prometido que, con su llegada al poder, comenzaría un tiempo de cambio en relación con el periodo anterior. Si los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner tuvieron la originalidad de poner en el centro de la escena a los problemas asociados con la comunicación pública como ninguno lo había hecho desde 1983 (Vincent, 2017), el naciente gobierno de Macri se decidió a enfrentar este legado.

Si bien los integrantes de la coalición “Cambiemos” que llevó a Macri al gobierno no se autoidentificaban con una ideología de derecha o centroderecha, sus principales lineamientos políticos se asociaron con una tradición liberal-conservadora y con un paradigma neoliberal (Morresi, 2015). El objetivo de este gobierno fue alejarse de las banderas de la “izquierda” y de la “derecha”, mostrarse como una identidad política “posideológica” y “moderna”, comprometida con las formas democráticas y republicanas y basada en la construcción de equipos, una gestión seria, honesta y eficaz (Vommaro et al., 2015).

Sin embargo, la polarización política se mantuvo durante todo el periodo, agravada por la crisis económica (Anria y Vommaro, 2020).

El gobierno de Cambiemos nació en 2015 con una promesa de cambio en relación con el periodo anterior en muchos sentidos, que incluía una novedosa relación entre el gobierno y los medios de comunicación, lejos del conflicto que había caracterizado al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

A continuación analizaremos cuáles fueron los discursos y las prácticas del gobierno de Cambiemos en relación con la comunicación y con los medios, para compararlos con los dos modelos de comunicación propuestos en el marco teórico.

## **Los discursos de Macri sobre la comunicación y los medios**

### *Diferenciación con el gobierno anterior*

Pocos días después de asumir, Mauricio Macri participó de la cena de ADEPA (Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas), una institución que nuclea a los dueños de diarios, en donde dijo: “Gracias por la valentía con que defendieron nuestras libertades, la búsqueda de la verdad y espero que lo sigan haciendo en absoluta comunidad, en los próximos años y que ya no haya telarañas en la sala de prensa, como las que encontré en Olivos, cuando lo visité” (Macri, 16/12/2015).

La primera característica de los discursos presidenciales sobre la comunicación, sobre el rol de los medios y sobre el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos es que, en casi todos los casos, pretendieron diferenciarse de la administración anterior. Frente a los “ataques” de los gobiernos kirchneristas contra las libertades de prensa y expresión, Macri se ubicaba del lado de las “víctimas”, a las que les prometía un nuevo tiempo de “búsqueda de la verdad” en un clima de “absoluta comunidad” (Macri, 16/12/2015).

Al hablar de la libertad de prensa frente a dueños de medios, este concepto se identificaba con el de libertad de empresa, como si fueran dos principios inescindibles. En varias oportunidades, Macri reiteró la broma sobre la situación con la que se encontró la sala de prensa en la residencia presidencial de Olivos, en referencia a otra característica del gobierno anterior que él pretendía dejar atrás. Así, reafirmaba su concepción sobre el vínculo que se debía establecer entre gobierno y medios, respetando ciertas prácticas, como las conferencias de prensa, asociadas con el modelo de periodismo liberal anglosajón.

El gobierno anterior se caracterizaba, según Macri, por no respetar el “valor de la palabra” y por “discursar” mucho, apelando a “datos falsos”

(Macri, 16 /12/ 2015). En su primer mensaje de inauguración de las sesiones del Congreso en marzo de 2016, dijo que el gobierno previo había sido el de la “mentira”, el que confundía la “realidad y la fantasía”, el que de manera sistemática “confundía” a todos para lograr sus objetivos. En contraposición, el nuevo gobierno sería el de la “verdad”, el que generaría confianza y credibilidad a través de la información que el Estado brindaría a cada ciudadano. Frente a un Estado mal gestionado, sin estadísticas, sin documentación, con “instrumentos de navegación rotos”, se levantaba un Estado “transparente” y “ordenado”, que mostraría “la realidad tal cual es” (Macri, 1/3/2016).

En varios discursos, Macri sostuvo que su gobierno respetaría los datos y los hechos con el objetivo de reconstruir la “confianza”, algo que en su concepción resultaba imprescindible para atraer las inversiones necesarias que aseguraran el crecimiento económico y, así, “solucionar la pobreza en nuestro país” (Macri, 5/5/ 2016). Del respeto a la libertad de expresión se saltaba así a la generación de confianza para fomentar las inversiones, claves para un crecimiento económico basado en la apertura de la economía y en la atracción de nuevos capitales. El liberalismo político y el liberalismo económico se presentaban como las dos caras de una misma moneda.

En contraste con el gobierno anterior, el de Cambiemos era, desde el discurso presidencial, un gobierno que respetaba la libertad de expresión, sin “medios adictos que manipulen la información a su favor” ni presiones a periodistas para que difundan “las versiones oficiales” (Macri, 22/10/2018). La libertad de prensa, en contraste con el periodo anterior, suponía que el gobierno no gastara enormes cifras de dinero público en propaganda política y que el presidente no realizara cadenas nacionales “atacando a quienes piensan distinto y bajando línea”. Por su parte, los medios debían realizar sus investigaciones periodísticas con la colaboración del gobierno y las voces opositoras debían tener espacio en los medios estatales “sin restricciones, porque una sociedad se desarrolla cuando la diferencia no se combate” (Macri, 22/10/2018).

La de Cambiemos era una política construida desde la oposición a un pasado que era necesario dejar atrás, haciendo exactamente lo que se suponía sería lo contrario. El gobierno de Fernández de Kirchner había llevado a la sociedad a un conflicto permanente, en donde quienes opinaban distinto padecían “persecuciones” y “descalificaciones” (Macri, 1/3/2017). En oposición a ese periodo, el gobierno de Macri, desde su perspectiva, inauguró un periodo de “diálogo” como una manera de entender la política. De la pretensión hegemónica del discurso kirchnerista, se pasaba, así, a una etapa de “diálogo” entre quienes pensaban diferente, como forma de construcción política.

*El rol de los medios*

En determinadas ocasiones, Macri explicitó cuál era el rol que le asignaba a la prensa. Mientras que al gobierno le tocaba “hacer muchas cosas”, a la prensa le correspondía el rol de fiscalizar las acciones del gobierno, a través de una “crítica constructiva” (Macri, 16/12/2015). Es decir, que ese control que debía ejercer la prensa tenía ciertas condiciones: no debía ser una simple oposición al gobierno, sino que su intención tenía que ser la de aportar constructivamente para que, así, el gobierno pudiera “siempre mejorar”. De este círculo virtuoso entre gobierno y medios, donde cada uno “hace lo que hay que hacer”<sup>6</sup>, resulta un vínculo “constructivo”, más allá de si el gobierno estuviera de acuerdo o no con lo que publicaran los medios. En definitiva, de eso se trataba una democracia “vital y con instituciones fuertes”<sup>7</sup>.

Macri hacía un reparto de roles en el vínculo entre medios y gobierno, en el cual el papel principal le correspondía al propio presidente, pero en donde los medios debían asumir también un papel clave siguiendo el guión: el presidente diría la “verdad” y sería “breve, conciso y preciso” (Macri, 16/12/2015). Mientras tanto, los medios debían “investigar con rigor” y “publicar todo lo que se necesita saber”, siguiendo las consignas que postula el modelo de prensa independiente, por el cual los medios son los encargados de fiscalizar las medidas del gobierno a través de procedimientos establecidos de investigación para que sus resultados sean válidos, publicando todo lo que sea “necesario”, más allá de posibles líneas editoriales (Macri, 16/12/2015).

Que cada actor en este reparto siguiera su papel resultaba imprescindible, según Macri, para que se recuperara la confianza y, de esa manera, se asegurara el crecimiento en la Argentina. Les exigía a los dueños de medios que adoptaran el compromiso patriótico de contribuir al desarrollo del país haciendo bien su trabajo, que no era otra cosa que no “buscar catorce explicaciones”, sino informar sobre qué está haciendo el gobierno en cada momento, algo que no debería dar lugar a interpretaciones diversas: “si decimos blanco, sepamos que es blanco” (Macri, 16/12/2015).

Macri explicitaba en sus discursos cuáles eran los lineamientos de su política de comunicación: el respeto de los mecanismos tradicionales de

<sup>6</sup> Uno de los eslóganes de campaña gráfica del gobierno de Macri fue el que postulaba: “Haciendo lo que hay que hacer”. Para un análisis de este eslogan, ver Montero, 2018.

<sup>7</sup> En relación a esta idea, en un documento difundido por la Jefatura de Gabinete en marzo de 2018, se afirmaba: “Reconocemos que en ocasiones discrepamos con la cobertura de algún episodio, pero eso no sólo es normal: es deseable. En una democracia vital y con instituciones fuertes, una prensa que no incomoda al Gobierno, que no esta atenta a llamarle la atención sobre sus errores o contradicciones, es una prensa que no está haciendo bien su trabajo” (Jefatura de Gabinete, 2018).

vínculo entre gobierno y prensa a través de las conferencias de prensa y las entrevistas a periodistas, la rendición de cuentas y la pluralidad en los contenidos de los medios pertenecientes al sistema público y en las ofertas culturales del Estado<sup>8</sup>. Desde el discurso presidencial, los medios públicos no debían ser “herramientas partidarias o ideológicas” (Macri, 1/3/2017), en una distinción clásica entre medios públicos y medios partidarios o de gobierno.

En una oportunidad, Macri hizo alusión a aquellos que “agredían” al gobierno, en contradicción con la posición abierta a la escucha y al diálogo manifestada en otros discursos. Si bien no nombraba a los medios críticos, los incluía al hablar en general de quienes cuestionaban a su gobierno. Desde el discurso presidencial, aquellos que “agredían” al gobierno lo hacían desde sus miedos o inseguridades, por no comprender el camino que estaba emprendiendo este gobierno junto con “gente que hace muchos años no creía en nada”. Frente a estas “agresiones”, el presidente proponía que el gobierno y sus aliados mantuvieran la “autoestima” y ejercitaran la “capacidad de aislarse”, sin perder “energía” y siguiendo con el foco en lo que tenían “que hacer” (Macri, 20/4/2016). El presidente asumía una posición en la que aseguraba que no sería permeable a las críticas hacia su gobierno, con la convicción de que, lo que movilizaba a los agresores, eran sus propias inseguridades. Él, por su parte, mantendría la autoestima y la claridad del rumbo elegido.

### *Comunicar es informar*

En los discursos presidenciales de Macri una idea se mantuvo constante: la noción de que el Estado debía ser transparente y brindar información para que cada ciudadano pudiera ejercer el control de sus acciones a través de Internet. Esta concepción iba de la mano de la política de Gobierno Abierto y con el impulso de la ley de Información Pública, como dos herramientas imprescindibles para lograr este objetivo de transparencia, para “que todos sepamos qué se hace desde el Estado, porque el Estado funciona gracias a nuestros recursos, a los impuestos que pagamos todos” (Macri, 22/2/2016). Estas políticas se mostraban como la contracara de lo que había

---

<sup>8</sup> Cuatro días antes de finalizar su gobierno, Macri sostenía lo siguiente: “Vivimos cuatro años de libertad total de expresión y de prensa. Sin guerra contra el periodismo ni ataques del Gobierno a quienes piensan distinto. Es un logro colectivo que nos merecemos mantener. En estos años jamás critiqué a un periodista ni desmentí una información que me pareció incorrecta. También se acabó con nosotros el uso de la publicidad oficial como una herramienta para premiar o castigar a los medios.” (Macri, 6/12/2019).

sucedido durante el gobierno anterior, caracterizado por el ocultamiento de la información estatal.

La comunicación que el gobierno de Cambiemos proponía a los ciudadanos era, por un lado, un Estado emisor que hacía visibles sus datos y estadísticas y, por el otro, un ciudadano receptor que utilizaba esa información para ejercer su control fiscalizador. El mensaje era información aséptica, verdadera, objetiva y confiable. Mientras tanto, los mediadores tradicionales, en especial los medios, pasaban en este esquema a un segundo plano, en una comunicación sin mediaciones entre el Estado y el ciudadano a través de internet como el canal privilegiado.

Desde esta perspectiva, la información que brinda el Estado carece de interpretaciones posibles, de polémica y de la necesidad de la argumentación. Si el gobierno postulaba que su estrategia para gobernar era “hacer lo que hay que hacer”, en materia de comunicación su correlato era “informar lo que hay que informar”.

### *La búsqueda de la proximidad*

Al vínculo que se debía establecer entre el Estado y los ciudadanos a través de internet, el gobierno debía sumar un encuentro cara a cara, para “escuchar” lo que estos ciudadanos tenían para decir, fundamentalmente, de las políticas estatales que esperaban que el gobierno llevara adelante: “La Argentina ha vuelto al diálogo. Los funcionarios de mi gobierno y yo personalmente seguimos tocando el timbre para escuchar directamente lo que la gente nos tenga para decir” (Macri, 1/3/2016).

Ese diálogo que postulaba el presidente se concretaba, en la práctica, a través de una de las estrategias tradicionales de la campaña permanente: el “timbreo” como una estrategia de proximidad (Annunziata, 2018). Era en estas visitas a distintos hogares que el presidente se nutría de las demandas de la ciudadanía, en un vínculo directo sin intermediarios, con un gobierno que pretendía acercarse a “la gente” desde la empatía y la emoción. Durante esos encuentros, el presidente escuchaba “las dudas, miedos y angustias”, a las que su gobierno prometía responder.

Se pasaba entonces de un Estado que transmitía información “objetiva” a través de datos transparentes, a un gobierno que se acercaba a la subjetividad de cada individuo al que visitaba, sin lugar para las demandas colectivas, agregadas o mediadas por partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales o medios de comunicación tradicionales. La centralidad de la comunicación estaba puesta en la comunicación directa entre el gobierno y los ciudadanos a través del uso de las nuevas tecnologías. Cada

individuo, desde su dispositivo, recibía “información fidedigna” del Estado y, de esa manera, tenía la capacidad de controlarlo. La fiscalización dejaba de estar en manos del cuarto poder, para distribuirse, potencialmente, entre todos los ciudadanos.

## **Las prácticas de comunicación del gobierno de Cambiemos**

### *Las políticas de radiodifusión*

Apenas Macri asumió, comenzaron una serie de cambios respecto de las políticas de radiodifusión. Primero, se creó el Ministerio de Comunicaciones y se modificaron las leyes de servicios audiovisuales y de telecomunicaciones a través de la intervención de AFSCA (Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual) y AFTIC (Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación). Ambas autoridades de aplicación quedaron unificadas en el Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom). Además, se creó el Sistema de Medios y Contenidos Públicos, por encima de Radio y Televisión Argentina (Becerra, 2016; Califano, 2018).

Estas medidas, adoptadas por decretos, modificaban la ley de servicios audiovisuales aprobada por amplias mayorías en el Congreso en 2009 y cuya constitucionalidad fue ratificada por la Corte Suprema de Justicia en 2013. El nuevo Ministro de Comunicaciones, el radical Oscar Aguad, afirmó que esta ley no iba a “subsistir” durante el nuevo gobierno porque su único objetivo había sido “aniquilar al Grupo Clarín”. En cambio, comenzaba una etapa en la que la “libertad de expresión va a ser absoluta” y en donde “los medios van a tener que competir como se compite en el mercado” (Abrevaya, 2015)<sup>9</sup>.

El gobierno de Cambiemos flexibilizó algunos de los artículos de la ley de medios que restringían la venta de medios audiovisuales, la integración de cadenas privadas de radio y televisión y las restricciones a la propiedad cruzada de televisión por cable. Se permitió, además, la extensión de los plazos de licencia por diez años, sin importar su fecha de vencimiento. Por último, se estableció que las empresas de telefonía pudieran ingresar a la televisión paga dos años después. El objetivo era establecer un nuevo marco regulatorio convergente, que rigiera por igual para todos los actores de la comunicación, provinieran de las telecomunicaciones o de los medios audiovisuales (Becerra, 2016; Califano, 2018).

---

<sup>9</sup> En julio de 2017, el gobierno de Macri eliminó el Ministerio de Comunicaciones, pasando la comunicación a la órbita del Ministerio de Modernización (Abrevaya, 2017).

El argumento central del gobierno de Macri para impulsar estas medidas fue que las leyes de medios y telecomunicaciones habían quedado obsoletas en relación con el avance de la tecnología, por lo que era necesario establecer un solo mercado de las comunicaciones donde confluyeran las empresas telefónicas y las de televisión por cable y donde todas compitieran en la provisión de servicios, incluidos la telefonía móvil e internet. De esta manera, la flexibilización de ciertas disposiciones tenía el sentido de revertir una política del gobierno anterior considerada como arbitraria por parte del gobierno entrante (Crettaz, 2015; Abrevaya, 2015). Desde el comienzo, mediante decretos el gobierno tuvo una tendencia a favorecer la libertad de empresa, como sinónimo de la libertad de expresión, una concepción ampliamente discutida. Esta política tuvo el sentido de “restaurar” (Becerra, 2016) para volver a la etapa anterior a los gobiernos kirchneristas, desmantelando las regulaciones, el modelo de financiamiento y los conflictos en las relaciones entre el ejecutivo y los principales medios.

Numerosas fueron las voces en contra de los decretos impulsados por el gobierno de Macri. Los argumentos centrales se basaron, por un lado, en el procedimiento: la modificación de una ley aprobada por el Congreso a través de un decreto de necesidad y urgencia. Por el otro, en cuanto a los contenidos: la flexibilización de los límites a la concentración de la propiedad favorecería a los medios más grandes, justamente lo que pretendía contrarrestar la ley de medios aprobada por el Congreso (Becerra, 2016). De esta manera, en lugar de impulsar la competencia y la convergencia entre sectores -como se postulaba-, las medidas adoptadas promovieron “la protección y la consolidación de las grandes empresas que ya gozaban de una posición dominante en el mercado infocomunicacional argentino” (Califano, 2018: 49).

A su vez, el gobierno de Macri prometió el establecimiento de criterios de distribución de la publicidad oficial públicos y transparentes, sin la arbitrariedad que caracterizó, desde su perspectiva, a la política del gobierno anterior. El gobierno de Cambiemos disminuyó la cantidad de fondos asignados a la publicidad oficial por considerar que este presupuesto era demasiado abultado durante la administración precedente<sup>10</sup>. Además, dispuso, a través de una regulación de agosto de 2016, una distribución de la publicidad oficial de acuerdo a criterios que el propio texto calificaba como de “objetivos”: el alcan-

---

<sup>10</sup> Según datos oficiales, en 2016 se redujo el presupuesto de publicidad oficial a casi la mitad de lo gastado el año anterior: de 2.200 millones de pesos a 1.300 millones de pesos. En 2017 se mantuvo constante en términos reales y para 2018 se asignó un presupuesto de 1.800 millones de pesos, que en términos reales (ajustado por inflación) representaba un descenso de más de la mitad frente a los niveles de 2015 (Jefatura de Gabinete, 2018). El 6 de diciembre de 2019, a cuatro días de terminar el gobierno y por cadena nacional, Macri dijo que la publicidad oficial se había reducido en un 70%.

ce del medio, la pertinencia del mensaje, la zona geográfica y el fomento del federalismo y la pluralidad de voces. Más allá de la apelación a la pluralidad de voces y la federalización, la distribución en la práctica de la publicidad oficial privilegió el criterio del alcance del medio, por lo que se vieron beneficiados los medios con mayor circulación y llegada, como el Grupo Clarín. Si bien se redujo el presupuesto para la publicidad oficial, aumentó la concentración de medios que recibieron pauta (Marino y Espada, 2017).

El macrismo avanzó sobre otros aspectos que pretendieron desandar la estrategia del gobierno anterior en los siguientes aspectos: la consolidación del «Gobierno Abierto», por el cual la información del gobierno y las estadísticas se encontraban disponibles para todos los ciudadanos, y el impulso legislativo de la ley de acceso a la información pública, que fue aprobada por unanimidad en septiembre de 2016 y que estableció que todas las dependencias del Estado (incluyendo además a las empresas públicas, los partidos políticos, las universidades y los sindicatos que recibían aportes públicos), estuvieran obligados a responder a consultas de cualquier ciudadano en un plazo máximo de un mes.

Por su parte, la designación de responsables de los medios públicos se realizó siguiendo criterios profesionales y la programación de estos medios pretendió mostrar una pluralidad de voces. Más allá de las discusiones públicas que se generaron por el desplazamiento o despido de periodistas de sus cargos<sup>11</sup>, el gobierno de Cambiemos pretendió darle un sentido de profesionalismo, en lugar de privilegiar la orientación política de las personas nombradas<sup>12</sup>.

### *Estrategias de comunicación del gobierno*

El gobierno de Cambiemos pretendió establecer una diferencia con el periodo previo en las prácticas de comunicación que llevó adelante: brindó conferencias de prensa, ofreció entrevistas, recibió a corresponsales extranje-

---

<sup>11</sup> El gobierno de Macri fue cuestionado por la oposición por “el despido o retiro voluntario de 2700 trabajadores en Buenos Aires, según datos del Sindicato de Prensa de ese distrito. El sistema de medios y producción de contenidos estatal perdió más de la mitad de las audiencias con las que contaba hasta 2015 y fue la empresa que más trabajadores despidió (Tiempo Argentino, “Cierres y despidos: un ciclo con menos voces. 15 de abril de 2019).

<sup>12</sup> La carta de la Jefatura de Gabinete de marzo de 2018 afirmaba que en la televisión pública se dio un proceso de renovación hacia contenidos plurales, que reflejaban todas las voces y todas las regiones del país. En 2017, el 54% de los invitados a los programas políticos de la televisión pública fueron representantes de la oposición, según un relevamiento interno de Radio y Televisión Argentina (RTA).

ros, estableció voceros que tenían un vínculo diario con los periodistas y habilitó a los ministros a que hicieran declaraciones públicas<sup>13</sup>. Estas medidas implicaron un reconocimiento de las prácticas periodísticas y de las relaciones entre gobiernos y medios propias del modelo de comunicación adaptada.

Sin embargo, en el caso de las entrevistas presidenciales ofrecidas a distintos medios, se distribuyeron de acuerdo a una selección favorable al gobierno. En prensa, se privilegiaron los medios más afines al oficialismo<sup>14</sup>, como La Nación y Clarín. En televisión, las entrevistas que brindó Macri fueron principalmente para programas conducidos por periodistas amigos y a través de canales cercanos al gobierno<sup>15</sup>. En radio, se dio prioridad a las emisoras del interior del país a donde el presidente iba de gira, con una selección realizada de antemano por el propio equipo de comunicación oficial<sup>16</sup>.

Si bien el gobierno de Cambiemos buscó diferenciarse del periodo anterior a través del ofrecimiento de entrevistas a medios tradicionales, la distribución de a quiénes se les otorgaron esas entrevistas, mostró un privilegio de los medios afines, en detrimento de los opositores. Este gobierno mostró también una clara vocación por marcar la agenda pública de temas y por establecer los tiempos y las formas de la comunicación de la agenda. La

<sup>13</sup> Entre diciembre de 2015 y marzo de 2018, Macri brindó 73 conferencias de prensa y 133 entrevistas exclusivas a medios nacionales e internacionales. El jefe de Gabinete, Marcos Peña, participó en 84 conferencias de prensa y dio 94 entrevistas (Jefatura de Gabinete, 2018). La Cadena Nacional de Radio y Televisión se usó seis veces durante todo el gobierno: el día de la asunción, para los discursos de apertura de sesiones del Congreso de 2016, 2017 y 2018, para la transmisión de las celebraciones del Bicentenario de la Declaración de Independencia, el 9 de julio de 2016; y el 6 de diciembre de 2019, como cierre del gobierno.

<sup>14</sup> Del análisis de las tapas de tres diarios nacionales durante todo el periodo de Cambiemos, se desprende lo siguiente: el presidente brindó entrevistas a La Nación (20/3/2016; 8/11/2016; 2/6/2017; 22/2/2019) y a Clarín (19/11/2016; 14/5/2017; 2/6/2017; 22/2/2019). No se observan entrevistas a *Página/12*.

<sup>15</sup> Según los datos de Casa Rosada ([www.caserosada.gob.ar](http://www.caserosada.gob.ar)), Macri brindó las entrevistas para televisión en los siguientes programas: “Animales Suelos” de Alejandro Fantino en América TV (21/07/2016 y 23/12/2017); “Hablemos de otra cosa” con Pablo Sirvén de la LN+ (1/11/2017); “La Cornisa” de Luis Majul en América TV (17/03/2018 y 18/03/2019); “El diario de Mariana” con Mariana Fabbiani de Canal 13 (21/3/2018); “Código Político” con Eduardo Van der Kooy y Julio Blanck en TN (26/04/2018); “Periodismo para todos” con Jorge Lanata por Canal 13 (17/06/2018); “Desde el llano” con Joaquín Morales Sola en TN (3/12/2018); “Nada personal” de Viviana Canosa en Canal 9 (22/04/2019). Además, brindó entrevistas a canales de televisión del interior y cadenas internacionales, como CNN, Bloomberg y Televisión Española.

<sup>16</sup> Según datos oficiales ([www.caserosada.gob.ar](http://www.caserosada.gob.ar)), Macri ofreció 45 entrevistas en radio durante su mandato. De ese total, tres fueron para radios nacionales: Radio Mitre (29/1/2018), Radio La Red (2/11/2018) y Radio Fox Sports (6/11/2018). Estas últimas dos fueron entrevistas sobre temas deportivos. De las radios del interior, la oficialista Cadena 3 de Córdoba fue la que realizó más entrevistas a Macri, en por lo menos cuatro oportunidades.

gran novedad fue la utilización de las nuevas tecnologías, en especial, las redes sociales, para la generación de climas favorables de opinión en relación con las decisiones y las motivaciones del gobierno.

*El medio estrella: las redes sociales*

El gobierno de Macri se constituyó desde el inicio como un nativo digital. La experiencia previa en la Ciudad de Buenos Aires y en las distintas campañas electorales, le dio a sus colaboradores el conocimiento para hacer de la comunicación a través de las redes sociales el centro de la estrategia comunicacional del gobierno.

Una vez que Macri llegó a la presidencia, la estrategia de comunicación a través de las redes se mantuvo como política central del nuevo gobierno, con el objetivo de lograr una comunicación directa y no mediada con los ciudadanos. Para hacerlo, se creó una estructura, se nombraron responsables y se asignó un presupuesto: bajo la supervisión del jefe de Gabinete, Marcos Peña, se organizó un equipo de 80 personas dentro de la “Subsecretaría de Vínculo con la comunidad”, destinada a la comunicación a través de las redes<sup>17</sup>. De manera explícita, los responsables de estas estrategias destacaban el valor y el alcance que les permitían los nuevos medios, frente a los medios tradicionales que estaban, desde esta perspectiva, en retirada. Aquellos que siguieran pensando en los medios tradicionales como los principales interlocutores con el gobierno, se habían quedado en el tiempo, sin entender las nuevas lógicas postindustriales<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Durante el primer año de gobierno, el equipo de redes tuvo un presupuesto de \$ 163.289.111, el cual se dividió en 87 millones para pauta en redes, 51 millones en servicios, capacitación y tecnología y 24 millones en sueldos (Recalt, 2016). En 2017 el gobierno gastó \$ 63 millones para publicitar la gestión a través de las redes sociales, un 20% menos que durante el año anterior. De ese total, 40 millones fueron para Facebook. Para los anuncios publicitarios en Google, el gobierno destinó 18 millones, un 61% menos que en 2016 (Jastreblansky, 2018). Sobre el uso de bots y trolls durante el gobierno de Macri ver Fernández (2017).

<sup>18</sup> Guillermo Riera, subsecretario de Vínculo Ciudadano de la Jefatura de Gabinete hasta abril de 2017, afirmaba: “El gobierno anterior se despidió en 2015 hablando de *Clarín*, un diario que tira unos cientos de miles de ejemplares. Nosotros sabemos, y desde hace al menos cuatro años hacemos campaña así, que no sirve ese discurso y esa vía de comunicación no es tan clave como parece” (Fernández, 2017). Por su parte, Julián Gallo, Director de Estrategia y Contenido de Redes Sociales de Cambiemos, decía: “El presidente argentino, Mauricio Macri, busca en las redes sociales tener un espacio propio para ofrecer una versión de sí mismo, disponer de una forma directa para comunicarse, expresar sus sentimientos, explicar sus ideas, escuchar a los demás, expandir su identidad personal más allá de la política. (...) La participación de Macri en Internet es una forma más de estar cerca, sin atriiles, sin altavoces, sin protocolo” (Gallo, 2016:12-13).

El foco del gobierno de Macri dejó de estar entonces en dar prioridad a establecer vínculos y lograr adhesiones con los medios tradicionales, para concentrarse en el despliegue de las redes. Cada plataforma, al tener características distintas, le permitió segmentar los públicos y adaptar los mensajes a cada medio, además de potenciar ciertos mensajes replicándolos en las distintas redes. En el muro de Facebook de Macri aparecían, sobre todo, aspectos de la vida privada del presidente, a los que se sumaban relatos e historias de vida de distintos ciudadanos<sup>19</sup>. La utilización de Instagram buscó llegar, fundamentalmente, a los más jóvenes, mostrando imágenes en tiempo real y desde la perspectiva del protagonista: sus seguidores veían el mundo con los ojos del presidente (Slimovich, 2017; Annunziata, 2018; Montero, 2018). Twitter, en cambio, es una plataforma en donde hay un mayor despliegue de la argumentación, aunque reducida y acotada a 280 caracteres por mensaje<sup>20</sup>. El uso que el gobierno hizo de este medio fue, en su mayoría, informativo de sus distintos actos y medidas, como si se tratara de una “gacetilla de prensa” (Amado y Tarullo, 2015). Las redes más argumentativas, como Twitter, contribuyeron a reforzar comunidades endogámicas con poco espacio para las opiniones disidentes, con la consiguiente polarización del espacio público virtual (Calvo, 2015; Aruguete y Calvo, 2020).

Las redes sociales fueron utilizadas por Cambiemos para la comunicación de primicias sobre medidas y estrategias políticas del gobierno<sup>21</sup>. De esta manera, en lugar de mantener el circuito tradicional de darle las primicias a los medios masivos, aprovechaba el alcance que tenían sus redes para instalar los temas con el formato, los tiempos y los contenidos preestablecidos de acuerdo a los objetivos comunicacionales y políticos del gobierno. Los medios tradicionales debían, luego, levantar lo que ya las redes sociales oficialistas habían difundido.

Si bien la característica esencial del mundo digital es la supuesta horizontalidad y la pérdida de asimetría entre emisores y receptores, en la práctica el gobierno de Cambiemos se constituyó como un gran emisor de

<sup>19</sup> Del seguimiento de posts de la cuenta oficial de Facebook del presidente Mauricio Macri, se observa una combinación de imágenes de la vida privada con posts del vínculo de proximidad con ciudadanos.

<sup>20</sup> Del seguimiento sistemático de la cuenta de Twitter de Macri, se destaca que utilizó esta cuenta para anunciar las medidas de gobierno y las actividades protocolares.

<sup>21</sup> Entre otras, las redes sociales de Cambiemos difundieron las siguientes primicias: anticipo antes de asumir de cambios en ganancias (8/12/2015); aceptación de la renuncia del juez Norberto Oyarbide (13/4/2016); ampliación del “Estado en tu barrio” (15/8/2016); medidas económicas contra la inflación desde una casa de familia (17/4/2018); adelantos de fondos del FMI (29/8/2018); 10.000 créditos Procrear (2/5/2019); fórmula presidencial Mauricio Macri-Miguel Ángel Pichetto para las elecciones 2019 (11/06/2019); eliminación del IVA a alimentos (15/8/2019); campaña “30 ciudades en 30 días” (17/9/2019).

mensajes, que decidió cómo, cuándo y dónde comunicar, sin generar un diálogo efectivo con sus destinatarios, excepto a través de interacciones controladas. En definitiva, en lugar de hacer actos públicos, dirigir un programa de televisión o apelar a las cadenas nacionales, la comunicación no mediada se dio a través del control de las redes sociales.

La hibridez en la estrategia de comunicación de Cambiemos, al combinar tanto elementos del modelo adaptado como del controlado, se vinculó, por un lado, con la necesidad de diferenciarse de las políticas de comunicación del gobierno anterior y de responder a una concepción liberal del rol de los medios en la sociedad, y, por el otro, con la búsqueda de construcción de poder para la cual mantener el control de la comunicación y la polarización con ciertos medios resultaba funcional para los objetivos del gobierno.

Sin embargo, el vínculo personal entre el gobierno y cada ciudadano a través de las redes, no dio espacio a la construcción de relatos colectivos, al reconocimiento de instancias de mediación que sumaran intereses dispares, a la construcción agregada de sentidos y de acuerdos. Esta estrategia de polarización pudo resultar exitosa en determinados momentos para generar ilusión y ganar elecciones, pero no demostró ser la más adecuada en tiempos de adversidad para el gobierno, cuando necesitó ampliar su base de sustentación, lograr consensos sobre el sentido de las decisiones que tomaba y convencer de que, “haciendo lo que hay que hacer”, se podía llegar a buen puerto.

## **Reflexiones finales**

La comunicación que los gobiernos establecen con la ciudadanía a través de los medios, implica una serie de discursos y de prácticas que buscan mantener los climas favorables de opinión de los gobernados hacia las políticas que lleva adelante el gobierno. Más allá de la diversidad de estrategias que gobiernos de distintas épocas y lugares han utilizado para comunicarse con los ciudadanos, el objetivo de este artículo fue proponer que esta diversidad se puede agrupar en dos grandes modelos: el de comunicación adaptada, con gobiernos que siguen la lógica impuesta por los medios para contactarse con la ciudadanía; y el de comunicación controlada, que pretende contrarrestar el poder de los medios para limitar su poder y lograr una comunicación más favorable a sus objetivos.

Esta propuesta de andamiaje teórico fue la guía para analizar el caso de la comunicación del gobierno de Cambiemos, que se acercó al “modelo de comunicación adaptada” en dos aspectos: primero, los discursos presidenciales sobre los medios fueron escasos y en los que las concepciones sobre el

rol de los medios en la sociedad se acercaron a una visión liberal de la prensa como encargada de controlar las medidas del gobierno. Segundo, en relación con las políticas de radiodifusión, fue un gobierno que resultó afín a los intereses de los grandes medios, derogando medidas del gobierno anterior en materia de regulación y beneficiándolos con la publicidad oficial.

Los discursos y las prácticas del gobierno de Cambiemos supusieron el fin de la guerra contra el periodismo. Más precisamente, con cierto periodismo y medios que habían mantenido una disputa con el gobierno anterior. Ahora bien, la comunicación de Cambiemos implicó la novedosa utilización de las redes sociales para la generación de apoyos y climas de opinión favorables. Frente a la adaptación que suponían los discursos y las prácticas del gobierno a las lógicas mediáticas, el uso de redes pretendió ejercer un control de la comunicación, al tiempo que incluyó una indiferencia hacia los medios tradicionales o una deliberada elusión de estas instancias de mediación. El resultado fue la instalación de una comunicación controlada que no requería de mediaciones, unidireccional y con escasa vocación por convencer a destinatarios diversos a través de la deliberación política. En este sentido, entonces, se mantuvo una guerra contra el periodismo entendido como instancia de mediación y como arena de deliberación pública en una democracia.

Este artículo pretendió realizar una contribución a las investigaciones sobre medios, política y democracia en dos sentidos: teórico y empírico. A partir de una propuesta teórica en diálogo con distintas investigaciones, este artículo propuso una tipología que permite comprender las características que asumen los vínculos de los gobiernos con los medios y con la sociedad en las democracias actuales. A través del análisis en profundidad de un caso en particular, se acumuló evidencia empírica para establecer futuras comparaciones. Así, el análisis de este caso abre preguntas para nuevas investigaciones. La tipología propuesta por la cual la comunicación de los gobiernos puede dividirse en dos grandes modelos, podría ponerse a prueba para nuevos casos de estudio, en la Argentina y en otros países, que permitan robustecer estas categorías y determinar las causas por las cuales se producen estas diferencias. En particular, la injerencia cada vez mayor de las redes sociales en las formas de hacer política resulta un problema de investigación que demanda de mayores exploraciones.

## Referencias bibliográficas

- Abrevaya, S. (2017). Ahora al cuartel con la satisfacción del deber cumplido. *Página/12*, 12 de julio. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/49589-ahora-al-cuartel-con-la-satisfaccion-del-deber-cumplido>
- Abrevaya, S. (2015). No va a subsistir. *Página/12*, 13 de diciembre. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-288151-2015-12-13.html>
- Abrevaya, S. (2015). Un DNU de fin de año para ayudar a los amigos. *Página/12*, 31 de diciembre. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-289359-2015-12-31.html>
- Amado, A. y Tarullo, R. (2015). Tuitear para agendar: el uso de Twitter como gaceta de prensa en la comunicación gubernamental. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 19, 127-145.
- Annunziata, R. (2018). Si viene, yo lo voto: la proximidad en timbres y visitas de Mauricio Macri durante la campaña electoral y su primer año de gobierno (2015-2016). *Austral Comunicación*, 7 (1), 57-90.
- Anria, S. y Vommaro, G. (2020). En Argentina, un giro a la derecha que no fue y el improbable regreso del peronismo de centro-izquierda. *Más poder local*, 40, 6-10.
- Aruguete, N. y Calvo, E. (2020). *Fake News, Trolls y otros encantos. Cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Becerra, M. (2010). “Las noticias van al mercado: etapas de la intermediación de lo público en la historia de los medios en Argentina”. En Lugones, G. y Flores, J. (Comps.), *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Becerra, M. (2016). Restauración: cambios en las políticas de comunicación. *Revista Epocas*, abril. Disponible en: <http://revistaepocas.com.ar/restauracion-cambios-en-las-politicas-de-comunicacion/>
- Blanco, D. y Germano, C. (2005). *20 años de medios y democracia en la Argentina*. Buenos Aires: La Crujía.
- Califano, B. (2018). La regulación de la comunicación durante el primer año de gobierno de Mauricio Macri. *Intersecciones en Comunicación*, 12, 49-74.
- Calvo, E. (2015). *Anatomía política de Twitter en Argentina. Tuiteando #Nisman*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Castells, M. (1999). *La era de la información*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Crettaz, J. (2015). Con un DNU el gobierno disuelve la AFSCA y cambia la ley de medios. *La Nación*, 31 de diciembre. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/con-un-dnu-el-gobierno-disuelve-la-afscay-cambia-la-ley-de-medios-nid1858627/>
- De Diego, J. (2014). “¿Discurso político o politicidad de los discursos? (Una propuesta para pensar la relación entre kirchnerismo y prensa”, en Gindin, I. (Coord) *Kirchnerismo, mediatización e identidades políticas: reflexiones en torno a la política, el periodismo y el discurso*. Rosario: Editorial de la UNR.

- De Diego, J. y Fernández, M. (2019). Un devenir populista: comunicación política y mediatización en el kirchnerismo. *DeSignis*, 31, 271-282.
- Fabbrini, S. (2009). *El ascenso del príncipe democrático*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández, M. (2014). “Periodismo y política en la Argentina(kirchnerista: disputas por la intermediación en el espacio público.(Un análisis desde la perspectiva de la mediatización”, en Gindin, I. (Coord) *Kirchnerismo, mediatización e identidades políticas: reflexiones en torno a la política, el periodismo y el discurso*. Rosario: Editorial de la UNR.
- Fernández, P. (2017), El mundo secreto de los bots y los trolls... (y cómo esos “ejércitos” influyen en la política). *Chequeado*. Disponible en: [www.chequeado.com/.../el-mundo-secreto-de-los-bots-y-los-trolls](http://www.chequeado.com/.../el-mundo-secreto-de-los-bots-y-los-trolls)
- Ferry, J.M. (1992). *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa
- Eco, U. (2010). *A paso de cangrejo*. Madrid: Debate.
- Gallo, J. (2016). Sin atriles ni altavoces. Así es la comunicación digital de Macri en Argentina. *Más Poder Local*, 28, 12-14.
- Jastreblanksy, M. (2018). Menos gasto en redes en 2017: \$63 millones. *La Nación*, 27 de mayo. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/menos-gasto-en-redes-en-2017-63-millones-nid2138297>
- Jefatura de Gabinete (2018). Carta sobre Libertad de expresión y medios públicos. Disponible en: <https://www.casarsada.gob.ar/slider-principal/42079>
- Kitzberger, P. (2012). The Media Politics of Latin America's Leftist Governments. *Journal of Politics in Latin America*, 4/ 3, 123-139.
- Kitzberger, P. (2014). “La madre de todas las batallas: el kirchnerismo y los medios de comunicación”, en Malamud, A. y De Luca, M. (Coord.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Landi, O. (1992). *Devórame otra vez: qué hizo la TV con la gente, qué hace la gente con la TV*. Buenos Aires: Planeta.
- Manin, B. (1997). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Editorial Alianza
- Marino, S. y Espada, A. (2017). ¿Cómo usó la publicidad oficial Macri en su primer año? *Chequeado*. Disponible en: [chequeado.com/el-explicador/como-uso-la-publicidad-oficial-macri-en-su-primer-ano](http://chequeado.com/el-explicador/como-uso-la-publicidad-oficial-macri-en-su-primer-ano)
- Mazzoleni, G. (2008). “Populism and the Media”, en Albertazzi, D. y Mc Donnel, D. (ed.), *Twenty-First Century Populism. The Spectre of Western European Democracy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mochkofsky, G. (2011). *Pecado original. Clarín, los Kirchner y la lucha por el poder*. Buenos Aires: Planeta.
- Montero, A.S. (2018). Gestionar la duda. La interpelación al paradesinatario en el discurso de Cambiemos (Argentina). *Revista Mexicana de Opinión Pública* , 13 (25), 41-61.
- Morresi, S. (2015). “Acá somos todos democráticos: el PRO y las relaciones entre la derecha y la democracia en Argentina”, en Vommaro, G. y Morresi, S. (Comps.),

- Hagamos equipo, PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Buenos Aires: UNGS, 163-201.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5, (1), 55-69.
- O'Donnell, G. (2002). "Acercas de varias accountabilities y sus interrelaciones", en Peruzzoti, E. y Smulovitz, C. (Ed.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Panizza, F. (2009). *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: FCE.
- Quevedo, L.A. (1999). "Política, medios y cultura en la Argentina de fin de siglo", en Filmus, D. (Ed). *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: Eudeba-Flacso.
- Recalt, R. (2016). El gobierno gasta \$160 millones al año en redes sociales. *Revista Noticias*, 17 de agosto. Recuperado de: <https://noticias.perfil.com/noticias/general/2016-08-17-como-funcionan-las-redes-sociales-del-pro.phtml>
- Rossi, D. (2009). "La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado-comercial", en Mastrini, G. (Ed.). *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*. Buenos Aires: La Crujía.
- Ruiz, F. (2008). La democracia editada: 25 años de periodismo y democracia en Argentina 1983- 2008. *Temas de Comunicación*, 16, 89- 107.
- Sarlo, B. (1996). *Instantáneas: medios, ciudad y costumbres en el fin de siglo*. Buenos Aires: Ariel.
- Sartori, G. (1998). *Homo Videns, la sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- Schulhaquer, I. (2014). Los cambios en la escena mediática sudamericana: los gobiernos progresistas(y los grandes grupos comunicacionales. *Horizontes Latinoamericanos*, 3, (1), 49-60.
- Slimovich, A. (2017). La ruta digital a la presidencia argentina. Un análisis político e hipermediático de los discursos de Mauricio Macri en las redes sociales. *Dixit*, 26, 24-43.
- Verón, E. (1986). *La mediatización*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Vommaro, G. (2008). *Mejor que decir es mostrar. Medios y política en la democracia argentina*. Buenos Aires: UNGS/Biblioteca Nacional.
- Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.
- Vincent, L. (2011). La disputa por la mediación durante el kirchnerismo. *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 7, (13), 49-81.
- Vincent, L. (2017). El kirchnerismo y los medios: entre el control y la polarización. *Temas y Debates*, 34, (21), 101-124.
- Waisbord, S. (2000). *Watchdog journalism in South America: news, accountability, and democracy*. New York: Columbia University Press.
- Waisbord, S. (2014). *Vox populista. Medios, periodismo, democracia*. Buenos Aires: Gedisa.

## **Recursos electrónicos**

Sitio web oficial de la Casa Rosada, sección discursos: [www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos](http://www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos). Discursos descargados entre 2018 y 2019.

## **Palabras Clave**

Medios de comunicación — gobiernos — discursos públicos — redes sociales — Cambiemos

## **Keywords**

Mass media — governments — public speeches — social media — Cambiemos

## **Abstract**

The government of Cambiemos in Argentina (2015-2019) developed a communication strategy adapted to the logic of the main media, which was a contrast to the controlled communication model of the Kirchner governments. However, the novel use of social media involved a search for control of communication, the installation of topics on the agenda, the choice of messages, platforms and audiences, while including an avoidance of traditional media, especially, of the opponents. This communication strategy, far from appeasing the political and media polarization, maintained it. To test this hypothesis, this article is based on presidential speeches, newspaper publications, government measures on broadcasting and monitoring of social media. Through the study of this case, the article seeks to contribute to research on the relationship between governments and the media and its impact on democracy.

# No tan polarizados. Los gobiernos de Evo Morales y los medios de comunicación en Bolivia\*

*Not so polarized. The Evo Morales' Governments and the Media in Bolivia*

IVÁN SCHULIAQUER\*\*

Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

ischuliaquer@unsam.edu.ar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.A5>

*Los vínculos entre los gobiernos de Evo Morales y los medios en Bolivia, pasaron de una confrontación pública (2006-2009) a una negociación amable (2009-2016). Este artículo historiza esa relación a través de los sistemas mediáticos nacionales, la comunicación política y las políticas de comunicación.*

*Bolivia se distingue de otros casos del “giro a la izquierda” sudamericano porque los medios no fueron protagonistas de la polarización política, sino uno de sus escenarios. Para eso jugaron tres cuestiones. Una, el peso relativo fuerte del Estado y la centralidad del gobierno. Dos, la estrategia de los empresarios mediáticos que, ante un gobierno de signo político contrario al de su línea editorial, aceptaron reglas de juego que les resultaban convenientes. Tres, la autorregulación del trabajo periodístico que limita la intervención sobre los contenidos de otros actores. El artículo cierra con una coda dedicada a lo que sucedió cuando Evo Morales fue derrocado.*

## I. Introducción

La relación entre los gobiernos de izquierda y los grandes grupos mediáticos nacionales a principios del siglo XXI en Sudamérica se caracterizó por un enfrentamiento público donde se disputaban la representación de la realidad y de la ciudadanía. En ese contexto de polarización política, los gobiernos tensionaron las reglas de juego de los vínculos con los medios de comunicación y los señalaron como parte central de su oposición. Más

---

\* Artículo recibido el 13 de junio de 2020 y aceptado para su publicación el 28 de octubre de 2020.

\*\* El autor agradece el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

allá de esa continuidad, las relaciones entre esos actores fueron diferentes según el país.

Este artículo indaga en el vínculo que establecieron los gobiernos de Evo Morales con los medios de comunicación en Bolivia. Nos detenemos en la primera década de gobierno: desde el arribo a la presidencia hasta su primera derrota electoral a nivel nacional. Distinguimos dos períodos: el primero (2006-2009) se caracterizó por la confrontación, en tanto el segundo (2009-2016) estuvo marcado por una negociación amable.

Aunque distintos autores caracterizaron al caso boliviano como uno de los más radicales dentro del “giro a la izquierda” sudamericano (Levitsky y Roberts, 2011), los gobiernos del Movimiento al Socialismo (MAS) se distinguen de otros casos considerados también dentro de los más radicales - como los del kirchnerismo en Argentina, el correísmo en Ecuador y el chavismo en Venezuela- porque no tuvieron una relación polarizada con los principales grupos mediáticos nacionales.

¿Cómo explicar esta relación no polarizada entre gobierno y principales grupos mediáticos bolivianos? El abordaje teórico-metodológico que proponemos estudia la “negociación de las escenas mediáticas”, a la que entendemos como la interacción conflictiva entre distintos actores sociales por disputar y definir las políticas de comunicación y la comunicación política. Allí intervienen y confluyen sus poderes relativos, sus ideologías, sus intereses, sus repertorios de acción —posibles e imaginables— y sus voluntades (Schuliaquer, 2018).

En este artículo proponemos un modelo propio para definir los sistemas mediáticos nacionales que, aplicado al caso boliviano, resalta particularidades que inciden en la negociación de las escenas mediáticas y permite señalar tres razones principales por las que los medios no fueron protagonistas de la polarización, sino uno de sus escenarios.

Primero, porque el peso relativo de los gobiernos es mucho mayor al de los grandes grupos mediáticos para imponer parte de las condiciones de ese vínculo. En Bolivia esto se dio históricamente así, algo que fue aún más marcado desde 2009 por el fortalecimiento político y económico del Estado y por la centralidad del gobierno en ese proceso.

Segundo, por la manera en que se establecen las mesas de negociación entre medios y política, donde también intervienen los partidos y el periodismo político. En el período estudiado, Bolivia se caracterizó por la centralidad excluyente del presidente en el escenario político, por el peso débil de la oposición político-partidaria, por la centralidad de un periodismo que considera que lo central de su trabajo pasa por obtener los testimonios de los políticos —sobre todo del gobierno— y no de denunciarlos, así como por la manera en que los periodistas como colectivo —a través de

mecanismos de autorregulación— impiden la intervención directa sobre los contenidos de propietarios y de poderes políticos.

Tercero, por la forma en que los gobiernos, los grupos mediáticos privados y los periodistas políticos percibieron que los afectaría un cambio en las reglas de juego. Todos tuvieron, sobre todo desde 2009, pocos incentivos para romper radicalmente las reglas de vínculos que les resultaron convenientes.

A partir de aquí, el artículo se divide en seis partes. En la primera, presentamos el abordaje teórico-metodológico y una breve revisión bibliográfica. En la segunda, proponemos un modelo para definir al sistema mediático nacional y lo aplicamos a Bolivia. En la tercera nos detenemos en la comunicación política durante los gobiernos del MAS y en la cuarta en las políticas de comunicación. En la quinta parte se presenta, como conclusión, la forma que tomó la negociación de las escenas mediáticas en Bolivia entre 2006 y 2016. En la sexta, se agrega una coda que indaga en el vínculo entre medios y política hasta noviembre de 2019, cuando Evo Morales fue derrocado.

## II. Abordaje teórico-metodológico

Entre 1999 y 2007, distintos países de la región giraron a la izquierda: Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia y Ecuador<sup>1</sup>. Se trató de gobiernos que aparecieron tras experiencias neoliberales, expandieron políticas desarrollistas, redistributivas y de bienestar social (Levitsky y Roberts, 2011) y confluyeron en una ola de reincorporación de los sectores populares y su participación política (Rossi, 2017).

Como señala críticamente Kitzberger (2012), la relación entre medios y política en algunos países fue leída en ciertos casos bajo el señalamiento del componente “populista” de esos gobiernos, antes que estudiada en profundidad a través de la configuración que tomó ese vínculo. Aquí indagamos en la ideología de esos gobiernos, pero también en su poder relativo y las oportunidades políticas y restricciones con las que contaron en la interacción con otros actores, ya que eso influyó sobre sus estrategias en cuestiones de medios y política (Kitzberger, 2012; Vommaro y Schuliaquer, 2014).

---

<sup>1</sup> Nos referimos a los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013), de Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil (2003-2016), de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina (2003-2015), de Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay (2005-2020), de Evo Morales en Bolivia (2006-2019) y de Rafael Correa en Ecuador (2007-2017). Como dice Bobbio (1996), la diferencia entre izquierda y derecha se basa en la postura ante la desigualdad: mientras para la izquierda es un problema a corregir, para la derecha es una consecuencia de la libertad.

Aunque el crecimiento sostenido de los flujos comunicacionales internacionales es notable, gran parte de los problemas de medios y política se siguen organizando a escala nacional (Waisbord, 2013). Si bien en la actualidad la masificación de medios digitales y redes sociales permitieron formas de comunicación menos mediadas de las que se valen la mayoría de los referentes políticos, ese no era el escenario en Bolivia para 2005 cuando Evo Morales ganó las elecciones. Es más, hasta 2016 no tuvo cuenta personal en las redes sociales.<sup>2</sup>

El arribo de fuerzas de izquierda a los gobiernos en la región se dio tras una época caracterizada por la consagración de la televisión como un espacio central de la política (Vommaro, 2008). Sin embargo, las teorías que habían señalado que esa forma de la política había llegado para quedarse como lógica dominante (Sartori, 1998) tenían serias dificultades para explicar la tensión entre los gobiernos de izquierda y los grandes grupos mediáticos. Por un lado, porque esos gobiernos señalaron a esos grupos como su principal oposición política<sup>3</sup> y, no obstante, ganaron al menos tres elecciones presidenciales consecutivas. Por otro lado porque, antes de la masificación de las redes sociales, esos gobiernos modificaron la forma de participar en las escenas mediáticas: cuestionaron el rol central del estudio de televisión y, en línea con las movilizaciones sociales previas a su arribo a la presidencia, buscaron mostrarse en copresencia de la ciudadanía movilizada (Schuliaquer, 2014).

El gobierno de izquierda de Bolivia se caracterizó por una hibridación entre el marco heredado y un proyecto estatista y redistributivo (Levitsky y Roberts, 2011), que tuvo un componente refundacional (Sader, 2009) que incluyó, en su problematización pública, una asimilación de la élite política previa con la élite mediática. A pesar de ello, luego de tres años de confrontación entre gobierno y empresas de medios, en los siete años siguientes el gobierno se sintió bien tratado por la mayoría de los medios privados.

Este trabajo retoma dos de las perspectivas más desarrolladas para estudiar las cuestiones de medios tradicionales y política en la región desde inicios del siglo XXI. En la primera de ellas, autores identificados con el estudio de la comunicación política analizaron la relación entre Estado, gobiernos y empresas mediáticas. Algunos lo hicieron a través de casos nacionales (Exeni, 2010; Molina, 2015; Porto, 2012; Vommaro, 2008), otros a partir de trabajos comparativos (Fox y Waisbord, 2002; Guerrero, 2014;

<sup>2</sup> El presidente creó su cuenta de Twitter en abril de 2016 y la de Facebook en enero de 2018.

<sup>3</sup> Eso no los privó de combinar ese señalamiento con estrategias pragmáticas de acomodación para influir sobre cómo serían tratados en esos grandes medios (Porto, 2012; Goldstein, 2014; Schuliaquer, 2018).

Kitzberger, 2012). La segunda perspectiva analizó específicamente las políticas de comunicación. En algunos casos a través de la economía política, que observó la estructura de propiedad (Becerra y Mastrini, 2006), y en otros casos a partir de la regulación legal (Segura y Waisbord, 2016).

El abordaje teórico-metodológico que proponemos estudia la “negociación de las escenas mediáticas” (Schuliaquer, 2018). Para caracterizarla proponemos indagar en tres dimensiones.

La primera son los sistemas mediáticos nacionales: el terreno histórico, cultural y material de la negociación. En este caso, caracterizamos la configuración del campo político boliviano —a partir del peso relativo del Estado sobre los medios y de la centralidad de la mediación partidaria— y la de su campo mediático —a través de la estructura de propiedad de las empresas comunicacionales, de sus líneas editoriales, así como del tipo de periodismo político que prima.

La segunda y la tercera dimensión se detienen en la negociación de las escenas mediáticas mismas. Los actores de mayor peso en esa negociación en Sudamérica son los gobiernos y los grandes grupos mediáticos nacionales. Estudiar las políticas de comunicación y la comunicación política al mismo tiempo es central, tanto porque las políticas de reforma e intervención mediática de los gobiernos no pueden entenderse separadas de sus formas de aparición mediática, como porque las escenas de los medios privados no están completamente separadas de sus intereses como actores políticos-comerciales.

Aunque ambas dimensiones se solapan e interactúan entre sí, es necesario separarlas analíticamente. Entonces, la segunda dimensión es la comunicación política, que se explora a través de las estrategias de aparición mediática de los gobiernos y de las maneras en las que son representados en las escenas de los medios privados. Y la tercera dimensión es la vinculada a las políticas de comunicación, a través de las cuales se analizan las estrategias políticas y comerciales de los grandes grupos mediáticos nacionales y las políticas de regulación, reforma e intervención mediática de los gobiernos.

Para historizar el vínculo entre medios y política en Bolivia entre 2006 y 2016, este artículo se nutre de entrevistas semiestructuradas y en profundidad con actores clave, así como de un seguimiento de producciones mediáticas y de discursos gubernamentales. Esto fue complementado tanto con una exploración de los cambios regulatorios y la intervención de los gobiernos del MAS en el sistema mediático, como con un relevamiento de las vías privilegiadas por el gobierno para sus apariciones mediáticas.

El trabajo de campo contó con una estancia en septiembre y octubre de 2015 en la ciudad de La Paz. Se hicieron veintidós entrevistas *on the record* con actores clave: políticos, funcionarios, periodistas, directores de medios,

académicos. En ese momento se realizaron observaciones de campo —visitas al parlamento, participación en actos políticos, visitas a redacciones y canales de televisión<sup>4</sup>. La mayoría de las entrevistas fueron realizadas cara a cara, lo cual fue complementado en 2015 con entrevistas vía Skype con personas que vivían en Santa Cruz de la Sierra o que estaban de viaje cuando el autor estuvo en La Paz.

En el próximo apartado presentamos nuestro modelo para definir los sistemas mediáticos nacionales y lo aplicamos a Bolivia.

### **III. El sistema mediático nacional boliviano**

El sistema mediático nacional es una unidad de análisis que identifica relaciones críticas entre medios y política ancladas en torno al Estado (Waisbord, 2013). Para estudiarlos de manera comparada, el trabajo de Hallin y Mancini (2004) es una referencia ineludible. Sin embargo, ese estudio se detiene en Europa occidental, Estados Unidos y Canadá y no se aplica directamente a otras regiones (Hallin y Mancini, 2012). Pese a eso, Hallin y Papathanasopoulos (2002) sugieren que América Latina tiene un modelo cercano al de países europeos del Mediterráneo, llamado “pluralista polarizado”, que combina una prensa de baja circulación, un claro paralelismo político —o equivalencia ideológica— entre medios y organizaciones políticas, una débil profesionalización periodística y un Estado que interviene fuertemente. Más cerca en el tiempo, otros autores han caracterizado a los sistemas mediáticos de la región como “liberales capturados” (Guerrero, 2014), en tanto combinan normativas liberales y modelos privado-comerciales, pero en la práctica funcionan de otra forma: la regulación mediática y el rol del periodismo como contralor suelen quedar subsumidos a los intereses de gobiernos y empresarios mediáticos. Sin negar que esa combinación se encuentra presente en la región, las diferencias entre los países latinoamericanos muchas veces son marcadas y significativas (Schuliaquer, 2018). Por lo tanto, si se acerca el foco, es difícil pensar que un solo modelo pueda definir todos los sistemas latinoamericanos. Por eso, proponemos un modelo que da lugar a las características distintivas de cada caso. Siguiendo a Della Porta (2008), nuestra propuesta comparativa está más orientada a los casos que a las variables, en ser exhaustivos antes que abarcadores. También porque los vínculos entre gobiernos y medios se encuentran histórica y territorialmente situados y los sistemas no están definidos de una vez y para siempre. Si bien ellos inciden sobre la negociación de las escenas, esa nego-

<sup>4</sup> Fueron fundamentales las redes de contactos que me facilitaron el historiador Pablo Stefanoni y el diputado del MAS Manuel Canelas.

ciación afecta y reconfigura, a su vez, a los sistemas. Aunque en este artículo solo nos detenemos en el caso boliviano, entendemos que el modelo de análisis que proponemos es aplicable a otros países y a otras épocas históricas. Como se observa en la Tabla 1, el modelo se concentra en la configuración del campo político y del campo mediático.

**TABLA 1**  
Sistemas mediáticos nacionales

Estructuración	Dimensión	Subdimensión
Campo político	Peso relativo del Estado sobre el campo mediático	Rol histórico del Estado en la configuración del mercado mediático
		Propiedad mediática y peso económico
	Centralidad de la mediación partidaria	Centralidad histórica de los partidos
		Crisis de representatividad del sistema partidario
		Estructuración del partido de gobierno
Campo mediático	Estructuración de las empresas mediáticas	Configuración del gran grupo mediático nacional
		Estabilidad de la propiedad y de la línea editorial
	Configuración del periodismo político	Tipo de periodismo que prima (noticias más jerarquizadas y vías de adquirir notoriedad, relación entre políticos y periodistas)
		¿Presencia de vedettes periodísticas?
		Tipo de profesionalización (división entre opinión e información y entre el área comercial y la periodística)

Fuente: elaboración propia.

A partir de aquí, analizamos la configuración del sistema mediático boliviano para cuando el MAS llegó al gobierno en 2006.

### *III.1. La estructuración del campo político*

#### A. El peso relativo del Estado sobre el campo mediático

La historia de las políticas de comunicación en América Latina muestra que los grandes grupos mediáticos privados tuvieron un rol clave en ellas y fueron sus principales beneficiarios (Waisbord, 2013). Los Estados tuvieron un rol constitutivo en los sistemas mediáticos mediante la entrega de licencias y recursos a aliados (Hallin y Papathanassopoulos, 2002). Más allá de esa continuidad, su peso relativo varía en cada país, algo que incide sobre los recursos con los que cuentan los gobiernos para negociar. Para definir ese peso relativo indagamos en dos subdimensiones. La primera historiza el rol del Estado sobre la configuración del sistema mediático. La segunda caracteriza la propiedad y el peso económico del Estado en el campo mediático a partir de tres indicadores. El primero refiere a la propiedad estatal en las industrias infocomunicacionales. El segundo indicador es la inversión del Estado en relación al PBI, una manera de observar su peso sobre la economía nacional. El tercer indicador refiere a la importancia de la pauta publicitaria estatal sobre el total del mercado, en países con débil o inexistente regulación de la publicidad oficial, y una tradición de definición discrecional de parte de los gobiernos.

En Bolivia, durante las experiencias neoliberales, que empezaron en 1985 y se profundizaron una década después, se debilitó el peso del Estado sobre la organización de la vida social. Para ello había sido clave la capitalización de distintas empresas. Entre ellas, tanto la de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), como la privatización de distintos medios en manos estatales (Mastrini y Becerra, 2006). Aunque históricamente Bolivia fue el país más pobre de Sudamérica, el Estado era, a escala relativa, un actor más central para la economía que en otros países sudamericanos. Esto aumentaría durante los gobiernos del MAS.

Entre los recursos a distribuir, el Estado jugaba un rol central como anunciante, jerarquizado también por el débil peso económico del mercado publicitario boliviano (Molina, 2015). La ausencia de datos sistematizados no quita su importancia para los distintos medios: como se desprende de distintas entrevistas con investigadores, editores y periodistas, no contar con ellos ponía en riesgo su supervivencia, ya que representaba al menos el 50% de sus ingresos.

## B. La centralidad de la mediación partidaria

Cuanto menor sea la centralidad de la mediación partidaria, mayor será el de otras instancias de articulación de lo político (Laclau, 2008), y viceversa. En ese marco, puede crecer el peso de los líderes políticos y el de los medios tradicionales.

La pérdida de centralidad de los partidos políticos como espacio de constitución de las identidades sociales se da a escala global (Rosanvallon, 2015), pero no es igual en todos los países. Para determinar la centralidad de la mediación partidaria, utilizamos tres subdimensiones. La primera se detiene en la centralidad histórica de los partidos y su perdurabilidad. La segunda se pregunta por la crisis de representatividad del sistema partidario para cuando arribaron los gobiernos de izquierda. La tercera caracteriza la estructuración del partido gobernante para conocer el vínculo que los gobiernos establecen con la fuerza política propia.

La emergencia del liderazgo de Evo Morales, de origen en el sindicalismo campesino, se dio en el marco de la crisis de la “democracia pactada”. Se llamó así a los diferentes acuerdos entre élites políticas y partidarias, que habían sido previamente opositoras y que gobernaron con acuerdos parlamentarios desde 1985 hasta 2003. Es decir, desde la salida de la dictadura hasta el fin del consenso neoliberal en Bolivia. Fue un período de una estabilidad inédita para el país (Stefanoni y Do Alto, 2006), aunque el sistema de partidos no había funcionado como uno de representación de la sociedad civil (Zegada, 2006). De hecho, las mayorías indígenas habían sido débilmente representadas.

Para el quiebre de esa representatividad, habían sido clave diferentes movimientos que ocuparon el lugar central que había tenido la Central Obrera Boliviana en décadas previas (Stefanoni, 2005). Para entonces, se había expandido en la sociedad un discurso sobre “la descolonización del Estado, la autorrepresentación indígena-popular y la nacionalización de los recursos naturales” (Stefanoni y Do Alto, 2006:25). Movimientos sociales organizados para incluir a pobres y subrepresentados armaron un partido para acceder a la esfera estatal con menos mediaciones (Anría, 2018).

Esta fase de movilización tuvo dos hitos fundamentales que marcaron “el comienzo del cambio en la correlación de fuerzas ideológicas y sociales” (Svampa et al, 2010:11). En 2000, la “guerra del agua”, cuando distintos sectores protestaron contra el aumento exponencial de las tarifas de agua en Cochabamba, controlada por la transnacional Bechtel, expulsada tras estos hechos. La organización se dio en torno a una nueva agregación de demandas sociales y nuevas conformaciones políticas y sociales en las que el movimiento cocalero, comandado por Evo Morales, jugó un rol central (Stefanoni y Do Alto, 2006).

En 2003, la “guerra del gas” implicó otro ciclo de movilizaciones en el marco de la crisis social y económica, en oposición a la decisión de exportar gas por puertos chilenos<sup>5</sup>. El presidente Gonzalo Sánchez de Lozada renunció a su cargo y dejó el país. De allí surgió la llamada “agenda de octubre”, que tenía en su centro la recuperación de los recursos naturales para el Estado y el llamado a una asamblea constituyente que proponía incorporar a los excluidos desde la fundación de Bolivia en 1825 (Stefanoni y Do Alto, 2006). El por entonces vicepresidente Carlos Mesa, periodista televisivo y ex accionista del canal PAT, continuaría el gobierno hasta 2005, cuando renunció y lo reemplazó Eduardo Rodríguez Veltzé, hasta entonces presidente de la Corte Suprema.

En ese contexto de crisis institucional, Evo Morales fue elegido presidente con 53.7% de los votos en primera vuelta. Superar el 50% de los votos, algo inédito desde el regreso de la democracia, le permitió contar con mayoría parlamentaria propia. Por primera vez, un indígena —que representaban 62% de la población según el censo 2001— presidiría Bolivia. Su vicepresidente era el intelectual Alvaro García Linera, proveniente de una familia de clase media mestiza.

La crisis del orden previo se canalizó a partir de nuevos actores, en un marco de polarización creciente, con un discurso antisistema y contrario a los partidos tradicionales (Zegada y Komadina, 2014). La llegada de Morales al gobierno implicó un recambio radical de élites dirigentes: el capital político provenía de la experiencia social en organizaciones campesinas, obreras e indígenas, no de la “meritocracia profesional” previa (Zegada y Komadina, 2014:63). Es decir, más allá de la centralidad creciente de los principales líderes, las raíces del partido en los movimientos sociales jugaron un rol central a través de mecanismos de “abajo hacia arriba” (Anria, 2018).

### *III.2. La estructuración del campo mediático*

#### C. Empresas de medios y estabilidad

En América Latina priman los medios privado-comerciales (Exeni, 2005). Esto se profundizó con la aplicación de políticas neoliberales (Fox y Waisbord, 2002), en una región con altos niveles de concentración de la propiedad (Mastrini y Becerra, 2006) y donde la consolidación de la democracia no fue acompañada de una democratización de los medios (Fox y Waisbord, 2002).

Para indagar en el poder relativo de los grandes grupos mediáticos nacionales, nos detenemos en dos subdimensiones. La primera se pregunta

<sup>5</sup> Chile le quitó a Bolivia su salida al mar en la guerra del Pacífico (1879-1883).

quiénes son los actores privados de mayor escala y de qué forma están constituidos. La segunda profundiza en dos cuestiones. Por una parte, en la estabilidad histórica de la propiedad mediática: cuanto menor sea, mayor posibilidad habrá de que el recambio aparezca como parte de los repertorios de acción. Por otra parte, en la estabilidad de la línea editorial en el tratamiento de las distintas fuerzas políticas (Albuquerque, 2013).

Para el inicio del período estudiado, Bolivia contaba con el nivel más bajo de facturación en las industrias informativas y con la mayor diversidad en cantidad de propietarios de Sudamérica (Mastrini y Becerra, 2006). Son excepcionales los casos en los que una misma empresa es líder en distintas esferas mediáticas y se destacan los medios regionales, a tono con la separación histórica del país entre Santa Cruz, como su centro económico, y La Paz, como su centro político. Los propietarios de medios en Bolivia suelen ser las familias más acaudaladas del país, de vínculos cercanos con las fuerzas políticas tradicionales (Villanueva, 2008). En ese marco, sus actividades más rentables no son las mediáticas. Algunos de ellos son propietarios de bancos, administradoras de fondos de pensión, aerolíneas, empresas de minería, grandes extensiones de tierra, y muchos fueron funcionarios durante la “democracia pactada” (Lupien, 2013).

Para el inicio del período (2006), los cuatro canales más vistos eran Unitel, Red Uno y PAT —todos de Santa Cruz— y ATB —de La Paz—; los diarios más vendidos eran *El Deber* de Santa Cruz, *La Razón* de La Paz, *Los Tiempos* de Cochabamba y *La Prensa* de La Paz (Becerra y Mastrini, 2009).

Cuando Evo Morales llegó al gobierno existían dos grupos mediáticos salientes. Uno era de la familia Garafulic y contaba con el Canal ATB y los diarios *La Razón* y *Extra* de La Paz, además de otros medios gráficos en Cochabamba y Santa Cruz (Ramos Andrade, 2011). A partir de 2000, el grupo español Prisa sería socio de ese conglomerado. Para entonces también, para contrapesar el peso de los Garafulic (Giavedoni, 2010), nació el Grupo Líder, con una agenda menos dependiente del poder político (Archondo, 2003). Los Rivero y los Canelas, con base en *El Deber* de Santa Cruz y *Los Tiempos* de Cochabamba, reunían nueve diarios, 40% de los títulos del país (Ramos Andrade, 2011). Por lo tanto, en Bolivia no encontramos grandes grupos mediáticos nacionales comparables en su concentración a los que sí existen en otros países como Argentina y Brasil.

El acceso a los medios en Bolivia por parte de las audiencias estaba entre los más bajos de Sudamérica (Becerra y Mastrini, 2009), lo que se complementaba con la fuerte presencia y tradición de radios comunitarias y locales. Un caso paradigmático era la red Erbol, con 70 emisoras y una de las más escuchadas del país.

#### D. El periodismo político en Bolivia

Como señala Lemieux (2010), el periodismo no es una profesión liberal en el sentido clásico: comparte características del trabajo en serie con elementos del trabajo artesanal.

Para analizar el periodismo político, proponemos tres subdimensiones. La primera se enfoca en el tipo de periodismo que prima y explora, por un lado, cuáles son las noticias más jerarquizadas por los medios y, por otro, si la relación que se establece entre políticos y periodistas es más de cooperación o de competencia. La segunda subdimensión examina si las vedettes periodísticas ocupan un lugar jerarquizado en los medios. Estos periodistas se caracterizan por mostrarse como los representantes de la ciudadanía ante “los políticos” (Vommaro, 2008) y por movilizar, al mismo tiempo, discursos informativos y de opinión. La tercera subdimensión se detiene sobre la autonomía del periodismo a partir de dos cuestiones. La primera refiere a la distinción entre los discursos de opinión y los de información; la segunda a la separación entre el área empresarial y el área informativa.

Cuando el MAS llegó al gobierno, el componente principal del periodismo boliviano era el de reportería: las noticias más jerarquizadas solían ser las declaraciones de las figuras políticas. No obstante, para 2005, con la crisis, los actores de la política institucional perdieron legitimidad. En ese marco, el crecimiento de la popularidad de Evo Morales a nivel nacional fue inescindible de su participación mediática, donde aparecía como una voz jerarquizada de los sectores movilizados. Para ello colaboró el “periodismo de declaración”, caracterizado por la cooperación entre políticos y periodistas y el beneficio mutuo. Los políticos porque sus declaraciones definen parte importante de los contenidos de sus apariciones mediáticas. Los periodistas porque al obtener esas declaraciones se distinguen del resto de sus colegas.

Históricamente, el periodismo de investigación tuvo una débil presencia en Bolivia (Molina, 2015), aunque sí jugaba un rol central la consideración de que los periodistas debían ser contralores de los políticos (entrevistas con Raúl Peñaranda, periodista y analista, director de *Página Siete* 2010-2013; Claudia Benavente, directora de *La Razón* desde 2010<sup>6</sup>).

A la vez, en Bolivia existe una separación marcada en las prácticas entre el trabajo informativo y el de opinión. Para la mayoría de los periodistas, su

---

<sup>6</sup> Para evitar repeticiones, solo se presentará el cargo de entrevistados/as cuando se los referencie por primera vez. Si las entrevistas no indican fecha y lugar es porque fueron hechas entre septiembre y octubre de 2015 en La Paz. Cuando no sea el caso, se lo indicará. También, a los fines expositivos, omitiremos decir “entrevista propia” aunque siempre que reframamos a “entrevista” hablaremos de aquellas que hizo el autor de este artículo.

tarea es reportear. Sin embargo, esa distinción entre opinión e información no se sostiene para las vedettes periodísticas que, ante la crisis de la representación política institucional, disputaron parte de la representación legítima de la ciudadanía. Un ejemplo paradigmático es Carlos Mesa, que pasó de presentador televisivo a presidente.<sup>7</sup>

A tono con otras ramas laborales en Bolivia, los periodistas están organizados como colectivo y uno de sus objetivos es resguardar sus condiciones profesionales (entrevistas con José Luis Exeni, académico; Marcelo Tedeschi, editor de *El Deber*)<sup>8</sup>. En algunos casos, cuando hubo acuerdos entre sectores políticos y grupos mediáticos para una cobertura beneficiosa, los periodistas se movilizaron y reclamaron que se respete su labor<sup>9</sup>. Así reivindicaron la autorregulación de su trabajo, algo que fue acompañado de tribunales de ética y honor propios (Exeni, 2010).

Ante la crisis, los distintos medios habían dado más espacio a diferentes analistas: figuras intelectuales, periodísticas y políticas que eran colocadas como intérpretes privilegiadas de la época. Frente a planteles periodísticos que se autorregulaban, las vedettes y los analistas eran los principales vehículos de los propietarios para intervenir sobre sus medios.

### III.3. *El sistema mediático*

Para cuando Evo Morales llegó al gobierno, el sistema mediático boliviano se caracterizaba por un fuerte peso relativo del Estado sobre la esfera mediática y la debilidad de la centralidad partidaria, contrapesada por la importancia de otras instancias de mediación, varias veces corporativas, como los sindicatos. Esto se complementaba con medios regionalizados en un mercado fragmentado, sin grupos líderes coincidentes en distintas áreas mediáticas. Por último, a tono con la falta de consenso de la época, confluían un periodismo de reportería —que jerarquizaba la declaración de los políticos— y la presencia de vedettes periodísticas que disputaban la representatividad de la ciudadanía.

<sup>7</sup> En una conversación *off the record* con otra vedette, le pregunté si pensaba candidatearse a presidente, pese a que nunca había sido parte de un partido político. Su respuesta fue que no lo haría porque, aunque podía ganar las elecciones, no lo dejarían gobernar.

<sup>8</sup> Están asociados en dos organizaciones principales: la Asociación de Periodistas de La Paz, donde participan los periodistas de mayor renombre, y la Federación de Trabajadores de la Prensa, de lógica más sindical. También existe la Asociación Nacional de la Prensa, integrada por directores y propietarios.

<sup>9</sup> Archondo (2003) cuenta cómo los periodistas de *La Razón*, durante el gobierno democrático del ex dictador Hugo Banzer (1997-2001), le dijeron al propietario (Garafulic) que o les daba mayor libertad para reportear sobre el gobierno o renunciaban todos.

#### IV. La comunicación política de los gobiernos del MAS (2006-2016)

Los vínculos entre los gobiernos de Evo Morales y los medios pasaron de una confrontación pública (2006-2009) a una negociación amable (2009-2016). Para explorar la comunicación política nos detenemos en dos cuestiones: las estrategias de aparición mediática del gobierno y las escenas de los grandes grupos mediáticos privados sobre política nacional.

Antes de llegar a la presidencia, Evo Morales se preocupó por su vínculo con los medios. Como líder sindical, cultivó relaciones de cercanía con algunos cronistas —antes que con jefes periodísticos y propietarios— por los que se sentía bien tratado. Consideraba que ellos lograban negociar con líneas editoriales ideológicamente contrarias a los movimientos sociales a los que representaba, al tiempo que aprovechaba la importancia que para la escala baja de la profesión tenían las declaraciones de las figuras políticas para ganar notoriedad.

Sin embargo, cuando llegó al gobierno propuso un traslado de las escenas de los medios a las calles y los actos de gobierno, en línea con el período de movilización que comenzó en 2000. Como la figura excluyente de la política boliviana, se hizo seguir<sup>10</sup> y se mostró en copresencia de la ciudadanía. Parte de su agenda incluía visitar cada día una localidad diferente del país: el presidente visibilizaba lugares que habían quedado fuera de los medios.

Morales daba conferencias de prensa y discursos públicos constantemente. Era parte de los cambios simbólicos buscados, una forma de confrontar los cuestionamientos a su capacidad, y la de los indígenas, de expresarse públicamente:

Yo dije: “tienen que aceptarlo al Evo como es, así hablando, no hay que domesticarlo. Tiene que ser así”. El primer año Evo ha dado más de mil declaraciones de prensa. En la mañana tres, en la tarde otras tres (entrevista con Walter Chávez, asesor de comunicación de Morales hasta 2015).

Junto con ello, el gobierno problematizó el rol político de los medios, a los que señaló como sus principales opositores<sup>11</sup>. Para eso contaba con la narrativa histórica de los movimientos sociales: emparentar los intereses de las empresas mediáticas con los del *statu quo* anterior no fue disruptivo ni novedoso. La cobertura de las elecciones de 2005 colaboró con la narrativa gubernamental. El reporte fue balanceado, pero en la opinión y análisis, los medios comerciales prefirieron claramente a sus contrincantes (Onadem, 2009).

---

<sup>10</sup> Una de los ejemplos más claros fue el 1 de mayo de 2006 cuando anunció, desde un pozo petrolífero, la nacionalización de los hidrocarburos.

<sup>11</sup> En su discurso de asunción los acusó de haber tratado a los indígenas como salvajes, y tiempo después aseguró: “El enemigo número uno de Evo son la mayoría de los medios” (Rocha, 2014:105).

Desde el inicio, Morales distinguió a los periodistas de los medios en que trabajaban y los consideró partidarios suyos. Algo que los mismos periodistas no siempre compartieron y ante lo que el presidente manifestó públicamente su decepción (entrevistas con Fernando Molina, periodista e investigador de medios y política; Boris Miranda, periodista de *La Prensa* y de *Página Siete*, noviembre de 2015).

En la primera etapa (2006-2009), el gobierno consideró que no podía negociar sus apariciones mediáticas de forma aceptable. El panorama político boliviano estaba caracterizado por el “empate catastrófico” (García Linera, 2010) entre el nuevo bloque de poder y las élites tradicionales de los departamentos orientales —Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni—, que enfrentaron al gobierno con contenidos sectoriales y racistas (Svampa et al, 2010). Esto incluyó, en sus casos más extremos, el asesinato de indígenas en Pando. Durante ese período, por ejemplo, el presidente no podía visitar esos departamentos (entrevista con Walter Chávez; Sivak, 2014).

En esa etapa los diarios más vendidos se opusieron editorialmente a las propuestas del gobierno (Onadem, 2009) y los medios cruceños de mayor audiencia apoyaron la agenda autonómica de la élite regional, de la cual muchos de los propietarios eran parte.

Sin embargo, las normas periodísticas y la poca presencia del periodismo de denuncia limitaron la incidencia de esos propietarios. Por lo tanto, ese enfoque antigubernamental no apareció desde los contenidos informativos que producían los periodistas rasos, sino desde el *framing* de los titulares, de los temas a los que dedicarían (o no) espacio, así como desde los discursos de los analistas.

Los canales PAT y Red Uno señalaron que el dilema era entre autonomistas demócratas y masistas, y Unitel fue poco plural (Peñaranda, 2009). Esos medios presentaron a los partidarios del gobierno como actores manipulados e irracionales (Lupien, 2013). Los discursos que sostenían al gobierno aparecían desde medios menos masivos, como el estatal Bolivia Televisión o la red de radios Erbol, y señalaban a los que apoyaban las autonomías como “separatistas y oligarcas” (Onadem, 2009: 134). Aunque de manera desbalanceada por su tamaño y alcance, los medios reproducían los clivajes del campo político, no los producían.

El medio más equilibrado había sido el diario *El Deber*. Pese a su línea editorial conservadora, fue un espacio privilegiado por el masismo, que consideró que podía negociar su participación y llegar a un público no cercano políticamente (entrevistas con Amanda Dávila, ministra de Comunicaciones 2011-2015; Manuel Canelas, diputado del MAS; Pablo Ortiz, periodista de *El Deber*, noviembre de 2015). A la vez, el presidente y el vicepresidente jerarquizaron su participación en el canal estadounidense CNN en español.

Era una forma de incidir sobre lo que se decía de Bolivia en el exterior, pero también de participar sobre la agenda nacional: era el canal informativo más visto en un país sin canales de noticias 24 horas y con cadenas regionalizadas.

Entre 2008 y 2009, en un marco de amenazas a la gobernabilidad, tres victorias electorales contundentes del gobierno modificaron el panorama del país<sup>12</sup>. Desde entonces, el gobierno se consideró tratado de manera favorable en la mayoría de los medios. Por entonces, Evo Morales, que en pleno conflicto había dejado de atender a los periodistas de medios bolivianos, volvió a dar entrevistas. Las empresas mediáticas aceptaron ese nuevo orden al que, en muchos casos, se habían confrontado sin éxito. Eso implicó un triunfo del periodismo de declaración que consideraba que la noticia más jerarquizada eran los testimonios de los líderes políticos y, sobre todo, del presidente. Durante esta etapa, incluso los medios antes señalados como opositores eran considerados “una prensa muy respetuosa, con un trabajo muy profesional” (entrevista con Amanda Dávila). Fue un escenario favorable para el gobierno, en tiempos de hegemonía política, con una oposición derrotada y desarticulada.

Pese a ese marco, ante los intentos fallidos del gobierno de quitar subsidios a la gasolina (en 2010) y de construir una ruta que pase por el parque nacional TIPNIS (en 2011), hubo masivas manifestaciones en su contra que lo enfrentaron con algunos sectores de su base social. El presidente dio marcha atrás, prueba también del poder de actores de base del MAS para incidir en el curso del gobierno (Anria, 2018). En ese contexto, hubo una ruptura con algunos medios y periodistas que lo habían apoyado en el período de polarización política (entrevistas con Andrés Gómez, director de Erbol 2003-2015; Raúl Peñaranda; Amalia Pando). Un caso paradigmático fue Erbol, cuya audiencia principal eran sectores de base e indígenas.

Tras el fortalecimiento político del gobierno, las vedettes periodísticas que se le oponían tuvieron dificultades para encontrar espacios en los medios. Por un lado, porque algunas habían quedado deslegitimadas por su rol durante el período de polarización y porque los empresarios redujeron los espacios para figuras con juego de representatividad propio que confrontaran con el gobierno. Como dijimos, la selección de analistas y vedettes es una de las herramientas principales de los propietarios para incidir en la línea editorial. Por otro lado, porque el gobierno denunció públicamente a

---

<sup>12</sup> En agosto de 2008, el gobierno llamó a una revocatoria de mandatos. Evo Morales obtuvo 67.4% de votos a favor. Luego, en enero de 2009 la nueva Constitución fue refrendada con 61.4% de los votos. En diciembre de 2009, el gobierno obtuvo su reelección (para 2010-2015) bajo la nueva Constitución con 64.2% de los votos en primera vuelta.

algunas vedettes que lo habían apoyado en tiempos de polarización y que ahora se presentaban disputando su representatividad política<sup>13</sup>.

La ruptura con esos actores, no obstante, es la excepción a mesas compartidas entre los distintos sectores desde 2009. No hubo escena mediática dividida en Bolivia entre oficialismo y oposición: los hechos centrales de la política fueron compartidos. Lo que difería era la interpretación.

En ese contexto, la credibilidad siguió siendo un valor a defender en la tarea periodística, así como lo fue brindar una contraparte. En los casos en los que las notas tenían errores, fue habitual que los medios se retractaran. Cuando un actor se consideraba afectado, contaba con la posibilidad de réplica, incorporado como derecho constitucional y de uso habitual desde 2009<sup>14</sup>. Había distintos mecanismos de control cruzado y normas profesionales compartidas entre la mayoría de los periodistas, junto con instancias de organización colectiva. La escena mediática era más plural que antes: actores que habían sido históricamente subrepresentados tenían mayor visibilidad. Sobre todo en los medios estatales y de línea editorial cercana al gobierno, pero no solo en ellos.

Para el final del período, el gobierno señalaba que sus principales opositores eran dos radios asociativas de origen católico —Erbol y Fides—<sup>15</sup> y un diario que no era el más vendido —*Página Siete*. Es decir, se consideraba bien tratado en la mayoría de los medios. Evo Morales dejó claro su parecer:

Antes sentía que el 80 o 90% de los medios eran mis opositores. Ahora quedan 10% o 20% de opositores. No es que necesite apoyo, sino que digan la verdad. (*El Deber*, 24 de septiembre de 2013).

## V. Las políticas de comunicación de los gobiernos del MAS (2006-2016)

Para analizar las políticas de comunicación durante los gobiernos de Evo Morales, nos focalizamos en dos dimensiones. Una, las políticas de regulación, distribución de recursos y reforma mediática del gobierno. Dos, las estrategias políticas y comerciales de los grandes grupos mediáticos bolivianos.

<sup>13</sup> Así son los casos de Raúl Peñaranda y de Amalia Pando. Ambos renunciaron a los medios para los que trabajaban. Amalia Pando llevó su programa, *Cabildeo*, a los medios digitales, un espacio desde el que logró sostener cierta masividad.

<sup>14</sup> Era habitual que los entrevistados grabaran los reportajes como forma de tener un documento para eventualmente pedir réplica. Cuando entrevisté a la diputada de Unidad Demócrata Jimena Costa, su jefe de prensa acercó un grabador para registrar la charla. La legisladora le dijo que no se moleste, que era para un trabajo académico.

<sup>15</sup> Esto fue coherente con las relaciones tensas que tuvo la Iglesia con el gobierno.

Cuando Evo Morales comenzó su gobierno en 2006, algunos de los propietarios de los medios más importantes se acercaron para negociar “la paz” a partir de beneficios mutuos: buen tratamiento para el gobierno a cambio de recursos para las empresas (entrevista con Walter Chávez). A contramano de sus antecesores, el gobierno se negó a pactar y, durante toda la década, Morales nunca se reunió con los propietarios de medios (Molina, 2015)<sup>16</sup>.

Esto fue acompañado de estrategias de intervención sobre los medios informativos, por arriba y por abajo. Desde arriba, se fortaleció a los medios estatales, con Canal 7, Radio Patria Nueva —conectada con redes locales— y la creación del diario *Cambio*. Todos ellos hablaban desde imaginarios poco presentes en la mayoría de los medios bolivianos, pero con fuerte pregnancia en distintas organizaciones sociales. Eso incluyó, por ejemplo, que mujeres con pollera fueran presentadoras de los programas (entrevista con Gustavo Iván Portocarrero, director de Bolivia TV)<sup>17</sup>. Luego del punto de ruptura de 2009, los medios estatales se oficializarían fuertemente: Canal 7 tendría su programación organizada en torno de las actividades del presidente y de otros funcionarios de alto rango. Para la mayoría de los periodistas, el canal funcionó como fuente para seguir al presidente: bastaba con verlo para conocer sus actividades y declaraciones (entrevistas con Marcelo Tedesqui; Juan Carlos Salazar, director de *Página Siete* 2013-2016). Por abajo, el gobierno impulsó la creación de radios comunitarias, sobre todo en áreas rurales, ligadas a movimientos sociales e indígenas. Esa red contó con 92 emisoras.

En 2008, como había hecho con los hidrocarburos, el gobierno nacionalizó la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), privatizada en 1995. Se trataba de la empresa líder en telefonía móvil, fija y servicios de venta de internet<sup>18</sup>. Desde entonces, creció a ritmo sostenido: para 2015, controlaba 46% de las telecomunicaciones bolivianas. Con Entel, el Estado pasó de no tener propiedad directa en el mercado comunicacional más rentable, a ser su principal protagonista. A eso sumaba su capacidad regulatoria y el manejo de recursos. Entre ellos, uno especialmente relevante en la cotidianeidad de los medios era la publicidad oficial que, en un marco de crecimiento sostenido del PBI<sup>19</sup> y con más empresas estatales, aumentó su peso.

<sup>16</sup> Eso cambiaría en febrero de 2016, tras la derrota en el referendo que buscaba modificar la Constitución.

<sup>17</sup> Un antecedente fue el canal Radio Televisión Popular (RTP), fundado en 1985. Fue un espacio de expresión mediática de sectores indígenas, pero también de representación política: de ahí nació el partido Conciencia de Patria (Condepa).

<sup>18</sup> En 2015, lanzaría el servicio de televisión satelital.

<sup>19</sup> El crecimiento del PBI fue de 4.8% anual en promedio entre 2006 y 2016. El mejor momento económico de la historia de Bolivia (Molina, 2013).

Entre 2007 y 2008, la estrategia política de varios de los medios privados más importantes fue apostar a la salida anticipada del gobierno. Luego, pasaron a una fase defensiva de preservación del *statu quo*, tanto para proteger sus negocios en otras áreas, como para conseguir publicidad oficial.

Los gobiernos del MAS impulsaron nuevas regulaciones mediáticas. La primera apareció en la nueva Constitución, a partir de dos artículos que ponderaban el derecho a la comunicación, modificando el paradigma de la libertad de prensa y comprometiendo al Estado en la creación de medios comunitarios. La normativa tuvo poca oposición pública; fueron otras partes de la Constitución las que ocuparon el centro del debate.

La legislación que sí tuvo más oposición fue la Ley contra el Racismo y toda forma de Discriminación de 2010. Impulsada por organizaciones sociales cercanas al oficialismo, versaba sobre distintos temas y tenía dos artículos que establecían sanciones para los medios que las incumplieran. Un día antes de la votación en la Asamblea, la mayoría de los diarios salió con una misma portada en blanco que decía “No hay democracia sin libertad de expresión”. En un contexto en que el consenso antirracista era muy elevado tras los sucesos de 2008-2009, los actores mediáticos quedaron aislados en su reclamo.

Inspirados por las experiencias de otros países de la región —sobre todo Argentina—, sectores de la sociedad civil buscaron proponer una ley marco para los medios. No obstante, no lograron apoyo ni de gremios periodísticos, ni de sectores académicos, ni de organizaciones sociales que sí estaban de acuerdo con una regulación, pero no con una basada en los estándares aceptados internacionalmente. A eso se sumó la decisiva negativa de los líderes del gobierno (entrevistas con José Luis Exeni y Verónica Rocha, académicos): un cambio regulatorio podía traer un alto costo político, en un contexto en que la negociación de las escenas era beneficiosa.

En 2011, el gobierno sí avanzaría con una norma marco: la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, que conllevó distintos cambios en el panorama regulatorio. Por un lado, dividió el espectro en tres sectores iguales: privado, estatal y sin fin de lucro. Por otro, puso un plazo temporal a las licencias de radiodifusión. La oposición a la norma vino desde las empresas, sin éxito. Los periodistas no se plegaron y las escenas mediáticas de los medios no fueron controladas por el discurso de los propietarios. Por entonces, la preocupación de los periodistas como colectivo organizado se basaba en resguardar la Ley de Imprenta, “la madre de todas las batallas” (entrevista con Marcelo Tedesqui). Considerada patrimonio del gremio (entrevista con José Luis Exeni), permitía que no hubiera delitos de imprenta y que las cuestiones ligadas a publicaciones fueran resueltas en un tribunal especial y propio. Las repetidas aclaraciones públicas

de que el gobierno no modificaría la Ley de Imprenta, fueron también una prueba de la distinción que hacían entre ellos y los empresarios.<sup>20</sup>

Para 2009, el Grupo Líder como tal se había desmembrado, el Grupo Garafulic lo había hecho previamente, y el gobierno y los grandes medios privados modificaron su vínculo. En el nuevo marco, los empresarios mediáticos recibían ciertos recursos mientras buscaban resguardar sus posiciones. El buen tratamiento que recibió el gobierno no implicó una oficialización de sus líneas editoriales, sino una baja de la radicalización política contra el gobierno y una primacía del discurso de reportería por sobre el de opinión y el de disputa directa de la representatividad.

Luego del punto de ruptura, hubo cambios en la propiedad de algunos medios, algo coherente con la inestabilidad histórica boliviana. Por ejemplo, el canal ATB y el diario *La Razón* de La Paz fueron adquiridos por empresarios cuyo desembarco en el país coincidió con sus inversiones en otras áreas más rentables en términos comerciales (Peñaranda, 2014) y confluyó con la estrategia global del Grupo Prisa de desprenderse de parte de sus activos en Sudamérica. Desde entonces, la línea editorial de esos medios pasó a ser más cercana al gobierno, pero sin que ello supusiera modificar las normas profesionales periodísticas ni suspender el pluralismo interno (observación en la redacción de *La Razón*). Una diferencia marcada con la modificación que la participación gubernamental había generado en otros países.

Por otra parte, en 2010 la familia Garafulic sacó *Página Siete*, diario que canalizó parte de las voces más críticas y que sería considerado por el gobierno como su principal opositor en esa segunda etapa<sup>21</sup>. Para 2015, era uno de los tres medios que no recibían pauta publicitaria, junto con las radios Erbol y Fides.

Durante la segunda presidencia de Morales, cinco actores fueron los más beneficiados por la pauta oficial. En un país sin mediciones validadas, el gobierno aseguraba que se trataba de los medios de mayor audiencia (entrevista con Amanda Dávila). Por un lado, los ya mencionados ATB y *La Razón*. Por el otro, la radio Panamericana, el canal Unitel y el diario *El Deber*, todos medios de líneas editoriales no oficialistas, pero con los que el gobierno consideró que negociaba las escenas de manera aceptable. Eso era coherente con una concepción del gobierno en distintos terrenos, que parece

<sup>20</sup> En 2012, el gobierno impulsó dos normas en favor de los periodistas: el pago de un seguro de vida e invalidez obligatorio y el pago del transporte para quienes trabajaban en horario nocturno (Rocha, 2014).

<sup>21</sup> Para 2015, distintos actores, con datos privados, coincidían en que los diarios más leídos eran *El Deber* y *La Razón* (entrevistas con Marcelo Tedesqui; Claudia Benavente). Eso era refrendado por su lugar, entre 2013 y 2016, como los sitios web de noticias más visitados (Quiroga, 2017).

haber sido su estrategia también en el mediático: a los empresarios no se los puede conquistar, pero sí neutralizar (García Linera, 2016).

Como había pasado previamente, también había programas de debate donde participaban distintos sectores políticos. Un ejemplo era “Esta casa no es hotel”, de ATB, donde Morales dio varias entrevistas exclusivas. La diferencia con un tiempo anterior no pasaba por la falta de pluralismo, sino porque en esta etapa era administrado desde un sentido común cercano al MAS.

El dominio político del gobierno sería refrendado en octubre de 2014 cuando Morales fue reelegido con 61.3% de los votos en primera vuelta para el período 2015-2020.

## **VI. La negociación de las escenas mediáticas en Bolivia (2006-2016)**

Tal como pasó con su hegemonía política, el vínculo del MAS con los medios comenzó a agrietarse en febrero de 2016. A un año de haber asumido un nuevo mandato, el gobierno convocó a un referendo para modificar la Constitución y permitirle a Evo Morales presentarse a una nueva reelección. Por primera vez desde que llegó a la presidencia, el líder del MAS perdió una elección nacional: el “No” venció al “Sí” 51.3% a 48.7%.

Por entonces, un tema central de la agenda fue el “Caso Gabriela Zapata”. A veinte días de la elección, la vedette periodística Carlos Valverde denunció, desde su programa en el canal Activa de Santa Cruz, a Evo Morales por tráfico de influencias en favor de una empresa contratista china. La prueba que daba era que la gerenta comercial de la compañía, Gabriela Zapata (hasta entonces desconocida públicamente), había tenido un hijo con Morales. El presidente negó el tráfico de influencias, pero respondió que era cierto lo de su hijo y que, lamentablemente, le habían dicho que se había muerto.

La cuestión ocupó el centro de la agenda mediática. Nuevamente, la disputa en los medios tradicionales estuvo antes en las opiniones y el ángulo de la información que en la información en sí misma. Los diversos medios estuvieron de acuerdo en su relevancia y la jerarquizaron en sus espacios. Pasadas las elecciones de febrero, se supo que ese hijo nunca existió. Fue el propio periodista Valverde quien lo anunció y denunció que Zapata le había mentido al acercarle la información.

Ante una denuncia de una vedette muy crítica del presidente, el gobierno no negó los hechos ni descalificó a su emisor, salió a disputar la versión de los mismos. Tras la desmentida pública, Valverde se retractó. La disputa no era sobre cuáles eran los hechos centrales de la política, sino sobre su interpretación.

Días después, Evo Morales aseguró que su derrota se explicaba por las redes sociales<sup>22</sup>. Es decir, cuando buscó responsables, no señaló a los medios tradicionales ni a ciertos periodistas que, como él, habían dado por buena la información sobre ese hijo.

La aparición de noticias falsas que perjudican a los gobiernos en el marco de una elección presidencial fue moneda corriente en los años 2010 en Sudamérica.<sup>23</sup> Lo distintivo del caso boliviano es el acuerdo respecto de los temas centrales de la agenda política y de lo que había que hacer cuando una información se probaba falsa para recomponer la legitimidad y credibilidad.

Para explicar por qué hubo consenso sobre los hechos centrales de la política boliviana hasta 2016 y por qué los medios no fueron protagonistas de la polarización, sino uno de sus escenarios, respondemos tres preguntas que permiten explicar tanto la manera en que la configuración del sistema mediático nacional incidió sobre la comunicación política y las políticas de comunicación, como la dinámica que tomó la interacción entre actores en la negociación de las escenas mediáticas. Uno, ¿cuál es el peso relativo de los gobiernos y los grandes grupos mediáticos sobre la definición de la escena mediática? Dos, ¿de qué manera se establecen las mesas de negociación y cómo se dan las articulaciones de grandes grupos mediáticos, gobiernos, periodismo político y fuerzas políticas? Tres, ¿cómo perciben el gobierno y los grandes grupos mediáticos que los afectaría una modificación de las reglas de juego para negociar las escenas?

Primero, en Bolivia el poder relativo del Estado es mayor al de los grupos mediáticos. Eso le dio al gobierno un poder diferencial. Por un lado, porque el Estado es central para la economía, por los recursos que distribuye, por su crecimiento económico durante el período y por su peso sobre las telecomunicaciones con la reestatización de Entel. Por otro lado, porque no hay un gran grupo mediático nacional de peso a escala relativa comparable a los de otros países de la región —como Argentina o Brasil—. Ni en su peso sobre los medios informativos ni en su tamaño de mercado.

Segundo, en Bolivia prima un periodismo político de reportería, que no se caracteriza por la denuncia y jerarquiza las declaraciones de los políticos

---

<sup>22</sup> AGETIC (2017) señala que entre 2012 y 2016 se duplicó el acceso hogareño a internet, aunque solo llegaba a 23%, pese a que el acceso a través de celulares permitía la participación del 67% de la población. No obstante, la televisión seguía siendo el principal medio de información política: llegaba al 95% de los hogares y era considerado el más confiable por la mayoría de los bolivianos.

<sup>23</sup> Por ejemplo, en Brasil, la revista *Véja* publicó dos días antes de las elecciones que Dilma Rousseff conocía toda la operación de corrupción *Lava Jato*, algo que luego se probó falso. En Argentina, el programa *Periodismo Para Todos* de Canal 13, del Grupo Clarín, acusó al por entonces jefe de gabinete y candidato a gobernador de la Provincia de Buenos Aires de haber cometido un triple crimen ligado al narcotráfico, algo que también se probó falso.

más salientes como parte central de su trabajo. Como colectivo, los periodistas ponen límites a la intervención de los propietarios o el gobierno sobre el contenido informativo. Eso estuvo en tensión en tiempos de polarización —2007-2009—, pero, luego, el periodismo de reportería permitió que el gobierno diera su versión bajo normas caracterizadas por la búsqueda del equilibrio y la contraparte. El derecho a réplica, utilizado por distintos actores políticos, también hizo su parte.

El gobierno tuvo un lugar poco disputado para definir los temas de la agenda. Por un lado, por la centralidad que ocupaba en la organización de la vida social. Por el otro, por la ausencia de figuras nacionales opositoras y la disminución del peso de las élites regionales. Las vedettes periodísticas, caracterizadas por solapar discursos informativos y de opinión, tuvieron menos espacio. Esto se dio mientras aumentaba la legitimidad del gobierno y se reducían las escenas de los medios privados que buscaban disputarle su representatividad.

Las mesas de negociación de las escenas contaban con un gobierno relativamente muy poderoso, con un centro de toma de decisiones muy homogéneo. Del otro lado, convivían distintos propietarios, con estrategias diferentes, con un periodismo que se articulaba como colectivo y se distinguía de las empresas en las que se desempeñaban.

Tercero, desde el comienzo el gobierno cambió ciertas reglas de juego en su vínculo con los medios. Problematizó el rol político de las empresas mediáticas y las identificó con el *statu quo* anterior. En ese marco, algunos empresarios mediáticos entendieron también que les convenía radicalizar sus escenas para condicionar o echar al gobierno, en línea con la agenda de ciertas élites políticas. Hubo un período de polarización y confrontación política, hasta que el gobierno fue fuertemente refrendado en las urnas. Desde ahí, el gobierno logró ser bien tratado, como el legítimo representante de la ciudadanía, y los empresarios de medios lograron resguardar su propiedad, contar con financiamiento del Estado vía publicidad y continuar con sus negocios más importantes que, en general, no eran los mediáticos. Es decir, si bien la estrategia ofensiva de algunos de ellos fracasó, fueron exitosos cuando se reacomodaron en una posición defensiva. Una forma de resguardarse hasta que cambie la situación política.

## VII. Coda: el golpe de Estado, los medios y el MAS

Este apartado se pregunta cómo se pasó del vínculo mutuamente beneficioso entre gobierno y medios que venimos de describir, a lo que sucedió en el golpe de Estado de 2019. Proponemos un análisis preliminar, con las

limitaciones que nos presentan tanto la falta de un nuevo trabajo de campo en ese contexto, como el escenario cambiante de la política boliviana.

Aunque el vínculo del gobierno del MAS con los medios se hizo más tirante desde la derrota de febrero de 2016, el vínculo siguió caracterizándose por una agenda informativa compartida hasta octubre de 2019: los medios privados más importantes siguieron siendo escenario de la polarización, antes que protagonistas de ella. Lo que sí se había modificado fuertemente era el panorama político. Por un lado, en 2017 el Tribunal Constitucional habilitó la presentación de Evo Morales a un nuevo mandato, a contramano del resultado del referendo de 2016 y de lo que establecía la Constitución aprobada en 2009. Por otro lado, la oposición aumentó tanto su articulación entre distintos sectores sociales como su radicalización política, al tiempo que enmarcó su disputa con el gobierno como una pelea en “defensa de la democracia”. En un nuevo escenario de polarización, los puntos de encuentro entre oficialismo y oposición fueron cada vez más difíciles (Zegada, 2019).

Las elecciones presidenciales del 20 de octubre de 2019 tuvieron un resultado cerrado. La herramienta de conteo rápido y provisorio se frenó el día de la elección, con 83% de los votos escrutados y con una ventaja a favor de Evo Morales (MAS) de 45% a 37% sobre Carlos Mesa (Comunidad Ciudadana). Para evitar la segunda vuelta, el presidente debía superar el 40% y 10% de diferencia con el segundo. Al día siguiente, cuando el conteo rápido se retomó —el oficial no se había detenido—, Morales apareció ganando en primera vuelta. La oposición leyó el resultado y la interrupción, como una artimaña coherente con sus sospechas de la voluntad antidemocrática del gobierno. Las manifestaciones antigubernamentales fueron masivas, se replicaron en distintos puntos del país y, si bien se destacaron los sectores urbanos y las “clases medias tradicionales”, de ellas formaron parte distintos actores sociales (Molina, 2019b). La Organización de Estados Americanos (OEA), que había enviado observadores electorales, recomendó, el 10 de noviembre, que se realice una nueva votación y calificó a las elecciones celebradas de “manipulación dolosa”, dando a entender que hubo fraude electoral, algo para lo que nunca aportó evidencia empírica (Wolff, 2020) y que otros estudios han refutado (Idobro et al., 2020). Ante ese pedido, Evo Morales anunció nuevas elecciones, pero ese mismo día el jefe del ejército le pidió la renuncia, impidiendo tanto la celebración de nuevas elecciones como la culminación de su mandato. El golpe de Estado se consumó con el nombramiento de la senadora Jeanine Áñez, de Unidad Demócrata, como presidenta interina, en una sesión parlamentaria sin quórum en la que se impidió que los legisladores del MAS, que tenían dos tercios de los representantes, participaran.

Desde los resultados de octubre, los principales medios privados dedicaron un espacio cada vez mayor para analistas que impulsaban explícitamente la salida de Evo Morales, algo acompañado por la presencia del discurso de distintos sectores opositores que pedían lo mismo.

La ruptura definitiva del vínculo entre el MAS, ya sin gobierno, y los medios sería el 10 de noviembre. La mayoría de los medios siguió compartiendo la agenda informativa, pero con un enfoque distinto: los actores asociados al MAS, ya sea por arriba (dirigentes) o por abajo (sectores sociales y populares movilizados para defender al gobierno depuesto), pasaron a ser vistos como ilegítimos. En algunos casos, se dejó de reportear sobre ellos y en otros se lo hizo desde un *framing* que los descalificaba. Distintos factores confluieron para que se produjera ese giro radical.

Como dijimos, el cambio de divaje más fuerte ya se había producido en las coordenadas del debate público de la política. En su campaña, Carlos Mesa se presentó como el candidato democrático y sembró dudas respecto de si el gobierno haría fraude (Meruvia y Ramírez, 2020). Las líneas editoriales de los medios hacían equilibrio entre esas posiciones y las de un gobierno con el que, si bien los propietarios no coincidían ideológicamente, habían logrado estabilidad y un vínculo relativamente beneficioso. Eso dejó de ser así con el golpe. Si el foco de la estrategia del MAS había estado en la neutralización de los propietarios, puesto que consideraba imposible conquistarlos (García Linera, 2016), la pérdida de los múltiples recursos —tanto simbólicos como materiales— que permitía el gobierno, hizo que su estrategia se hundiera.

Sin embargo, el cambio mediático no fue algo solo definido de arriba hacia abajo. Los periodistas como colectivo también apoyaron la salida de Evo Morales. En ese marco, pidieron reprimendas para los periodistas extranjeros, en su mayoría argentinos, que informaban de las movilizaciones callejeras en contra del derrocamiento del presidente.

La autonomía de los periodistas como colectivo se sostuvo en esos meses de 2019. Tan es así que, cuando lo consideraron pertinente, plantearon su desacuerdo con la línea editorial de sus medios. Esos reclamos no fueron ante los editoriales que reivindicaron, en la mayoría de los medios, el recambio gubernamental. Las diferencias públicas aparecieron, por el contrario, en un pronunciamiento público de los trabajadores de *La Razón* para desmarcarse de un editorial que calificó lo que sucedía de “golpe de Estado”. Esos periodistas también se diferenciaron de las viñetas del historietista Al Azar, que criticaban el recambio gubernamental, frente a lo cual el dibujante dejó de publicar.

Los sucesos de octubre y noviembre de 2019, mostraron que el colectivo de periodistas sostuvo la capacidad de autorregularse y de trazar fronteras para definir cómo debe proceder su oficio. La paradoja es que eso no los

hizo ni más plurales ni más balanceados en la cobertura. Por el contrario, parte de sus prácticas coartaron la libertad de expresión de otros.

Un episodio paradigmático fue el asesinato de diez personas en Senkata, El Alto, a manos de fuerzas policiales y del ejército el 19 de noviembre. La versión del gobierno provisional fue reproducida sin cuestionamientos por los medios informativos y se dio por hecho que los manifestantes, que apoyaban a Morales, eran terroristas que habían volado una planta de acopio de gas, algo que se probó falso (Molina, 2019a).

Para ello pesó también el poder relativo de cualquier gobierno en Bolivia: tanto con empresarios de medios que buscan vínculos de cercanía, como con periodistas acostumbrados a que parte central de su trabajo sea buscar sus declaraciones de los políticos. El nuevo gobierno trató a sus antecesores como criminales. Esa agenda fue reproducida por el periodismo de declaración, sin chequeo de fuentes o documentos, con denuncias variadas contra dirigentes del MAS. Sin embargo, era un periodismo de declaración segmentado: los testimonios de los actores asociados al gobierno previo ya no importaban. La contraparte y los controles cruzados que habían caracterizado al trabajo informativo mientras gobernaba Evo Morales, habían quedado atrás. El MAS no era considerado un representante legítimo de la ciudadanía.

Por lo tanto, el recambio gubernamental de noviembre de 2019 generó una rearticulación de los actores: periodistas, empresarios de medios, gobierno y la mayoría de las fuerzas políticas se alinearon en contra del MAS. Desde entonces, sí, en Bolivia apareció una disputa no solo por la interpretación de los hechos, sino también por los hechos mismos. Los medios tomaron una posición cada vez más partidaria.

Un gobierno que había articulado sectores subalternos, movimientos sociales, indígenas y que había propulsado a una nueva élite logró tener un buen vínculo con los medios de comunicación. Fueron tiempos de un relativo balance respecto de la pluralidad de voces que tenían espacio en el sistema mediático. El Golpe de Estado, que contó con el apoyo activo de numerosos sectores, rompió ese esquema.

No obstante, el escenario es dinámico. Este artículo se entrega en la semana posterior a las elecciones presidenciales de 2020. Tras un año de gobierno de facto, el MAS, con Luis Arce como candidato presidencial, obtuvo la victoria en primera vuelta con 55% de los votos, superando al segundo, Carlos Mesa, por 26%, refrendando su lugar como la fuerza mayoritaria de la política boliviana desde 2005.

En la época que se abre, resta ver qué persiste y qué no de aquello que emergió con fuerza desde noviembre de 2019. También, cómo serán las articulaciones y disputas entre distintos actores por definir las cuestiones de medios y política.

## Referencias bibliográficas

- AGETIC (2017). “Encuesta nacional de opinión sobre Tecnologías de Información y Comunicación”. La Paz. Disponible en <https://agetic.gob.bo/pdf/estadotic/AGETIC-Estado-TICencuestaFinal-v4.pdf>.
- Albuquerque, A. (2013). Media/politics Connections: Beyond Political Parallelism. *Media, Culture & Society*. 35(6), 742-758.
- Anria, S. (2018). *When Movements Becomes Parties: The Bolivian MAS in comparative perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Archondo, R. (2003). *Incestos y blindajes. Radiografía del campo político-periodístico*. La Paz: Plural.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2006). *Periodistas y magnates*. Buenos Aires: Prometeo.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bobbio, N (1996). *Derecha e izquierda*. Buenos Aires: Taurus.
- Della Porta, D. (2008). “Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research”. En Kieting, M y Della Porta, D., *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 198-222.
- Exeni, J.L. (2005). *MediaMorfosis*. La Paz: Plural editores.
- Exeni, J.L. (2010). *Mediocracia de alta intensidad*. La Paz: IDEA.
- Fox, E. y Waisbord, S. (2002). *Latin politics, global media*. Texas: University of Texas Press.
- García Linera, A. (2010). “El punto de bifurcación es el momento en el cual se miden los ejércitos”. Entrevista en Svampa, M. et al, *Debatir Bolivia*. Buenos Aires: Taurus, 137-164.
- García Linera, A. (2016). “Cinco puntos débiles de los gobiernos progresistas latinoamericanos”. Conferencia en la Universidad de Buenos Aires, 27 de mayo de 2016.
- Giavedoni, D. (2010). Los medios en Bolivia: mapa y legislación de los medios de comunicación. *La revista del CCC*, 9/10. Disponible en <https://www.centrocultural.coop/revista/910/los-medios-en-bolivia-mapa-y-legislacion-de-los-medios-de-comunicacion>.
- Goldstein, A (2014). Medios y política en Brasil durante los gobiernos de Lula y Dilma. *Cuestiones Políticas*, 30(52), 13-45.
- Guerrero, M. (2014). “The ‘Captured Liberal’ Model of Media Systems in Latin America”. En Guerrero M. y Márquez-Ramírez, M. *Media Systems and Communication Policies in Latin America*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 43-65.
- Hallin, D. y Papathanasopoulos, S. (2002) Political Clientelism and the Media: southern Europe and Latin America in comparative perspective. *Media Culture & Society*, 24, 175-195.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hallin, D. y Mancini, P. (2012). *Comparing Media Systems Beyond the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Idrobo, N., Kronick, D. y Rodríguez, F. (2020). Do Shifts in Late-Counted Votes Signal Fraud? Evidence From Bolivia. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3621475>
- Kitzberger, P. (2012). The Media Politics of Latin America's Leftist Governments. *Journal of Politics in Latin America*, 3, 123-139.
- Laclau, E. (2008). *Debates y combates*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lemieux, C. (2010). *La subjectivité journalistique*. Paris: EHESS.
- Levitsky, S. y Roberts, K. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University.
- Lupien, P. (2013). The Media in Venezuela and Bolivia. *Latin American Perspectives*. 40(3), 226-246.
- Meruvia Salinas, G. y Ramírez López, A (2020). Encuadres noticiosos del proceso electoral boliviano. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 7, 172, 642-666.
- Molina, F. (2013). “¿Por qué Evo Morales sigue siendo popular?”. *Nueva Sociedad*, 245, 4-14.
- Molina, F. (2015). *De la polarización a la hegemonía. Las relaciones entre los medios y el gobierno de Evo Morales*. La Paz: Libros nómadas.
- Molina, F. (2019a). Hegemonía instantánea: la prensa en la crisis boliviana. *Cenital*. Consultado el 30 de noviembre de 2019: <https://www.cenital.com/2019/11/29/hegemonia-instantanea-la-prensa-en-la-crisis-boliviana/64501>
- Molina, F. (2019b). Bolivia: ¿Golpe o (contra)revolución?. *Nueva Sociedad*. Consultado el 13 de septiembre de 2020 en: <https://nuso.org/articulo/bolivia-golpe-o-contrarevolucion/>
- Onadem, (2009). *Medios a la vista. Informe sobre el periodismo en Bolivia*. La Paz: Unir.
- Peñaranda, R. (2008). “Cómo cubrió Unitel el cabildo cruceño de 2006”. En Peñaranda, R. y Herrera, K., *Los canales en cuestión*. La Paz: FES, 12-105.
- Peñaranda, R. (2014). *Control remoto*. La Paz: S/D.
- Porto, M. (2012). *Media power and democratization in Brazil*. New York: Routledge.
- Quiroga, J. (2017). “10 medios de información bolivianos más leídos en internet”. Consultado el 12 de septiembre de 2020: <https://juanquiroga.wordpress.com/2017/10/05/10-medios-de-informacion-bolivianos-mas-leidos-en-internet-en-2017/>
- Ramos Andrade, E. (2011). *Neoliberalismo mediático*. El Alto: Más claro agua.
- Rocha Fuentes, V. (2014). Bolivia: entre la polarización y la contrahegemonía comunicacional. *Observatorio Latinoamericano*, 14, 92-110.
- Rosanvallon, P. (2015). *Le bon gouvernement*. Paris: Seuil.
- Rossi, F. (2017). *The Poor's Struggle for Political Incorporation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sader, E. (2009). *El nuevo topo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sartori, G. (1998). *Homo videns: la sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.

- Schuliaquer, I. (2014). *El poder de los medios*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Schuliaquer, I. (2018). *La negociación de las escenas mediáticas. Los gobiernos de izquierda y los grandes grupos mediáticos nacionales en América del Sur*. Tesis de doctorado. Université Sorbonne Nouvelle-Universidad de Buenos Aires.
- Schuliaquer, I. (2020). Les enjeux politiques et économiques des médias en Amérique du Sud entre 2002 et 2019. *Annuaire Français de Relations Internationales*, 21, 809-826.
- Sivak, M. (2014). *Jefazo. Retrato íntimo de Evo Morales*. Buenos Aires: Debate.
- Stefanoni, P. (2005). Las nuevas fronteras de la democracia boliviana. *Nómadas*, 22, 269-278.
- Stefanoni, P., y Do Alto, H. (2006). *La revolución de Evo Morales*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Svampa, M., Stefanoni, P. y Fornillo, B. (2010). *Debatir Bolivia*. Buenos Aires: Taurus.
- Villanueva, E. (2008). "The Media in Bolivia". En Lugo-Ocando, J. (comp.), *The Media in Latin America*. Nueva York: McGraw-Hill/Open University Press.
- Vommaro, G. (2008). *Lo que quiere la gente*. Los Polvorines: UNGS/Prometeo.
- Vommaro, G. y Schuliaquer, I. (2014). Definir la escena pública. Medios y política en las democracias sudamericanas. *Observatorio Latinoamericano*, 14, 139-162.
- Waisbord, S. (2013). Media policies and the blindspots of media globalization. *Media, culture & society*, 35, 132-138.
- Wolff, J. (2020). The Turbulent End of an Era in Bolivia. *Revista de Ciencia Política, Ahead of print*, 1-24.
- Zegada, M. (2006). Partidos en el poder: la ausencia de un sistema de representación política en Bolivia. *La Representación política en Bolivia*. La Paz: IDEA/PNUD/ILDIS.
- Zegada, M. (2019). El escenario boliviano en 2018. *Revista de Ciencia Política*, 39 (2), 147-164.
- Zegada, M. y Komadina, J. (2014). *El espejo de la sociedad. Poder y representación en Bolivia*. La Paz: Ceres/Plural.

**Palabras clave:**

Gobierno — Medios — Bolivia — Polarización — Periodismo

**Keywords:**

Government — Media — Bolivia — Polarization — Journalism

**Abstract**

The relationship between the governments of Evo Morales and the media in Bolivia went from a public confrontation (2006-2009) to a friendly negotiation (2009-2016). This article historicizes this relationship through national media systems, political communication and communication policies.

What happened in Bolivia is distinct from other cases of the South American «left turn» because the media were not the protagonists of political polarization, but one of its scenarios. That can be explained for three main reasons. First, the strong relative weight of the State and the centrality of the government. Second, the strategy of media owners who, given the stability of a government that was in the opposition to their editorial line, accepted game rules that were convenient for them. Third, the self-regulation of the journalists, who limits intervention on the content from other actors. At the end, the article offers a coda dedicated to what happened when Evo Morales was overthrown.

# *Artículos*



## **Paces narcotizadas. Diálogos del Caguán y La Habana en perspectiva comparada\***

*Narcotized peace. Negotiations of the Caguan and Havana in comparative perspective*

ESTEBAN ARRATIA SANDOVAL\*\*

Universidad de Santiago de Chile, Chile  
esteban.arratia@usach.cl

DIEGO JIMÉNEZ CABRERA

Universidad de Santiago de Chile, Chile  
diego.jimenez@usach.cl

ALDO BARRIA JORQUERA

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile  
ajbarria@uc.cl

<https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.A6>

*¿Cómo influye la participación de grupos insurgentes vinculados al narcotráfico sobre los procesos de paz? Este artículo tiene como objetivo resolver dicha interrogante analizando dos casos de estudio: las negociaciones del Caguán (1998-2002) y de La Habana (2012-2016). En agosto de 2016, el expresidente Santos firmó un histórico acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), poniendo término a medio siglo de conflicto. En este sentido, las ganancias provenientes del tráfico de drogas, como fuente de financiamiento, obstaculizaron el arribo a una solución negociada con el gobierno de Pastrana, tornándose un asunto crucial durante las conversaciones desarrolladas en Cuba. Los casos ya señalados se compararán con la ayuda del Triángulo de Paz como herramienta analítica, buscando mostrar los cambios en el comportamiento y actitudes de sus protagonistas sobre el vínculo fariano con el narcotráfico.*

---

\* Artículo recibido el 17 de septiembre de 2019 y aceptado para su publicación el 14 de julio de 2020

\*\* Los autores agradecen el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

## Introducción<sup>1</sup>

En septiembre de 2017, Donald Trump amenazó con descertificar a Colombia en materia de antinarcoóticos por el explosivo aumento de cultivos de coca durante los últimos años<sup>2</sup>. Al respecto, sostuvo que los avances en la lucha contra el narcotráfico se habían sacrificado en aras de negociar con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), responsabilizándolas por el incremento. Sus declaraciones apuntaban a los coletazos de una reconfiguración del narcotráfico en las zonas de influencia del ex grupo insurgente en medio de las conversaciones. Tras el desarme, se generaron expectativas en los campesinos de recibir mayores beneficios gubernamentales en contraprestación a la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, incitándolos a sembrar más coca.

Ante tal escenario nace la siguiente pregunta: ¿Cómo influye el involucramiento de grupos insurgentes vinculados al narcotráfico sobre los procesos de pacificación? Este artículo tiene como objetivo resolver dicha incógnita empleando como casos de estudio los diálogos del Caguán (1998-2002) y de La Habana (2012-2016)<sup>3</sup>. En agosto de 2016, el expresidente Juan Manuel Santos firmó un histórico acuerdo de paz con las FARC, poniendo término a medio siglo de conflicto armado. En esta línea, cabe señalar que las ganancias provenientes del tráfico de drogas, como fuente de financiamiento, obstaculizaron el arribo a una solución negociada con el gobierno de Pastrana. Por ende, su nexos con esta economía ilícita se tornó un asunto crucial en las conversaciones desarrolladas en Cuba.

De esta manera, este trabajo plantea, a partir del *Triángulo de Paz*, un análisis comparado de la influencia que tuvo el vínculo de la ahora desmovilizada insurgencia con el narcotráfico durante el proceso de paz en dos casos específicos: “Los diálogos del Caguán (1998-2002) y “Los diálogos de La Habana” (2012-2016). Igualmente, cabe subrayar que la relevancia de esta investigación es doble. Por un lado, busca llenar un vacío de

---

<sup>1</sup> Este artículo es resultado del proyecto “Agendas criminales y procesos de paz en América Latina: Un estudio comparado entre Colombia y El Salvador”, financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID).

<sup>2</sup> El gobierno colombiano recibió este ultimátum por última vez en los 90, cuando el expresidente Ernesto Samper fue acusado de financiar su campaña con dinero del Cartel de Cali, el mayor exportador nacional de cocaína por ese entonces (Briscoe, 2017).

<sup>3</sup> El proceso de las negociaciones del Caguán comienza, informalmente, el 15 de julio de 1998 con la reunión de Víctor G. Ricardo como el Alto Comisionado por la Paz designado por Andrés Pastrana y Manuel Marulanda Vélez, conocido como “Tirofijo”. Tras varias reuniones, se proclama oficialmente la apertura de negociaciones el 7 de enero de 1999. El proceso concluye oficialmente el 20 de febrero de 2002. Por otra parte, las negociaciones de La Habana comenzaron oficialmente el 4 de septiembre de 2012 y finalizaron el 24 de agosto de 2016.

conocimiento académico sobre la sostenibilidad de los procesos de paz. Y por el otro, pretende contribuir a los estudios de paz abordando, de manera inédita, la relación existente entre estupefacientes y resolución de conflictos armados. El texto se estructura en cinco secciones. En la primera, se desarrolla una discusión bibliográfica sobre el nexo existente entre conflictos armados y narcotráfico. El segundo apartado se focaliza en el diseño metodológico. A continuación, se exploran los procesos de paz desarrollados en el municipio caquetense y la capital cubana con la ayuda del *Triángulo de Paz*, buscando dar cuenta de los cambios en el comportamiento y actitudes de sus protagonistas sobre la participación de las FARC en el narcotráfico. Finalmente, se presentan las conclusiones.

### **¿Convergencia inesperada? Narcotráfico y conflicto armado**

La relación entre conflictos armados y drogas se ha vuelto cada vez más evidente durante las últimas décadas. No es casualidad que los mayores productores a nivel mundial sean naciones afectadas por beligerancias, tales como Afganistán, Myanmar y Colombia (UNODC, 2018). Bajo esta lógica, Cornell (2007) plantea que las confrontaciones armadas estimulan, agravan y, ocasionalmente, transforman los patrones preexistentes de producción de narcóticos. En efecto, la evidencia sugiere que la magnitud de dicha producción está directamente vinculada a su prolongación (Ross, 2004). Empero, la naturaleza de este vínculo aún no se ha definido con precisión.

Una primera aproximación proviene de la literatura clásica representada por Collier (2006), quien argumenta que los grupos insurgentes pueden involucrarse en un conflicto armado impulsados ya sea por la codicia o la queja, considerándolas mutuamente excluyentes. No obstante, esta visión ignora la posibilidad que sus estructuras motivacionales cambien en el tiempo, asumiendo implícitamente que son estáticas. O sea, los rebeldes estarían motivados únicamente por avaricia o agravio durante toda la confrontación. Por lo tanto, este enfoque supone la existencia de una clara distinción entre violencia criminal y violencia política, tendiendo a concebir a la criminalidad y la insurrección como fenómenos contrapuestos: los subversivos, en cuanto tipo ideal, luchan por una meta política autodefinida que sirve a un bien común mayor; mientras que las organizaciones criminales tienen ánimo de lucro (Phillips, 2015).

Sin embargo, durante la última década se ha desarrollado un cuerpo teórico que pretende complementar aquel enfoque encabezado por Makarenko (2008), quien postula la existencia de un nexo crimen-insurgencia impulsado por dos fenómenos: a) el descenso de la financiación estatal para la insurgen-

cia, y b) la expansión del crimen organizado transnacional. El fin de la Guerra Fría redujo drásticamente la disponibilidad de financiamiento para rebeldes. Sin el enfrentamiento bipolar, el simple hecho de oponerse a un régimen político-ideológico no concitaba el apoyo económico de alguna superpotencia. Ante este escenario, los grupos insurgentes necesitaron encontrar otras fuentes de financiación para sobrevivir (Shaw y Mahadevan, 2018). Las actividades ilícitas emergieron como una lucrativa fuente de financiamiento para solventar su esfuerzo revolucionario. Por lo tanto, el nexo crimen-insurgencia supone que la guerra es *criminogénica*, en tanto crea oportunidades para desarrollar economías ilícitas y, a su vez, éstas promueven el conflicto armado<sup>4</sup>, configurando un círculo vicioso (Comolli, 2018).

Ahora bien, resulta preciso indicar que este vínculo evoluciona, adoptando la forma de un *continuum*, con el crimen situado en el extremo izquierdo y la insurrección ubicada en el costado derecho en tanto fenómenos distintos, separados y lejanos conforme al entorno en el que operan, pudiendo ocurrir entre ambos una amplia gama de interacciones como se observa en la Figura 1. Desde este ángulo, cabe destacar que en la mitad del recorrido se encuentra un punto denominado *convergencia motivacional*, donde un grupo insurgente adopta estrategias criminales y políticas, de manera simultánea e intercambiable, a la vez que son dos extremos de un espectro en el marco de un conflicto armado (Makarenko, 2008).

**FIGURA 1**  
*Continuum Crimen-Insurgencia*



Fuente: Elaboración propia a partir de Makarenko (2008).

Su aporte es particularmente útil a fin de comprender por qué el narcotráfico y la guerra han quedado entrelazados, yendo más allá de esta dualidad, aprehendiendo las múltiples, complejas y cambiantes relaciones entre rebeldes y economías ilícitas. En esa línea, un valor agregado del

<sup>4</sup> Entre 2000 y 2017, más del 60% de las 1.113 resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas han exigido respuesta ante las economías ilícitas. Este dato ilustra cómo el crimen organizado se ha tornado un factor clave para comprender la evolución de los conflictos armados contemporáneos. (GIATOC, 2018:5-6).

*continuum* radica en que permite observar la evolución de una insurgencia a lo largo del conflicto armado. Así, es posible sostener que su participación en mercados ilícitos impulsada por la necesidad de financiar su guerra contra el régimen político-ideológico vigente puede afectar profundamente sus medios y estrategias e, incluso, en algunas circunstancias, sus objetivos e identidades, viéndose de este modo la suplantación del componente ideológico de un movimiento insurreccional por sus actividades ilícitas.

Igualmente, cabe subrayar que el nexo crimen-insurgencia no solo afecta la evolución del conflicto armado y el devenir del grupo insurgente que participa en el mismo, sino también incide en un eventual proceso de pacificación. En efecto, la participación de rebeldes en el narcotráfico generaría una *feliz irresolubilidad*, o sea, un aceptable, pero inestable *statu quo* donde existen fuertes incentivos para mantener el conflicto en ebullición, siendo difícil lograr un acuerdo negociado o victoria militar (Crocker, Osler & Aal, 2005). Esta situación paradójica es atribuible básicamente a dos factores interconectados.

En primer lugar, las ganancias obtenidas del narcotráfico robustecen a los grupos insurgentes, pues aumentan sus capacidades de reproducirse materialmente y construir instituciones en sus zonas operativas, dificultando cada vez más su derrota militar. Desde este ángulo, Keen (1998) sostiene que la guerra provoca un sistema alternativo de beneficios, poder e incluso protección, pues el Estado se debilita, viéndose imposibilitado de ejercer su autoridad sobre el territorio, y aquel *vacío de poder* es llenado por rebeldes. Así, el tráfico de drogas permite a grupos subversivos no solo comprar armas o entrenar combatientes, sino también proporcionar bienes y servicios a comunidades que participan en esta economía ilícita como medio de subsistencia, recibiendo a cambio protección, lealtad y cooperación de la población (Dudouet y Galvanek, 2018). Por ello, los guerrilleros actúan como *constructores competitivos de Estado*, mermando su funcionalidad y legitimidad. *Ergo*, mientras más orden y seguridad brinden a las comunidades, mayor es la posibilidad de convertirse en *protoestados* de facto con un alto grado de capital político<sup>5</sup>.

En segundo lugar, los flujos de ingresos ilícitos asociados al tráfico de drogas conducen al aplazamiento de la paz, ya que los insurrectos se benefician económicamente de la continuación del enfrentamiento, pudiendo incluso actuar como *spoilers*<sup>6</sup>, tendiendo a subvertir los procesos de pacifica-

---

<sup>5</sup> El capital político consiste en la percepción de legitimidad (confianza de la población que las acciones de los criminales son beneficiosas y justificadas) y apoyo popular (provisión voluntaria de la población de suministros, refugio, e inteligencia) (Felbab-Brown, 2010:6-7).

<sup>6</sup> El concepto *spoiler* fue elaborado originalmente por Stedman para describir actores que usan violencia para oponerse, debilitar, o manipular procesos de paz (Stedman, 1997:8).

ción que intenten llevarse a cabo, incrustando sus agendas criminales<sup>7</sup> dentro de los acuerdos alcanzados (Cockayne, Boer y Bosetti, 2017). En este sentido, Boer y Bosetti (2015) consideran que uno de los principales motivos para explicar la prolongación de las guerras es la disponibilidad y explotación de una fuente fiable de financiación. Como el narcotráfico es inherentemente ilícito en el régimen internacional vigente, no es factible ofrecer a rebeldes una alternativa que les permita mantener el control sobre ese mercado. Justamente en este punto gravita la diferencia entre los narcóticos y otros recursos naturales, tales como diamantes o madera. Por ende, una reparación a las quejas expresadas originalmente por los insurgentes será de poca utilidad para terminar el conflicto cuando sus estructuras motivacionales, estrategias y objetivos se hayan criminalizado.

No obstante, Jonsson, Brennan y O'Hara (2016) argumentan que la incidencia del involucramiento de rebeldes en el narcotráfico sobre la resolución de conflictos armados no es siempre uniforme ni negativa. De este modo, el resultado se encuentra condicionado por la política estatal de drogas y la actitud del grupo rebelde frente a esta economía ilícita. Así, es posible prever cuatro escenarios que pueden presentarse durante las etapas por las que atraviesa una confrontación.

La primera coyuntura es sostener una *guerra contra el narcotráfico*, en donde las autoridades mantienen una línea dura contra el tráfico de drogas, a la vez que la insurgencia busca continuar beneficiándose del mercado, constituyendo un obstáculo para iniciar un proceso de paz, y dando pie a la continuación de la guerra con el fin de suprimir su financiamiento ilícito. Otra situación hipotética es ofrecer un *soborno por la paz*, bajo la cual el Estado adopta un enfoque permisivo frente al tráfico de narcóticos y donde las ganancias mal habidas están implícitamente aceptadas, repartiéndolas entre los rebeldes con el único propósito de estimular su participación en el proceso de paz. La tercera posibilidad consiste en *cooperar con el cambio*, en la cual el Estado mantiene un enfoque restrictivo, pero los insurrectos no están interesados en seguir beneficiándose del narcotráfico, dando pie a una “colaboración para el cambio”, pudiendo incluso apoyar los esfuerzos por combatir el narcotráfico a cambio de concesiones durante la negociación. Finalmente, encontramos un contexto de *apatía total*, bajo el cual el Estado aplica una política de drogas permisiva pero los rebeldes no desean obtener ganancias del narcotráfico, no siendo este último fenómeno un impedimento para llevar a cabo las negociaciones.

<sup>7</sup> Agendas criminales se refiere a un programa o plan subyacente de naturaleza criminal celebrado por actores que compiten por el gobierno y gestión pública de recursos de un Estado. Pueden ser adoptadas por una amplia gama de actores, desde grupos criminales, insurgentes, empresas, funcionarios públicos o dirigentes políticos (Boer y Bosetti, 2017:9).

## Diseño metodológico

Resulta oportuno indicar que ambas negociaciones entre el Estado colombiano y las FARC ejemplifican la relación existente entre narcotráfico y resolución de conflictos, haciéndolo teóricamente relevante para los fines de esta investigación. En agosto de 2016, el expresidente Juan Manuel Santos firmó un histórico acuerdo de paz con las FARC que puso término a la confrontación armada más antigua del hemisferio. Esta prolongación obedeció, en gran parte, a que la intensa participación de los farianos en el narcotráfico no solo proporcionó cuantiosos recursos para expandir su capacidad militar, sino también un alto grado de *capital político*, desincentivándolo a alcanzar una solución negociada con el gobierno durante los diálogos del Caguán (1998-2002). Luego, el tráfico de drogas se convirtió en un tema crucial durante el proceso de paz de La Habana (2012-2016).

Atendiendo a lo expuesto, es necesario establecer que la metodología a emplear en el presente trabajo es el estudio de casos. Bajo esa lógica, conviene aclarar que se trata de un estudio de caso sincrónico-diacrónico, por cuanto examina un lapso acotado (1998-2016) y en profundidad, de forma tal que el concurso de actores estatales y no estatales solo son analizados en cuanto a su relevancia desde los casos seleccionados en el periodo antes señalado (Gerring, 2007). Asimismo, el problema de investigación se estudia a partir de acontecimientos sobre los que no se tiene control y con un enfoque holístico en tanto se estudia la unidad de observación en su totalidad, sin una muestra definida. Por lo tanto, esta investigación posee un carácter no experimental que, por su dimensión temporal, es clasificada como transeccional, pues pretende evaluar cuál es el nivel o estado de diversas variables en un momento determinado.

Posteriormente, cabe señalar que la herramienta analítica a utilizar consiste en el *Triángulo de paz*. Para comprender cabalmente esta herramienta es relevante considerar, primeramente, que definir el concepto paz resulta complejo dado su carácter polisémico. Empero, la literatura especializada nos remite a una distinción entre dos acepciones. Por un lado, encontramos una visión restringida del término, que alude a la ausencia de guerra y violencia directa (aquella ejercida o aplicada por un actor), también conocida como *paz negativa* (Galtung, 1996). Bajo esta lógica, no se descarta la existencia de conflictos en una sociedad, siendo comprendida la *paz negativa* como un estado donde múltiples actores pueden tener relaciones antagónicas, expresadas en enfrentamientos que excluyen el uso de violencia armada, sistemática y organizada. Así, pueden ocurrir episodios de violencia esporádica originados a partir de los mismos, sin que ello constituya una guerra.

La fortaleza metodológica que presenta esta conceptualización radica en que permite su cuantificación, basándose netamente en métricas o

indicadores, siendo fácilmente medible. Desde este ángulo, la paz puede ser observada en un país, por ejemplo, a través del índice de letalidad registrado cada año. Empero, esa noción ha sido cuestionada por dos motivos. En primer lugar, su estrechez conduce a interpretaciones reduccionistas, en tanto las relaciones podrían únicamente ser descritas como pacíficas o conflictivas. En segundo lugar, esta concepción carece de poder explicativo sobre la naturaleza, solidez o sostenibilidad de la paz (Diehl, 2016).

En respuesta a este vacío surge un enfoque alternativo: *paz positiva*. Una definición holística que contempla la ausencia de violencia indirecta o estructural (aquella que no es ejercida o aplicada por un actor), expresada en la existencia de justicia social, relaciones cooperativas y plena vigencia de los derechos humanos. O sea, al delimitar sus rasgos específicos, este concepto busca ahondar en factores que contribuyen a la solidez de la paz, contraponiéndose a su sentido negativo. Desde esta óptica, Wallensteen y Joshi (2018) señalan que la *paz positiva* puede ser operacionalizada mediante cinco dimensiones analíticas: (1) bienestar; (2) calidad de las relaciones; (3) resolución de conflicto; (4) acceso a recursos, equidad y seguridad humana; y (5) capacidad institucional. Así, estos elementos permiten clasificar a un Estado como pacífico en términos de *paz positiva*.

Luego, esta visión ha sido blanco de críticas, porque la incorporación de dimensiones tales como justicia social o derechos humanos ensancha el objeto de estudio de la disciplina, al punto que el concepto paz pierde por completo su utilidad como categoría analítica, generándose así un *estiramiento conceptual* (Sartori, 2011)<sup>8</sup>. Ante este emplazamiento, los partidarios de una *paz positiva* indican que la “mera ausencia de guerra puede ser compatible con situaciones en las que estén vigentes *statu quo* profundamente autoritarios e injustos que tarde o temprano llevarían a un estallido violento” (Harto, 2016:130). Por tal motivo, estiman necesario comprender las causas de los enfrentamientos armados, analizando cómo se puede desarrollar una paz sostenible, y cuáles factores pueden prevenir la reaparición de la violencia.

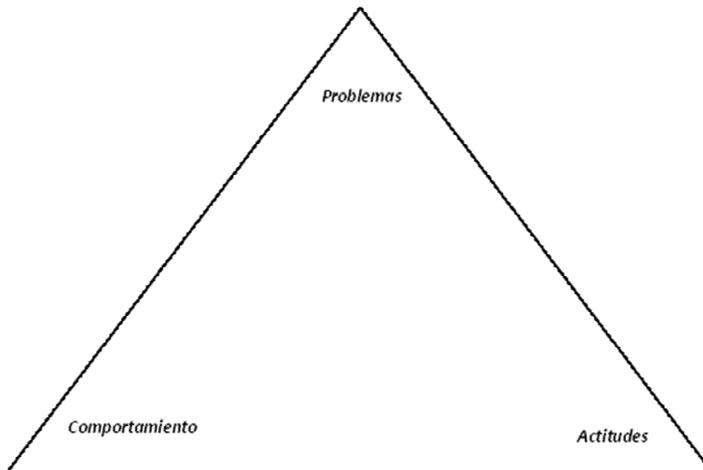
A raíz de lo ya planteado, es posible sostener que entre *paz negativa* y *paz positiva* existe una relación contradictoria, no abarcando la totalidad de interacciones existentes al interior de una sociedad. Tampoco son categorías mutuamente excluyentes, más bien representan los polos de un espectro. En esta graduación existe un *área gris* compuesta por situaciones que, si bien no tienen visos bélicos, no podrían ser catalogadas como pacíficas,

<sup>8</sup> Este concepto consiste en la necesidad de establecer un concepto que pudiera ser lo suficientemente amplio para abarcar una cantidad significativa de casos, a fin de generalizar los resultados de las investigaciones en ciencia política, previniendo que aquel concepto sean tan general que no tenga significado alguno. A la inversa, hay que evitar que el concepto sea tan restringido que no admita generalización alguna.

tales como cese al fuego, tregua, o procesos de paz<sup>9</sup>. Pretendiendo capturar esa diversidad de escenarios nace el concepto de *paz imperfecta*, el que alude a “espacios e instancias en las que se pueden detectar acciones que crean paz, a pesar de que están en contextos en los que existen conflictos y violencia” (Muñoz, 2010:47). En efecto, este neologismo recoge la bidimensionalidad de la paz (*negativa y positiva*), centrándose en medidas para prevenir la violencia directa y mitigar la violencia estructural.

Desde esa perspectiva, cabe subrayar el aporte realizado por Höglund y Söderberg (2010), quienes, para operacionalizar la naturaleza de los procesos de paz, diseñaron una herramienta analítica conocida como *Triángulo de Paz*, el cual está basado en el *Triángulo del Conflicto* que los analiza a partir de tres dimensiones: *conflicto en sí*, *comportamiento* y *actitudes*. Así, el *conflicto en sí* se refiere a los problemas, posiciones y demandas de los actores involucrados. En tanto, el *comportamiento* apunta a sus conductas y la manera en que persiguen sus demandas durante el conflicto. Finalmente, las *actitudes* abarcan las emociones y percepciones hacia los otros, hacia sus propias metas y hacia al conflicto en sí mismo. Cabe mencionar que los tres vértices se condicionan mutuamente. A su vez, cada vértice posee su propia dinámica.

**FIGURA 2**  
*Triángulo de Paz*



Fuente: Elaboración propia a partir de Höglund y Söderberg (2010).

<sup>9</sup> “Procesos de paz” se define como un esfuerzo dirigido a finalizar un conflicto entre diferentes actores a través del diálogo y de medios no violentos. Sus objetivos y formas

Como se aprecia en la Figura 1, los vértices que componen el *Triángulo de paz* son los *problemas*, *comportamientos* y *actitudes*. Los *problemas* se refieren a los asuntos o temáticas en juego para los protagonistas de la confrontación. El segundo vértice (*comportamiento*) se asocia a la relativa presencia o ausencia de violencia en su abordaje durante el proceso de paz o postconflicto. Finalmente, el tercer elemento (*actitudes*) constituye un indicador sobre la relativa presencia o ausencia de actitudes conflictivas en el proceso de paz. Por lo tanto, el *Triángulo de Paz* enriquece el análisis de las variantes empíricas de un proceso de paz.

Respecto de la extensión de ambas negociaciones entre el gobierno y las FARC, sus respectivas dinámicas no serán analizadas exhaustivamente, prestando atención solo a sus hitos. Posteriormente, los datos obtenidos serán contrastados con los vértices del *Triángulo de Paz*. Resta mencionar que la investigación se apoyará en fuentes secundarias para analizar los diálogos en El Caguán y La Habana, particularmente bases de datos nacionales e internacionales, tales como el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y el Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala (UCDP). Asimismo, se examinarán reportes elaborados por organismos no gubernamentales, tales como Crisis Group, Centro Noruego para la Resolución de Conflictos (NOREF) y Escola de Cultura de Pau. Igualmente, se recabará información mediante fuentes primarias tales como la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, entidad responsable de asesorar al gobierno colombiano en la formalización de los diálogos y acuerdos de paz. Por último, se consultarán fuentes terciarias hemerográficas, tales como *Council on Foreign Relations* y *Washington Office on Latin America*.

## **El Caguán y La Habana a la luz del *Triángulo de paz*: el problema**

Según el Instituto de Estudios sobre Guerra de la Universidad de Hamburgo, la confrontación entre las FARC y el Estado colombiano puede ser catalogada como una *guerra antirrégimen* prolongada y de alta intensidad, la cual mutó en el tiempo, pasando de reducidos puntos geográficos a expandirse en diversos frentes y a beneficiarse de economías ilícitas para ampliar su financiación y alcance (AKUF, 2018). Originalmente, las FARC se erigieron como un grupo de autodefensa durante “La Violencia” (1948-

---

pueden variar, desde la negociación de un alto el fuego bilateral, la interrupción de violencia homicida y, en algunos casos, la firma de un acuerdo de paz. Son parte de un acuerdo político que representa la negociación sobre el acceso a recursos estatales y concesiones políticas, sociales, económicas y judiciales a cambio de poner fin a la violencia y hostilidades (Boer y Bosetti, 2017:9)

1958). Pronto se convirtieron en un movimiento insurreccional que discrepaba fuertemente con la naturaleza del sistema político y económico. Su objetivo principal era instaurar un régimen marxista basado en el socialismo que resolvería las injusticias y redistribuiría la riqueza en el país andino (Felter y Renwick, 2017).

Durante sus primeras dos décadas, la intensidad del conflicto armado fue baja dado que las FARC no representaban una amenaza seria. En efecto, los 60 y principios de los 70 fueron años de supervivencia para los farianos, siendo apenas una milicia de base campesina, que contaba con escasos recursos, bajo entrenamiento, una logística restrictiva, y sin una estrategia definida que operaba solo en áreas donde la presencia estatal era frágil o inexistente, como las regiones montañosas y selváticas (UCDP, 2018).

No obstante, esta situación cambió radicalmente con la celebración de la VII Conferencia (1982), momento en que el Secretariado aprobó la explotación del narcotráfico para sostener su plan estratégico y, así, doblar la cantidad de frentes, aumentar su equipamiento militar y tomar el poder en ocho años (Pécault, 2008). Desde este ángulo, resulta oportuno precisar que los líderes guerrilleros consiguieron subordinar las actividades criminales a sus objetivos políticos de forma pragmática. Este elemento permitió a las FARC hacer un uso sistemático del narcotráfico, así como otras economías ilícitas para financiar la guerra sin que la unidad de mando y el compromiso ideológico de la tropa se descompusieran.

Empero, en la práctica, la participación de las FARC en el narcotráfico generó problemas de organización. Las tensiones y fracturas internas emergieron cuando la dirigencia acusó a algunos cuadros medios de estar demasiado involucrados en la actividad ilícita y participar poco en el trabajo político (Boer, Garzón y Bosetti, 2017). En efecto, las preocupaciones giraban en torno a que la identidad y objetivos del grupo estaban siendo eclipsados por la codicia. Esta perspectiva, muy en sintonía con el *nexo crimen-insurgencia* propuesto por Makarenko (2008), reconoce que las FARC surgieron sobre la base de agravios políticos, pero a lo largo del tiempo su estructura motivacional se transformó gracias a sus vínculos con el tráfico de drogas.

Al respecto, Villalobos (2011) señala que un movimiento insurrecto que contaba con un proyecto político-ideológico mutó en una narco-guerrilla producto de un proceso de descomposición social, moral y político en sus filas, lo cual resultó natural por tratarse de una degradación de insurrección a criminalidad, pasando de una lógica combativa a una depredadora. Luego, el autor indica que la prolongación de un conflicto armado termina convirtiendo la violencia criminal en un oficio *per se* sin conexión con los fines políticos iniciales. La frontera entre crimen organizado y actor político

se borró por completo: el discurso ideológico finalmente sirvió para justificar la criminalidad como modo de vida. Incluso, su comandante principal Rodrigo Londoño Echeverri, alias “Timochenko”, admitió que “la lucha interna que libramos, desde el punto de vista ideológico para que los guerrilleros no se dejen absorber por los valores que promueve el narcotráfico es muy grande, y con algunos cuadros la hemos perdido” (Crisis Group, 2014:4).

Vale recordar que, originalmente, las FARC prohibieron que se cultivara coca por motivos ideológicos en los territorios controlados por aquellas fuerzas, percibiéndola como la máxima expresión del capitalismo decadente. Incluso intentaron erradicarla, política que suscitó un rechazo generalizado del grupo insurgente, pues la población dependiente de los cultivos ilícitos como medio de subsistencia se sintió agraviada por la injerencia de las FARC. Tras algunos años, durante los cuales las FARC no lograron un apoyo estable entre la población, llegaron a la conclusión de que no podían mantener la prohibición de los cultivos ilícitos. En esas circunstancias se vieron obligadas a cambiar progresivamente su postura, pasando del rechazo inicial a tolerarlos, para después gravarlos con impuestos y, por último, regular tanto el cultivo como su procesamiento (McQuinn, 2016). De este modo, los farianos fueron capaces de presentarse a sí mismos no solo como un movimiento revolucionario, sino también como protectores de las comunidades marginadas, rol que les permitió obtener una alta cuota de capital político, al punto de instaurar una *Rebelocracia*<sup>10</sup> en las zonas bajo su dominio.

El alcance exacto de la participación de las FARC en las economías ilícitas sigue siendo un tema de debate. Según una estimación realizada por Shaw, Nellemann y Stock (2018), recaudaban anualmente US\$600 millones, convirtiéndolas en la tercera organización insurgente más adinerada del planeta. Así, las rentas ilícitas constituían el corazón de los farianos. Para entender el porqué es importante analizar la estructura financiera de la guerrilla de impronta marxista-leninista. A diferencia de organizaciones criminales tradicionales, las ganancias de las FARC fluían de abajo hacia arriba<sup>11</sup>. Los numerosos frentes, columnas móviles y unidades tácticas se autofinanciaban y entregaban el dinero al bloque, que a su vez alimentaba al Estado Mayor y al Secretariado. Particularmente en el caso del narcotráfico,

<sup>10</sup> En el contexto del conflicto armado colombiano, Ana Arjona utiliza el neologismo *Rebelocracia* (*Rebelocracy*) para describir una situación donde grupos guerrilleros imponen un conjunto de reglas que estructuran la interacción humana en una comunidad en tiempos de guerra, convirtiéndose en gobernantes de hecho (Arjona, 2016:137).

<sup>11</sup> Las FARC dividen sus ganancias en tres niveles. En el primer nivel se encuentran los recursos necesarios para cumplir con sus planes estratégicos (es decir, las proyecciones de crecimiento y ocupación territorial). En el segundo nivel está el sostenimiento de estructuras como frentes y compañías. En el tercero, la supervivencia, es decir la caja menor de las milicias (Garzón, 2015:9).

si se suma el dinero obtenido por el tributo al cultivo de coca o “gramaje” (US\$67,9 millones), los ingresos de la producción de cocaína (US\$169,5 millones) y otros impuestos sobre el trasiego (US\$30 millones), las FARC habrían obtenido US\$267 millones anuales por el comercio de cocaína. Empero, McDermott (2017) considera que fueron ineficientes en su manejo del tráfico de estupefacientes, pues el Secretariado por motivos políticos siempre se mantuvo distanciado del tráfico de drogas, delegando esta responsabilidad a los frentes, como veremos luego.

Fue así como el narcotráfico se convirtió en el eje económico de su revolución, pues permitió a la guerrilla convertirse en una fuerza de gran alcance, con capacidad suficiente para sostener una guerra prolongada. Las ganancias ilícitas permitieron aumentar su capacidad de lucha sustantivamente. En 1979, tres años antes de su decisión de abrazar el narcotráfico como fuente de financiamiento, las FARC poseían solo nueve frentes. En 1986, contaban con 3.600 combatientes en treinta y dos frentes, y para 1995, unos 7.000 combatientes en sesenta frentes. Cinco años después, la fuerza de las FARC se duplicó, llegando a 14.000 combatientes en más de setenta frentes (Felbab-Brown, 2010:81).

Por consiguiente, se puede sostener que el crecimiento de las FARC y el aumento de los cultivos de coca en Colombia durante los 90 y los 2000 siguieron trayectorias paralelas. En efecto, la guerrilla de inspiración marxista-leninista nunca estuvo tan próxima a lograr su cometido de crear un equilibrio estratégico con el Estado para tomar el poder como sucedió en esta fase, gracias a la instrumentalización del narcotráfico. De hecho, llegó a ser percibida como una grave amenaza para el gobierno central, así como para las élites tradicionales y los carteles operativos en el país andino, quienes comenzaron a crear grupos paramilitares o *autodefensas* para combatir al ex ejército revolucionario. Esto sirvió de poco para detener la actividad fariana, pues solamente generó un recrudecimiento de la violencia armada.

## Comportamiento

Aunque el conflicto armado ha sido extenso, una serie de intentos de negociación con las FARC se realizaron en distintas administraciones para finalizarlo, siendo una especie de ensayo y error. Los esfuerzos por alcanzar la paz tuvieron su punto más álgido durante el mandato de Andrés Pastrana (1998-2002), quien mantuvo su promesa electoral de buscar una salida política al conflicto armado. A fines de 1998, inició los llamados “diálogos del Caguán”, creando como gesto de buena voluntad una *zona de distensión* (área desmilitarizada) ubicada en la región de Caguán. No obstante, fracasaron, entre otras razones, por la desconfianza mutua entre el gobierno y la guerrilla.

Las negociaciones estaban condenadas desde su inicio, ya que podría decirse que ni las FARC ni el Gobierno perseguían honestamente un arreglo negociado. Por su parte, las FARC, situadas en la cúspide de su poder militar, aprovecharon los diálogos para avanzar en su proyecto político-estratégico, cuyo objetivo era transitar de una guerra de guerrillas a una guerra de movimientos. Así, congelaron unilateralmente las negociaciones varias veces y la *zona de distensión* se convirtió en un estado *de facto* fariano, siendo utilizado para ampliar el cultivo de coca, reclutar miles de soldados, construir un centro de mando, comprar armas, y ocultar secuestrados (Felbab-Brown, 2010:88).

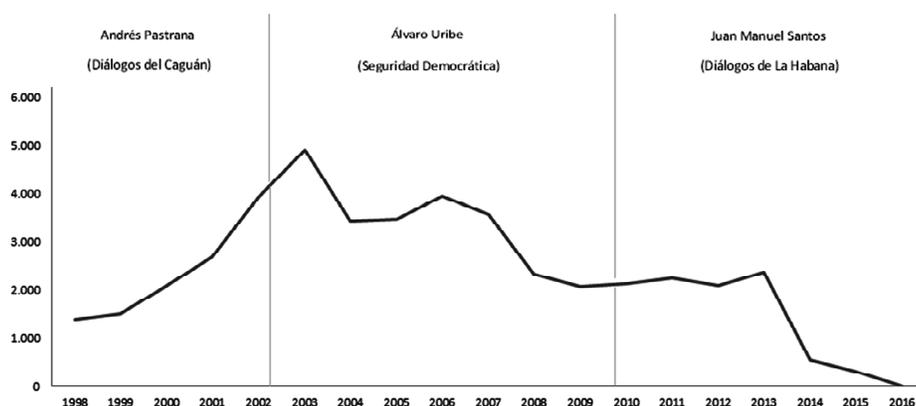
Las Fuerzas Armadas colombianas, por el contrario, estaban mal entrenadas, mal equipadas y desmoralizadas. Pastrana entendía que la guerrilla podía fortalecerse durante el proceso de paz, por lo que no podía permitirse el lujo de no modernizar su aparato militar y ceder más terreno. Durante las negociaciones, Pastrana cortejó mediante intensos esfuerzos diplomáticos a su homólogo estadounidense Bill Clinton para involucrarse más activamente en el conflicto, solicitando una “intervención por invitación” que implicaba aceptar la agenda antinarcoóticos de Estados Unidos (basada en la interdicción y erradicación forzada) a cambio del apoyo militar, técnico y socioeconómico de Washington (Tickner, 2014). El resultado fue el Plan Colombia, un paquete de ayuda diseñado conjuntamente, cuyo objetivo era combatir la insurgencia, aumentar el control territorial, extender el Estado de derecho y perseguir el desarrollo socioeconómico colombiano (Felbab-Brown, Trinkunas y Hamid, 2018:88-89).

Desde esta óptica, el Plan Colombia se fundamentó en que la relación entre farianos y el narcotráfico había adquirido un carácter simbiótico, haciendo a narcotraficantes e insurgentes virtualmente indistinguibles. Esto no es azaroso, toda vez que durante las últimas dos décadas Colombia ha sido el principal productor de cocaína en el planeta, y Estados Unidos su principal consumidor. Por esto Pastrana elaboró un discurso de corresponsabilidad en la lucha contra los rebeldes, suponiendo que a través del combate a las drogas ilícitas se atacaría el centro de gravedad económico de las FARC y, por lo tanto, se lograría el debilitamiento total de la guerrilla. Esta lógica permitió levantar las restricciones impuestas a la cooperación militar para utilizarla no solo como estrategia antinarcoóticos, sino también bajo un enfoque contrainsurgente. De esta manera, el rol de la Casa Blanca se tornó intenso y a veces decisivo. Incluso funcionarios del Departamento de Estado se reunieron con miembros del Secretariado de las FARC en Costa Rica para expresar su visión sobre el proceso de paz y el combate al narcotráfico (Borda, 2013).

Finalmente, los diálogos con las FARC, que habían ocupado la mayor parte de su gestión, se interrumpieron en febrero de 2002 luego de que éstas

secuestraran un avión. Acto seguido, Pastrana ordenó a las Fuerzas Militares recuperar el control de la *zona de distensión* y capturar a los principales líderes de la guerrilla. Mientras la primera condición se cumplió, la segunda no. Incluso, tras los atentados del 11-S, las FARC fueron rotuladas como una organización terrorista, amparándose en los criterios utilizados por el gobierno estadounidense. Desde entonces, se dio inicio a un renovado combate que se convirtió en una “guerra contra las drogas”, generándose una escalada de violencia por ambas partes en conflicto con una pesada carga sobre la población civil (ver Gráfico 1). Tras las fallidas conversaciones de Pastrana, el fantasma de un eventual Estado fallido impulsó la necesidad de recuperar la capacidad, legitimidad y soberanía del Estado. La construcción de aquella imagen caótica produjo un cambio de enfoque, por cuanto su sucesor Álvaro Uribe (2002-2010) llegó a Casa de Nariño adoptando una línea dura de contrainsurgencia para diezmar la capacidad operativa de la guerrilla, en parte gracias a los recursos económicos transferidos mediante el Plan Colombia<sup>12</sup>.

**GRÁFICO 1**  
Intensidad del conflicto armado colombiano (1998-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de FIP, 2017 y CERAC, 2017.

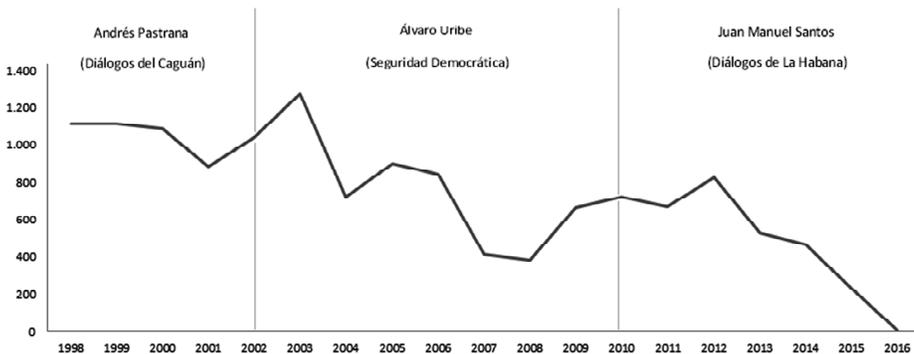
Otro punto de inflexión se dio luego que Juan Manuel Santos (2010-2018) asumió la presidencia, pasando de la cartera de Defensa durante la era Uribe a negociar con las FARC, iniciándose así la *diplomacia por la paz*. En su discurso de investidura manifestó:

<sup>12</sup> De los 9.9 billones de dólares inyectados entre 2000 y 2016, 6.9 billones (71%) fueron invertidos en capacidades militares y policiales, mientras que solo 2.8 billones (29%) fueron destinados a socioeconómicas e institucionales (Isacson, 2016).

la puerta del diálogo no está cerrada con llave [...] yo aspiro, durante mi Gobierno, a sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos. A los grupos armados ilegales que invocan razones políticas y hoy hablan otra vez de diálogo y negociación, les digo que mi Gobierno estará abierto a cualquier conversación que busque la erradicación de la violencia, y la construcción de una sociedad más próspera, equitativa y justa (Fisas, 2017:103).

Una década después de las conversaciones realizadas por Pastrana, la correlación de fuerzas entre los actores en conflicto era muy diferente. En el anterior proceso de paz, los farianos se encontraban, a nivel militar, suficientemente desgastados para sentarse a conversar producto de la ofensiva, y su objetivo político de tomar el poder por las armas parecía cada vez más difícil de materializar. Mientras tanto, para el gobierno era razonable negociar; pues, aunque poseía capacidad militar suficiente para contrarrestar los esfuerzos realizados por la insurgencia, como resultado del proceso de modernización iniciado con Plan Colombia y profundizado durante la administración Uribe, no la había logrado derrotar. Entre 2002 y 2010 se destinó el 4% del PIB al sector defensa. Igualmente, durante ese periodo, Colombia incrementó un 40% su pie de fuerza gubernamental. Por primera vez, los combates librados por el gobierno superaron a aquellos lanzados por las FARC, forzándolo a retomar tácticas de guerra de guerrillas y replegarse hacia zonas periféricas, caracterizadas por una extrema dependencia de cultivos ilícitos, agudizando así su tendencia a la narcotización (Ríos, 2016). Cabe resaltar que sus acciones bélicas cayeron abruptamente, pasando de 1.042 en 2002 a solo 724 en 2010 (ver Gráfico 2).

**GRÁFICO 2**  
Acciones armadas FARC (1998-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de CERAC, 2017.

Ante este escenario, las FARC trataron de recuperarse implementando el Plan Renacer y redoblaron esfuerzos en conservar sus reservas de capital político en aquellas regiones donde la guerrilla había jugado un rol en la estructuración de la vida social y económica mediante la provisión de bienes y servicios. Sin embargo, esto no bastó para reparar los lazos con las comunidades ni volver a sus niveles anteriores de poder e influencia territorial. En efecto, la puesta en marcha implicó un serio revés para las FARC, pues la descentralización operativa y táctica que promovió en los frentes para compensar el desbalance estratégico elevó su grado de autonomía, “dificultando el cierre de las brechas geográficas, financieras, logísticas e incluso ideológicas con el Secretariado, de esa forma que se siguiera ejerciendo un control más estricto desde la cúpula guerrillera” (Echandía, 2011:25-26).

Sobre este último punto es posible indicar que, sin proponérselo, esta estrategia parece haber influido en que las unidades más aferradas al narcotráfico se hayan fragmentado paulatinamente en función de la obtención de ganancias económicas derivadas de esta economía ilícita, las cuales en un proceso de paz no se desmovilizarían. Sin duda, este resultado podría transformar el conflicto, pues su dinámica estaría más en sintonía con la literatura económica centrada en la rebeldía movilizadora por avaricia. La campaña gubernamental fue relativamente exitosa en términos militares porque dañó la operatividad nacional y el accionar armado de la guerrilla, obligándola a replegarse a regiones periféricas del territorio colombiano donde prevalecen los cultivos ilícitos. Empero, ésta continuó desarrollando su economía de guerra, ya que gran parte del esfuerzo revolucionario se enfocó en proteger estas nuevas áreas estratégicas a fin de continuar garantizando su financiamiento a través de la coca. En consecuencia, los réditos provenientes del narcotráfico se tornaron en un factor decisivo para explicar el alto nivel de resiliencia manifestado por los farianos durante la confrontación (Crisis Group, 2012).

A partir de lo ya expuesto, es posible señalar que existía un punto de estancamiento, donde proseguir con las mismas dinámicas de violencia, sin negociar, terminaría por generar consecuencias negativas, tanto para la guerrilla como para el gobierno. Los primeros contactos exploratorios, de carácter confidencial, se mantuvieron por varios meses durante 2011 en La Habana. Esta fase permitió construir una agenda y diseñar un conjunto de reglas que promovieran el diálogo. Ambas partes establecieron que se daría bajo los siguientes principios rectores: (a) aprender de los errores del pasado para no repetirlos; (b) cualquier proceso tiene que llevar al fin del conflicto armado; y (c) mantener las operaciones y presencia militar en territorio nacional. En septiembre de 2012, el gobierno colombiano y las FARC anunciaron oficialmente el inicio de conversaciones para alcanzar una solución

pacífica al conflicto. En la capital cubana se incorporó el tema del narcotráfico en la agenda de negociación porque el gobierno colombiano y los farianos coincidieron, de manera inédita, en que si no se solucionaba el problema de las drogas ilícitas, o al menos su expresión territorial, no se sentarían las bases para construir una paz duradera y estable que permitiera implementar todos los acuerdos alcanzados. Reconociendo que:

- las causas subyacentes de la beligerancia no se relacionan con la aparición de cultivos ilícitos, o la producción y comercialización de narcóticos en el país andino;
- la producción de aquellos cultivos está vinculada, en parte, a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y existencia de organizaciones narcotraficantes;
- el narcotráfico ha alimentado y financiado el conflicto armado. Por ende, entregar una solución definitiva, conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas constituye un mecanismo de no repetición (OACP, 2018).

Los elementos mencionados denotan que el tema del narcotráfico jugó un papel radicalmente diferente en las últimas conversaciones en comparación con El Caguán, básicamente por dos razones interconectadas.

En primer lugar, mientras que en las anteriores conversaciones el ex presidente Pastrana se alineó con la “guerra contra las drogas”, participando en el diseño del Plan Colombia a fin de fortalecer el aparato militar y combatir a las FARC, Santos adoptó un discurso más revisionista, convocando a un debate global destinado a realizar una evaluación objetiva de la actual estrategia antinarcóticos y avanzar en la construcción de consensos para emprender ajustes, con lo cual el enfoque restrictivo clásico del gobierno colombiano se amplía con la presidencia de Santos (Bitar y González, 2018).

En relación con lo anterior, Santos optó por modificar la postura oficial sobre el nexo entre las FARC y el tráfico de estupefacientes, distanciándose así de Pastrana. Tanto el ex mandatario como sus plenipotenciarios en la mesa de negociaciones enfatizaron en que no eran una organización narcotraficante, y que por eso estaban dialogando con ella. Así, el gobierno se apartó de la visión imbuída en el Plan Colombia sobre la dinámica del conflicto armado, desarrollando el proceso de paz habanero a partir de la siguiente premisa subyacente: los farianos son beligerantes políticos con algunos vínculos ilícitos que podían quebrarse si el Estado ofrecía incentivos adecuados (Virginia, 2018).

Aquellos ajustes permitieron llevar a cabo las negociaciones sobre el tema de una manera menos polarizada, dogmática y controversial en compara-

ción al intento de resolución en El Caguán. O sea, el gobierno tuvo mayor autonomía y margen de maniobra, siendo capaz de aprovechar esta ventana de oportunidad para adoptar una postura más flexible respecto al problema de las drogas ilícitas. En este sentido, vale destacar la resolución adoptada en octubre de 2015 por la Corte Constitucional de detener la fumigación aérea de sembradíos de coca aduciendo impactos adversos del glifosato para la salud y el medioambiente (Otis, 2015). Así, dio término a lo que había sido la piedra angular de la estrategia antinarcóticos implementada durante el Plan Colombia.

En respuesta a este viraje, las FARC se comprometieron a contribuir efectivamente con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas y, en un escenario de fin del conflicto, a revelar toda la información sobre su participación en la actividad ilícita y romper totalmente sus vínculos con el narcotráfico, modificándose así la relación entre farianos y campesinos como base del capital político de las FARC. El hecho que el gobierno haya convencido a los farianos de reconocer su participación y cooperar para dismantelar el narcotráfico no solo representó una garantía de enorme importancia para la sociedad colombiana y un paso concreto en su transición hacia la vida civil. También demostró que el narcotráfico era utilizado para mejorar su capacidad militar y proporcionar servicios sociales a las poblaciones bajo su control. O sea, el ex movimiento insurreccional nunca estuvo motivado por la avaricia para proseguir su lucha, pues no se criminalizó por completo, sino que adquirió un carácter híbrido a través del conflicto armado a consecuencia de su instrumentalización, transitando a una *convergencia motivacional*.

Inicialmente, los rebeldes negaron todas las afirmaciones que los vinculaban con esta economía ilícita, pero como la evidencia indicaba que las ganancias de la droga habían financiado su actuar desde hace décadas, este relato fue rechazado de plano por Santos. En este sentido, Timochenko insistió en que se vieron obligados a establecer un régimen de tributación y regulación a las transacciones realizadas por campesinos, siempre pensando en sus derechos, protegiéndolos frente a abusos de intermediarios y narcotraficantes, sin desatender nuestro propósito político mayor: la toma del poder (OACP, 2018:73).

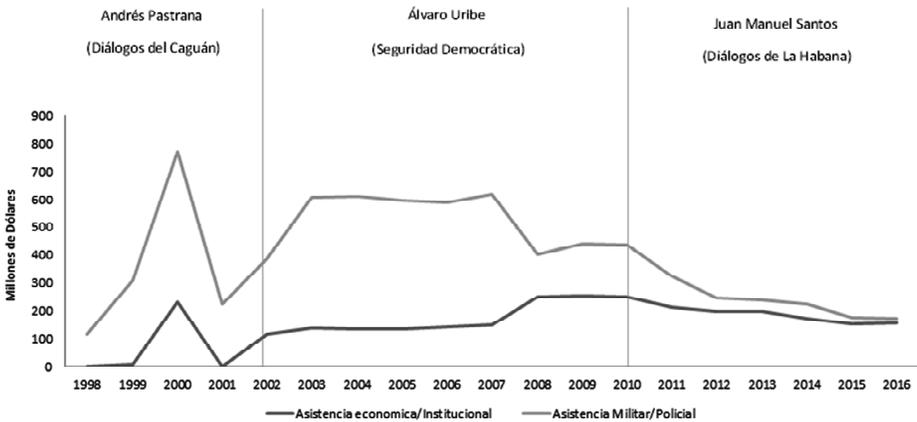
Vale recordar que los altos mandos de la guerrilla percibían el narcotráfico como una enfermedad social y, consecuentemente con su tendencia político-ideológica, permanecieron firmemente comprometidos con hallar medios de subsistencia alternativos para los cultivadores de coca como parte de las negociaciones de paz en la capital cubana.

En efecto, la clave para zanjar este punto radicó en conciliar las convicciones de los farianos con su agenda criminal pues, en vez de atacar abierta-

mente o bloquear el proceso de paz en La Habana, sus cabecillas lo subvirtieron para obtener concesiones que favorecieran sus objetivos políticos antes de renunciar a esta economía ilícita. Así, su participación en el narcotráfico llevó a que el acuerdo final de paz estableciera que la Jurisdicción Especial para la Paz evaluaría caso por caso si este delito se llevó a cabo para financiar la rebelión, o para obtener ganancias personales. Así, el narcotráfico sería catalogado un “delito político conexo” si se comprobase que fue utilizado para financiar su lucha insurgente, pudiendo ser amnistiado. Esta disposición intentaba abordar las preocupaciones de ex líderes de las FARC para evitar su extradición a Estados Unidos por tal delito y ser inhabilitados para ejercer cargos públicos (Crisis Group, 2018).

Resulta preciso, además, señalar que este nuevo abordaje del vínculo entre las FARC y el narcotráfico fue facilitado por el rol desempeñado por el gobierno estadounidense. Mientras que en El Caguán fue crítico, en La Habana fue marginal. Su capacidad para modelar el comportamiento de la administración Santos en relación a la “guerra contra las drogas” se vio mermada producto de los recortes presupuestarios sufridos tras la crisis *sub-prime* (ver Gráfico 3).

**GRÁFICO 3**  
Cooperación Estados Unidos-Colombia (1998-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Isacson y Sánchez, 2017.

Igualmente, Colombia fue incapaz de mantener el interés de Washington en el conflicto y atraer su cooperación militar. Cabe recordar que la postura del expresidente Barack Obama sobre la “guerra contra el terrorismo” fue

más mesurada y cautelosa respecto de su predecesor, George W. Bush (Borda, 2013). Probablemente esto desincentivó a Santos de enmarcar su lucha contra el ejército irregular en esta cruzada global, lo que obstaculizó el desembolso de mayores recursos económicos por parte de la Casa Blanca.

Bajo esa lógica, cabe resaltar que en febrero de 2015 Obama designó a Bernard Aronson como representante del gobierno e interlocutor en La Habana, con la venia de los protagonistas. Su rol consistió en comunicar los avances en las conversaciones. Acto seguido, el otrora Secretario de Estado, John Kerry, expresó públicamente el respaldo de Washington al esfuerzo de Santos por resolver el conflicto armado: “Creemos que este [proceso] ayudará a lograr una paz justa y duradera para todos los colombianos, y estamos dispuestos a apoyar la implementación del acuerdo” (Verdad Abierta, 2017).

En febrero de 2016, Obama, anticipándose a un posible acuerdo, diseñó un paquete de ayuda llamado Paz Colombia (cuya partida inicial contempló US\$450 millones) con el objetivo de consolidar y hacer sostenible la paz en el país andino, incluyendo ayuda exterior para reducir la producción de cultivos ilícitos, basado en la cooperación bilateral establecida durante el Plan Colombia (Beittel y Rosen, 2017). La Casa Blanca únicamente se involucró en las conversaciones a medida que los puntos acordados fueran de su particular interés, tales como la no extradición de farianos por narcotráfico en tanto delito político conexo. Por consiguiente, es posible señalar que el gobierno colombiano no asumió ningún costo político, ni en el plano doméstico ni internacional, por apartarse, al menos simbólicamente, de la “guerra contra las drogas”.

Todos los factores expuestos previamente contribuyeron a que, durante las negociaciones de La Habana, el gobierno colombiano y las FARC acordaran una estrategia antinarcóticos conjunta basada en tres pilares, a saber:

- Cultivos ilícitos desde un enfoque de desarrollo rural: crear un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la mano de las comunidades afectadas por los cultivos y con las autoridades nacionales, departamentales y locales. El proyecto se desarrollará con la participación de las comunidades que jugarán un rol en el diseño, ejecución y seguimiento de su implementación, bajo una lógica de integración territorial e inclusión social. Asimismo, esta iniciativa buscará resolver el problema mediante la sustitución voluntaria. Solo en caso que los cultivadores no quieran participar o incumplan sus compromisos, la erradicación será forzada.
- La lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico: crear una estrategia integral para desarticular y judicializar de manera

focalizada las redes de narcotráfico en el territorio. Igualmente, acordaron fortalecer la lucha contra el lavado de activos en todos los sectores de la economía y establecer estrictos controles a la producción y tráfico de insumos para la producción de narcóticos.

- El consumo desde la salud pública: se abordará con un enfoque de derechos humanos y salud pública. Se articularán las instituciones estatales y se coordinará un proceso con las comunidades y familias para realizar acciones de rehabilitación e inserción del consumidor de drogas ilícitas (OACP, 2018).

Por último, cabe subrayar que los acuerdos logrados sobre el problema de drogas ilícitas se reflejaron en una dramática caída en la intensidad de la confrontación armada (ver Gráfico 1). Entre diciembre de 2012 y agosto de 2016, las FARC declararon un total de seis ceses al fuego unilaterales y redujeron sus acciones contra fuerzas gubernamentales en un 90% (ver Gráfico 2), siendo ésta una fuerte señal de su compromiso a cooperar en la “guerra contra el narcotráfico”. Sin embargo, no todos estos gestos fueron correspondidos inmediatamente: la cúpula rebelde anunció un alto el fuego unilateral desde un comienzo, pero Santos fue desconfiado de sus movimientos a raíz de la experiencia en El Caguán. Por tal motivo, no cedió hasta que el tema se abordara formalmente en las negociaciones y las dudas sobre las intenciones de la guerrilla respecto a abandonar esta economía ilícita se disiparan. Finalmente, ambas partes acordaron apaciguar el conflicto. Así, el gobierno dejó de bombardear campamentos farianos en agosto de 2015 (alto el fuego *de facto*), mientras que los revolucionarios detuvieron todo enrolamiento y entrenamiento militar en octubre del mismo año.

## **Actitudes**

Sin duda alguna, la interacción entre los farianos y el gobierno colombiano durante el proceso de paz llevado a cabo en el municipio caquetense estuvo marcada por una extrema desconfianza. Esto debido a que el comportamiento mostrado por la ex guerrilla respecto a la *zona de distensión* robusteció la percepción en Casa de Nariño que la codicia se había convertido en el principal impulso de aquella insurgencia: supuestamente mantenían la beligerancia para seguir obteniendo rentas ilícitas del narcotráfico.

Aquella visión es compartida por el gobierno estadounidense, quien optó por respaldar al gobierno colombiano para combatir a las FARC, provocando un punto de inflexión en la dinámica del conflicto armado y dando paso a su internacionalización. De este modo, las autoridades colombia-

nas adoptaron una línea aún más dura contra el narcotráfico. En consecuencia, los rebeldes buscaron continuar beneficiándose del mercado, lo cual representó un formidable obstáculo para avanzar en las conversaciones con la ex guerrilla, permitiendo la continuidad de la guerra para suprimir su fuente ilícita de financiamiento.

El nexo de las FARC con el narcotráfico tuvo una incidencia negativa durante el proceso de paz en El Caguán al generar una *guerra contra el narcotráfico*, siguiendo la tipología propuesta por Jonsson et al (2016). Al respecto, cabe subrayar que las actitudes de ambos actores se tornaron más hostiles tras el colapso de las negociaciones. En efecto, la feroz ofensiva iniciada en 2002 por el ex mandatario Álvaro Uribe reafirmó la postura del gobierno colombiano de no hacer ninguna concesión ni comprometerse en otro cese al fuego basado en medidas de confianza. No obstante, las actitudes de ambos mutaron tras la llegada de Santos al poder.

En el caso de los diálogos de La Habana, sin embargo, el involucramiento fariano en el narcotráfico demostró no ser un obstáculo para llegar a una solución negociada, refutando la tesis de la *feliz irresolubilidad* de los conflictos armados planteada por Crocker et al (2005). Durante el último proceso de paz, ambas partes acordaron incluir el tema de las drogas ilícitas en la agenda de negociación. Esto envió una señal de que el gobierno colombiano estaba dispuesto a utilizar este momento potencialmente transformador para realizar ajustes en el enfoque tradicional en relación a la “guerra contra el narcotráfico”. Asimismo, Santos cambió la narrativa oficial respecto a las FARC pues, al menos públicamente, nunca se refirió a sus vínculos con el tráfico de drogas en comparación a Pastrana, quien se centró en aislar a los insurgentes.

Esta nueva actitud respecto de la participación del ejército revolucionario en este mercado ilícito se debió, principalmente, al hecho de que el gobierno estadounidense tuvo un rol marginal durante las conversaciones de paz de La Habana. Aunque Obama declaró su apoyo a los esfuerzos de paz del ex presidente colombiano, ningún funcionario de Washington participó directamente en las conversaciones y, en contraste con el proceso en El Caguán, la ayuda militar para la “guerra contra el narcotráfico” decayó, lo cual redundó en que su capacidad de presión sobre la Casa de Nariño se degradara. Las nuevas condiciones permitieron invitar públicamente a las FARC a comprometerse a solucionar el problema de las drogas ilícitas, generando así un cambio de actitud tendiente a *cooperar con el cambio* siguiendo la tipología de Jonsson et al (2016).

Fue así como su liderazgo manifestó la disposición a quebrar sus lazos con el narcotráfico, e incluso a apoyar los esfuerzos de las autoridades por combatirlo a cambio de concesiones durante la negociación, confirmando

que no combatían por sus beneficios económicos. Este hecho permitió comprobar, también, que la beligerancia pudo finalizarse sin eliminar o, incluso, siquiera reducir substancialmente la mayor actividad criminal que financiaba a la guerrilla. De hecho, terminar la confrontación armada resultó ser una condición previa para suprimir la economía ilícita, y no a la inversa. Siendo posible concluir, entonces, que el nexo de las FARC con el narcotráfico tuvo una incidencia positiva durante el proceso de paz en Cuba.

### **Análisis comparativo de ambos diálogos**

Como se puede observar en la tabla 1, el problema que las FARC y el Gobierno colombiano identificaron como lo central para configurar sus respectivas estrategias con miras a los diálogos del Caguán resultaron, más bien, antagónicos en cuanto al foco del mismo. En cambio, con los diálogos de La Habana, existe un importante punto de convergencia: la dinámica de la violencia. Ante esto, ambos actores coincidieron en la necesidad de solucionar el conflicto a través de la negociación.

Respecto del comportamiento, existe un importante foco de convergencia entre los actores: ambos coinciden en la extrema desconfianza hacia el otro. Ante esto, la estrategia que las FARC y el gobierno ocupan es también semejante, al utilizar ambos el periodo de negociación para replantear y expandir sus respectivas fuerzas y estrategias para el conflicto armado. De igual modo, existe una convergencia importante entre los actores referidos en la tabla 1: una visión revisionista de la negociación anterior y del proceso histórico que los llevó nuevamente a negociar. Esto amplió la perspectiva de ambos, al punto de entender que la coparticipación era indispensable para concluir el conflicto bajo una solución intermedia.

En el ámbito de las actitudes, la desconfianza extrema fue el patrón común entre las FARC y el gobierno durante los diálogos del Caguán, lo que llevó a la formación de percepciones distorsionadas acerca del móvil de cada actor respecto del otro para sostener el conflicto. Esto tiende a cambiar con los diálogos de La Habana. Si bien se repite la convergencia, esta vez en la voluntad de negociar sí existe un revisionismo histórico que allana la voluntad política para establecer un proceso de coparticipación, así como también amplía la perspectiva en cuanto a una desmovilización negociada, procurando evitar una nueva escalada de violencia que pusiera en peligro la existencia de las FARC y promoviendo su inclusión en el sistema político colombiano. Todo esto basado en la revisión de la política antinarcóticos del Gobierno y del vínculo entre insurgencia y narcotráfico de parte de las FARC.

**TABLA 1**

Comparación de las posiciones del Gobierno y las FARC ante los diálogos

	<b>DIÁLOGOS DEL CAGUÁN</b>	<b>DIÁLOGOS DE LA HABANA</b>
<b>PROBLEMA</b>	<p><b>FARC:</b> Transición de movimiento insurrecto a una narco-guerrilla que se convirtió en una amenaza para el Estado colombiano en capacidades, logística y ocupación del territorio base de su capital político.</p> <p><b>Gobierno:</b> Necesidad de reestructurar la estrategia y la planificación de la fuerza militar para combatir a las FARC.</p>	<p><b>FARC:</b> Sofisticación de la dinámica del conflicto, entrando la guerrilla en equilibrio estratégico con el Estado, generando rivalidades con autodefensas y grupos paramilitares contruidos por los cárteles, aumentando la violencia.</p> <p><b>Gobierno:</b> Conclusión de la violencia para desmovilizar a las FARC, para luego proseguir con otros actores insurgentes, así como con organizaciones criminales. Estabilizar el territorio ante una mayor complejidad del conflicto.</p>
<b>COMPORTAMIENTO</b>	<p><b>FARC:</b> Indisposición para buscar un arreglo político al conflicto, utilizando, en cambio, los diálogos como fase de expansión de capacidades militares y ampliación de sus fuentes de financiamiento (plantaciones de coca).</p> <p><b>Gobierno:</b> Utiliza el diálogo para reorganizar la fuerza, su planificación y la intensificación de la ofensiva contra las FARC antes que negociar una solución real al problema.</p>	<p><b>FARC:</b> Repliegue a las zonas donde históricamente han construido su capital político. Ante acumulación de derrotas y desgaste de su fuerza, negocian su desmovilización para ir desmantelando sus enlaces con el narcotráfico conforme los avances de las negociaciones con el gobierno colombiano bajo una posición revisionista del proceso anterior.</p> <p><b>Gobierno:</b> Revisión del proceso aparejado a las negociaciones del Caguán, dirigiéndose los esfuerzos a obtener la coparticipación de las FARC en el control del narcotráfico, tras una completa desmovilización.</p>
<b>ACTITUDES</b>	<p><b>FARC:</b> Extrema desconfianza hacia el gobierno, por su propuesta de la <i>zona de distensión</i>. Se incrementa su hostilidad y, a la vez, mantener su lazo con el narcotráfico.</p> <p><b>Gobierno:</b> Extrema desconfianza ante las FARC, entendiendo la actitud fariana como explicada por la codicia y el acceso a financiamiento que da el narcotráfico. Se percibe que la solución es la fuerza.</p>	<p><b>FARC:</b> Apertura a negociar la desmovilización, e incluir el narcotráfico en la negociación bajo un enfoque de coparticipación en la solución. Desmovilizar para desarticular el narcotráfico fariano.</p> <p><b>Gobierno:</b> Enfoque cooperativo y revisionista del proceso anterior. Se obtiene la cooperación de las FARC contra el narcotráfico y la confianza de sus líderes vía negociación.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

Durante el proceso de paz del Caguán el tema fue abordado de una manera dogmática y controversial debido a la percepción de que la relación

entre los farianos y el tráfico de drogas había adquirido un carácter simbiótico: supuestamente mantenían la beligerancia en ebullición para obtener rentas ilícitas asociadas al narcotráfico. Visión compartida por la Casa Blanca, que optó por involucrarse más activamente en el conflicto armado, respaldando al gobierno colombiano en sus esfuerzos por fortalecer el aparato militar y combatir a las FARC mediante el Plan Colombia, tornando su rol decisivo en la dinámica de la confrontación. Fue así como Pastrana adoptó una línea aún más dura contra el narcotráfico, representando un obstáculo para avanzar en las conversaciones con la ex guerrilla y dando pie a la continuación del enfrentamiento para suprimir su fuente ilícita de financiamiento. En consecuencia, el nexo de las FARC con el narcotráfico tuvo una incidencia negativa durante el proceso de paz en el municipio caquetense al generar una “guerra contra el narcotráfico”.

En La Habana, el involucramiento fariano en el narcotráfico demostró no ser un obstáculo para llegar a una solución negociada básicamente por dos razones: Primero, el ex presidente Santos adoptó un discurso más revisionista sobre la estrategia antinarcóticos de ese entonces y, segundo, optó por modificar lenta pero decididamente la retórica oficial sobre el nexo entre las FARC y el tráfico de estupefacientes, cambios facilitados por el hecho que Washington tuvo un rol marginal durante las negociaciones. En respuesta a este viraje, las FARC se comprometieron a solucionar el problema de las drogas ilícitas, generando un cambio de actitud tendiente a *cooperar con el cambio*. Así, sus líderes manifestaron estar dispuestos a quebrar sus lazos con el narcotráfico e incluso apoyar los esfuerzos de las autoridades por combatirlo a cambio de concesiones, confirmando que no combatían por sus beneficios económicos. Por ende, el nexo de las FARC con el narcotráfico tuvo una incidencia positiva durante el proceso de paz en Cuba.

En este sentido, se puede afirmar que la divergencia producida entre el Gobierno y las FARC durante los diálogos del Caguán tendió a generar una convergencia. En efecto, mientras en dicho diálogo el diagnóstico del problema era prácticamente antagónico, existió una fuerte convergencia en este ámbito durante los diálogos de La Habana.

Lo anterior lleva también a que el comportamiento se acoplara con el problema definido, así como con las expectativas sobre el resultado de las negociaciones por parte de ambos actores. En este ámbito, el cambio resulta ser sustancial. Desde una negociación en donde la buena fe estuvo completamente ausente (diálogos del Caguán), se transita a un comportamiento altamente colaborativo, basado en una actitud revisionista de las fases pasadas del proceso, y con apertura a nuevas posibilidades de coparticipación (diálogos de La Habana). Una vez más, la negociación con enfoque pragmático desmantela la desconfianza para alcanzar una solución transaccional.

## Referencias bibliográficas

- AKUF (13 de noviembre de 2018). Kolumbien. *Universität Hamburg*. Recuperado de <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sowi/professuren/jakobeit/forschung/akuf/kriegearchiv/lateinamerika/kolumbien.htm>
- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beittel, J. y Rosen, L. (2017). *Colombia's Changing Approach to Drug Policy*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Bitar, S. y González, D. (2018). Colombia y Trump, entre la amistad y las drogas. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(1), 25-32
- Boer, J. y Bosetti, L. (2017). *The Crime-Conflict Nexus Assessing the Threat and Developing Solutions*. New York: United Nations University Centre for Policy Research.
- Boer, J.; Garzón, J. y Bosetti, L. (2017). *Criminal Agendas and Peace Negotiations The Case of Colombia*. New York: United Nations University Centre for Policy Research.
- Boer, J. y Bosetti, L. (2015). *The Crime-Conflict "Nexus": State of the Evidence*. New York: United Nations University Centre for Policy Research.
- Borda, S. (2013). *The search for a negotiated peace in Colombia and the fight against illegal drugs*. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF).
- Briscoe, I. (6 de noviembre de 2017). Colombia's coca boom: Behind the failure to eradicate crop. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/colombia/2017-11-06/colombias-coca-boom>
- CERAC (30 de junio de 2017). Un conflicto largo, de terminación negociada. *Monitor del cese el fuego bilateral y hostilidades*. Recuperado de <http://blog.cerac.org/co/monitor-del-cese-el-fuego-bilateral-y-de-hostilidades-final>
- Crisis Group (2018). *Risky Business: The Duque Government's Approach to Peace in Colombia*. Bogota: Crisis Group Latin America.
- Crisis Group (2014). *The day after tomorrow: Colombia's FARC and the end of the conflict*. Bogota: Crisis Group Latin America.
- Crisis Group (2012). *Colombia: Peace at Last?* Bogota: Crisis Group Latin America.
- Cockayne, J., Boer, J. y Bosetti, L. (2017). *Going Straight Criminal Spoilers, Gang Truces and Negotiated Transitions to Lawful Order*. New York: United Nations University Centre for Policy Research.
- Crocker, C., Osler, F. y Aal, P. (2005). *Grasping the Nettle: Analyzing Cases of Intractable Conflict*. Washington, DC: USIP Press.
- Collier, P. (2006). *Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy*. Oxford: Oxford University.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. En *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Comolli, V. (24 de mayo de 2018). Illicit trafficking and conflict: a chicken-and-egg situation? *International Institute for Strategic Studies*. Recuperado de <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2018/05/illicit-trafficking-and-conflict>.

- Cornell, S. (2007). Narcotics and Armed Conflict: Interaction and Implications. *Studies in Conflict & Terrorism*, 30(3), 207-227.
- Diehl, P. (2016). Exploring Peace: Looking Beyond War and Negative Peace. *International Studies Quarterly*, 60, 1-10.
- Dudouet, V. y Galvanek, J. (2018). *Financing armed groups during ceasefires*. Oslo: Norwegian Centre for Conflict Resolution (NOREF).
- Echandía, C. (2011). *Situación actual de las FARC: un análisis en los cambios de las estrategias y territorialidad (1990-2011)*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Felbab-Brown, V.; Trinkunas, H. y Hamid, S. (2018). *Militants, Criminals, and Warlords: The Challenge of Local Governance in an Age of Disorder*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Felbab-Brown, V. (2010). *Shooting up Counterinsurgency and the War on Drugs*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Felter, C. y Renwick, D. (11 de enero de 2017). Colombia's Civil Conflict. *Council on Foreign Relations*. Recuperado de <https://www.cfr.org/background/colombias-civil-conflict>
- FIP (2017). Violencia Homicida en Colombia. *Instinto de Vida*. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/especiales/data-fip/homicidios/gra.html>
- Fisas, V. (2017). *Anuario de procesos de paz 2016*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.
- Galtung, J. (1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and civilization*. Oslo: Sage Publications.
- Garzón, J. (2015). Avoiding the Perfect Storm: Criminal Economies, Spoilers, and the Post-Conflict Phase in Colombia. *Stability: International Journal of Security & Development*, 4(1), 1-15
- Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. New York: Cambridge University Press.
- GIATOC (2018). *Organized crime and its role in contemporary conflict: An analysis of UN Security Council Resolutions*. Geneva: Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
- Harto, F. (2016). La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta En *Cuadernos de Estrategia* (pp.119-146). Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Höglund, K. y Söderberg, M. (2010). Beyond the absence of war: the diversity of peace in post-settlement societies. *Review of International studies*, 36(2), 367-390.
- Isacson, A. y Sánchez, G. (15 de mayo de 2017). President Trump and Colombia's Santos to Meet this Week. En *WOLA*. Recuperado de <https://www.wola.org/analysis/president-trump-colombias-santos-meet-week/>
- Isacson, A. (4 de febrero de 2016). The Many Lessons of Plan Colombia. *WOLA*. Recuperado de <https://www.wola.org/analysis/the-many-lessons-of-plan-colombia/>
- Jonsson, M., Brennan, E. y O' Hara, C. (2016). Financing War or Facilitating Peace? The Impact of Rebel Drug Trafficking on Peace Negotiations in Colombia and Myanmar. *Studies in Conflict & Terrorism*, 39(6), 542-559.

- Keen, D. (1998). *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*. London: International Institute for Strategic Studies.
- Makarenko, T. (2008). Criminal and Terrorist Networks: Gauging Interaction and the Resultant Impact on Counter-Terrorism. En Brimmer, E. (Ed). *Five Dimensions of Homeland and International Security* (pp.58-72). Washington, DC: Johns Hopkins University
- McDermott, J. (6 de septiembre de 2017). The FARC's riches: Up to \$580 million in annual income. En *InSight Crime - Investigation and analysis of organized crime*. Recuperado de <https://www.insightcrime.org/news/analysis/farc-riches-yearly-income-up-to-580-million/>
- McQuinn, B. (2016). DDR and the Internal Organization of Non-State Armed Groups. *Stability: International Journal of Security and Development*, 5(1), 1-24
- Muñoz, F. (2010). *Pax Orbis. Complejidad y conflictividad de la paz*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- OACP (2018). *La discusión del punto 4: Solución al problema de las Drogas Ilícitas*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP).
- Otis, J (15 de mayo de 2015). Colombia will end coca crop-dusting, citing health concerns. *NPR*. Recuperado de <http://www.npr.org/sections/parallels/2015/05/15/406988063/colombia-will-end-coca-crop-dusting-citing-health-concerns>.
- Pécault, D. (2008). Las FARC: Fuentes de su longevidad y la conservación de su cohesión. *Análisis Político*, (63), 22-50.
- Phillips, B (2015). How Does Leadership Decapitation Aect Violence? The Case of Drug Tracking Organizations in Mexico. *The Journal of Politics*, 77(2), 324-336.
- Ríos, J. (2016). La narcotización del activismo guerrillero de las FARC y el ELN, 1998-2012. *UNISCI Journal*, 41, 205-233.
- Ross, M. (2004). What do we know about Natural Resources and Civil War? *Journal of Peace Research*, 41(3), 337-356.
- Sartori, G. (2011). *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Madrid: Editorial Taurus.
- Shaw, M. y Mahadevan, P. (2018). *When terrorism and organized crime meet*. Zurich: Center for Security Studies.
- Shaw, M., Nellemann, C. y Stock, J. (2018). *World atlas of illicit flows*. Geneva: Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
- Stedman, S. (1997). Spoiler problems in peace processes. *International Security*, 22(2), 5-53.
- Tickner, A. (18 de marzo de 2014). Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy. *WOLA*. Recuperado de <https://www.wola.org/analysis/colombia-the-united-states-and-security-cooperation-by-proxy/>.
- UCDP (2018). Government of Colombia-FARC. *Uppsala Conflict Data Program*. Recuperado de <http://ucdp.uu.se/#/statebased/623>
- UNODC (2018). *World Drug Report 2017*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime.

- Verdad Abierta (16 de enero de 2017). En la era de Trump, ¿habrá respaldo al acuerdo de paz? *Procesos de paz*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/en-la-era-de-trump-habra-respaldo-al-acuerdo-de-paz/>
- Villalobos, J. (2011). De Los Zetas al Cartel de La Habana. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 11(2), 10-21
- Virginia, S. (2018). Narcotization as Security Dilemma: The FARC and Drug Trade in Colombia. *Studies in Conflict & Terrorism*, 41(8), 638-659.
- Wallensteen, P. y Joshi, M. (2018). *Understanding Quality Peace: Peacebuilding after Civil War*. New York: Routledge.

### **Palabras Clave**

Conflicto armado — Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) — Narcotráfico — Procesos de Paz.

### **Keywords**

Armed conflict — Drug trafficking — Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) — Peace processes.

### **Abstract**

How affects participation of insurgent groups in drug trafficking on peace processes? This article answers the question using two study cases: “Caguán’s Negotiations” (1998-2002) and “Havana’s Negotiations” (2012-2016). In August 2016, former President Santos signed an historic peace deal with the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), ending 52 years of conflict. In this way, the profits of drug trafficking, as source of financing, impeded a negotiated solution with Pastrana’s government, becoming a critical issue during the talks that had taken place in Cuba. Therefore, this article compares negotiations of Caguán (1998-2002) and Havana (2012-2016), in order to help the Peace Triangle as analytical tool, seeking to show the changes in behavior and attitudes of its protagonists as a link between FARC and drug trafficking.

# Un aporte teórico-metodológico sobre la internacionalización de las políticas públicas\*

*A Theoretical-Methodological Contribution  
on the Internationalization of Public Policies*

EMILIANO FERNÁNDEZ\*\*

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

emilianofernandez33@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.A7>

*El objetivo del presente trabajo es plantear una aproximación teórico-metodológica al concepto de internacionalización de las políticas públicas. Desde una perspectiva marxista, y desde la recuperación crítica de aportes conceptuales del mainstream, se exponen y sintetizan los principales elementos teóricos que definen a este concepto y sus principales implicancias para el estudio concreto de las políticas públicas. En el marco de este objetivo, se presenta la internacionalización de las políticas públicas en el seno del proceso más amplio de internacionalización del Estado, para luego desarrollarlo en sus diferentes aspectos. El trabajo finaliza con la sistematización de los principales criterios teórico-metodológicos para el análisis de las políticas públicas que se desprenden de la propuesta teórica presentada.*

## Introducción

En términos generales, el campo de discusión de las políticas públicas está trazado por un fuerte nacionalismo metodológico (Hirsch y Kannankulam, 2010), que tiende a omitir o subestimar la dimensión internacional en el desarrollo de las mismas. Aun cuando se reconoce la presencia de algún elemento internacional en el desarrollo de una política pública en particular, se lo hace considerándolo exterior a la misma, con una incidencia más o menos mecánica sobre ella. Así, la dimensión internacional no tiende a reconocerse como constitutiva y constituyente del proceso de desarrollo de las políticas públicas.

---

\* Artículo recibido el 4 de febrero de 2020 y aceptado para su publicación el 21 de septiembre de 2020.

\*\* El autor agradece el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

Este trabajo busca discutir el problema de cómo interpretar la relación entre el desarrollo de las políticas públicas y los elementos que aparecen como exteriores al marco nacional. Es decir: ¿cómo interpretar la relación de las políticas públicas con los marcos normativos internacionales? ¿Cómo explicar la convergencia de políticas públicas a nivel internacional? ¿Cómo entender la relación de las políticas públicas con los lineamientos de los organismos internacionales o los espacios supranacionales?

Como vía para describir y explicar el conjunto de fenómenos que atraviesan los problemas antes señalados, proponemos la categoría de “internacionalización de las políticas públicas”, contenida en una categoría más amplia como es la de “internacionalización del Estado” (Ciolli, 2018; Hirsch y Kannankulam, 2010; Picciotto, 1991). En este sentido, el objetivo de este trabajo será exponer los elementos que consideramos que definen la categoría teórico-metodológica de internacionalización de las políticas públicas y sus implicancias para el estudio de las mismas.

Nuestro planteo se asienta en una perspectiva marxista, aunque recuperaremos críticamente aportes provenientes del *mainstream*. La recuperación crítica incorpora elementos del plano de la caracterización de los fenómenos sin por ello asumir sus fundamentos teóricos (Adorno, 2001). Se trata, en particular, de las contribuciones de los estudios de difusión o transferencia de políticas públicas, que toman fuerza hacia la década del sesenta en el análisis de los Estados norteamericanos (Gray, 1973a; Gray, 1973b; Ross y Homer, 1976; Walker, 1969), y continúan hasta la actualidad en el seno de los estudios de políticas comparadas (Berry y Berry, 2010; Bulmer et al., 2007; Dolowitz y Marsh, 1996; Jakobi, 2009; Gilardi y Wasserfallen, 2019; Menseguer y Gilardi, 2008; Weyland, 2006; Weyland, 2011).<sup>1</sup>

Organizamos el trabajo en tres apartados. En el primer apartado, exponemos las determinaciones generales de la internacionalización del Estado, en el que se inscribe el proceso de internacionalización de las políticas públicas.<sup>2</sup> En el segundo apartado, presentamos, en primer lugar, los elementos que hacen a la naturaleza de la internacionalización de las políticas pú-

<sup>1</sup> En términos generales, desde el punto de vista teórico, estos estudios descansan en el pluralismo o bien en el institucionalismo político, ya sea desde un marco de elección racional limitada o no limitada. Por otro lado, también en términos generales, plantean el problema de la difusión como parte de un problema más amplio: la innovación o adopción de políticas. Es decir, la difusión de las políticas públicas se analiza en estos trabajos como un mecanismo (o fuente) más en la adopción las mismas. Por esto, tienden a circunscribir los análisis centralmente a la fase de toma de decisión o diseño de la política pública. Por último, como está planteado en los primeros estudios de la política norteamericana, la difusión es estudiada no solo entre estados nacionales, sino también entre estados subnacionales.

<sup>2</sup> Utilizamos la noción de determinación en su sentido crítico dialéctico, en tanto: “(...) momento constitutivo esencial de la cosa” (Dussel, 1985:32).

blicas (aquello que la internacionalización es, y por quienes está marcada); en segundo lugar, exponemos los elementos que configuran los canales y mecanismos de la internacionalización (los determinantes más específicos de la misma); y, en tercer lugar, planteamos los principales efectos de este proceso. En el cuarto apartado, analizamos las implicancias teórico-metodológicas más importantes del marco de análisis trazado.

## **1. La internacionalización de las políticas públicas como aspecto de la internacionalización del Estado**

En tanto las políticas públicas forman parte de la actividad estatal, explicar su internacionalización exige explicar antes la internacionalización del Estado y la relación nacional-global en las relaciones sociales capitalistas.

### *1.1- La relación nacional-global en las relaciones sociales capitalistas*

La especificidad de las relaciones sociales capitalistas es la separación objetiva entre la economía y la política, es decir, la separación entre el mercado y el Estado. De la forma capital, mediada por la libertad de quienes venden y quienes compran fuerza de trabajo, deriva la forma Estado.<sup>3</sup> La forma mercado y la forma Estado son modos de existencia diferenciados de las mismas relaciones sociales capitalistas, constituyen una unidad en la separación (Bonnet, 2018; Hirsch, 2017; Holloway y Picciotto, 1977). De este modo, la forma Estado está determinada por el antagonismo entre el capital y el trabajo. Además, en el Estado se expresa la condensación material y específica de relaciones de fuerza sociales, en las cuales se procesa un modo histórico de hegemonía (Block, 1987; Gramsci, 1984; Poulantzas, 2005).

El Estado es constituido por —y constituyente de— la unidad orgánica de lo nacional y lo internacional, en tanto dos momentos de la totalidad de

---

<sup>3</sup> En la medida en que la libertad —la separación de los productores directos de los medios de producción— compele a los mismos a vender su fuerza de trabajo para conseguir sus medios de vida como única alternativa (coacción económica), no se requiere la fuerza física en el proceso inmediato de explotación (coacción extra-económica). Al mismo tiempo, en la medida en que esta fuerza física niega la libertad, el otro aspecto de la libertad —el contrato de compra-venta libre de fuerza de trabajo— necesita, para cumplirse, que la misma se separe del proceso inmediato de explotación. Esta separación entre poder coactivo y proceso inmediato de producción es la forma distintiva y particularizada de la dominación capitalista (Holloway y Picciotto, 1977).

las relaciones sociales capitalistas. Lo nacional y lo internacional no son dos entidades o esferas externamente relacionadas, sino partes de una misma totalidad —momentos de una misma unidad orgánica. Ni lógica ni históricamente existe un a priori en el que se conforman como entidades o ámbitos separadamente para luego entrar en un proceso de interrelación. Del mismo modo, lo global no puede plantearse como suma de naciones o de Estados-nación. Más bien, lo global y lo nacional son “una diferencia en la unidad” (Bonefeld, 2013), son modos de existencia diferenciados de las mismas relaciones sociales capitalistas. Los Estados-nación son la forma en la que se particularizan las relaciones sociales capitalistas globales en términos políticos y en la que se expresa la territorialización de esas relaciones en un espacio geográfico determinado. Así, lo global existe en esas particularizaciones nacionales —el sistema de Estados—, y al mismo tiempo lo nacional existe a través de esas relaciones globales. Al respecto, Bonefeld dice: “El Estado-nación existe a través de las relaciones globales de explotación y está confinado dentro de los límites impuestos por la forma contradictoria de la acumulación de capital a escala mundial” (2013:67).

Las relaciones internacionales, entonces, son el campo de fuerzas en que se resuelve la interacción entre los diversos Estados-nación, los cuales no son entidades de poder político *in abstracto* sino formas sociales de la totalidad global de las relaciones sociales capitalistas (Holloway, 1993). Las relaciones sociales capitalistas, aunque organizadas políticamente bajo la forma del Estado-nación, son inherentemente (y crecientemente) globales. El mercado mundial, el espacio donde se conforma la tasa media de ganancia que define la dinámica de los flujos de capital a través de los diferentes espacios nacionales de valorización, es la base de las relaciones internacionales entre esos Estados (Bonefeld, 2013).<sup>4</sup> En este sentido, el mercado mundial y el sistema de Estados no son sino la forma económica y la forma política que respectivamente revisten las relaciones sociales capitalistas en el plano global. Por consiguiente, desde este punto de vista, la distinción entre lo nacional y lo global puede ser únicamente analítica, como disección metodológica sobre una unidad social real.

La forma social nacional —el Estado y el mercado doméstico— está determinada por la relación global de capital, y por su actividad en el siste-

<sup>4</sup> “El mercado mundial no está constituido por muchas economías nacionales concentradas juntas, sino que el mercado mundial está organizado en la forma de muchas economías nacionales como sus componentes integrales. ‘La primacía metodológica de la totalidad sobre los momentos singulares’ también debe mantenerse en este nivel de la argumentación.” (Braunmühl, 2017:700). Y “El mercado mundial es un componente integral de esos procesos que tienen como resultado la afirmación del modo de producción capitalista y sus leyes. Esto significa que desde los orígenes del modo de producción capitalista el mercado mundial está integrado a las economías nacionales, en las cuales este proceso tiene lugar” (Braunmühl, 2017: 709 -710).

ma interestatal y en el mercado mundial. Esta participación no es sino una forma derivada de ese primer momento global de la determinación, y por tanto está igualmente determinada por el antagonismo constitutivo de la relación de capital. Como argumentan Teschke y Lacher (2007), la forma de resolución de aquel antagonismo define la variable nacional e internacional de acumulación y territorialización del Estado en el marco de un sistema internacional que posee límites de coordinación y concertación. Pero también define aquella variable la competencia inter-capitalista en el mercado mundial (es decir, la competencia de capitales individuales por el reparto de plus-valor). De este modo, como afirma Pascual (2017), el Estado existe en una doble mediación: del antagonismo de clase en su territorio respecto del internacional (y viceversa) y de la competencia inter-capitalista en el mercado mundial. La competencia interestatal se define en esta doble mediación realizada por los Estados.

Por último, la dominación geopolítica de un Estado o alianza de Estados en un orden mundial cristaliza en instituciones, normas y mecanismos que establecen reglas generales de comportamiento para el conjunto de los Estados y para las fuerzas de la sociedad civil que operan por fuera de un ámbito nacional específico (Bieler y Morton, 2013; Burnham, 2013; Cox, 2014). Así, un orden mundial trazado por una determinada dominación geopolítica se materializa en instituciones que tienen como fin reproducirlo, expandirlo y galvanizarlo de las contradicciones internas.

### *1.2- La internacionalización del Estado*

Entendemos que la internacionalización del Estado —al igual que la internacionalización del capital— es un aspecto del proceso de globalización intrínseca (y creciente) de las relaciones sociales capitalistas. Es decir, la internacionalización del Estado y la internacionalización del capital son, respectivamente, la forma política y la forma económica que asume la globalización constitutiva y permanente de las relaciones sociales capitalistas.<sup>5</sup> Aunque la internacionalización del Estado es un proceso que se ubica en su propia matriz (pensemos, por ejemplo, en el constitucionalismo libe-

---

<sup>5</sup> En las perspectivas marxistas, el problema de la internacionalización del Estado se plantea como parte de una problemática que concitaba (y tal vez aún concita) más interés: la internacionalización del capital. En efecto, la discusión sobre la internacionalización del Estado emerge en el seno del debate sobre las formas que asume la acumulación capitalista mundial desde la posguerra en adelante y, principalmente, desde la década de los setenta. El debate entre Warren y Murray (véase Picciotto, 1991) y el trabajo de Poulantzas (1973), son seguramente los principales antecedentes de este debate sobre el Estado desde el marxismo.

ral decimonónico que cimentó el surgimiento de los Estados liberales), la misma se profundiza en las últimas cuatro décadas, de forma concomitante a la profundización de la internacionalización del capital.

La internacionalización del Estado es ante todo un proceso que descansa en un doble movimiento: la *internalización* (en un juego de inducción y adopción) de procesos y lineamientos político-institucionales internacionales *en el Estado-nación*; y, a su vez, la *externalización* de procesos y lineamientos político-institucionales *desde el Estado-nación* hacia el ámbito supranacional. El contenido último de este proceso de internacionalización del Estado, procesado en el doble movimiento de internalización-externalización, es la dominación nacional-global del capital sobre el trabajo. En su misma dinámica, se desarrollan las bases y condiciones para el proceso de reproducción (y de su contestación) del comando del capital sobre el trabajo a escala nacional y global. De aquí que nos parece acertada la afirmación de Picciotto (1991) sobre que, en última instancia, las contradicciones del proceso de internacionalización son las contradicciones congénitas del antagonismo del capital.

En este sentido, el movimiento de internalización de procesos y lineamientos político-institucionales que instituye el proceso de internacionalización del Estado aporta a la configuración las políticas públicas en el orden nacional y, a través de éstas, a la construcción de la forma particular que adoptan el Estado, el aparato estatal y sus funciones. Por otro lado, el movimiento de externalización del proceso de internacionalización configura el sistema interestatal, operando sobre los equilibrios geopolíticos del sistema de Estados.<sup>6</sup> A ello se agrega, por otra parte, que este proceso de internacionalización no se sostiene sobre bases ecuanímes o simétricas, sino que, más bien, refleja la relación de fuerzas asimétrica presente en el sistema internacional. O sea, está determinado en gran medida por el predominio de los Estados centrales, y se convierte, en general, en un canal por el cual éstos buscan reproducir su dominación geopolítica.

Como parte del momento de externalización, la internacionalización implica la diversificación espacial de los espacios gubernamentales, adquiriendo importancia los niveles supranacionales (Brand y Wissen, 2010). A pesar de esta diversificación en escalas de las tomas de decisión política, los principales soportes de las mismas continúan siendo los Estados y, en parti-

<sup>6</sup> En rigor, esto que indicamos para el movimiento de internalización y externalización en el proceso de internacionalización, también se puede producir a la inversa. Es decir, también la externalización de procesos y lineamientos político-institucionales modifica la forma particular del Estado y el modo de dominación a nivel interno como, a la inversa, la internalización modifica los equilibrios de fuerza hacia el interior del sistema de Estados. Arriba hicimos énfasis en el aspecto que nos parece más relevante.

cular, los Estados capitalistas centrales. Esto, claro, no quiere decir que las instituciones internacionales no desarrollen dinámicas propias, pero ciertamente las mismas no trascienden los confines impuestos por los Estados miembros (Hirsch y Kannankulam, 2010).

La última fase de la internacionalización del Estado, la que corresponde a la ofensiva neoliberal, mediatizó e impulsó la agenda de reformas asociadas al neoliberalismo (Hirsch, 1999). Advertimos que no se trató de un proceso de extinción o de disminución del Estado, sino más bien de su metamorfosis (Bonnet, 2007; Oszlak, 2000; Picciotto, 2010). Descartamos, entonces, el planteo que tiende a identificar el incremento de la influencia de ciertas organizaciones internacionales —es decir, la intensificación de la internacionalización— con el debilitamiento del Estado. Más bien, la internacionalización tiende a fortalecer la capacidad del Estado de disciplinar a la clase trabajadora.

## 2. La internacionalización de las políticas públicas

Organizamos este apartado diseccionando el problema de la internacionalización de las políticas públicas, distinguiendo: la *naturaleza del proceso de internacionalización de las políticas públicas*, es decir, qué es en términos generales el proceso de internacionalización, y quiénes lo protagonizan; los *fundamentos del proceso de internacionalización de las políticas públicas*, es decir, cuáles son las determinaciones específicas que lo explican; los *efectos del proceso de internacionalización de las políticas públicas*, es decir, cuáles son los principales resultados en el desarrollo de éstas.

### 2.1- Sobre la naturaleza del proceso de internacionalización de las políticas públicas

La internacionalización de las políticas públicas es un modo específico de internacionalización del Estado. En este sentido, la internacionalización de las políticas públicas y la internacionalización del Estado se constituyen recíproca y simultáneamente. La naturaleza del proceso de internacionalización de las políticas públicas reproduce, entonces, la naturaleza de la internacionalización del Estado. De esta manera, se asienta en el mismo doble movimiento: la internalización de lineamientos político-institucionales internacionales *en el Estado-nacional* y, a su vez, la externalización de lineamientos políticos-institucionales *desde el Estado-nacional hacia el ámbito supranacional*. Estos lineamientos están orientados al desarrollo de políticas pú-

blicas y remiten a ideas, normas, instrumentos o ‘paradigmas de política’ (en términos de Hall, (1993): lineamiento que sostiene un marco de diagnóstico sobre un problema en particular; objetivos a alcanzar e instrumentos con los cuales llevar adelante los mismos).

El proceso de internacionalización de políticas públicas suele dar lugar a “olas” de expansión de determinado lineamiento político-institucional a través de distintos países. Al mismo tiempo, el despliegue temporal de estas olas, a menudo, es un proceso que comienza con lentitud, luego se acelera y finalmente vuelve a desacelerarse. Así, como resultado de la frecuencia acumulada, la secuencia de difusión sigue un patrón con forma de una curva en S. Por otra parte, este proceso de expansión de lineamientos frecuentemente posee como resultado procesos de convergencia de políticas públicas. De esta forma, políticas públicas de diferentes países con diversas características económicas y/o políticas adquieren similares patrones político-institucionales (Weyland, 2006). Por ejemplo, esta forma de internacionalización (en olas, de menor a mayor fuerza y tendiente a la convergencia) se puede encontrar en el área de la política social: como sucede con el paradigma bismarkiano de seguridad social de fines del siglo XIX, con los Fondos Sociales de Inversión de las dos últimas décadas del siglo XX, o con los más recientes Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (Bandeira, 2012; Franzoni y Voorend, 2011; Hickey y Seekings, 2017; Howlett et al., 2018; Osorio Gonnet, 2015, 2017; Sá y Silva, 2017).

Desde el punto de vista del momento de la internalización, la internacionalización interviene sobre el conjunto de procesos que articulan el desarrollo de las políticas públicas a escala local. En principio, puede intervenir en el propio proceso de construcción de la cuestión (Oszlak y O’Donnell, 2007), o sea, en la dinámica en que un asunto es problematizado públicamente a nivel nacional. Así, un conjunto de ideas, normas y experiencias del ámbito internacional son articuladas por los distintos agentes que participan en la construcción de la agenda pública local. Esta articulación de elementos internacionales puede utilizarse para legitimar o justificar la aplicación (o derogación) de determinada política pública, para vetar la aplicación de alguna otra, entre otras opciones. De este modo, la internacionalización puede partir desde la propia configuración de la agenda política, que envuelve el desarrollo de las políticas públicas. Un ejemplo es la incidencia, en las agendas nacionales de países latinoamericanos, del lineamiento estadounidense de militarización de los temas de seguridad interior y narcotráfico, que cuenta con el caso colombiano como referencia en la región (véase Tokatlian, 2004). Asimismo, la internacionalización también puede intervenir sobre las funciones de formulación (y reformulación), implementación y evaluación de las políticas públicas (Nakamura, 1987).

Este punto es muy importante, porque da cuenta de la complejidad del proceso de internacionalización de las políticas públicas, en tanto un proceso que las permea como unidad. Un ejemplo de esto se observa en las características que reviste el proceso de asistencia técnico-financiera del Banco Mundial a la Asignación Universal por Hijo en la Argentina (2009-2020), donde se plasma un mecanismo de internacionalización específico como es el crédito internacional. Aquí, la asistencia técnico-financiera interviene en el rediseño del programa (plantea el pasaje de condicionalidades de educación y salud certificadas personalmente por los beneficiarios a un sistema automático realizado por las mismas dependencias estatales), en la implementación (estipula el aumento de la cobertura de sus beneficiarios), y también en la evaluación (impulsa el perfeccionamiento de los organismos estatales de evaluación de política social, además de la generación de una evaluación de impacto del programa) (Fernández, 2020).

Desde el punto de vista del momento de externalización del proceso de internacionalización, se observan como procesos centrales la configuración de la(s) agenda(s) internacional(es) y la construcción de lineamientos políticos internacionales. El proceso de formulación y desarrollo de una cuestión a nivel de las relaciones internacionales sigue lógica e históricamente a su desarrollo en los ámbitos nacionales. Esto quiere decir que la emergencia de cuestiones y el posterior establecimiento de una(s) agenda(s) internacional(es) parten del proceso de problematización y puesta en cuestión a nivel nacional. Así, una *cuestión internacional* tiene como punto de partida cuestiones nacionales. Esto no significa que la relación sea lineal y automática ya que, por el contrario, los modos de articulación de las agendas nacionales y globales poseen formas de expresión siempre sujetas a múltiples traducciones (y retraducciones). Además, es posible plantear la existencia de un *ciclo vital de la cuestión internacional* para delimitar y describir el proceso en que un asunto adquiere *status* de problema internacional, y es sujeto a múltiples posiciones, interpretaciones y estrategias de resolución. Asimismo, y como parte del mismo proceso de construcción del *ciclo vital de la cuestión internacional*, decanta un *ciclo de lineamiento político internacional* hacia las políticas públicas, en tanto período que engloba las estrategias dominantes de resolución (Oszlak y O'Donnell, 2007). Al igual que la agenda política nacional, la agenda política internacional clasifica y jerarquiza cuestiones, y delinea los contornos sobre qué cuestiones se deben tratar, cómo se deben hacer y cuándo. Aunque podríamos poner como ejemplo agendas internacionales sectoriales (la agenda nuclear, la ambiental, la de seguridad, entre otras.), planteamos el caso de una agenda internacional que centraliza y jerarquiza una gran cantidad de lineamientos internacionales sectoriales y constituye una fuerza ordenadora del proceso: la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Esta agenda,

acordada en 2015 como continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015, establece diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre los que se encuentran el fin de la pobreza, la educación de calidad, la igualdad de género, el agua limpia y el saneamiento, entre otros temas.

En cuanto a los lineamientos internacionales, que pueden ir de formas más flexibles (como ideas o principios de políticas) a formas más rígidas (como normas o paradigmas de políticas), se identifican diferentes modos de gestación. Esquemáticamente, marcamos dos generales.<sup>7</sup> La primera modalidad está conformada por políticas públicas nacionales que en determinado momento se convierten en lineamiento internacional. De este modo, un caso nacional se transforma en referencia internacional, pudiendo ser incorporado a la orientación de organismos internacionales y/o expandiéndose de modo horizontal entre países. Se trata de una modalidad *bottom up* —de abajo hacia arriba. Existen muchos ejemplos, uno paradigmático es el caso de la privatización de los fondos previsionales de Chile (1981), que se tornó modelo de reforma previsional en todo el mundo. De 1981 a 2018 treinta países llevaron adelante algún tipo de privatización completa o parcial de sus sistemas previsionales: catorce en América Latina, catorce en Europa del Este y dos en África (Ortiz et al., 2018). Pero también encontramos el caso inverso, donde lineamientos internacionales se configuran en el propio ámbito internacional. Es decir, donde respuestas a cuestiones internacionales se construyen en organismos o espacios supranacionales, dando lugar a una modalidad *top down* —de arriba hacia abajo. Un ejemplo de esta modalidad lo encontramos en la idea de “trabajo decente” de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) o, de modo más contundente, en su propuesta de “pisos de protección social”, definidos como conjuntos de garantías básicas de seguridad social que deberían asegurar atención de salud esencial y seguridad básica en el ingreso que posibiliten el acceso a bienes y servicios básicos.<sup>8</sup> Por último, sostenemos que los lineamientos internacionales pueden articularse de modo singular en distintos países, pero también pueden articularse en espacios supranacionales generando

<sup>7</sup> Bulmer et al. (2007) identifican tres dimensiones de transferencias de políticas: *downloading*, que tiene lugar cuando las reglas de un espacio supranacional son aplicadas en los estados miembros (su ejemplo es la Unión Europea); *uploading*, que ocurre cuando un modelo de política de uno o algunos miembros de un espacio supranacional es incorporado por el mismo; y la dimensión *horizontal*, dada cuando las transferencias se basan en el aprendizaje recíproco entre estados miembros de un espacio supranacional.

<sup>8</sup> Además, esta propuesta fue incluida, en abril de 2009, a las nueve iniciativas a ser promovidas por las Naciones Unidas. En el mismo año la CIT (Conferencia Internacional del Trabajo) aprobó el Pacto Mundial para el Empleo que incluye, además del concepto de Trabajo Decente, la necesidad de la protección social mediante un Piso de Protección Social para las denominadas “poblaciones vulnerables”.

marcos normativos y lógicas institucionales propias (Deacon, 2007; Deacon y Stubbs, 2013).

Ambos movimientos, de internalización de lineamientos internacionales (articulación de lo internacional a lo nacional) y de externalización (articulación de lo nacional a lo internacional) se constituyen recíprocamente. Están mutuamente mediados: la internalización media los elementos de la externalización (agenda y lineamientos internacionales) y la externalización media los elementos de la internalización (articulación a la agenda y políticas públicas nacional). La exteriorización existe en la mediación de la internalización y, viceversa, la internalización existe en la mediación de la externalización. Así, son momentos que constituyen una misma unidad, articulada temporal y escalarmente de modo diferencial.

Por otra parte, el proceso de internacionalización de políticas públicas es en gran medida anárquico, carece de un control central global, y en definitiva no está regido por la voluntad de ningún agente en particular (aunque haya agentes de mayor peso que otros en su definición). A pesar de que son varios los agentes que participan del proceso, planteamos tres principales: el personal de Estado (tanto administrativo como político), las organizaciones internacionales y la sociedad civil.

El personal de Estado (político y administrativo) participa de los procesos de internalización y externalización de los lineamientos internacionales como parte de su construcción de respuestas a los requerimientos de la acumulación y dominación en el espacio nacional. Las políticas públicas son esas respuestas estatales a dichos requerimientos. Las mismas están atravesadas por límites estructurales, los que remiten al propio modo de producción capitalista (como la propiedad privada de los medios de producción), pero también por límites internos que refieren a la racionalidad limitada del personal de Estado y a los problemas del aparato estatal para diagnosticar y responder a aquellos requerimientos (Álvarez y Bonnet, 2019; Lindblom, 1958). En este sentido, desde el punto de vista del personal de Estado, la incorporación de lineamientos internacionales se constituye en un insumo para los ajustes marginales (incrementales) de las políticas públicas. Pero también significan un insumo para responder a los momentos de crisis de las políticas públicas —de crisis de la inercia incremental—, y para la búsqueda de articulación de un nuevo paradigma de política (Hall, 1993). De este modo, la internacionalización puede envolver tanto los momentos de ajuste marginal de las políticas públicas como también los momentos de grandes cambios de política que responden a una crisis. Quizá el mejor ejemplo, en este punto, sea la crisis del paradigma keynesiano ahogado en distintos intentos de resolución, y la sustitución por el paradigma de política neoliberal vuelto lineamiento internacional. A caballo de la ofensiva del

capital sobre el trabajo, este paradigma, impulsado por gobiernos y organizaciones internacionales, ofreció una respuesta a la crisis de la gestión keynesiana del capitalismo a nivel mundial (Babb, 2009 y 2013; Hall, 1993).

Los organismos internacionales también son agentes centrales en el proceso de internacionalización de las políticas públicas. Éstos revisten un papel de centralidad tanto en la expansión de lineamientos de política como en la construcción de la agenda internacional. Además, muchos actúan como verdaderos “aparatos de hegemonía”, retomando una expresión utilizada por Antonio Gramsci (1981) para caracterizar a la Iglesia Católica de su tiempo. En el interior de o asociados a estas organizaciones aparecen lo que denominamos *núcleos de intelectuales orgánicos*, en tanto grupos organizados para la función directiva y educativa (Gramsci, 1981).<sup>9</sup> Estos núcleos tienen una función central en la elaboración, organización, difusión e instalación de lineamientos políticos internacionales que intervienen en el proceso de desarrollo de las políticas públicas. Se trata de una actividad de organización teórica y práctica de lineamientos que expresan supuestos teóricos, políticos y éticos. Desde esta unidad teórico-práctica, los núcleos intelectuales, entonces, se configuran como unidades de pensamiento e intervención con capacidad de operar en el campo teórico, político y técnico. En un sentido más específico, los núcleos intelectuales existen en diferentes formas: como grupos hacia el interior de grandes organizaciones (como los organismos de crédito), como *think tanks*, como consultorías, o como “redes de conocimiento” que atraviesan distintos espacios: público/privado, académico/político, nacional/internacional, entre otros. El terreno de los núcleos intelectuales es el terreno de la organización nacional/global de hegemonía de clase y, en menor medida, de la dominación geopolítica de Estados o alianzas de Estados.

Los diferentes agentes de la sociedad civil (ONG’s, sindicatos, movimientos sociales, etcétera.) también participan del proceso de internacionalización de las políticas públicas, en la medida en que se vinculan con organizaciones internacionales y participan en el debate internacional o en el propio debate nacional a partir de orientaciones globales. Aquí entran tanto los agentes de la sociedad civil anclados localmente como los que poseen un marco de intervención específicamente internacional (por ejemplo, orga-

<sup>9</sup> Utilizamos el concepto de intelectual orgánico desarrollado por Gramsci: “(...) los intelectuales tienen la función de organizar la hegemonía social de un grupo y su dominio estatal (...)” (1981: 188; C4, T2), y su planteo metodológico para entender a los intelectuales a partir de su función en las relaciones sociales, y no desde la naturaleza de su tarea. Entendemos que este concepto, en tanto se liga a la categoría de hegemonía y por tanto al fenómeno de la dominación política de clase, permite un análisis más complejo que el concepto que en general se suele utilizar para describir un fenómeno similar. Nos referimos al concepto de “comunidades epistémicas” (Adler y Haas, 2009; Deacon, 2007).

nizaciones ambientales como Greenpeace, o de derechos humanos como Human Rights Watch, entre otras). Estos agentes muchas veces poseen vínculos directos con organizaciones internacionales o espacios supranacionales; no obstante, esto no sustituye ni quita centralidad al personal de Estado a la hora de centralizar, unificar y definir los procesos de desarrollo de la política pública en general.

## 2.2- Canales de internacionalización de las políticas públicas

Aunque el proceso de internacionalización es un fenómeno bien complejo, intentemos sistematizar los principales canales por el que se desenvuelve —competencia, coerción y aprendizaje—, y también los mecanismos centrales que el mismo proceso desarrolla (asistencia técnico-financiera, cooperación internacional y plataformas de difusión).<sup>10</sup>

El canal de internacionalización sostenido en la *competencia* (Berry y Berry, 2010; Weyland, 2011) remite a la presión emanada directamente del mercado mundial, que fuerza a los países a adoptar una u otra política en determinado momento. La presión competitiva sobre los Estados para captar o retener flujos de capital deriva, en general, en la adopción de medidas similares a las del país o espacio económico en que se compite (Clarke, 1989). Aunque ejemplos sobran, vale citar como referencia la reforma laboral emprendida por Schröder en Alemania (en el marco de la llamada Agenda 2010) a principios de siglo, que presionó por reformas laborales similares que bajaran costos laborales a sus pares de la Unión Europea (Clauwaert y Schömann, 2012).

El canal de internacionalización basado en la *coerción* (Dolowitz y Marsh, 1996; Menseguer y Gilardi, 2008) se sostiene sobre la presión externa de un organismo internacional o de un espacio supranacional, para aplicar determinada política como forma de sostener condiciones de financiamiento y/o la membresía ya sea del organismo o del espacio supranacional. El ejemplo típico, en el caso de la coerción derivada de organizaciones internacionales,

<sup>10</sup> Los canales de internacionalización también pueden ser sistematizados en términos de un nivel horizontal (entre países) y en términos de una modalidad vertical (entre organizaciones o instituciones internacionales y países) (Jakobi, 2009); o bien entre canales voluntarios (aprendizaje) y canales con mayor grado de imposición (coerción o competencia). Por otra parte, es importante reconocer, con Menseguer y Gilardi (2008), que la clasificación de estos canales (“mecanismos de difusión” en la literatura especializada) coloca en simetría factores que no poseen el mismo valor explicativo: mientras que la coerción o la competencia explican de por sí la internacionalización de una política, el aprendizaje no (más bien, la motivación del aprendizaje se encuentra en determinaciones «más internas» de la dinámica política y económica de un país).

es el de las IFI's (Instituciones Financieras Internacionales). Tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial cuentan con prolíficos ejemplos de programas financieros atados a condicionamientos. El reciente caso de la crisis griega es un botón de muestra del canal de coerción, donde la Troika —FMI, Banco Central Europeo y Comisión Europea—, en el marco de sucesivos “paquetes de rescate” (2010, 2012 y 2015), impuso lineamientos tales como: reforma laboral (eliminación de los convenios colectivos de trabajo, reducción del salario mínimo por debajo de los 600 dólares), reforma sanitaria (que incluyó recorte del gasto en salud y despido de enfermeros y médicos), reforma jubilatoria, privatización de servicios públicos, entre otras medidas (Bravo, 2018).

Por último, el canal de internacionalización basado en el *aprendizaje* descansa centralmente en la asimilación, por parte del personal de Estado, de lineamientos internacionales derivados de otras experiencias nacionales o de recomendaciones y/o acuerdos con organismos internacionales y/o espacios supranacionales.<sup>11</sup> A diferencia de los otros dos canales, no interviene la presión externa, sino que posee mayor impulso interno, y toma una forma más voluntaria. Un ejemplo de este canal puede hallarse en la difusión del paradigma de la Nueva Gestión Pública, donde la implementación de reformas administrativas (como nuevos sistemas de monitoreo y evaluación de resultados) en Chile y México estuvieron inspiradas en el aprendizaje de experiencias como la de Gran Bretaña (Hood, 1991); o en casos como la Argentina donde el aprendizaje estuvo (y está) más ligado a la asimilación de los lineamientos impulsados por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (López, 2005).

Por lo general, estos canales de internacionalización no se plasman de manera exclusiva, sino que se articulan de manera desigual y combinada. Así, por ejemplo, en la Unión Europea —una “plataforma de transferencia masiva de políticas” según Radaelli (2000)—, se dan procesos de difusión de políticas coercitivos (isomorfismo normativo), de aprendizaje (vía emulación) y también por competencia. Puede predominar un canal sobre otro, pero en general se dan de manera combinada. Esto, incluso, sucede con procesos de asistencia técnico-financiera de organismos internacionales, donde además de haber coerción también existen elementos de aprendizaje basados en acuerdos —de aquí que sea erróneo identificar créditos internacionales con el canal puramente coercitivo, como lo hace Osorio Gonnet (2015y 2017).

<sup>11</sup> Entendemos al aprendizaje no desde la perspectiva racionalista (Menseguer y Gilardi, 2008), sino desde la perspectiva de la racionalidad limitada, sostenida en la teoría de las organizaciones (Simon, 1955) o, más recientemente, en la psicología cognitiva (Weyland, 2006).

Estos canales de internacionalización están asociados de distinto modo a diferentes mecanismos de internacionalización. Los mecanismos de internacionalización pueden presentarse por separado, pero también de forma combinada.

El mecanismo de la cooperación internacional es llevado adelante por organizaciones internacionales o por países, y en general está orientado a países periféricos —entre estos mismos, se denomina “cooperación Sur-Sur” En la modalidad tradicional de cooperación internacional, la misma aparece como “ayuda al desarrollo” de países centrales e instituciones internacionales a países atrasados y dependientes (Kern y Weisstaub, 2015). Bajo este mecanismo, los lineamientos político-técnicos de las instituciones internacionales se vehiculizan enmarcados en una estrategia que asume la forma de ayuda para el desarrollo. Este mecanismo no está exento de condicionalidades, corresponsabilidades y selectividades (Alonso y Sanahuja, 2006).

El segundo mecanismo es el financiero, concretado a través de créditos reembolsables a diferentes tasas de interés. Este mecanismo, obviamente, está estrechamente asociado a los organismos multilaterales de crédito. Éstos vierten dentro de su estrategia financiera un conjunto de lineamientos político-técnicos destinados a incidir en las políticas públicas en general (Babb, 2009 y 2013; Wade, 2001). Una de las principales distinciones entre este mecanismo y el primero es su lógica de rentabilidad financiera (aunque sus tasas de interés estén muy por debajo del mercado). El CAD (Comité de Ayuda para el Desarrollo) define a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (ODA por sus siglas en inglés: Oficial Development Aid) a partir del porcentaje de donación que posee el otorgamiento de recursos y a partir de la tasa de interés.<sup>12</sup>

Ambos mecanismos poseen como dispositivo ordenador de su intervención al programa. El programa es la unidad de intervención de éstos, funciona como marco estructurador de objetivos político-técnicos a desarrollar en algún área de la política pública durante una duración de tiempo determinada, al tiempo que articula un conjunto de componentes que con-

---

<sup>12</sup> Tradicionalmente la ODA contiene donaciones y préstamos realizados a un tipo de interés por debajo del mercado y con un elemento de donación del 25% como mínimo. Este último punto cambió en 2014. Según el tipo de país destinatario de la ayuda reembolsable, el elemento de donación exigido varía entre un 10% y un 45%. En cuanto a la tasa de descuento de referencia, tradicionalmente se consideraba el 10% pero tras la reforma se sitúa entre el 6% y el 9% (nuevamente dependiendo del país socio). La reforma entra definitivamente en vigor en 2019 (para la contabilización de los flujos de 2018). Al respecto, véase el sitio web “Realidad de la Ayuda”, de la ONG *Oxfam Intermón* (representante de España de Oxfam Internacional): <http://www.realidadayuda.org>.

tienen una serie de actividades a desarrollar por los distintos agentes involucrados. Los programas poseen un inicio, un desarrollo y un cierre delimitados *a priori* (que puede ser recalculado en el proceso de implementación), por lo que es válido hablar de ciclos de programas.

El tercer mecanismo lo podemos denominar “plataforma de difusión”, Consiste en diferentes formas de divulgación de lineamientos internacionales: conferencias internacionales, foros internacionales, talleres internacionales de formación, visitas y viajes de estudio, entre otros dispositivos. Estas plataformas pueden ser desplegadas por países, por organismos internacionales o por espacios supranacionales, de manera exclusiva o asociada.

En el despliegue de un mecanismo en particular pueden convivir más de un canal de internacionalización, y viceversa, un canal de internacionalización puede articular más un de un mecanismo. Así, por ejemplo, en el primer caso, la puesta en juego del mecanismo del crédito, la asistencia técnico-financiera por parte de un organismo financiero, puede articular elementos coercitivos (desembolsos atados a determinadas medidas administrativas), y al mismo tiempo elementos de aprendizaje (foros, seminarios o reuniones, donde personal de Estado interactúa con especialistas en algún campo de la política pública en particular). En el segundo caso, un canal como el del aprendizaje puede desarrollarse a partir de mecanismos como el de la cooperación internacional, y también a partir plataformas de difusión.

Asimismo, en los canales y mecanismos de internacionalización también participan otros factores, como, por ejemplo, la proximidad espacial o la semejanza de ciertas características económicas y culturales nacionales entre países.

### *2.3- Efectos del proceso de internacionalización de las políticas públicas*

Desde el punto de vista del momento de la externalización del proceso de internacionalización, el conjunto del sistema político internacional puede ser pensado como producto histórico de dicho proceso. Las instituciones internacionales son resultado del proceso de internacionalización cristalizado en éstas, y al mismo tiempo condición del proceso de internacionalización en curso. Las instituciones internacionales (organismos internacionales y espacios supranacionales) le otorgan marcos político-normativos, político-técnicos, teóricos, discursivos y financieros a los nuevos lineamientos internacionales emergentes. Y, desde el punto de vista del momento de internalización del proceso de internacionalización, desde las políticas públicas nacionales, el proceso de internacionalización tiene el efecto

de aportar a su configuración (modificando, a su vez, el aparato estatal y sus funciones).

Al mismo tiempo, y como también se sugirió más arriba, se da un proceso de convergencia de políticas públicas a nivel internacional. Este fenómeno puede ser pensado como la expresión de una tendencia a la homogenización de las funciones estatales que se despliegan al interior de las mismas. A su vez, esta tendencia a la homogeneización como resultado del proceso de internacionalización política está en estrecha vinculación con el proceso de internacionalización del capital. Quizás este efecto de homogenización sea una de las principales implicancias del proceso de internacionalización del Estado y las políticas públicas. Por ejemplo, esta tendencia se observa patentemente en la expansión de las reglas de protección de inversiones contenidas en los tratados bilaterales de inversión (cláusulas de trato justo y equitativo, trato no discriminatorio, entre otras) y en las más nuevas reglas de facilitación de inversiones (que, desde el concepto de transparencia y previsibilidad, tienen el objetivo de simplificar administrativamente la circulación, instalación y salida de capitales a nivel nacional). Estas últimas reglas se inscriben en la llamada “cooperación reguladora” contenida en los tratados de comercio de segunda generación (TPP, TTIP y CETA<sup>13</sup>) o diversos acuerdos multilaterales de la OMC (Organización Mundial del Comercio), que exigen normas de cumplimiento obligatorio para los Estados firmantes (véase Ghiotto y Guamán, 2018). De esta forma, normativas y regulaciones nacionales muy diferentes entre sí, que rigen el desarrollo de políticas públicas en distintos países, tienden a homogeneizarse para facilitar el flujo de capital a nivel mundial. Otro ejemplo es el proceso que tiende a la homogenización de políticas públicas hacia la infraestructura física y logística para la inversión de capital dado en torno a la iniciativa IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), impulsada desde en el año 2000. Dicha iniciativa involucra la convergencia de políticas de doce países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela), y es apoyada por la asistencia técnica y financiera del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), la CAF (Corporación Andina de Fomento) y el Fonplata (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata) (véase Ciolli, 2020).

---

<sup>13</sup> El Tratado Trans-Pacífico (TPP), el Tratado Transatlántico (TTIP) y el tratado entre Canadá y la Unión Europea (CETA).

### 3. Conclusiones

En este trabajo buscamos exponer una propuesta para el análisis de las políticas públicas en la clave teórica-metodológica de la internacionalización. Nuestro punto de partida fue el carácter antagónico de las relaciones sociales capitalistas y sus modos de existencia diferenciados en el Estado y el mercado. En este marco, definimos a la internacionalización del Estado como el proceso de internalización y de exteriorización de lineamientos y procesos internacionales que contribuyen a configurarlo. Dicha internalización del Estado se produce a través de la propia internacionalización de las políticas públicas. Las mismas son respuestas estatales a los desafíos impuestos por la acumulación y la dominación, ambas mediadas por el antagonismo entre el capital y el trabajo. Dijimos, a su vez, que el proceso de internacionalización aporta a la forma en que las políticas públicas buscan responder dichos requerimientos; en este sentido, planteamos que dicha contribución puede enmarcarse en los pequeños ajustes marginales de las políticas públicas, o en los grandes giros de las mismas. Además, sostuvimos que puede procesarse, de forma exclusiva o combinada, por algunos canales: ya sea por la competencia que fuerza a implementar determinadas medidas estatales para retener o atraer flujos de capital; por la coerción donde un lineamiento es impuesto al Estado por parte de una institución internacional; y por aprendizaje donde existe un proceso de lecciones aprendidas por parte del personal de Estado. En el seno de esos canales se articulan mecanismos, en general de forma combinada, que viabilizan dicho proceso: la asistencia técnico-financiera, la cooperación internacional y las plataformas de difusión.

Más allá de que en el trabajo expusimos ejemplos históricos para ilustrar algunos de nuestros argumentos teóricos, y también para referir a las consecuencias histórico-concretas del proceso de internacionalización de las políticas públicas, nos interesa resaltar en este último punto la propuesta teórico-metodológica. O sea, las premisas teórico-metodológicas que creemos importantes para analizar políticas públicas sectoriales de un modo que supere los sesgos del nacionalismo metodológico. En este sentido, intentando sistematizar estas premisas, planteamos la necesidad de situar el análisis concreto de una política pública en particular: i) mediada por el proceso de internacionalización, por el movimiento de internalización y externalización de lineamientos internacionales; ii) inscripta en determinado orden mundial, con una particular configuración económica y geopolítica; iii) conectada con determinada agenda política internacional y sus lineamientos políticos; iv) vinculada a organizaciones internacionales, espacios supranacionales u organizaciones de la sociedad civil globales; v)

expuesta a canales de internacionalización: competencia, coerción y/o aprendizaje; vi) articulada con mecanismos de internacionalización: asistencia técnico-financiera, cooperación internacional y/o plataformas de difusión; vii) elementos que inciden en la forma que adopta, el aparato que la gestiona y sus funciones y, en definitiva, en su capacidad para responder a los desafíos que impone la acumulación y la dominación a nivel nacional y viii) inscripta, como resultado de este proceso, en determinada tendencia de convergencia de políticas públicas a nivel internacional.

## Referencias bibliográficas

- Adler, E. y Haas, P. (2009). Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo, *Relaciones Internacionales*, 12, 149-169.
- Adorno, T. (2001). "Sociología e investigación empírica". En P. Torres, S. Sevilla y J. Talens *Epistemología y ciencias sociales (pp.9-19)*. Madrid: Frónesis Cátedra Universitat de València.
- Álvarez Huwiler, L y Bonnet, A. (2019). "Aportes para una crítica marxista de las políticas públicas". En Mallardi y Fernández (Comps.) *Cuestión Social y políticas sociales (pp.107-137)*. Tandil: Ed. Puka.
- Alonso, J. y Sanahuja, J. (2006). "Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo". En Arias, M. (Comp.) *La realidad de la ayuda 2006-2007 (pp. 179-204)*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Babb, S. (2009). *Behind the development banks. Washington politics, world poverty, and the wealth of nations*, London: The University of Chicago Press.
- Babb, S. (2013). The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor. *Review of International Political Economy*, 20, 268-297.
- Bandeira, D. (2012). Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 6(2), 56-87.
- Berry, F. y Berry, W. (2010). "Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas". En Sabatier, P. (Ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización, Jefatura de Gabinete.
- Bieler, A. & Morton A. (2013). "Hegemonía, orden mundial y cambio histórico: siguiendo el camino de la teoría crítica. Perspectivas neogramscianas en las relaciones internacionales". En Kan J. y Pascual R. (Comps.), *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Block, F. (1987). *Revising State Theory. Essays in Politics and Postindustrialism*. Philadelphia: Temple University Press,

- Bonfeld, W. (2013). “Más allá de las relaciones internacionales: acerca del mercado mundial y el Estado-nación”. En Kan J. y Pascual R. (Comps.) *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometo Libros.
- Bonnet, A. (2018) ¿Qué es el Estado capitalista? La derivación revisitada. En prensa.
- Brand, U. y Wissen, M. (2010). Approaching the Internationalization of the State: An Introduction. *Antipode*, 43, 1-11.
- Braunmühl, C. (2017). “El análisis del Estado nacional burgués en el contexto del mercado mundial. Un intento por desarrollar una aproximación metodológica y teórica”. En Bonnet, A. y Piva, A. (Comps. y Eds.) *Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.
- Bravo, G. (23 de mayo de 2018) El FMI y el ‘rescate’ griego: más deuda y reformas antiobreras. *La Izquierda Diario*. Recuperado de: <http://www.laizquierdadiario.com/El-FMI-y-el-rescate-griego-mas-deuda-y-reformas-antiobreras>
- Bulmer, S., Dolowitz, D., Humphreys, P y Padgett, S (2007) *Policy Transfers in European Union Governance. Regulating the utilities*. New York: Taylor y Francis.
- Burnham, P. (2013). “Hegemonía neogramsciana y el orden internacional”. En Kan J. y Pascual R. (Comps.) *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Ciulli, V. (2018). Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad. *Revista Relaciones Internacionales*, 38, 79-98.
- Ciulli, V. (2020). Notas para pensar la internacionalización del Estado a partir de su vínculo con los organismos financieros internacionales. En Ciulli, V., Naspleda, F. y Bernado, R. (Comps.) *La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina*. Quilmes: UNQ.
- Clarke, S. (1989). The Internationalisation of Capital and the Nation State. International Conference on ‘New Forms of the Internationalisation of Capital’. Presentado en Conferencia en Washington, junio. Recuperado de <https://homepages.warwick.ac.uk/~syrbe/pubs/washi.pdf>.
- Clauwaert, S. y Schömann, I. (2012). La crisis y las reformas de las legislaciones laborales nacionales en Europa. Un ejercicio de análisis. *Anuario de Relaciones Laborales en España*, 4, 67-70.
- Cox, R. (2014) Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 24, 99-116.
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy and Governance*. SAGE Publications Ltd.
- Deacon B. y Stubbs P. (2013). Global social policy studies: Conceptual and analytical reflections. *Global Social Policy*, 13, 5-23.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, XLIV, 343-357.

- Dussel, E. (1985). *La producción teórica de Marx. Un comentario a los Grundrisse*. México: Siglo XXI Editores.
- Fernández, E. (2020). La internacionalización de la política asistencial argentina: El ciclo de asistencia técnico-financiera del Banco Mundial a la Asignación Universal por Hijo (2009-2018). En prensa.
- Franzoni y Voorend (2011). Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador. *Global Social Policy*, 11(2), 279-298.
- Gilardi, F. y Wasserfallen, F. (2019). The politics of policy diffusion. *European Journal of Political Research*, 58(4), 1245-1256.
- Ghiotto, L. y Guamán, A. (2018). ¿Facilitación o protección para las inversiones extranjeras? Nuevos elementos del debate global. *Ciclos*, XXV(51), 1-18.
- Gramsci, A. (1981). *Los Cuadernos de la Cárcel, Tomo II*. México: Ediciones Era.
- Gramsci, A. (1984). *Los Cuadernos de la Cárcel, Tomo III*. México: Ediciones Era.
- Gray, V. (1973a). Innovation in the States: A Diffusion Study. *The American Political Science Review*, 67(4), 1174-1185.
- Gray, V. (1973b). Rejoinder to «Comment» by Jack L. Walker. *The American Political Science Review*, 67(4), 192-193.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy making in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3).
- Hickey, S. y Seekings, J. (2017). The global politics of social protection. *WIDER Working Paper*, 2017, 1-29.
- Hirsch, J. (2017). “El aparato de Estado y la reproducción social: elementos de una teoría del Estado burgués”. En Bonnet, A. y Piva, A. (Comps. y Eds.) *Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta. Libro Digital.
- Hirsch, J. (1999). Globalización del capital y la transformación de los sistemas de Estado: del “Estado de seguridad” al “Estado nacional competitivo”. *Cuadernos Sur*, 28, Año 15.
- Hirsch, J. y Kannankulam, J. (2010). The Spaces of Capital: The Political Form of Capitalism and the Internationalization of the State. *Antipode*, 3, 12-37.
- Holloway, J. y Picciotto, S. (1977). “Capital, crisis and State”. En Clarke, S. (Ed.) *The State Debate. Capital and Class*. London: Palgrave Mcmillan.
- Holloway, J. (1993). La reforma del Estado: Capital global y Estado Nacional. *Perfiles Latinoamericanos*, 1, 7-32.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Howlett, et al. (2018). Difusão dos PTCs da América Latina para a Ásia: o caso do programa 4Ps nas Filipinas, *Revista de Administração Pública*, 54, 264-284.
- Jakobi, A. (2009). International organizations and world society: studying global policy development in public policy. *TranState Working Paper*, 81.
- Kern, A. y Weisstaub, L. (2015). Una nueva agenda mundial de desarrollo. *Foreign Affairs*, 15(3), 139-145.

- Nakamura, R. (1987). The textbook policy process and implementation research. *Policy Studies Review*, 7(1), 142-154.
- Menseguer, C. y Gilardi, F. (2008). Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. En *Política y gobierno*, XV(2), 314-351.
- Lindblom, C. (1958). Policy Analysis. *The American Economic Review*, 48 (3), 298-312.
- López, A. (2005). “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo”. En Thwaites Rey, M. y López, A. (Comps.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometo.
- Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S. y Wodsak V. (2018). *Reversing Pension Privatizations. Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Ginebra: International Labour Office.
- Osorio Gonnet, C. (2015). Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno. *Iconos*, 53, 31-48.
- Osorio Gonnet, C. (2017). ¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina. *Revista CLAD, Reforma y Democracia*, 68, 77-112.
- Oszlak, O. (2000). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”. Trabajo presentado en el *V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Rep. Dominicana.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación2. En Acuña, C. (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Pascual, R. (2017). Conflicto/cooperación, intergubernamentalidad/upranaciona- lidad: antagonismo social de clase y relaciones internacionales. Ponencia presentada en las jornadas “25 años de marxismo abierto”, Universidad de Puebla, México.
- Picciotto, S. (1991). “The internationalisation of Capital and the International State System”. En Clarke, S. (Ed.) *The State Debate*. Senior Lecturer in Sociology. Reino Unido: University of Warwick.
- Picciotto, S. (2010). International Transformations of the Capitalist State. *Antipode*, 43, 87-107.
- Poulantzas, N. (1973). La internacionalización de las relaciones capitalistas y el Estado nación. *Investigación Económica*, 31(127).
- Poulantzas, N. (2005). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI.
- Radaelli, C. (2000). Policy Transfer in the European Union; Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance*, 13(1): 25-43.
- Ross, M. y Homer, E. (1976) Galton’s Problem in Cross-National Research. *World Politics*, 29, 1-28.
- Sá e Silva, M. (2017). Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers. Suiza: Palgrave Mcmillan.

- Simon, H. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1).
- Teschke, B. y Lacher, H. (2007). The changing 'logics' of capitalist competition. *Cambridge Review of International Affairs*, 20, 565-580.
- Tokatlian, G. (2004). "Colombia: más inseguridad humana, menos seguridad regional". En Gómez, J. (Comp.) *América Latina y el (des) orden global neoliberal*. Buenos Aires: CLACSO.
- Wade, R. (2001). Showdown at the World Bank. *New Left Review* 7, 124-137.
- Walker, J. (1969). The diffusion of Innovations among the American States. *The American Political Science Review*, 63, (3), 880-899.
- Weyland, K. (2006). *Bounded rationality and policy diffusion. Social Sector Reform in Latin America*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Weyland, K. (2011). Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas. *América Latina Hoy*, 57, 117-143.

**Palabras clave:**

Políticas Públicas — Internacionalización — Estado — Capital — Instituciones Internacionales

**Key words**

Public policy — Internationalization — State — Capital — International institutions

**Abstract**

The objective of this paper is to propose a theoretical-methodological approach to the concept of internationalization of public policies. From a marxist perspective, and from the critical recovery of conceptual contributions from the mainstream, the main theoretical elements that define this concept and its main implications for the concrete study of public policies are exposed and synthesized. Based on this objective, the proposal of the internationalization of public policies is presented within the broader process of internationalization of the state, and then developed in its different aspects. The work ends with the systematization of the main theoretical-methodological criteria for the analysis of public policies that emerge from the theoretical proposal presented.



# *Reseñas*



# Fake news, trolls y otros encantos. Cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales

Ernesto Calvo y Natalia Aruguete (Autores)

Buenos Aires: Siglo XXI Editores. 2020. 228 páginas.

Natalia Zuazo

<https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.R1>

Todavía hoy, a más de 50 años del nacimiento de internet y 15 de que convivimos con redes sociales, la expresión “nuevas tecnologías” tiene lugar en algunas conversaciones. Todavía hoy, cuando el análisis de las redes sociales existe desde hace sesenta años (aunque como descripción de relaciones entre personas de carne y hueso), en muchas ocasiones buscamos descubrir la total novedad de estas nuevas interconexiones mediadas por fibra óptica. Todavía hoy, la voluntad por describir fenómenos absolutamente nuevos nos deslumbra. Es allí donde *Fake news, trolls y otros encantos*, el libro de Ernesto Calvo y Natalia Aruguete, viene a hacer lo que hacen las ciencias sociales: separar lo nuevo y lo viejo, iluminar el mapa con los elementos de la comunicación, la ciencia política y la estadística que ya existían desde antes, y con los que se están sumando en los últimos años. Con teoría y con práctica, el libro nos ayuda a no perdernos en un camino que no empezó recién en muchos sentidos, pero que en otros necesita todavía construirse.

Para quienes trabajamos en el cruce entre política y tecnologías, 2016 fue un año de cambios. Con la campaña por la presidencia de Estados Unidos de Donald Trump en marcha y el referéndum por la salida del Reino Unido de la Unión Europea triunfante, las redes sociales se posicionaron por primera vez como la principal vía de acceso de las personas a

la información política. Las campañas electorales, ya desde antes de la elección de Barack Obama pero especialmente luego de su triunfo, encontraron en las redes sociales un espacio de crecimiento. Con más tiempo en las redes para consumir noticias y opinar de política, la interacción con otros también fue creciendo. Pero pronto nos dimos cuenta de que ninguno de nosotros llegaba a esos espacios virtuales carente de prejuicios y creencias previas, y que ni siquiera las intenciones comunicativas eran compartidas. Aún más: si alguien en 2016 todavía creía que internet era un espacio horizontal y democrático, una mezcla de fuerzas afectivas y algorítmicas de las redes terminaron por derribar el mito.

Calvo (político, doctor por la Universidad Northwestern, profesor de Gobierno y Política de la Universidad de Maryland) y Aruguete (comunicadora, investigadora del Conicet y profesora de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad Austral) explican esta historia apasionante y todavía poco tratada en la bibliografía específica en español en un libro dividido en tres partes: Usuarios, Encuadros y Redes. En la primera se centran en nosotros, las personas, y en cómo nos movemos en las redes por una combinación de reacciones cognitivas, afectivas y políticas. Allí indagan sobre las razones profundas, la construcción de las noticias falsas, pero sobre todo, la posibilidad de su creencia y de su

propagación por parte de las personas. “Cuando no hay consenso, las *news* se convierten en *fake news*”, señalan los autores, para luego introducir una lectura detallada que involucra lecturas recientes sobre la polarización política en distintas sociedades. Como complemento, experimentos de *big data* en redes sociales para conocer los efectos de los #Tarifazos en 2016 y la desaparición de Santiago Maldonado en 2017 agregan elementos de análisis.

En la segunda parte, el libro posa su foco en los encuadres: se pregunta qué luces encendemos y qué otras apagamos esos usuarios que llegamos a las redes con prejuicios, afectos, formando comunidades. Lo sepamos o no en nuestra baldosa de las redes, “cada decisión cambia la frecuencia de las imágenes, de las palabras, de los hashtags y de los vínculos en la red”, señalan los autores. Esas decisiones que tomamos desencadenan un proceso fundamental que se describe durante todo el libro, la “activación en cascada”. A partir de ese proceso es que las redes pueden leerse: adquieren estructura, intención y sentido. Es decir, se vuelven un objeto de la ciencia que empieza a hablar. Con esos conceptos y los datos sobre la mesa, Calvo y Aruguete llegan a frases como esta: “Las burbujas no son solo un espejo, sino que devuelven una versión aumentada de nuestras propias creencias”. Estamos en las redes, creemos que nos informamos racionalmente, pero si miramos de lejos la estructura, tal vez estemos sobrerrepresentando nuestra opinión.

En la tercera parte, los autores llevan el análisis a dos situaciones opuestas: una (el caso Bolsonaro), donde una red puede crearse de manera completamente ficticia para apoyar una historia; la otra (el caso #AbortoLegal), donde una red puede crecer “desde abajo” sin ayuda de medios tradicionales ni cuentas con mu-

chos seguidores y sin embargo adquirir una potencia capaz de traspasar a esos mismos medios con el tiempo. Además del interés que conlleva leer ambas construcciones tecno-político-mediáticas, esta parte del libro tiene una virtud extra: nos muestra que en el estudio profesional de las redes sociales cada caso es particular y, por lo tanto, requiere un análisis de escenario y datos propios. En algunos medios de comunicación masivos, todavía de la misma manera que se caracteriza cualquier operación en redes como “ataque troll”, sin más detalle, puede caracterizarse la emergencia de una figura como Jair Bolsonaro como un “outsider político”, sin más detalle. Calvo y Aruguete se toman el tiempo para caracterizar el origen, el alcance y la activación de las redes de Bolsonaro con precisión, al tiempo que precisan su advenimiento en el escenario electoral, y así componen un panorama con más grises, pero con más precisiones.

“¿Por qué abandonamos la promesa de una comunicación irrestricta, horizontal y democrática para ingresar en este páramo de distopías cognitivas, operaciones políticas y distorsiones comunicacionales?”, se preguntan los autores al iniciar el libro, en su primera página. En las 228 restantes dan elementos para comprender cómo llegamos a ese escenario. Hacia el final, suman el problema estructural, el de la concentración de una gran cantidad de datos en pocas manos: el de un pequeño grupo de dueños de internet que los monetizan o gobiernos que los explotan. “El abandono de las redes sociales a los actores con más recursos explica en gran medida las formas sociales de la violencia digital que sufrimos hoy en día”, escriben. Y, a continuación, ofrecen una posibilidad de avanzar hacia algo mejor: “Es también posible, sin embargo, utilizar estas herramientas para reclamar

la responsabilidad política de los usuarios que promueven formas organizadas de violencia”.

*Fake news, trolls y otros encantos*, con su capacidad de hacer más legible un mundo que ya no es nuevo (el de las redes, el del cruce de la política y la tecnología), pero que sí tiene novedades que debemos estudiar, caracterizar y profundizar, viene a ayudarnos en esa

tarea. Si pudiéramos pensar en el horizonte de un mundo con un “big data para todos”, o al menos uno donde la información fuera más transparente para más personas, este libro debería ser parte de la educación inicial. Para empezar, su lectura, con seguridad, nos ayudará a construir herramientas para tener mejores mapas para comenzar ese recorrido.

# Manipulating Courts in New Democracies. Forcing judges off the bench in Argentina

Andrea Castagnola (Autora)  
Routledge. 2019. 139 páginas.

Juan Martín Scarramberg

<https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.R2>

El análisis del comportamiento del Poder Judicial y su relación con los demás poderes ha adquirido una incipiente relevancia en la ciencia política latinoamericana y, particularmente, en la argentina. En este proceso, la Corte Suprema argentina ha sido una de las instituciones que mayor atención ha recibido en la región (Castagnola, 2020).

Mientras que en la literatura norteamericana dichos estudios presentan un mayor nivel de desarrollo, el foco en el papel del Poder Judicial como actor político en nuestras tierras estuvo relegado hasta principios de este siglo. La presente obra, entonces, constituye una aguda forma de avanzar y profundizar en esta tarea y de, en términos de la autora, “arrojar luz sobre cuestiones vinculadas con la independencia judicial en democracias en desarrollo”.

En el primer capítulo y a modo de introducción, Castagnola indica que la manipulación política del Poder Judicial se encuentra firmemente enraizada en los países subdesarrollados, generando una creciente desconfianza en la ciudadanía. La autora destaca que, mientras en países como los Estados Unidos la existencia de una vacante en la Corte Suprema es un hecho aislado, en estos las vacancias están a la orden del día, a pesar de la existencia de cláusulas que garantizan períodos extensos o vitalicios de permanencia en el cargo.

Sobre estas bases, introduce dos preguntas fundamentales y rectoras de su

obra: ¿cuándo puede el Ejecutivo manipular la composición de una Corte Suprema?, y ¿qué factores políticos explican esa inestabilidad?

Pues bien, al iniciar el segundo capítulo, Castagnola indica que las cortes se han convertido en actores políticos de peso, con capacidad para moldear políticas públicas y mediar en los conflictos que emergen entre las elites políticas. Esta circunstancia ha incrementado el interés de los Ejecutivos en contar con tribunales amigables y exige, en consecuencia, el análisis de los factores que importan a la hora de su manipulación.

Luego de hacer un *racconto* y una crítica de las hipótesis existentes respecto de la estabilidad de los magistrados, la autora introduce los lineamientos de la teoría de creación de vacantes en las nuevas democracias. Existen dos factores que pueden dar lugar a una vacante: el biológico y el político. Éste último, eje de estudio del libro, se asocia con los retiros inducidos e involuntarios y parte de la idea de que, en las democracias en desarrollo, la partida del juez no responde tanto a su decisión sino a la acción de los políticos para lograr esa vacante y obtener los beneficios que, en contiendas políticas pensadas a corto plazo, puede suponer.

La manipulación del Poder Judicial tiene lugar en democracias de este estilo en virtud de los bajos costos políticos y sociales que acarrea, y de la ausencia de una respuesta proporcionada ante estos

ataques. Asimismo, a tales fines, se nutre tanto de mecanismos institucionales como no institucionales para lograr la creación de vacantes.

En el tercer capítulo, Castagnola extiende lo antedicho al caso argentino y postula que los juicios políticos llevados adelante por Perón constituyeron un punto de inflexión en el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Judicial, en el modo de creación de vacantes en el cuerpo y en la selección de jueces leales.

Hasta entonces, los jueces de la Corte Suprema se retiraban principalmente por causas naturales y la posibilidad del presidente de lograr un nombramiento era reducida. Desde la primera presidencia de Roca hasta 1946, hubo 18 nombramientos. De allí en adelante, hasta el año 2016, más de 60 nuevos magistrados se incorporaron al tribunal.

En este esquema, los “retiros inducidos” incluyen numerosas técnicas para lograr vacantes, tales como la puesta en comisión, el ofrecimiento de cargos en otros poderes, su apartamiento mediante un juicio político o la amenaza de ello, entre otros. De este modo, identifica —tanto en democracias como en gobiernos de facto— ocho intentos exitosos y tres fallidos de redefinición de la composición de la Corte. Asimismo, en un punto usualmente dejado de lado, la autora señala que en algunos casos la manipulación se extendió hacia los jueces de grado y de las provincias.

En definitiva, por un lado, el “Court-packing”, al permitir el nombramiento de jueces afines, lima las asperezas con el Ejecutivo y le permite cumplir con varias de sus metas. Pero, por otro lado, la persistente manipulación de la composición de la Corte define un rumbo de difícil reversión.

Ligado a lo antedicho, en el cuarto capítulo, la autora procura brindar una

respuesta a las dos preguntas fundamentales de la obra. Valiéndose de modelos estadísticos expone, por un lado, que los retiros voluntarios se producen, básicamente, por razones biológicas. Y, por otra parte, que la política constituye la única explicación significativa frente a los retiros inducidos.

En tal sentido, la teoría de la creación de vacantes se explica en forma simultánea al devenir de los ciclos electorales, por cuanto una modificación en el tribunal suele tener lugar luego de un cambio de gestión. La probabilidad de que el magistrado abandone su cargo aumenta si no comparte las preferencias políticas o partidarias de quien detenta el Poder Ejecutivo.

Para finalizar, Castagnola sostiene que la democracia no ha sido causal de cortes más estables e independientes en la Argentina. Por el contrario, ésta falla se aprecia en similar medida en gobiernos democráticos y no democráticos, y demuestra que el proceso de democratización no supuso una consolidación institucional.

Por otra parte, en el quinto capítulo extiende el análisis a los superiores tribunales de justicia provinciales. La evidencia denota que aquí la manipulación es más dramática; estas cortes son más inestables que la nacional y —mediante mecanismos institucionales y no institucionales— una vasta mayoría de magistrados han sido inducidos a retirarse antes de tiempo.

Un indicador de inestabilidad es la cantidad de veces que la composición del tribunal superior fue alterada. El sendero de alteraciones no se detuvo con el restablecimiento de la democracia, sino que continuó y pronunció su marcha. En igual sentido, el promedio de años que permanece un magistrado en su cargo se reduce sustancialmente respecto de sus pares

nacionales. Y ello, nuevamente, se explica por las preferencias e incentivos de los gobernadores de contar con cortes leales.

En el sexto capítulo, la autora estudia la forma en que las reglas institucionales a nivel provincial repercuten sobre la estabilidad de estos jueces. Analiza las prescripciones provinciales que regulan el número de miembros del tribunal, la permanencia de los magistrados en sus cargos, el proceso de selección y de remoción. Ello para concluir que, en realidad, en la explicación de los procesos provinciales de manipulación tienen más relevancia los factores políticos que los institucionales, aunque debiendo ponderarse, como excepción, el factor de la permanencia.

A modo de conclusión, Castagnola sostiene que esta obra procura cubrir la

brecha existente en la literatura politológica y entender la relaciones entre las cortes y el Poder Ejecutivo en las democracias en desarrollo. Añade que la teoría de creación de vacantes aplica no solo al caso argentino sino también—aun coexistiendo con otras teorías—al de numerosas democracias en vías de desarrollo. Y, para finalizar, postula la importancia de incorporar el estudio del Poder Judicial en los procesos de consolidación de los regímenes democráticos.

### **Referencias bibliográficas**

- Castagnola, A. (2020). La trampa de la manipulación judicial: un análisis histórico del control político de la Suprema Corte Argentina. En *Revista uruguaya de ciencia política*, 29: 49-79.

## ¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos

**Paula Canelo (Autora)**

Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. 2019. 200 páginas.

*Ignacio Robba Toribio*

<https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.R3>

El libro comienza con una promesa: analizar a Cambiemos como una ventana para mirar las transformaciones de largo plazo en la sociedad argentina. Es una promesa desafiante porque propone adentrarnos en el siempre problemático laberinto entre estructura y síntoma, base y superestructura, sociedad y política, historia y coyuntura, sociedad y discurso, o demás pares dicotómicos que la lectora o el lector quiera incluir.

El texto se erige como un ensayo de coyuntura en rechazo tanto de las lecturas sobre la genialidad satánica del gobierno de Cambiemos como de las lecturas sobre su supuesta inoperancia con mera suerte electoral. En este marco, el gesto general del libro consiste en analizar la comunicación política de Cambiemos, interpretada como síntoma de las transformaciones de la sociedad argentina. Desde ya, el supuesto detrás de esta lectura particular es la conflictiva relación de representación entre discurso y sociedad. Bajo estas premisas, revisamos sucintamente cada capítulo, luego realizamos un balance general y, por último, recomendamos su lectura.

El primer capítulo, “El cambio cultural”, propone comprender la política comunicacional de Cambiemos como una operación sobre nuestro sentido común. Específicamente, concibe la política comunicacional de Cambiemos —que se basa en despojar el carácter colectivo de valores como el mérito, la aspiración, el

sacrificio y el éxito— en el marco del proceso de individualización de la sociedad argentina desde la última dictadura hasta la actualidad. Este cambio cultural de largo plazo es una clave de lectura conocida y mayormente compartida en las ciencias sociales argentinas. En este contexto, la autora sostiene que el cambio sociocultural ha sido potenciado por Cambiemos. Es importante detectar el desplazamiento argumentativo: Cambiemos no sólo es un síntoma de la sociedad individualizada, sino que también es un actor con capacidad de potenciarla. Si bien el libro no profundiza sobre el modo en que la comunicación política del gobierno logró potenciar este cambio cultural en nuestra sociedad, sí describe detalladamente diferentes modelos de hiperindividuos propuestos por Cambiemos (CEOs y emprendedores) que invitan a una interesante reflexión sobre su identidad política. Estos modelos implican la construcción de un individuo aspiracional y sacrificado (sin anclaje en la realidad) que supone el “sálvese quien pueda” de una meritocracia individualista.

En el segundo capítulo, “Orden, jerarquías y distancias”, la autora analiza el carácter político de Cambiemos en el contexto de la famosa grieta argentina entre dos polos hiperpolitizados que nacieron a la luz luego de la crisis del 2001: kirchnerismo y macrismo. El carácter político de Cambiemos es definido como la encarnación de la antipolítica, entendida

como un posicionamiento político. En este sentido, a pesar de la promesa de un orden sin conflictos, Cambiemos fragmentó la sociedad no sólo por medio de políticas estatales que aumentaron la desigualdad social (sectores anteriormente incluidos por los gobiernos kirchneristas), sino también convirtiendo la grieta política del kirchnerismo en grieta moral, esto es, en la construcción de un enemigo que no tiene derecho a ser parte de la comunidad política. Esta particularidad de Cambiemos permitió construir un lazo representativo que naturalizó los privilegios jerárquicos entre representantes y representados. En definitiva, la premisa principal del capítulo radica en que, mientras el kirchnerismo redujo la grieta social y ensanchó la grieta política, el gobierno de Cambiemos profundizó ambas mediante una doble promesa punitiva y aspiracional.

Al explorar el tercer capítulo, “Los equipos de Macri, Vidal y Rodríguez Larreta”, observamos que se modifica el semblante del libro hasta ese momento. Si en los primeros dos capítulos la autora intenta aventurarse en la conflictiva relación de representación, aquí se enfoca exclusivamente en el gabinete del gobierno de Cambiemos. A partir del trabajo empírico del Observatorio de las Elites (CITRA-UMET/CONICET), destaca que el supuesto perfil empresarial de Cambiemos debe ser matizado porque, aunque en el gabinete de Mauricio Macri predominan gerentes del sector privado, los gabinetes de María Eugenia Vidal y Horacio Rodríguez Larreta fueron conformados por especialistas estatales y burócratas públicos.

El cuarto capítulo, “Mariu, Juliana, Gaby, Caro, Bullrich y Lilita. Los modelos de mujer de Cambiemos”, retoma la exigente intención de analizar la comunicación política del gobierno y, al mismo tiempo, reflexionar sobre la sociedad.

En esta ocasión, la autora se ocupa de reconstruir los tipos ideales de mujer propuestos por Cambiemos. De este modo, destaca diferentes modelos de mujer en cada figura pública analizada: un modelo de poderosa mujer de dos caras (María Eugenia Vidal), uno de buena esposa (Juliana Awada), otro de franqueza (Gabriela Michetti), la custodia de la República (Elisa Carrió), la custodia de las convicciones (Patricia Bullrich) y el profesionalismo de la mujer que soluciona problemas (Carolina Stanley). Sin embargo, encuentra rasgos afines entre ellas. Por un lado, todas se presentan como mujeres tradicionales, con atributos típicamente femeninos. Por otro, todas se subordinan a la figura masculina de Mauricio Macri. Según la autora, estos modelos de mujer también potencializan un orden aspiracional y meritocrático que naturaliza la grieta social.

En el último capítulo, “Palabras finales. Cambiemos como síntoma”, la autora nos invita a reflexionar sobre los cambios en la sociedad argentina. Las transformaciones se despliegan sobre la “hiperindividualización social” durante el gobierno de Cambiemos en desmedro de las solidaridades del gobierno kirchnerista, sobre la pasividad de la sociedad al perder derechos adquiridos ante un gobierno de ricos, sobre la circulación de discursos de odio y sobre la aceptación social del populismo punitivo. En definitiva, el libro concluye que Cambiemos representó y, al mismo tiempo, profundizó un largo proceso de derechización, “hiperindividualización” y polarización de la sociedad. En pocas palabras, Cambiemos se constituyó en un síntoma activo de la sociedad argentina.

A lo largo del libro se observa un reiterado ímpetu por reflexionar sobre la sociedad argentina mediante el análisis

## Reseñas

de la comunicación política del gobierno de Cambiemos. En esa distancia entre disciplinas, entre la sociología política y la comunicación política, el texto invita a reflexionar sobre la laberíntica relación entre política y sociedad. Quienes leyeron *El proceso en su laberinto: la interna militar de Videla a Bignone* (Canelo, 2008) quizás prefieran releer aquellos agudos análisis sobre las pujas de poder en la cúpula militar durante la última dictadu-

ra argentina. Para quienes prefieran reflexionar sobre la coyuntura, encontrarán en la publicación aquí reseñada los estimulantes desafíos de hacer ciencia social al calor de los procesos.

### Referencias bibliográficas

Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto: la interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo.

# **Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina**

**Ana Laura Rodríguez Gustá (Editora)**

Buenos Aires: CLACSO. 2019. 297 páginas.

*Laura Masson*

<https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.R4>

*Marchas y contramarchas en las políticas de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* es un libro muy cuidado y con una arquitectura tan bien diagramada con relación al tema que aborda, que se hace casi difícil comentarlo. ¿En qué sentido? En cuanto a que se sostiene en una trama cerrada y bien articulada, donde no hay afirmaciones o generalizaciones simplistas, sino que se hace lugar analítico a las “particularidades”, como así también se articula un debate con la teoría a partir de los casos o situaciones que “no se ajustan” a los conceptos. Simultáneamente, es una producción atenta a la conceptualización y a la sistematización de las experiencias. En ese sentido, reconoce y dialoga con conceptualizaciones previas (como en el caso de los conocidos conceptos “necesidades prácticas” y “necesidades estratégicas” e “intereses prácticos-intereses estratégicos”) al tiempo que, en algunos capítulos, introduce nuevos conceptos y/o nuevas formulaciones en la tipificación de los hechos de acuerdo a las situaciones empíricas investigadas. Tal es el caso del capítulo 2 en su mención a la “exclusión por retracción estatal”.

El trabajo minucioso y pulido, tanto en lo metodológico como en lo teórico, es lo que nos permite acompañar analíticamente algunos de los vaivenes, tanto de las dinámicas sociales más amplias (del activismo, de los partidos políticos, de

las cuestiones ideológicas) como de las políticas públicas. De esta manera, se convierte en un gran aporte para la comprensión del derrotero de las políticas de género en América Latina y para pensar a América Latina desde sí misma sin tratar de ajustarla a periodicidades o conceptualizaciones cuyos contextos le son ajenos. Esto sin menoscabar el diálogo internacional que se establece con la teoría.

En cuanto a la escala, el libro se sitúa en el ámbito municipal, en los gobiernos locales. A partir de allí, y en función de las experiencias de cuatro países de América Latina (Uruguay, Colombia, Argentina y México), explora las políticas públicas y su potencialidad para el cambio social vinculado con la ciudadanía de las mujeres, tanto en su dimensión formal como sustantiva. Los principales ejes puestos en debate son: las dinámicas organizativas locales de las mujeres, las posibilidades de lograr institucionalidad local de género y políticas municipales de igualdad. En este sentido se analizan desde la transversalidad de los diversos actores que participan en las políticas de igualdad, hasta la incidencia de los movimientos de mujeres y las políticas destinadas al abordaje y la prevención de la violencia contra las mujeres. En la última parte del libro, se estudia la representación política de las mujeres y la dificultad de ocupar los lugares de mayor jerarquía en los gobiernos locales.

Se trata de un libro de gran valor para continuar pensando las políticas públicas en América Latina, en tanto aporta un nivel de detalle y análisis, proveniente del trabajo empírico, que lo convierte en un insumo insoslayable. Especialmente en un momento histórico donde los feminismos tienen, felizmente, una vitalidad enorme en sus activismos y, en el caso de Argentina, llega en el momento en que se inaugura la experiencia de un Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Lo cual acarrea el compromiso ético y político de una reflexión constante sobre las políticas públicas destinadas a la transformación social en materia de género y diversidad. En este contexto, el libro no solo es un aporte al debate académico, sino también a la elaboración de las políticas públicas.

*Marchas y contramarchas* tiene además otra virtud que emana de la escala de análisis elegida. Al estar trabajado desde el nivel local que no es el que se toma en cuenta habitualmente cuando se habla de políticas de género (que sería el nivel estatal nacional), da cuenta de dimensiones que suelen darse por sentadas y, por lo tanto, se pasan por alto. Por ejemplo, la importancia de la territorialidad, que es central en la implementación de las políticas de género, sin embargo, no siempre tenida en cuenta. Esto significa prestar atención y darle entidad analítica a los sentidos que las propias mujeres construyen sobre sus prácticas. Por otro lado, subraya el rol activo de las mujeres en la institucionalización de las políticas públicas (es decir, el hecho de no pensarlas como meras receptoras); que las autoras definen como “hacer Estado”. A partir de esta definición muestran también el potencial político de la maternidad y el rol de las organizaciones comunitarias y del activismo feminista en la implementación de las políticas públicas; como

puede verse en el caso de las *policy entrepreneurs* a las que hace referencia una de las autoras. El hecho de poner estos temas bajo la lupa del análisis permite develar de manera detallada la complejidad del cambio social vinculado a las relaciones de género (actores, estructuras, tiempos, organizaciones), en el cual el Estado es un actor protagónico, pero no el único y, en este contexto, las políticas públicas son una de las piezas de un complejo entramado. Esto aparece claramente en la Introducción de Ana Laura Rodríguez Gustá donde se rescatan los argumentos de los capítulos y se detallan las dimensiones que se articulan con las políticas públicas y hacen a su resultado, positivo o no. De esta manera, el libro aborda no solo las políticas públicas, sino también estas otras dimensiones de las cuales su éxito también depende.

En el capítulo 1 se aborda el tema de cuidados, y considero que merece una mención especial porque vislumbra una forma diferente de concebir la maternidad. Arriesgaría que esto tiene que ver con la incorporación de una perspectiva que podemos llamar “interseccional”, donde se deja de pensar a la maternidad desde un patrón ideal construido desde una posición de clase, para observarla en contextos adversos, en los cuales la necesidad de subsistencia y cuidado desnudan todo aquello a lo que el Estado no da suficiente respuesta en las maternidades ejercidas en clases sociales desfavorecidas. En este sentido, se muestra cómo la organización alrededor de la maternidad y el cuidado transforma los parámetros a partir de los cuales se piensa habitualmente a la política y lo político y se construyen posiciones de poder.

Cabe remarcar también el acierto en la elección de quien prologa el libro como así también de quien escribe las conclusiones. En el caso del prólogo se trata de

Virginia Guzmán, que ha sido una referente en América Latina para el estudio y la implementación de las políticas con perspectiva de género. En las conclusiones quien escribe es Alejandra Massolo, cuyos trabajos son citados en el libro, especialmente su concepto de “triángulo ideal” para la transformación de las desigualdades en los ámbitos territoriales. En este triángulo confluyen mujeres organizadas, mujeres académicas, mujeres de los partidos políticos y/o funcionarias. Lo que muestra la presencia de todas ellas en esta triangulación son los cambios que se produjeron en América Latina, de manera lenta pero constante a partir de las democracias, y que configuran hoy la heterogeneidad que caracteriza a los feminismos y los movimientos de mujeres.

Finalmente, la Introducción de Rodríguez Gustá potencia los aportes de cada una de las autoras de los capítulos del libro (Sandra Franco Patiño y Valeria Llobet, Constanza Tabbush, M. Noel Avás, Angi Velásquez, Silvia Levín, Magdalena Acuña, Gisela Zaremborg, Katya Salas y María Dolores López Jara, y Mariana Caminotti, María Page y Soledad Zárate). Es destacable la sistematización, el armado, la problematización, las comparaciones, los análisis y la introducción de nuevas dimensiones, además de otorgar al libro un hilo conductor crítico con relación al tema. Este libro, a través del análisis de las políticas públicas, también nos da un panorama de cómo las organizaciones de mujeres y los diversos feminismos se han afianzado y han tenido (y tienen) incidencia en las políticas estatales.

## COLABORACIONES

1. Debe enviarse el manuscrito en su versión electrónica (Word) a [revista@saap.org.ar](mailto:revista@saap.org.ar).
2. Se enviará una versión con nombre y otra anonimizada (sin nombres, afiliación institucional o citas que identifiquen a los autores del artículo) para su evaluación externa.
3. Los artículos no deben exceder las 11 000 palabras; las notas y avances de investigación no deben superar las 6000 palabras; y las reseñas bibliográficas no deben exceder las 1300 palabras.
4. En la versión con nombre, toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional del/los autor/es y su dirección electrónica, debe consignarse a continuación del título.
5. Las referencias bibliográficas deberán seguir el formato APA ([https://es.wikipedia.org/wiki/Estilo\\_APA](https://es.wikipedia.org/wiki/Estilo_APA)). Citas al interior del texto deben indicar el nombre y año de publicación.

Ejemplo:

La democracia y el capitalismo basan su poder en la igualdad y la ganancia, respectivamente (Quiroga, 2005).

«En efecto, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia» (Quiroga, 2005, p. 157).

6. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en el idioma en el que están escritos y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno y de 5 palabras clave, también en ambos idiomas. Los manuscritos en inglés deberán incluir también un resumen en castellano.
7. Formato general:
  - Tipografía: Times New Roman.
  - Tamaño: 12.
  - Interlineado: 2,0.
  - Tamaño de hoja: A4.

· Márgenes: Normal (superior e inferior = 2,5 cm; izquierda y derecha = 3 cm).

· Tablas:

o Deben figurar en escalas de grises con el formato de tablas académico.

Ejemplo:

**Tabla 1**

Argentina. Matrícula escolar en escuelas públicas de gestión privada por nivel educativo, años 1998-2010 (en porcentaje sobre el total de la matrícula escolar)

Año	Nivel educativo			Total
	Inicial	Primario	Secundario	
1998	28,9	20,8	27,1	24,1
1999	28,2	20,2	26,6	23,5
2000	28,2	20,6	26,9	23,9
2001	28,3	20,5	27,0	23,9
2002	27,7	20,4	26,9	23,8
2003	28,1	20,6	27,0	24,0
2004	29,3	21,1	27,6	24,6
2005	30,3	22,0	27,9	25,4
2006	30,7	22,2	28,0	25,6
2007	31,0	23,0	28,2	26,0
2008	31,8	23,9	28,2	26,7
2009	32,4	24,4	28,2	27,0
2010	32,2	24,9	27,8	27,1
Variación 2002-1998 (pp)	-1,2	-0,4	-0,1	-0,3
Variación 2010-2003 (pp)	4,5	4,5	0,8	3,3

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación.

o Deben estar numeradas en forma correlativa. Tabla 1, Tabla 2, Tabla x, etc.

o Debe estar indicada cuál es la fuente de la misma.

· Gráficos:

o Deben figurar en blanco y negro.

o Deben ser editables (no imágenes).

o Deben estar numerados en forma correlativa (Gráfico 1, Gráfico 2, Gráfico x, etc.)

o Debe estar indicada cuál es la fuente de los mismos.

8. Los artículos y notas de investigación aprobados por la Dirección de la Revista, serán sometidos a doble evaluación externa de pares. En dicho proceso se mantendrá el anonimato entre los autores y autoras y los evaluadores y evaluadoras, y se valorarán los siguientes aspectos: originalidad del aporte; conocimiento y grado de actualización de la literatura; uso de la teoría y de la metodología. La Dirección se reserva la decisión final sobre la publicación de los trabajos.

La *Revista SAAP* aparece en los siguientes catálogos y bases de datos:

- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Dialnet
- EBSCO
- International Bibliography of Social Sciences (IBSS)
- Latindex
- Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (CONICET)
- ProQuest
- Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (REDALYC)
- SciELO Argentina
- Ulrich

9. Las colaboraciones postuladas deben ser originales e inéditas, y no deberán estar simultáneamente en proceso de evaluación en otra revista. Los autores y autoras son enteramente responsables de su contenido.





