



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Facultad de Ciencias Sociales

Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de la República

Monografía Final de Grado en Ciencia Política

# La Información Política en Juego:

Una revisión teórica hacia un modelo de  
políticos y medios en interacción.

Lihuen Nocetto Próspero

Tutora: Lucía Selios Lemes

Co-Tutor: Fernando Rosenblatt Bogacz

Montevideo, Uruguay

Setiembre, 2014

*«Toda teoría es gris querido amigo, y verde el árbol áureo de la vida»*

*J. W. Goethe*

## **Agradecimientos:**

Quiero agradecer al Prof. Daniel Hallin de la Universidad de California en San Diego por su generosidad al enviarme a Uruguay su “*Comparing Media Systems: Beyond de Western World*”. También a los profesores Timothy Besley y Andrea Prat por facilitarme el acceso a una versión previa e inédita de “*Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability*”.

A Lucía Selios y Fernando Rosenblatt que además de apoyarme y conducirme tenazmente, toleraron mis tribulaciones y respetaron los momentos.

A Daniel Buquet y Alejandro Lagomarsino que se esforzaron por explicarme los modelos matemáticos que utilizan los economistas políticos aquí citados. Lo que no entendí, va a mi cuenta.

A Manuela Abrahan, Rafael Piñeiro, Paola Regueira y Daniela Vairo, que además de comentar el último borrador, soportaron múltiples conversaciones sobre el asunto –y varios asuntos más-. También a Emiliano Cardona, Bruno Casartelli y Cecilia Russo, y tantos otros compañeros de tertulias que me enriquecieron con sus discusiones.

Finalmente, a mi familia, amigas y amigos, que están siempre. Y así todo es más fácil.

## Índice

Introducción.....	1
1. Los medios como variable independiente: el impacto en la política.....	5
1.1. El establecimiento de la agenda.....	5
1.2. Medios y comportamiento electoral .....	9
1.3. Los medios, la asignación de recursos públicos y la representación.....	12
2. Explicando a los medios: el sistema mediático .....	17
2.1. El mercado mediático .....	18
2.2. El paralelismo político.....	21
2.3. El rol del Estado y las instituciones.....	24
3. El enfoque de la economía política de la relación entre medios y políticos: los actores en primer plano.....	26
4. Discusión final: Políticos y medios en interacción.....	35
Bibliografía.....	46

*“Un gobierno democrático ideal sería aquel cuyas acciones estuvieran siempre en perfecto acuerdo con la voluntad de todos sus ciudadanos”*

Arend Lijphart, 1987

## **Introducción**

Los medios de comunicación masiva son los principales vehículos de información política. Esa información es utilizada tanto por los ciudadanos como por los políticos para la toma de sus decisiones. En este trabajo se asume que los contenidos que los medios deciden publicar resultan de un proceso interactivo entre medios y los políticos. Por una parte, esto implica considerar que los medios son agentes racionales que deciden sus contenidos en base a sus intereses estratégicos. Por otra parte, que los políticos pueden negociar con los medios qué información interesa dar a conocer u ocultar a la ciudadanía. Análisis de este tipo se han vuelto cada vez más usuales dentro del campo de la economía política. Sin embargo, la ciencia política presenta una dispersión importante en los estudios que se ocupan de la relación entre los medios y la política.

La revisión teórica que se realiza aquí se estructura de manera de conjugar los aportes que han surgido desde diferentes perspectivas teóricas. Se argumenta que para comprender el interés de los políticos por influenciar a los medios es necesario entender la capacidad que éstos tienen de afectar los resultados políticos. En particular, existe una acumulación teórica y empírica que reconoce tres tipos de efectos mediáticos: sobre la agenda de la opinión pública y de los políticos; sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos; y sobre la asignación de los recursos públicos. Estos elementos son suficientes para registrar el interés de los agentes políticos en lograr que los medios sean una herramienta para maximizar sus intereses. Por otro lado, la corriente enfocada en los sistemas mediáticos provee además las principales dimensiones de análisis para conocer las restricciones estructurales e institucionales que enmarcan la interacción de políticos y medios. Esta literatura sistémica, se focaliza fundamentalmente en tres aspectos clave: el mercado mediático; el paralelismo político y las instituciones estatales. Finalmente, los estudios de economía política proveen los modelos analíticos básicos para formalizar la relación de agencia que ocurre entre los políticos y los medios.

Las teorías de la democracia que han problematizado el rol de los medios de comunicación son diversas y caracterizaron diferentes aspectos de los mismos. El enfoque más similar a la visión que se expuso es el de Downs (1992) que entiende a los medios de comunicación como agentes de “persuasión”. Como la toma de decisiones en el proceso político democrático se realiza bajo información imperfecta, todos aquellos agentes que puedan “*influir sobre otros presentándoles una selección de hechos parcial*” (Downs 1992: 99) logran incidir en las decisiones políticas favoreciendo sus propios intereses. Como los medios cumplen el rol de disminuir el costo de acceso a la información<sup>1</sup> para las decisiones, el contenido de la misma será crucial en los resultados políticos.

En la teoría downsiana aparecen también algunas nociones que son profundizadas por otros autores como el rol de los medios en el proceso de *accountability*. Particularmente a través del suministro de la información que los ciudadanos utilizan para controlar y sancionar a sus gobernantes (O’Donnell 2002; Przeworski et al. 1999; Stokes 1998).

Otras teorías que se ocupan de definir operativamente la democracia, han enfatizado la importancia de la pluralidad de medios y la libertad de expresión como característica fundamental de estos regímenes (por ejemplo Dahl 1971, Diamond 2000).

Otros autores menos optimistas entienden que los medios masivos de comunicación han alterado la propia naturaleza de la democracia representativa. Manin (1997) sostiene que los medios de comunicación han llegado a sustituir paulatinamente las funciones políticas de los partidos, quienes tradicionalmente canalizaban, agregaban y representaban los intereses de la sociedad. Esta sustitución de la democracia de partidos por la democracia de audiencias (Manin 1997) se produce por la consolidación de los medios como principal vehículo de comunicación política, que logra transformar la competencia política de partidos en una competencia de candidatos (personajes expertos en la comunicación mediática)<sup>2</sup>. En una línea similar, Stokes (1998) entiende que los medios de comunicación forman parte de uno de los mecanismos que “contaminan” el proceso de deliberación

---

<sup>1</sup> En palabras de Downs “*la lectura de los periódicos [...] y la escucha de la radio [...] son todas ellas fuentes de información que el hombre medio encuentra sin realizar ningún esfuerzo particular*” (Downs 1992: 106).

<sup>2</sup> Pérez Liñán ilustra claramente esta visión: “*luego de la tercer ola de democratización, las carreras políticas se volvieron altamente dependientes del acceso a los medios masivos. En las palabras clásicas de Thomas Patterson ‘el camino hacia la postulación ahora pasa por las salas de prensa’*” (Pérez-Liñán 2007: 85-86)

pública cuando comunican intereses particulares, alterando la información que forma las preferencias ciudadanas<sup>3</sup>.

Por otro lado, hay quienes entienden que los medios de comunicación son una buena plataforma para que se produzca el debate público tan necesario en la democracia. En esta línea, Mutz y Martin (2001) y Graber (2003) consideran que los medios son el mecanismo contemporáneo más aproximado del antiguo *foro público*, a través del que se expresan las diferentes corrientes de opinión que pretenden influenciarse recíprocamente en el espacio público.

En cualquier caso, los medios de comunicación masiva constituyen un fenómeno que impacta en la política contemporánea. A los efectos del presente trabajo, se consideran únicamente los medios de comunicación masivos tradicionales: prensa, radio y televisión. A pesar de la revolución tecnológica ligada a la masificación de internet y el surgimiento de redes sociales, aquí argumento que los medios mencionados mantienen una centralidad como actores de referencia en el proceso democrático<sup>4</sup>.

El trabajo se organiza del siguiente modo: la primera sección se centra en las teorías que asumen a los medios como variable independiente y se dedican a conocer su impacto sobre la política. Estos aportes permiten comprender las razones por las cuales los políticos están interesados en interactuar con los medios para maximizar sus objetivos políticos.

La segunda sección recorre la literatura centrada en los medios como variable dependiente: cuáles son los factores que explican las diferencias entre los medios. Este enfoque es predominantemente sistémico, pero permite entender el rol que juegan los políticos (y la política) como agentes capaces de moldear diferentes sistemas mediáticos (principalmente a través de las instituciones).

La tercera sección presenta el enfoque de la economía política, que innova incorporando el rol de la agencia ya sea en la producción de la información política por parte de los medios (habilitando la interacción con los políticos); como en las decisiones

---

<sup>3</sup> Otros autores como Putnam (2000) y Sartori (1998) también le adjudican a los medios una cuota de responsabilidad por la crisis de la democracia de partidos y la disminución de la participación política.

<sup>4</sup> Aún hoy las principales fuentes de acceso a la información política en democracia continúan siendo los medios tradicionales (ver nota al pie 39). Por su lado, en contextos no democráticos las redes sociales desarrollan un papel aún más acentuado. Ante la ausencia de un pluralismo de medios de comunicación, son la única fuente de generación de discurso opositor. Por ello, en contextos no democráticos, un análisis de la relación entre medios, política y ciudadanía debe incorporar este medio de interacción que ha revolucionado el mundo de las comunicaciones (y, asimismo, ha permitido la irrupción de levantamientos populares, por ejemplo, en Túnez y Egipto).

políticas respecto de los medios. Aquí se comienzan a articular los elementos que rodean esa interacción: la estructura del mercado mediático (número de medios), los intereses políticos y económicos de los medios, y la capacidad de los políticos (en especial del gobierno) para negociar el contenido mediático.

En la sección final se discuten los principales aportes de cada corriente asumiendo que el análisis de actores es el que logra sistematizar y organizar de manera más adecuada el conjunto de la teoría sobre la relación entre los políticos y medios en democracia. Se espera que el tipo de interacción resulte de dos variables: el número de medios y el número de actores políticos. A modo de ejemplo, un número reducido de medios los vuelve actores con mayor capacidad de negociación sobre la información, lo que obliga a la clase política a ceder algunos aspectos de la política pública. Al contrario, un número reducido de actores políticos suele significar una clase política institucionalizada y coordinada, que tendrá mayores chances de lograr resultados favorables en el proceso de negociación de la información.

El modelo de análisis que se propone al final de este trabajo es apenas una primera aproximación. Las conclusiones son tentativas y sólo una profundización teórica con la debida evidencia empírica podrá sustentarlas. Sin embargo, algunas hipótesis resultan más intuitivas que otras: es bastante probable que un escenario de alta concentración mediática redunde en un escenario sub-óptimo para el votante. Pero, ¿cuál es el escenario óptimo? ¿Cuánta diversidad de información es deseable? ¿Influye el número de actores políticos las posibilidades de los medios de difundir información? Se está muy lejos de responder siquiera alguna de estas preguntas, pero son las interrogantes que orientan el análisis.

## **1. Los medios como variable independiente: el impacto en la política**

Esta sección tiene como objetivo revisar y discutir los principales aportes académicos focalizados en el impacto de los medios sobre la política. Aquí se distinguen tres corrientes de investigación: la primera dedicada a estimar el impacto de los medios de comunicación sobre la conformación de la agenda pública; la segunda concentrada en los efectos que los medios tienen sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos; y la tercera que profundiza en el rol de los medios como agentes de *accountability*, específicamente a través de su efecto sobre la asignación de recursos públicos.

Todas estas corrientes comparten el supuesto de que los medios de comunicación masiva son la principal fuente de información política con que cuentan ciudadanos y gobernantes para tomar de sus decisiones (Downs 1992, Djankov et al 2003, Besley y Prat 2006, Corneo 2006). Su aporte fundamental consiste en establecer los diferentes modos en que los medios inciden sobre la política.

### **1.1. El establecimiento de la agenda**

Los primeros estudios sobre la relación entre medios y política están ligados a la tradición conductista predominante en la Ciencia Política estadounidense de la primera mitad del siglo XX. Esta corriente se dedicó especialmente a explicar la formación de las preferencias y la conducta política de los individuos. En este enfoque, los medios de comunicación son entendidos como un elemento del entorno con capacidad para influir en el comportamiento ciudadano.

Lazarsfeld y Merton<sup>5</sup> fueron pioneros en desarrollar una agenda de investigación empírica para medir el efecto de los medios durante las campañas electorales. Su conclusión principal aseguraba que los medios influyen las opiniones ciudadanas a través de su capacidad para “*conferirle status a asuntos públicos, personas, organizaciones*

---

<sup>5</sup> Como integrantes de la generación de los “Estudios de Columbia”, fue notoria su participación en la difusión del método de la encuesta como aproximación empírica al concepto “opinión pública”, entendido como agregación de las preferencias individuales.

*o movimientos sociales*” (Lazarsfeld y Merton, 1948, citados en Kinder, 1998: 177<sup>6</sup>). Sin embargo sus investigaciones no recogieron evidencia suficiente para advertir efectos directos en la conformación de las preferencias individuales (Kinder 1998, Dilliplane 2014). Se consolidó entonces una teoría de efectos indirectos o “mínimos”<sup>7</sup> (Bennet y Iyengar 2008). Para esta teoría, la influencia de los medios de comunicación se ve interferida por otras instituciones sociales como las educativas, religiosas, o grupos de pares como los sindicatos, en los que el individuo interactúa *filtrando e interpretando* los mensajes mediáticos. Por lo tanto, las preferencias políticas del ciudadano se ven influenciadas principalmente por su contexto social antes que por los medios de comunicación en sí (Bennet y Iyengar 2008, Beck et al. 2002).

Frente a esta visión, la teoría del establecimiento de agenda (*agenda setting*)<sup>8</sup> sostiene que los medios de comunicación efectivamente impactan en la conformación de la opinión pública. Los autores de este enfoque entienden que como los medios de comunicación son la principal fuente de información política (especialmente durante las elecciones), su cobertura noticiosa influirá las percepciones ciudadanas sobre los asuntos públicos afectando la agenda de la opinión pública. Mc Combs y Shaw (1972) intentaron medir esa influencia bajo la hipótesis que una mayor cobertura noticiosa de un asunto “X” aumenta la importancia otorgada a “X” por parte de los ciudadanos.

Mc Combs y Shaw midieron la cobertura mediática de diferentes temas en la campaña presidencial de 1968 (EUA) comparándola con las respuestas de los ciudadanos sobre los temas clave de la campaña. El resultado mostró una fuerte asociación entre los temas privilegiados por los medios y la importancia relativa otorgada a esos temas de campaña en las respuestas ciudadanas. Desde entonces, diversos investigadores han intentado testear empíricamente la capacidad de los medios de establecer la agenda de la opinión pública en diferentes países y en relación a diferentes temáticas –*issues*- (Behr y Iyengar 1985, D’Adamo et al. 2000). Así, se ha recogido evidencia que indica que la capacidad de los medios de establecer la agenda depende en gran medida del asunto del que se trate

---

<sup>6</sup> Traducción propia, original en inglés.

<sup>7</sup> Por ejemplo Lazarsfeld et al. establecían para un estudio de la elección presidencial en EUA en 1940 que “...el principal efecto de los medios era reforzar a la gente en sus actitudes preexistentes, antes que producir nuevas.” (Lazarsfeld et al. 1948, citado por Andina-Díaz, 2007:66- Traducción propia, original en inglés)

<sup>8</sup> Desde entonces, este sub-campo de estudios concentra gran parte –si no la mayoría- de los trabajos académicos dentro del área de los estudios medios-política (Bennet y Iyengar 2008)

(Walgrave y Van Aelst 2006, Edwards y Wood 1999). Por ejemplo, los medios suelen ser más eficaces en establecer la agenda en asuntos de política exterior que en temas domésticos (Edwards y Wood 1999).

De todos modos, la principal dificultad de la teoría de la *agenda-setting* es su alcance limitado: no logra profundizar en las consecuencias derivadas del cambio en las prioridades de la opinión pública. Esta teoría no permite conocer, por ejemplo, si al afectar la agenda de la opinión pública pueden alterarse los resultados de una elección. Como se expone en el próximo apartado, otros enfoques han profundizado este aspecto, encontrando fuerte evidencia sobre el impacto de los medios en el proceso electoral.

La versión tradicional de la *agenda-setting* tampoco problematiza la influencia que pueden tener los medios sobre el proceso decisional de los políticos. Mientras que tempranamente Downs concebía la capacidad de los “persuasores” para manipular la información política y así obtener políticas favorables<sup>9</sup>, los investigadores de la agenda tardaron en retomar esa línea de análisis. Algunos intentos fueron los de Edwards y Wood (1999) y Green-Pedersen y Stubager (2010) que indagaron sobre la capacidad de los medios para establecer la agenda de los actores políticos (partidos, gobierno y parlamento). Sin embargo, la evidencia empírica arrojó resultados tan contradictorios, que en una revisión de 19 investigaciones se registró que: “*casi la mitad estableció un fuerte impacto de los medios en la agenda política, cuatro resultaron en conclusiones de impacto considerable, tres encontraron un impacto débil y cuatro casi no registraron impacto*” (Walgrave y Van Aelst 2006: 91<sup>10</sup>).

Walgrave y Van Aelst argumentan que esas contradicciones derivan de tres errores analíticos. En primer lugar entienden que la migración automática desde la teoría de la *agenda-setting* de la opinión pública hacia la agenda política, olvidó conceptualizar las diferencias entre los sujetos: la teoría cognitiva que explica porqué los medios afectan a los individuos no aplica para los agentes políticos *agenda-setting*. Walgrave y Van Aelst retoman a Downs al proponer que los medios de comunicación disminuyen los costos del político para adquirir información sobre la ciudadanía. Cuando los políticos basan sus

---

<sup>9</sup> Claramente esta posibilidad altera el trato “justo” que merecen las preferencias de cada ciudadano en el ideal democrático (Downs 1992, Dahl 1971).

<sup>10</sup> Traducción propia, original en inglés

decisiones en el supuesto que el contenido mediático es un buen *proxy* de las demandas ciudadanas, los medios logran afectar la agenda política<sup>11</sup>.

Un segundo error que Walgrave y Van Aelst aprecian en las investigaciones revisadas es la ausencia de diferenciación entre la agenda discursiva (lo que los políticos dicen) y la agenda sustantiva o de políticas (lo que los políticos hacen). Los autores argumentan que es más probable encontrar impacto mediático en la agenda discursiva que en las políticas públicas concretas.

En tercer lugar, muchas investigaciones no incorporan en su análisis el *timing* político (período electoral). De hecho, cuando se controla esta variable en los estudios revisados, los resultados empíricos reflejan que a medida que se acercan las elecciones, disminuye la capacidad de los medios de establecer la agenda de los políticos.

Estos datos deben ser analizados cautelosamente. Lejos de asumirse rápidamente que los medios *pierden* su capacidad de agenda, conviene preguntarse si los políticos interactúan más intensamente con los medios en época electoral para que éstos reflejen sus preferencias, maximizando el impacto deseado por los candidatos sobre la opinión pública<sup>12</sup>. De acuerdo con Hayes, la importancia de obtener la aquiescencia de los medios se debe a que el mensajero importa: una noticia favorable es mejor que la propaganda (2008). De cualquier manera, la literatura discutida hasta aquí deja el proceso de decisión de cada noticia oculto en una *caja negra analítica*. Esto imposibilita comprender y operacionalizar los intereses que tienen los agentes mediáticos y políticos, tal como lo planteaba Downs.

En síntesis, debe rescatarse de esta corriente la notoria acumulación de evidencia acerca de la capacidad autónoma de los medios para impactar en la política modificando la agenda de la opinión pública. Asimismo, aunque con ciertas falencias teóricas, también es un buen punto de partida la problematización realizada sobre la interacción de la agenda mediática y la de los actores políticos. Sobre esta base, se permite continuar indagando en los efectos mediáticos sobre dos aspectos cruciales del proceso democrático: la decisión electoral de los ciudadanos y las decisiones de política pública de los gobernantes.

---

<sup>11</sup> Este punto será desarrollado en el apartado 1.3.

<sup>12</sup> Brandenburg (2002) concluye que fueron los partidos políticos quienes establecieron la agenda temática de los medios de comunicación en las elecciones británicas de 1997.

## 1.2. Medios y comportamiento electoral

El estudio del impacto mediático sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos se ha centrado en analizar dos fenómenos: a) la participación electoral –concurrancia a las urnas-; y b) los cambios en las preferencias electorales –voto-. Aquí se repasan algunas de las principales aproximaciones teóricas y empíricas que abordaron ambas interrogantes.

Sobre el efecto en la participación electoral, Gentzkow (2006) analiza el impacto de la introducción de la televisión en Estados Unidos sobre la concurrancia a las urnas –*voter turnout*- para el período de 1950 y 1972. Su hipótesis es que la masificación de la televisión<sup>13</sup> como principal medio de comunicación tuvo un efecto desmovilizador sobre la ciudadanía en el mediano plazo. El autor observa concretamente que desde el momento en que se introdujo la TV en cada distrito, la participación electoral disminuyó (especialmente en elecciones para el Congreso de mitad de período)<sup>14</sup>.

Ahora, ¿cuál es el mecanismo que explica el impacto negativo de la TV sobre la concurrancia a las urnas? Gentzkow entiende que se trata del *contenido* que se transmite a través de la televisión. Los diferentes medios de comunicación transmiten distinto tipo de información, y Gentzkow al igual que Putnam (2000) entiende que la televisión difunde menos información políticamente que los diarios y las radios. La empresa televisiva necesita mayores audiencias para ser rentable, por lo que debe adecuar su contenido a una geografía política más amplia. Esto repercute directamente en una disminución de información política local y regional (Gentzkow 2006, Snyder y Strömberg 2010). El desplazamiento<sup>15</sup> desde el consumo de diarios y radios locales hacia una televisión con

---

<sup>13</sup>En Estados Unidos “*muchos condados pasaron esencialmente de no mirar televisión a tener un 80% de sus hogares mirando un promedio de 4,5 horas de televisión al día en un lapso tan pequeño como 5 años*” (Gentzkow 2006: 942 y 943- traducción propia, original en inglés)

<sup>14</sup> Desde el punto de vista metodológico, el autor aprovecha que I) La instalación de cadenas de TV en diferentes ciudades tiene una variación de más de 10 años. II) Si bien la variación no es aleatoria –las ciudades más grandes recibieron la TV antes-, la II Guerra Mundial y la suspensión de licencias entre 1948 y 1953 proveen de un control de variables exógenas. III) La penetración de la TV por hogar pasó en promedio de 0 a 70% en 5 años. IV) Cada estación de TV cubre un área más extensa que su ciudad por lo que se controlan variables sociodemográficas (ej. área urbana y rural).

<sup>15</sup> Gentzkow ofrece evidencia sobre la disminución en el consumo de diarios y en la cantidad de horas de consumo radial por hogar, desde la introducción de la TV para cada distrito (Gentzkow 2006, 961 y ss.)

menos información política, resulta una explicación plausible para la disminución de la participación electoral, especialmente en elecciones locales<sup>16</sup>.

Como se aprecia, la variable que resulta crucial para entender los cambios en el comportamiento electoral es la información política. Los medios de comunicación importan en la medida son los principales conductores de dicha información, y operan aumentando o disminuyendo su disponibilidad (y su costo) para la ciudadanía. De hecho, medios que disminuyan los costos de la información pueden aumentar la participación electoral. Por ejemplo, Strömberg (2004a) encuentra que la expansión de la radio en Estados Unidos tiene una fuerte asociación con el aumento en la participación en elecciones para gobernador estatal. Del mismo modo, en una comparación de 74 países, Baek (2009) concluye que allí donde los medios transmiten más información política, la participación electoral aumenta. El aporte empírico de Baek es particularmente relevante ya que su investigación posee una gran validez externa, logrando controlar variables como la obligatoriedad del voto, la magnitud de los distritos electorales y el tipo de parlamento<sup>17</sup>.

En definitiva, de esta revisión se concluye que entornos con mayor disponibilidad y menos costos de acceso a la información política están asociados con mayores niveles de participación en elecciones. Bajo esta noción, es claro que los actores políticos pueden desarrollar estrategias dirigidas a modificar deliberadamente el entorno en que se genera la información para adecuarlo a sus intereses particulares.

La información política también puede ser analizada en función de sus impactos en la decisión de voto del ciudadano. Algunos autores han problematizado el sesgo de la información política como elemento que explica la modificación de las preferencias durante una campaña electoral. Por ejemplo, Dilliplane (2014) argumenta que la exposición a información sesgada durante la campaña electoral puede tener dos tipos de efectos: el cambio de la opción de voto y el fortalecimiento (*reinforcing*) de la opción previa. El cambio en la intención puede asumir el valor de activación o conversión. Un votante activado es aquel que tras la exposición mediática termina votando al candidato de su partido, frente a la indecisión previa de concurrir a las urnas y/o de votar por el candidato

---

<sup>16</sup> Esta característica será retomada luego, ya que la disminución de la información política local –y eventualmente nacional– también afecta la capacidad de *accountability* que tienen los electores.

<sup>17</sup> Bicameralismo vs. Unicameralismo (Baek 2009, 382)

del partido opuesto<sup>18</sup>. Un votante partidario converso es aquel que, tras la campaña, vota por el candidato opositor al de su partido. El votante reforzado no cambia su opción de voto, y aumenta su simpatía y certeza respecto a su decisión<sup>19</sup>.

En primer lugar, la evidencia que maneja Dilliplane muestra que los votantes identificados con un partido prefieren consumir información sesgada a favor. No obstante, sólo una minoría consume *únicamente* noticias amigables, siendo la moda consumir *un poco* de información con sesgo opuesto. A modo de ejemplo, un demócrata medio consume mayoritariamente programas sesgados a favor, aunque dedica algún tiempo para ver programas contrarios. Sin embargo, aunque los ciudadanos consuman mayor cantidad de información amigable, la hipótesis del efecto de reforzamiento es la que presenta evidencia más débil. Dicho de otra manera, consumir información sesgada a favor de las opiniones propias no aumenta la firmeza de las convicciones preexistentes. En cambio, los datos arrojaron fuerte evidencia en línea con las hipótesis del efecto de *cambio* en las actitudes de los votantes (activación y conversión). En el grupo -minoritario- de votantes decididos cuya fuente de información era predominantemente sesgada en contra, se observó que crecían las chances de conversión. Para los votantes indecisos o proclives a defeccionar, la exposición a noticias favorables a su partido se asoció con un efecto de activación.

En resumen, la evidencia manejada por Dilliplane sostiene que el contenido de un medio de comunicación, concretamente su sesgo político, tiene efectos en la decisión final del votante. Estos datos concuerdan con los resultados del experimento llevado a cabo por Hayes (2008) en que concluye que la *convergencia* entre la visión que proveen los medios de comunicación y la que intentan resaltar los candidatos tiene una importancia clave en la decisión de algunos votantes. Para este autor, “*sin la complicidad de los medios, el impacto de las estrategias de campaña (...) serán probablemente atenuadas.*” (Hayes 2008: 143<sup>20</sup>).

Considerando estos efectos sobre el voto, es esperable que los políticos intenten maximizar la información que les sea favorable. Del mismo modo, asumiendo que los medios son agentes racionales que deciden sus contenidos, es esperable que publiquen lo

---

<sup>18</sup> En el caso de Dilliplane (2014) para las elecciones presidenciales de EUA en 2008 se asume un clivaje entre Demócratas y Republicanos. Un caso de activación sería el de un confeso demócrata que no sabía si concurrir a votar por Obama, o que dudaba sobre votar al republicano McCain, y que terminó votando a Obama.

<sup>19</sup> Para un análisis similar véase Cardarello, Antonio y Gustavo De Armas (2011).

<sup>20</sup> Traducción propia, original en inglés.

que refleje tanto sus propios intereses como agentes, como los intereses de los políticos que logran interactuar con ellos (Downs 1992, Besley y Prat 2006, Corneo 2006).

Es notorio que no todos los políticos tienen las mismas posibilidades de interactuar con los medios, ni todos los medios tienen la misma capacidad para influir en el proceso político. Sobre esta capacidad trata el siguiente apartado.

### **1.3. Los medios, la asignación de recursos públicos y la representación.**

Una emergente literatura se ha concentrado en analizar los efectos de los medios sobre el comportamiento de los políticos, especialmente asociado a la asignación de recursos públicos. Por ejemplo, algunas investigaciones lograron mostrar un vínculo entre el gasto público y la cobertura radial (Strömberg 2004a) o con la circulación de prensa escrita (Besley y Burgess 2002).

La asignación de recursos públicos es uno de los principales resultados del proceso político. En democracia, esta asignación *debería* articular y representar las preferencias de la mayoría de los ciudadanos (Dahl 1971, Lijphart 1987). Siguiendo a Przeworski et al. (1999) la relación entre los intereses de los gobernados y los resultados políticos puede distinguirse en tres dimensiones: a) entre señales y políticas, conocida como *responsiveness*; b) entre mandatos y políticas, definida como *reliability*; y c) entre resultados políticos y sanciones, nombrada *accountability* (Przeworski et al. 1999: 8-9). En las dos primeras dimensiones, el político actúa en función de las señales que recibe del electorado o de las promesas que hizo, respectivamente. Por su parte, la *accountability* refiere a un ajuste retrospectivo: el político hace y la ciudadanía sanciona en elecciones futuras. Entender el mecanismo causal que explica el impacto de los medios sobre los *outcomes* políticos necesita considerar especialmente las dimensiones *responsiveness* y *accountability*<sup>21</sup>.

Como fuera señalado, los políticos necesitan señales de la ciudadanía que sirvan de insumo para conocer sus preferencias. Además de los mecanismos tradicionales de

---

<sup>21</sup> Acerca de los medios como elemento clave de *accountability* electoral tratará gran parte de la sección 3. Allí se profundizará sobre el rol que la información tiene en la decisión racional del elector (Downs 1992) y que fundamenta el modelo de captura mediática de Besley y Prat (2006).

canalización de preferencias (los partidos, grupos de presión, etc.), los medios de comunicación son un instrumento que otorgan visibilidad y difusión a las mismas. De este modo, los contenidos que los medios difundan sirven como insumos para las decisiones de los políticos –*responsiveness*- (Downs 1992, Walgrave y Van Aelst 2008). Esos mismos contenidos son los que permiten a la ciudadanía monitorear el accionar de sus representantes y el curso de las políticas públicas. En suma, el mecanismo que explica el impacto de los medios sobre los resultados políticos se compone tanto de *responsiveness* como de *accountability*. La mayor cobertura de asuntos políticos permite más señales a las que los políticos puedan responder y también redundante en votantes más informados. Este tipo de votantes controlan más eficazmente a los políticos, quienes se ven más presionados a producir mejores políticas (Besley y Burgess 2002, Snyder y Strömberg 2010, Prat y Strömberg 2011).

Ahora bien, sucede que los medios de comunicación no necesariamente cubren informativamente todas las preferencias y demandas ciudadanas por igual. En términos formales, es esperable que “*la cobertura mediática de asuntos que conciernen a un grupo i (...) es mayor si a) el grupo i es más grande; b) tiene un potencial publicitario mayor; o c) el asunto es periodísticamente valioso y d) no tiene costo distribuirle noticias a ese grupo*” (Prat y Strömberg 2011: 21<sup>22</sup>). Bajo este supuesto, las señales que los políticos reciben de los medios tendrán un sesgo a favor de las noticias mediáticamente rentables, y por ende a los grupos sociales allí representados<sup>23</sup>. Los gobernantes tenderán a formular políticas dirigidas a atender problemas que reciban mayor cobertura informativa, ya que crecen las señales (insumos de política) y los costos electorales de no atenderlos eficazmente.

A efectos analíticos, no importa si el político sabe que esa información no representa a toda la población, lo relevante es que conoce los costos que acarrea desestimar el contenido que los medios difunden. Siguiendo el modelo, aquellos grupos ciudadanos sub-representados en la cobertura noticiosa resultarán perjudicados en la asignación de recursos públicos. También lo serán aquellos sin acceso a los medios, porque no son audiencia (y no son rentables) y tampoco informan su voto a través de la cobertura mediática. Así, “*los votantes con acceso mediático están en mejores condiciones para mantener a sus*

---

<sup>22</sup> Traducción propia original en inglés.

<sup>23</sup> Por ejemplo, los afectados por una inundación puntual (supuesto “c”) o la población con mayor poder de consumo (tomando el supuesto “b”)

*representantes políticos controlados y recibir mejores políticas”* (Prat y Strömberg 2011: 20-21).

La investigación llevada a cabo por Snyder y Strömberg (2010) ofrece interesante evidencia acerca el efecto que los medios tienen sobre el gasto público. En primer lugar los autores crean una variable denominada “congruencia”, que mide el grado de superposición entre el alcance territorial de un medio y los límites de los distritos electorales. Operativamente, la congruencia varía de 0 a 1, donde 1 corresponde a un solapamiento perfecto entre el alcance del medio y el distrito electoral. Su hipótesis supone que a mayor congruencia, mayor será la cobertura de información sobre políticas locales o regionales, lo que significa un estímulo para los gobernantes (locales y federales) para trabajar activamente en beneficio de sus gobernados. La evidencia encontrada para el caso estadounidense reveló que la congruencia estaba asociada con: a) la participación del distrito en el gasto público federal; b) el conocimiento de los electores de sus representantes distritales; c) el número de notas de prensa sobre los representantes distritales y d) la cantidad de comparecencias<sup>24</sup> en la cámara. Por ejemplo, un aumento de 1 desvío estándar en la variable “congruencia”, se asocia con un crecimiento de 50 artículos de prensa por representante por período, con 10% de aumento en las comparecencias de los representantes, y con un aumento del 3% del gasto público federal per cápita (Snyder y Strömberg 2010).

El mecanismo por el cual los autores entienden que se producen estos resultados es que: *“la congruencia aumenta la cobertura política de los diarios, lo que a su vez vuelve a los votantes mejor informados, lo que aumenta el monitoreo e induce a los políticos a trabajar más duro y finalmente, produce mejores políticas (para sus circunscripciones)”* (Snyder y Strömberg 2010: 357<sup>25</sup>).

En un modo similar, la investigación de Besley y Burgess (2002) concluyó que los medios de comunicación impactaron en la asignación de los fondos públicos de emergencia en la India. Los autores destacan que las regiones con mayor circulación de periódicos recibieron mayor asistencia gubernamental de distribución de alimentos en casos de inundación de cultivos u otras crisis alimentarias. La lógica es similar a la de Snyder y

---

<sup>24</sup> “Representative’s witness appearances” (Snyder y Strömberg 2010)

<sup>25</sup> Traducción propia, original en inglés.

Strömberg, aquellas regiones con mayor circulación de prensa (especialmente si se publica en dialectos locales<sup>26</sup>) cuentan con una ciudadanía más informada y más propensa a sancionar a los gobernantes mediante su voto. Esto incentiva a los gobernantes a focalizar recursos donde los votantes reciben más información sobre la gestión de los mismos.

La teoría y evidencia presentada a lo largo de esta sección resalta la importancia que tienen los medios de comunicación en el proceso político. Se mostró que los medios de comunicación tienen un impacto en la agenda de la opinión pública y en la agenda política; que la información política tiene impactos notorios en los resultados electorales; y que las decisiones sobre política pública (como el gasto) también son influenciadas por la cobertura informativa de los medios. Considerando estos importantes efectos sobre los resultados políticos, es esperable que tanto los agentes mediáticos como los actores políticos desarrollen estrategias para maximizar la información que sirva a sus intereses. Sin embargo, pocos autores dentro de estas corrientes discuten el modo en que la información política (el contenido) es generado. En general, los medios no son conceptualizados como agentes, y la información política surge un dato exógeno. Menos aún se discute el razonable interés de los políticos por tratar de lograr el favor de los medios en la competencia política.

Con el objetivo de lograr un análisis centrado en la agencia y asumiendo que los agentes están constreñidos por sus posibilidades institucionales y estructurales, la siguiente revisa la teoría de los sistemas mediáticos. Dicha revisión se enfoca en conocer las principales dimensiones del entorno de los agentes mediáticos y políticos que afectan su interacción (como la cantidad de agentes, la polarización política, el desarrollo del mercado, etc.)

Una vez incorporados las principales dimensiones del análisis sistémico (como condicionantes de la agencia), se estará en condiciones de diseñar un modelo de interacción entre políticos y medios.

---

<sup>26</sup> No todos leen inglés o hindi.

**Tabla 1. Síntesis de autores y dimensiones de análisis: Medios como Variable Independiente.**

Corriente	Autores	Dimensión de V.Independiente	Variable Dependiente
Establecimiento de Agenda	McCombs y Shaw(1972); D'Adamo et. al (2000); Behr y Iyengar 1985	Cobertura Informativa	Opinión Pública
	Walgrave y Van Aelst (2006); Edwards y Wood (1999)	Cobertura Informativa	Agenda Política: a)Discurso político; b)política pública
Efectos Electorales	Hayes (2008)	Convergencia entre agenda de los candidatos y los medios	Voto Orientado por Políticas ( <i>issues</i> )
	Dilliplane (2014)	Sesgo político del contenido mediático	Cambio de decisión de Voto
	Baek (2009); Gentzkow (2006)	Disponibilidad de Información Política	Participación electoral
Efectos en la Asignación de Recursos Públicos	Besley y Burgess (2002)	Circulación de la prensa	Fondos públicos de atención a la emergencia
	Strömberg (2004)	Audiencia Radial	Gasto Público Federal
	Snyder y Strömberg (2010)	Congruencia territorial entre alcance de un Medio y límites distritales	Gasto Público Federal

## 2. Explicando a los medios: el sistema mediático

Hasta aquí los medios han sido considerados como variable independiente. En esta sección me centraré en los estudios que colocan a los medios como variable dependiente. El enfoque sistémico ha predominado en esta tarea, y se ha servido del concepto “sistema mediático”. Analíticamente, este enfoque pretende captar las diferencias *agregadas* entre sistemas mediáticos, sin hacer mayor énfasis en los medios como agentes individuales.

Además de compartir la noción sistémica, estos estudios trabajan sobre la idea de que la política es la variable independiente que explica gran parte de las variaciones en los sistemas mediáticos. Divergen, sin embargo, en el tipo de explicación: mientras que algunos se acercan al estructuralismo, otros enfatizan el rol de las instituciones.

El aporte de estos trabajos puede resumirse en tres aspectos: a) intenta describir las principales dimensiones analíticas para entender las diferencias en los sistemas mediáticos; b) introduce la discusión acerca de cómo la política afecta a los medios de comunicación; y c) sirven como insumo para comprender el entorno institucional y estructural en que los políticos y medios actúan como agentes.

Los intentos para generar un marco teórico que sirva en la comparación de sistemas mediáticos en relación a su entorno político<sup>27</sup> pueden rastrearse hasta el trabajo de Blumler y Gurevitch (1975)<sup>28</sup>. La asunción principal que fundamenta el enfoque sobre los sistemas se mantuvo a lo largo del tiempo: no importa tanto cómo es cada medio en particular, sino los rasgos del conjunto en un contexto dado. Esta perspectiva asume que lo relevante es el total de información disponible, que resulta de la sumatoria de todos los medios existentes. Por otro lado, quienes enfatizan la estructura y quienes destacan a las instituciones tienen buenas razones para trabajar a nivel agregado. Para el primer caso, es muy claro que la estructura afecta por igual a todos los integrantes del sistema. Para el segundo caso, en entornos democráticos se espera que las instituciones afecten por igual a cada actor involucrado.

Dentro de la versión institucionalista, se entiende que el proceso político es crucial para explicar el sistema de medios porque *“tiene en última instancia el poder para tomar*

---

<sup>27</sup> No se consideran aquí los aportes estrictamente relacionados a las teorías generadas desde las Ciencias de la Comunicación

<sup>28</sup> Re-editado y corregido en Blumler y Gurevitch (1995)

*decisiones obligatorias y así moldear la estructura básica y el funcionamiento del sistema mediático” (Voltmer 2012, 239-240<sup>29</sup>).*

En la versión estructuralista (Hallin y Mancini 2004), es más difícil realizar un corte analítico entre sistema mediático y sistema político. Es la historia del conflicto social y político la que moldea la evolución del Estado, de los partidos políticos y de los medios de comunicación.

En lo que sigue se repasan las principales dimensiones de análisis que permiten caracterizar y comprender las diferencias entre los sistemas mediáticos.

## **2.1. El mercado mediático**

Para Hallin y Mancini, una de las principales diferencias que presentan los sistemas mediáticos a través de los países es una estructura diferenciada del mercado de medios. En particular, estos autores focalizan su atención en el desarrollo de la prensa escrita. Más específicamente, el nivel de penetración social (tasa de circulación) que los diarios o periódicos presentan en diferentes países<sup>30</sup>. En este sentido, plantean que existe una asociación entre el momento histórico en que se produce la democratización de las sociedades y la circulación de la prensa: aquellos países con democratizaciones tempranas tendieron a desarrollar una prensa masificada que informara a las ingentes cantidades de nuevos ciudadanos. En efecto, los valores actuales de circulación de la prensa en esos países son muy superiores a los países de democratización tardía. La hipótesis que Hallin y Mancini sugieren es que si al momento de la apertura democrática ya existía otro tipo de medio de comunicación masiva (TV, radio) la circulación de la prensa quedará restringida al mismo tipo de público que ya la consumía previamente: la élite.

Esta hipótesis tiene el siguiente efecto: los mercados de prensa masificados se corresponden con una estructura de comunicación política vertical (participan todos los estratos sociales) mientras que los mercados restringidos comunican horizontalmente a las

---

<sup>29</sup> Traducción propia, original en inglés.

<sup>30</sup> En su investigación efectivamente se observa que las variaciones de la tasa de circulación son un dato más que llamativo si consideramos que para el año 2000, mientras en Grecia se vendían 77,5 diarios cada 1000 habitantes, esa cifra llegaba a casi 720 para el caso de Noruega y pasaba largamente los 500 en Finlandia y Suecia.

facciones de la élite. Tal es el caso de países del sur de Europa (España, Italia o Portugal) donde los pocos lectores de periódicos integran generalmente las élites sociales y políticas de dichos países, y los diarios funcionan como vehículo de expresión e influencia recíproca<sup>31</sup>.

Un aspecto central de esta dimensión, a los efectos de internalizarla en un modelo de actores, consiste en la implicancia económica de esta estructura: el escaso volumen de ventas implica un constreñimiento financiero a la empresa periodística en su condición material. Una derivación lógica de esto será una mayor interdependencia y fusión de intereses con actores políticos, religiosos o sociales, y especialmente con el Estado (Hallin y Mancini, 2004). Como contrapartida, es esperable que un mercado mediático que presente altos ingresos provenientes de ventas masivas, esté conformado por actores más independientes, y por ende, con intereses diferentes.

En síntesis, en la teoría propuesta por Hallin y Mancini, el modelo de *mercado mediático* tiene tres elementos centrales: 1) el *timing* de la democratización y expansión del sufragio, 2) el formato de comunicación política –horizontal o vertical- y c) los vínculos económicos con organizaciones sociales o políticas.

Si bien las asociaciones planteadas son relativamente razonables a nivel teórico, es discutible el alcance empírico de las mismas. Por ejemplo, analizando el caso de Tailandia, McCargo (2012) asegura que asumir que la baja circulación de prensa implica que existe un modelo de comunicación política horizontal es erróneo. Este autor sostiene que, al margen de que un mismo ejemplar sea leído por muchos individuos (lo que sería un mero problema de adecuar indicadores), el contenido de los periódicos es reproducido durante todo el día en una multiplicidad de programas radiales y televisivos -fenómeno muy conocido en diversos países- y por tanto el público de esa información es masivo.

Es discutible entonces que la tasa de circulación de la prensa sea un indicador adecuado del nivel de inclusión –o exclusión- en el debate político por parte de la

---

<sup>31</sup> No puede dejar de señalarse una muy interesante observación empírica que apuntala la noción de que la esfera política afecta la estructura del mercado de medios: “Una manifestación interesante en los patrones de desarrollo de la prensa es el hecho que hay mayores diferencias en la lectura de periódicos según género en Europa del Sur (...) Este patrón (...) muestra brechas de género que van del 35% entre hombres y mujeres en Portugal hasta sólo el 1% en Suecia. Esto refleja diferencias históricas en las tasas de alfabetismo, así como diferencias en la función de los medios. Como los medios estaban más atados al mundo político en Europa del Sur, y las mujeres fueron históricamente excluidas de dicha esfera, allí nunca se desarrolló el hábito de lectura de diarios entre las mujeres.” (Hallin y Mancini, 2004:23- Traducción propia, original en inglés)

ciudadanía masiva *per se* y resulta entonces necesario conjugarlo con otras variables (polarización política y paralelismo político del sistema mediático)<sup>32</sup>. No obstante, como se señaló más arriba, es interesante resaltar el mecanismo causal que explica por qué los mercados masificados tienen más probabilidades de presentar actores mediáticos independientes (especialmente de los actores políticos): tienen más chances de subsistir de la renta asociada a la audiencia antes que recurrir a las transferencias de los partidos, el Estado, u otras organizaciones.

Cabe destacar aquí que la conceptualización de “mercado mediático” que establecen Hallin y Mancini, no se problematiza específicamente la propiedad de los medios. Como es evidente, un mercado está compuesto de oferta y demanda y el análisis de estos autores está enfocado particularmente en captar la estructura de la demanda (quiénes y cuántos son los que consumen la información) olvidando en gran medida cómo y cuántos son quienes ofertan esa información. Ciertamente, en el análisis de estos autores es tan marginal la estructura de propiedad de los medios de comunicación que sólo se menciona la “concentración mediática” como resultado de la ausencia de leyes anti monopólicas o anti *trust*. En términos estrictamente analíticos, en el modelo de estos autores existe una celda para catalogar la política del Estado en función de la concentración de la propiedad de los medios, pero ninguna que la tome como rasgo del sistema.

Problematizar la propiedad de los medios adecuadamente y buscar indicadores específicos para la misma posibilita mejorar la comprensión comparativa de diferentes sistemas mediáticos en diversos contextos políticos<sup>33</sup>. En esta línea, otros autores intentan revertir este déficit y dedican especial énfasis al número de medios asegurando que “*la*

---

<sup>32</sup> En resumen, es difícil reducir a un solo indicador esta clase de explicaciones: “*Los sistemas pluralistas polarizados son típicamente sistemas políticos complejos, con muchos partidos en competencia, los que suelen además tener sus propias fracciones en competencia. (...) En esta clase de sistemas multipartidistas, el elemento más importante de la comunicación política es la negociación que ocurre entre partidos, facciones y otros actores sociales aliados con ellos (...) Los medios en esos sistemas –especialmente la prensa–han históricamente servido y participado de ese proceso de negociación. Ellos son importantes medios a través de los cuales la élite sigue y comenta el progreso de las negociaciones, establece la agenda, señala posiciones y disposiciones, se presiona recíprocamente y llega acuerdos*” (Hallin y Mancini, 2004: 132-Traducción propia, original en inglés)

<sup>33</sup> Duncan McCargo explícitamente brega por profundizar la problematización de la propiedad, con especial atención a arreglos formales e informales. A modo de ejemplo él constata que “*Durante los '90, (...) el ministro de información indonesio recibió acciones en más de 30 empresas mediáticas, por parte de propietarios ansiosos de asegurar que sus publicaciones no fueran clausuradas. La mayoría de esas acciones eran 'informales', a nombre de testaferros.*” (McCargo, 2012: 206- Traducción propia, original en inglés)

*diversidad ha de considerarse la característica estructural central de los sistemas mediáticos” (Vltmer, 2000: 1).*

A la hora de modelar la interacción entre medios y políticos, el número de actores y la estructura de la propiedad serán elementos contextuales clave para predecir el comportamiento de cada agente. Pero no debe dejar de reconocerse que las dimensiones aquí desarrolladas, como el nivel de penetración social y el alcance de las ganancias por audiencia son cruciales para entender los cursos de acción posibles para cada medio.

## **2.2. El paralelismo político**

La segunda dimensión que ha servido para comparar sistemas mediáticos es la del *paralelismo político*. Es el concepto con mayor desarrollo teórico y aproximaciones empíricas. La noción de paralelismo político pretende captar el nivel en que los medios de comunicación reflejan o se corresponden con la diversidad política de su entorno (Hallin y Mancini, 2004; Van Kempen, 2008).

La primera formulación de este concepto fue realizada por Seymour-Ure (1974) quien estaba preocupado específicamente por el paralelismo entre la prensa escrita y los partidos. De acuerdo a su concepción, la mayor expresión de *press-party parallelism* se produce cuando cada diario o periódico está alineado con un partido, ya sea bajo formato de prensa partidaria o por definiciones explícitas de la línea editorial, algo que resultó muy común sobre finales de siglo XIX y principios del XX. Inversamente, los países que presenten una prensa mayoritariamente “independiente” o “neutral” serán categorizados con menores niveles de paralelismo partidario.

No obstante, el concepto de paralelismo partidario que propuso Seymour-Ure no resultó sencillo de medir empíricamente. Para el autor, este concepto podía desagregarse en tres dimensiones: a) el involucramiento de los partidos en la propiedad y gerenciamiento de los periódicos; b) la línea editorial y el contenido de ellos y c) la composición partidaria de los lectores de cada periódico (Blumler y Gurevitch, 1995). En términos estrictamente teóricos, estos indicadores no necesariamente co-varían. Pongamos por caso que dos diarios A y B pertenecen a los partidos I y D y publican noticias favorables a sus respectivos partidos. Sin embargo, los lectores del país X tienen la costumbre de leer ambos diarios,

más allá de si votan a I o D. Claramente ese escenario cumple el ideal democrático donde todos los ciudadanos reciben la mayor cantidad de información posible. Asimismo, los partidos y los medios saben que tienen menos chance de ocultar información inconveniente, ya que es esperable que su oponente lo publique. En este caso el paralelismo partidario no resulta un problema para la *accountability*. Del ejemplo anterior surge claramente que los indicadores considerados no co-varían: puede existir un periódico gerenciado por un partido y leído por toda la ciudadanía. La teoría debe reconocer esta posibilidad y asumir que las tres dimensiones son relevantes para comprender el funcionamiento de la relación entre políticos y medios.

Hallin y Mancini incorporan en la comparación de los sistemas mediáticos una variable similar a la de Seymour-Ure, pero la definen como *paralelismo político*. Este concepto es más abarcador que el paralelismo partidario ya que pretende captar el formato y el grado de la expresión del conflicto político, entre los que se incluyen los *cleavages* étnicos, lingüísticos, religiosos y no meramente partidarios<sup>34</sup>. Para estos autores el principal indicador del paralelismo político remite al modo en que la diversidad política se presenta en los contenidos mediáticos, utilizando para ello los conceptos de pluralismo interno y externo. El pluralismo interno consiste en el equilibrio de diversas perspectivas políticas *dentro* de un mismo medio de comunicación, ya sea mediante la inclusión de diversos comunicadores con diferentes filiaciones políticas, como por la utilización de una técnica de información que privilegia lo fáctico por sobre el comentario o la editorial. Por otro lado, el pluralismo externo refiere a la capacidad del sistema mediático de representar *todas* las grandes tendencias políticas *entre* los diferentes medios de comunicación. Así, el pluralismo interno indica bajo paralelismo político y el externo lo contrario.

Para Hallin y Mancini -y aquí la explicación política de la estructura de los medios- el modo en que las sociedades procesan los principales conflictos políticos y distributivos impactan sobre el modo en que se estructuran los sistemas mediáticos. Es más viable que una sociedad igualitaria y sin grandes conflictos distributivos presente un sistema político estable y con baja polarización. Eso posibilita que los medios puedan reflejar internamente en su contenido diversas visiones políticas (bajo paralelismo político).

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, si un país dado tiene dos grandes medios que se corresponden con las dos etnias en conflicto, se puede decir que hay un alto grado de paralelismo político.

En otras palabras, del mismo modo que en estas sociedades los partidos políticos moderan sus posiciones, los medios reflejan la pluralidad internamente para aumentar su audiencia. La pre-condición (para Hallin y Mancini) es que el conflicto político sea moderado, ya que de lo contrario es esperable que un sistema político altamente polarizado se asocie con medios altamente sesgados (alto paralelismo político) que pugnan por privilegiar sus posiciones. Esta dimensión también resulta de gran utilidad a la hora de conocer el comportamiento de los medios de comunicación como agentes. En líneas generales, sistemas mediáticos que presentan un alto paralelismo implican actores mediáticos con intereses políticos bien definidos y diferenciados. Es esperable entonces que en tal escenario la disponibilidad de información política sea alta y resulte más difícil para los políticos ocultar aquella información inconveniente.

También podría argumentarse que un escenario de baja polarización, con medios altamente balanceados en su cobertura noticiosa sea garantía de un flujo libre de información política. Este caso solamente sería plausible si el medio compite por una audiencia rentable y no depende de los ingresos provenientes de los políticos. En cualquier otro caso, la cobertura noticiosa balanceada sería rápidamente sesgada a favor del primer actor dispuesto a superar los ingresos por audiencia.

Vale recordar aquí algo ya señalado en la sección 1, que refiere a la existencia de información política sesgada: cuando los medios no representan, sub-representan o sobre-representan algunas visiones políticas por sobre otras. En este sentido, los medios *“pueden aliarse desproporcionadamente con un grupo particular, resultando en un pluralismo distorsionado (...) donde la continua sub representación de gran parte de los intereses e identidades existentes en la agenda mediática lleva a su marginalización política”*(Voltmer, 2012: 230).

Como se verá en las próximas secciones, no hay ningún escenario que garantice una representación perfecta de los intereses políticos y sociales de todos los ciudadanos. Si lo hubiera, éste incluiría necesariamente un número alto de medios de comunicación con intereses altamente diferenciados.

### 2.3. El rol del Estado y las instituciones

El papel que cumple el Estado y las instituciones que regulan los medios de comunicación conforman una tercera dimensión que se articula tanto en trabajo de Hallin y Mancini como en otras investigaciones (Voltmer 2000, Francisquini y Mendes 2010). Refiere concretamente a la capacidad del proceso político de estructurar el mercado mediático. Sin dudas es la que conceptualmente ofrece menores dificultades para un análisis politológico. Esta dimensión se articula sobre tres elementos: a) regulación de los medios, b) propiedad estatal de medios y c) financiamiento público de medios privados.

El conjunto de estas dimensiones permite tipificar a los sistemas mediáticos en función del grado de intervencionismo estatal. En palabras de Hallin y Mancini, *“en términos amplios, puede distinguirse entre sistemas de medios relativamente liberales, en los que la intervención estatal es limitada y los medios son dejados principalmente a las fuerzas del mercado, y sistemas en los que tradiciones social democráticas o dirigistas se manifiestan en un mayor rol del Estado en la propiedad, financiación y regulación de los medios”* (2004: 44<sup>35</sup>).

Al margen de lo poco novedoso de estas categorías<sup>36</sup>, importa destacar que efectivamente existen variaciones en las instituciones que regulan a los medios a través de los países. También importa reconocer que las tres dimensiones mencionadas, son los principales instrumentos con que pueden contar los políticos para incidir sobre los medios de comunicación. Por ejemplo, es teóricamente previsible que un mercado mediático que dependa fuertemente del financiamiento público esté fuertemente ligado a los políticos que integran el gobierno de turno<sup>37</sup>.

Uno de los mecanismos que pueden utilizar los políticos es la propia asignación del espectro radioeléctrico. Esta potestad reservada al poder estatal puede ser utilizada de forma que beneficie los intereses de los políticos gobernantes (Boas e Hidalgo, 2010). No obstante, no siempre las instituciones son una herramienta de libre disponibilidad para los políticos.

---

<sup>35</sup> Traducción propia, original en inglés.

<sup>36</sup> Véase los tipos de Estado para Esping-Andersen (1993)

<sup>37</sup> Esto a su vez repercutiría en la capacidad de *accountability* que se desarrolló en la primera sección.

Finalmente, los arreglos institucionales a los que el Estado llega cuando hace efectiva su participación en el mercado mediático, con la creación de las radiodifusoras, son explicadas por Hallin y Mancini con el mismo acento estructuralista que en el resto de su obra: países con un conflicto político polarizado como Italia, generarán una radiodifusión oficial fragmentada (una emisora para cada partido o corriente) mientras que países con un bipartidismo o pluralismo moderado logran un modelo inclusivo (al estilo BBC).

En síntesis, la literatura sistémica ha aportado una serie de dimensiones relevantes para el estudio comparado de los medios de comunicación. Concretamente, esta corriente ha sido pionera en problematizar las variaciones entre los sistemas de medios de comunicación. En algunos casos de forma explícita (Baek 2009; Voltmer 2000) y en otros casos implícitamente (Hallin y Mancini 2004) se establece que la capacidad de los medios de influir en la política depende del tipo de sistema mediático en que se encuentre. El problema que este enfoque no resuelve es la endogeneidad analítica: los medios influyen diferente a la política en función de la clase de sistema del que forman parte, pero el sistema mediático también depende de las instituciones que la política formuló. En definitiva, la principal carencia de esta literatura radica en la falta de agencia. El nivel sistémico no permite distinguir entre los diferentes actores ni las dinámicas que ocurren entre éstos. No obstante esto, un análisis de la interacción entre políticos y medios en clave de agencia no puede prescindir de los elementos estructurales e institucionales que esta literatura ha planteado. Estos elementos son el escenario en que los actores ordenan sus preferencias y marcan el horizonte de sus posibilidades.

### 3. El enfoque de la economía política de la relación entre medios y políticos: los actores en primer plano

El interés reciente por aplicar análisis de economía política al estudio de la relación entre medios y políticos ha logrado posicionar a los agentes en el primer plano. Estos análisis logran enfocarse en los intereses de los actores y en los resultados políticos de su interacción. Como se analizó en la primera sección, la información que los medios deciden difundir tiene notorios impactos en el comportamiento electoral, en la agenda política y en la asignación de recursos públicos por parte del gobierno.

Los trabajos aquí revisados comparten el énfasis analítico en la agencia: si bien reconocen los factores institucionales y estructurales que constriñen sus cursos de acción, en los modelos predominan la racionalidad y el interés de los agentes. Vale recordar que a diferencia de los agentes políticos, el análisis sistemático de los medios como actores racionales dentro de la ciencia política ha sido bastante escaso. Por lo tanto, se comenzará revisando algunas nociones aceptadas ampliamente sobre la racionalidad de los políticos, y se dedicará una atención especial a establecer analíticamente los principales elementos del interés y la racionalidad de los agentes mediáticos.

Aquí se asumirá que el interés principal de los políticos en democracia es ganar elecciones (Downs 1992, Besley y Prat 2006). Típicamente, existe un conjunto de políticos que integran el gobierno (*incumbents*) y pretenden mantenerse en él; y existe otro conjunto más o menos disperso de políticos que integra la oposición, que lucha por desplazar al oficialismo para hacerse del gobierno. Para mantener –o conquistar– el gobierno en democracia se necesita obtener la mayor cantidad de votos posible, y en esta tarea los medios de comunicación pueden ayudar (Boas e Hidalgo 2010).<sup>38</sup>

Los medios de comunicación (prensa, radio y TV<sup>39</sup>) se consideran como agentes orientados a obtener un beneficio económico generado a partir de la producción de contenidos y noticias políticamente relevantes (Besley y Prat 2006). Aplicando los términos

---

<sup>38</sup> Recuérdese que la convergencia entre la agenda mediática y la de los políticos favorece al voto de acuerdo a asuntos –*issue voter salience*– (Hayes 2008).

<sup>39</sup> La radio y la TV siguen siendo las principales fuentes de información política en Latinoamérica. Según datos a 2013, 55% de los latinoamericanos nunca accedieron a Internet (Latinobarómetro 2013). En la misma línea Alonso et al. (2013) encuentran que la principal fuente de información para el 76% de los uruguayos es la radio o la TV, y sólo un 17% se informa por Internet principalmente –datos a 2012–.

downsianos, la *función social* de los medios de comunicación es la difusión de información, pero su *interés* es el lucro. Asimismo, es esperable que los medios de comunicación tengan intereses políticos o ideológicos no necesariamente vinculados al lucro económico, y que éstos influyan sobre la decisión de qué información debe hacerse pública. (Downs 1992, Hallin y Mancini 2004, Besley y Prat 2001).

Teniendo en cuenta la importancia de la información que los medios tienen en la toma de decisiones de gobernantes y ciudadanos, Besley y Prat (2006) desarrollaron un modelo formalizado desde la teoría de juegos, que se centra en explicar los mecanismos específicos bajo los cuales los gobernantes pueden “capturar” los medios de comunicación, impidiendo que la información negativa sea difundida<sup>40</sup>. El juego modelado parte de una situación dada (exógena) en la que el gobierno está siendo ocupado por gobernantes *buenos* o *malos*, y los ciudadanos no saben de qué tipo es el gobierno. Un gobierno bueno es definido como aquel que maximiza el bienestar de la ciudadanía mientras que uno malo extrae rentas del Estado provocando desutilidad (*disutility*) a los votantes. Bajo esta simplificación, basta que el gobierno no extraiga rentas (no sea corrupto) para asumir que es bueno. Según este modelo, la única manera en que los ciudadanos pueden distinguir entre ambos tipos de gobierno es a través de la información provista por los medios de comunicación. Cuando los medios descubren y publican un hecho de corrupción, la ciudadanía opta por sustituir al gobierno en las próximas elecciones, seleccionando a su oponente<sup>41</sup>. Si el gobernante inicial es bueno, va de suyo que no habrá corrupción que develar y será reelecto. Como se ve, el modelo asume un voto racional enteramente retrospectivo de selección adversa.

Siguiendo el modelo, un gobierno malo además de extraer rentas hoy pretende extraer rentas en el próximo mandato. Como necesita ser reelegido, debe asegurarse que su comportamiento no se vuelva público a través de los medios. En este modelo, el gobierno puede “capturar” a los medios comprando su silencio y así asegurando la continuidad en el cargo. El pago que haga el gobernante debe igualar o superar los beneficios económicos que los medios obtienen por ingresos relacionados con la audiencia (las subvenciones estatales o publicidad oficial facilitan la captura). Se asume que la audiencia se reparte entre todos los medios que informen sobre alguna acción negativa del gobierno, ya que

---

<sup>40</sup> El modelo excluye la posibilidad de censura legal a los medios de comunicación.

<sup>41</sup> Se desconoce si el oponente es bueno o malo *ex - ante*, por lo que el juego se itera, aunque con una probabilidad de que sea malo ligeramente menor que en  $t_0$  (un partido ya está descartado).

existe avidez de información política y el ciudadano optará por el/los medios que provean señales negativas<sup>42</sup>.

Una señal negativa sólo puede publicarse si algún medio logró descubrir un hecho de corrupción. La capacidad para descubrir eventos de corrupción toma la forma de una probabilidad, que aumenta cuando crecen los recursos invertidos por los medios<sup>43</sup>. Por otro lado, es razonable esperar que un mercado mediático determinado tenga medios de mayor cualificación que otros. Si el gobierno es corrupto, existe una probabilidad de que los medios lo descubran y lo difundan. Cuando un medio descubre corrupción, el modelo asume que el gobernante se entera y comienza la interacción: debe decidir si compra el silencio o no. En la versión simplificada del juego, Besley y Prat establecen que el gobierno debe pagarles a *todos* los medios, la *misma* cantidad, *simultáneamente* (los medios no coordinan entre sí). El cálculo del gobernante pasa por entender si las rentas que piensa extraer en el próximo gobierno son mayores o iguales a la sumatoria de lo que debe pagar para silenciar a los medios y asegurarse ser reelecto. Además, debe agregarse la existencia de un “costo de transacción”, que puede ser entendido como la dificultad de coordinar los pagos, la negociación, los riesgos de ser sometidos a la justicia por sobornar a los medios, o el costo electoral que se sospeche del silenciamiento de los medios.

La captura de los medios se ve facilitada en escenarios donde existe una baja renta potencial por audiencia (hay que pagar poco para igualar lo que ganaría el medio si publicara la noticia y tuviera toda la audiencia); poca cantidad de medios (disminuyen las dificultades de coordinación y son menos a los que pagar el equivalente a la audiencia total); y donde los costos de transacción también son bajos (ej. entornos donde existe también un débil control entre las instituciones del Estado). Contrariamente, las probabilidades de que los medios sean capturados disminuyen cuando aumenta el número de actores mediáticos (pluralidad de medios); cuando los medios están altamente orientados a captar ingresos por parte de grandes audiencias (alto grado de comercialización); y cuando los costos de transacción también son elevados.

---

<sup>42</sup> Los autores, conscientes de la naturaleza ideal de ese supuesto, desarrollan un modelo con un mercado segmentado por consumidores, en el que simplemente se reducen los costos del gobierno para comprar a los medios.

<sup>43</sup> En la contratación de periodistas experimentados, mayores recursos materiales para cubrir hechos, etc.

La formalización que se vino desarrollando aporta un marco conceptual clave para entender el proceso decisonal detrás de la información política. Los medios de comunicación son agentes racionales que deciden cuánto invertir en capacidades, qué noticias hacer públicas, y que interactúan con los políticos para maximizar sus beneficios. En este sentido, es interesante transcribir la hipótesis de Besley y Prat que plantea que “*es más probable que los medios de comunicación privados reciban beneficios [del gobierno] si sus propietarios tienen intereses homogéneos (familias, uniones comerciales, grupos industriales, etc.). La propiedad cruzada de medios con otras actividades también puede ser importante [ya que] pueden recibir transferencias a través de elecciones de política que son favorables con sus intereses no mediáticos*” (Besley y Prat 2006: 724<sup>44</sup>). Como ejemplo, los autores señalan que *Il Corriere della Sera* y *La Stampa* de Italia tuvieron tendencia oficialista durante más de una década, con gobiernos de distinto signo político. Este comportamiento puede explicarse por las políticas aprobadas sistemáticamente en favor de FIAT, principal accionista de dichos diarios. En este ejemplo queda claro que el “pago” para conseguir el favor de los medios puede ser tanto un soborno en efectivo, como una transferencia en política. En resumen, los medios de comunicación tienen intereses racionales, esos intereses están relacionados con la estructura de la propiedad de los mismos<sup>45</sup>, y las decisiones sobre lo que se publica están vinculadas con esos intereses.

La cantidad de agentes en competencia resulta entonces una variable central. Besley y Prat sostienen que un número reducido de medios de comunicación (alta concentración) es más fácil de capturar, *ceteris paribus*, ya que implica menores esfuerzos de coordinación estratégica (que puede leerse como una facilidad para interpretar los intereses de los pocos medios existentes) y también significa menos actores a los que se les debe “dar con el precio justo”. Ahora, ¿puede predecirse cuántos medios integran un mercado determinado? Besley y Prat intentan endogeneizar la variable “número de medios”, asumiendo que un mercado presentará equilibrio cuando el enésimo medio que entre al mercado iguale sus beneficios esperados a 0, o lo que es lo mismo, cuando no haya más beneficios esperados que superen el costo de ingresar al mercado. De este modo un mercado que tenga una gran audiencia potencial y presente bajos costos de ingreso, seguramente esté integrado por un

---

<sup>44</sup> Original en inglés, traducción propia.

<sup>45</sup> Djankov et al. (2003) muestran en un estudio de 97 países, que la propiedad estatal y la propiedad familiar son las formas predominantes en que se estructuran los medios de comunicación.

número mayor de medios y por ende, sea un entorno más favorable a la independencia mediática. Las barreras a la entrada y los altos costos de inversión son los principales elementos que enfrentan los medios de comunicación audiovisual, particularmente la radio y la TV por aire, en comparación con la prensa e Internet (Besley y Prat 2006). Además, el espectro radioeléctrico (incluso bajo la norma digital) es un espacio finito administrado por los Estados.

El modo que los políticos tienen para modificar el mercado mediático es precisamente a través de la política pública, especialmente la política de asignación de frecuencias. Esta herramienta permite modelar la interacción presente y futura con los medios de comunicación. En una investigación conducida por Boas e Hidalgo (2010) sobre la asignación de frecuencias de radios comunitarias en las municipalidades de Brasil hallaron que hay un vínculo estrecho entre las probabilidades de lograr una adjudicación y la cercanía con el gobernante. Utilizando un diseño de experimento natural (diseño de regresión discontinua –RDD) se aproximan al fenómeno de la adjudicación de licencias de radio desde una perspectiva que permite entender la interacción existente entre el medio y el político. Su evidencia muestra que el otorgamiento de frecuencias para radios comunitarias es un privilegio (*spoils of office*) que detentan los gobernantes políticos locales. Más precisamente aquellas solicitudes de licencia para radio comunitaria (que otorga el Ministerio de Comunicaciones) que son avaladas por un gobernante local tienen más chances de ser aprobadas que las que carecen de ello (Boas e Hidalgo 2010). En otras palabras, una radio local tiene más probabilidades de éxito en la consecución de su permiso si es cercana (o dirigida) por un político que ocupa el gobierno local.

Controlar un medio también es clave para los políticos. Según la evidencia presentada por Boas e Hidalgo un político que cuenta con el respaldo de una radio local tiene un aumento estimado del 17% de los votos y su chance de resultar electo es 28 % más alta, comparada con la de candidatos que no recibieron una licencia de radio comunitaria. Ambos fenómenos juntos los llevan a afirmar que *“nuestra estimación causal debería dar sostén a la afirmación que estar en posesión de cargos públicos ayuda a los políticos a ganar control de los medios, y el control de los medios ayuda a los políticos a ganar votos”*( Boas e Hidalgo, 2010: 882<sup>46</sup>). Esta investigación pese a tener una gran validez

---

<sup>46</sup> Traducción propia, original en inglés

interna producto de su diseño, presenta desafíos importantes a la hora de ser generalizada (validez externa). No obstante, al menos desde el punto de vista teórico, parece bastante razonable asumir que las principales características de esa relación se mantendrán: contar con el patrocinio de los gobernantes tiene beneficios directos para los medios, y contar con medios amistosos aumenta las chances electorales de los gobernantes.

Tanto el modelo formal propuesto por Besley y Prat, como la investigación empírica conducida por Boas e Hidalgo, concluyen que los gobernantes tienen incentivos para establecer altas barreras a la entrada en el mercado de medios: la concentración favorece al elenco gobernante. Sin embargo esta idea debe ser revisada. Por un lado no explica porqué recientemente diversos gobiernos latinoamericanos han impulsado políticas tendientes a aumentar el número y la pluralidad de medios. Por otro lado, el análisis centrado en el gobierno (*party in office*) omite los intereses de los partidos opositores. Hay razones para pensar que la oposición política luchará por tener un panorama mediático lo más plural posible, especialmente si no tiene una chance importante de hacerse del gobierno. De este modo, aunque el gobierno pretenda reducir el número de medios, debe conocerse el juego con la oposición. La formalización propuesta por Besley y Prat no incorpora en el análisis al conjunto de los políticos por lo que la discusión final intenta elaborar un modelo que mejore esta falencia.

Volviendo a la propuesta de Besley y Prat, la única extensión que ambos autores realizan sobre modelo inicial para endogeneizar la competencia política, consiste en habilitar medios y electores con preferencias ideológicas. De modo simplificado se asume que: a) hay dos alternativas políticas para ocupar el gobierno (izquierda y derecha); b) hay dos medios de comunicación que prefieren que el gobierno lo ocupe un partido con su mismo signo político; y c) los votantes también son de izquierda y derecha pero obtienen una mayor utilidad de un gobernante que no extraiga rentas, sea cual sea su signo político (Besley y Prat 2001). Además, los votantes se dividen entre aquellos que prefieren consumir un medio de su misma ideología aunque no brinde noticias (leales) y los que prefieren consumir noticias aunque provengan de un medio de otro signo político (desleales). Estos últimos votantes son clave para el efecto de monitoreo de los medios, ya que cuantos más sean los desleales, los medios intentarán generar contenido noticioso aunque tengan que revelar corrupción de un gobernante afín ideológicamente. En este

escenario, el costo (económico) para silenciar a medios que compiten por la audiencia (pese a tener ideología) es mayor que si tuvieran audiencias cautivas. Por ejemplo, si un gobierno de izquierda es corrupto, la audiencia es leal a sus medios, y la mayoría consume el medio de izquierda el costo de captura es muy bajo, ya que al gobierno no le importa que los votantes de derecha se enteren. Por el contrario, si el medio de izquierda tiene que competir con el medio de derecha por la audiencia, la afinidad ideológica no amortiza la potencial pérdida de audiencia, por lo que el gobernante tiene que pagarle<sup>47</sup>.

De lo anterior resulta que la incorporación de la ideología de los agentes en juego (medios y políticos) no predice por sí sola el resultado de su interacción, sino que debe conocerse además las características de la audiencia. Debe señalarse la similitud de este análisis con el concepto *paralelismo político* desarrollado por la literatura sistémica. En un ejercicio analítico, podrían incorporarse las categorías señaladas por Hallin y Mancini (2004) en un modelo formal: bajo paralelismo político es lo mismo que pluralidad interna, lo que vuelve a cada medio individual menos interesado en tener un gobernante con determinada ideología.

A modo de resumen conviene resaltar algunos elementos que deben ser profundizados y que serán objeto de la discusión final. En primer término, debe discutirse el *timing* propuesto en el juego modelado por Besley y Prat (2001, 2006). Según los autores, si un gobierno extrae rentas y es descubierto por los medios puede decidir comprar el silencio de los medios. La posibilidad de “capturar” a los medios está dada fundamentalmente por la cantidad de medios, las rentas potenciales por audiencia (nivel de comercialización), y costos de transacción genéricos (entre los que podemos incluir la ética periodística de los medios). Ahora, no necesariamente la jugada es iniciada por el gobierno. Debe explorarse la posibilidad analítica de que un actor mediático racionalmente orientado, consiga información a efectos de chantajear al gobierno para obtener aún mayores beneficios económicos de los que le reporta el ingreso por audiencia. Más aún, el desarrollo de una práctica de periodismo dedicada a descubrir escándalos también puede ser una opción deliberadamente enfocada por medios interesados por obtener resultados políticos (Pérez-

---

<sup>47</sup> El ejercicio analítico de suponer un gobierno de izquierda, y votantes leales mayoritariamente al medio de derecha es poco plausible, pero de todos modos implica un aumento aún mayor en los costos de captura.

Liñán 2007, Boas 2012). De hecho, aún sin hacerle cambios al modelo original, es razonable esperar que en entornos con baja renta por audiencia (que implica menor cantidad de medios) éstos estén orientados a buscar rentas por parte del gobierno, siendo el chantaje un mecanismo racional.

A priori, la pérdida de utilidad ciudadana en escenarios de “chantaje” o “captura” es la misma. Existe una extracción de rentas inicial por parte del gobernante y hay un pago a los medios (en efectivo o políticas) que acrecienta aún más la pérdida de utilidad de cada ciudadano. Sin embargo, la segunda crítica al modelo es que cuando existe concentración mediática y la jugada la inicia el medio (chantaje) la pérdida de utilidad ciudadana es mayor que cuando el gobernante decide silenciar. El razonamiento es sencillo, el medio concentrador que tiene una audiencia cautiva, tiene poder de mercado y fija el precio de su producto: el silencio. Cualquier gobernante que quiera seguir ganando elecciones va a tener que pagar el precio fijado por el medio por su silencio, y éste es más alto que en un escenario competitivo. A modo de ejemplo, cuando el gobierno uruguayo decide que la televisión por cable metropolitana será explotada únicamente por los operadores de los tres principales canales de TV que operan como cartel, disminuye la utilidad de los ciudadanos consumidores a través de precios de servicio superiores al de libre competencia. En palabras de Boas, en *“los mercados oligopólicos [...] los propietarios de los medios pueden matizar de acuerdo a los deseos de los políticos sin el miedo de perder lectores, escuchas o televidentes”* (2012: 3<sup>48</sup>). Además, es razonable suponer que tras esa decisión política que benefició a esos medios, los políticos involucrados recibieron algún trato preferencial ya sea a través de silenciamiento o visibilidad electoral<sup>49</sup>.

Vale recordar que en cualquier caso, el escenario óptimo para un gobierno es no ser descubierto en un acto de corrupción. Cuando es corrupto y lo descubren, puede silenciar a los medios. Si lo logra el resultado es: a) ganan los medios de comunicación (que obtienen un pago); b) gana el gobierno (que logra ser reelecto); y c) pierde la ciudadanía a través de

---

<sup>48</sup> Traducción propia, original en inglés.

<sup>49</sup> Este análisis se retomará al final de la discusión final.

la extracción de rentas inicial y la incapacidad de sustituir la mala conducta (porque no la descubren)<sup>50</sup>.

El aporte de estos modelos consiste la provisión de una estructura teórica sólida que permite el análisis de los intereses de los agentes involucrados en la decisión de la información política. La propuesta de Besley y Prat (2001, 2006) muestra que la pluralidad mediática es un elemento crucial para aumentar las chances de un libre flujo de información. Asimismo, problematiza la propiedad de los medios logrando conectar el interés del agente con la estructura de la propiedad: los dueños de los medios son quienes tienen en última instancia el poder para decidir lo que se publica. Finalmente, si bien el interés principal está marcado por el “silenciamiento”, sienta las bases para un análisis que entienda la interacción entre políticos y medios con un enfoque ampliado.

---

<sup>50</sup> Debe recordarse que el modelo original planteaba que los votantes optan mediante un modelo de selección adversa y retrospectiva. Aunque el modelo ofreciera más complejidades (p.ej. un electorado estable en términos de identidad partidaria) sigue siendo razonable esperar que la complicidad de los medios aumente las chances de reelección del gobernante.

#### **4. Discusión final: Políticos y medios en interacción**

En la primera sección de este trabajo se discutió la literatura que analiza los factores que explican el impacto de los medios de comunicación en el proceso político. Así, se resumieron tres corrientes de investigación que sostienen que los medios afectan: a) la agenda pública cuando logran enfocar la atención de políticos y ciudadanos sobre determinados asuntos; b) el comportamiento electoral de los ciudadanos, ya sea motivando un cambio en su decisión de voto o (des)estimulando la participación en los comicios; y c) la asignación de bienes públicos porque los políticos destinan más esfuerzos y recursos públicos donde se concentra la información que permite controlarlos y removerlos (*accountability*).

Los tres mecanismos asumen que los medios son el principal vehículo a través del cual los ciudadanos obtienen la información con la que toman decisiones (Corneo 2006, Besley y Prat 2006, Prat y Strömberg 2011, Baek 2009). Sin embargo, la capacidad explicativa de esa literatura encuentra un límite: en algunos contextos esos impactos son muy marcados, mientras que en otros casi nulos. ¿Qué explica esa variación?

La literatura sistémica, que se presentó en la segunda sección, asume que la variación en las características de los sistemas mediáticos -el conjunto de medios de un país- es un elemento fundamental para comprender los impactos diferenciales de los medios sobre la política de cada país. Así por ejemplo, mientras existen naciones que se caracterizan por tener sistemas mediáticos polarizados y audiencias fragmentadas y leales a cada medio; otras poseen un conjunto de medios ideológicamente más balanceados, enfocados en competir por audiencias masivas y volátiles. La incorporación de dichas variables permite conocer mejor el tipo de impacto que tendrá cada medio según su contexto.

Asimismo, los aportes institucionalistas (Hallin y Mancini 2004, Voltmer 2000 y 2012) presentes en la literatura sistémica también contribuyen para entender hasta qué punto el accionar de los políticos puede modelar el sistema mediático. En manos de los políticos están las instituciones que prevén los mecanismos de asignación de frecuencias (que son bienes públicos escasos); los criterios y reglas para la asignación de recursos públicos para financiar los medios; y la institucionalidad estatal como actor mediático (la radiodifusión pública).

No obstante, en cualquiera de los enfoques señalados la ausencia analítica es la misma: los agentes. En el primer caso, esa información tan importante para los resultados políticos se genera en el vacío: no hay decisión sobre qué, cómo y cuándo, por ejemplo, se hace pública una información negativa sobre el gobierno. Menos aún existe la posibilidad de entender que esa información pueda resultar de un proceso interactivo.

En el segundo caso, los actores se pierden en la agregación del nivel sistémico: sabemos cómo funciona el *promedio* y la *sumatoria* de los medios, y si un entorno favorece el flujo de información y la pluralidad de visiones. Pero nuevamente desconocemos cómo se vuelve pública una información concreta que puede afectar los intereses de políticos y ciudadanos.

Ante esto, en la tercera sección se desarrollaron una serie de aportes que desde la economía política profundizaron la relación entre políticos y medios como agentes. La idea para concentrarse en agencia es simple: como la información que los medios transmiten es tan valiosa para los resultados políticos, medios y políticos interactúan – negocian- para difundir o no difundir ciertas informaciones. Por un lado, un modelo de este tipo requiere crear analíticamente actores racionales unificados. En segundo término, debe prefiar sus intereses e incorporar el contexto institucional y estructural.

Para el caso de los políticos en democracia, el interés es bastante claro: ganar elecciones. En cuanto a los medios, conocer sus intereses es un tanto más complejo. De cualquier manera y a los efectos de un *modelo* la literatura discutida señala que: a) la mayoría de los medios son empresas y las empresas buscan el lucro; b) los propietarios de los medios de comunicación tienen además preferencias específicas sobre política; c) los contenidos que un medio difunde están estrechamente vinculados con la decisión de sus propietarios y d) todos los medios bajo la misma propiedad tendrán un contenido convergente –multimedios- (Djankov et al. 2003, Besley y Prat 2006, Corneo 2006, Boas e Hidalgo 2010).

De lo anterior surge en primer término que no es razonable que un medio difunda información contra sus propios intereses sean del tipo que sean. En segundo término que las noticias que difunde serán aquellas que le reporten alguna clase de beneficio. Un escenario óptimo para un medio X sería divulgar un escándalo que involucre a un político Z con

preferencias políticas opuestas: los escándalos suelen ser rentables en audiencia y además desembocaría en la remoción del político en cuestión<sup>51</sup>.

Desde el punto de vista de un político Z, la situación óptima es que los medios X...N le sean afines y aquiescentes, y así continuar en el cargo (si lo tiene) o resultar electo<sup>52</sup>. Como esta situación es ideal (y poco plausible en democracia), en general sucede que existe una negociación entre el político y los medios para silenciar un hecho inconveniente (Besley y Prat 2006) o para difundir noticias que le sean beneficiosas (Hayes 2008).

Los medios también tienen intereses que solo los políticos pueden satisfacer: la financiación estatal, la decisión política áreas de interés específico para cada empresa<sup>53</sup>, los marcos regulatorios, etc. Ahora bien, el modelo de Besley y Prat no profundiza en algunos aspectos cruciales: a) la pluralidad de políticos en disputa; b) el interés político de los medios y c) la concentración de la propiedad mediática.

Sobre los puntos a) y b) el modelo propuesto por estos economistas no le otorga la suficiente importancia al entorno estructural, extensamente desarrollado por autores como Hallin y Mancini (2004). Concretamente, un modelo de este tipo debería incorporar la variable paralelismo político, que indica tanto la intensidad de la *polarización política* (que se traduce en el aumento de costos para silenciar a los medios opositores) como el número de opciones políticas en disputa.

A modo de ejemplo, supongamos que hay dos partidos ideológicamente muy diferenciados y dos medios que responden a esos partidos. Es difícil esperar que el partido gobernante logre silenciar con sobornos al medio opositor, si éste posee información que lograra removerlo del cargo. Tampoco es viable que el gobierno acalle al medio con una transacción en política, ya que el beneficio esperado del medio en el próximo gobierno será (por definición) siempre mayor que el beneficio de una transacción parcial actual.

En términos analíticos, una solución sencilla es incorporar el beneficio esperado por un medio X con un gobierno afín en el próximo mandato. Esto equivale a reconocer la

---

<sup>51</sup> Un desarrollo del rol de los escándalos mediáticos y la caída de presidentes se encuentra en Pérez Liñán (2007).

<sup>52</sup> Aquí se comparte la premisa de Besley y Prat (2006): dada una distribución de los votos determinada, la información que los medios proveen es la única manera de conocer si un gobernante es bueno o malo, prefiriendo siempre bueno sobre malo ya que aumenta la utilidad del votante.

<sup>53</sup> Ya se mencionó el ejemplo de la FIAT en Italia (Besley y Prat 2006). Algunos sostienen que el conflicto entre el Grupo Clarín y el gobierno argentino se desató por la política agropecuaria (las retenciones a la exportación), lesiva de los intereses del grupo propietario de Clarín (Mochkofsky 2011).

posibilidad de un pago anticipado por parte de los políticos que en ese momento no están en el gobierno, pero que integra el cálculo estratégico del medio.

En este ejemplo que considera solamente cuatro actores (dos medios y dos partidos) se observa una sutil falla en la propuesta de Besley y Prat: un número reducido de medios disminuía originalmente los costos de la captura mediática, vía disminución de los costos de transacción y coordinación estratégica. Como se ve en el ejemplo anterior, si hay pocos medios (2) pero están fuertemente identificados ideológicamente, los costos de captura son crecientes. Este punto será retomado en breve.

Con la incorporación analítica de (al menos) otro partido además del gobierno se pueden desprender dos conclusiones: si varios políticos participan en el juego de la “negociación de las noticias” aumenta (por sobre el modelo original) el costo de silenciar a los medios por parte del gobierno<sup>54</sup>. En segundo lugar, cuando los medios tienen intereses políticos definidos y contradictorios entre sí, crece la posibilidad de que exista diversidad de contenidos disponibles y se garantice un libre flujo de información: el gobierno no logra comprar a los medios opositores.

No obstante, debe cuestionarse cuál es el umbral máximo esperable –en términos estrictamente teóricos- por sobre el cual la intensidad ideológica de los medios genere desinformación ciudadana. En el modelo, la información que los medios deciden comunicar es veraz, lo que implica que debe ser conseguida.<sup>55</sup> Usualmente la calidad de esa información depende del nivel de cercanía y *confianza* que existe con la élite política (Mc Cargo 2012). Si un medio es altamente partidario, no es viable para un medio opositor conseguir información valiosa de parte de los políticos gobernantes. En este escenario, pueden ocurrir tres cosas: a) el medio opositor inventa noticias y sigue vendiendo; b) se mantiene en su oposición, no consigue información, bajan sus ventas y tiene que cerrar; o c) modera su oposición y empieza a cooperar con algunos actores políticos clave del gobierno que suministren información valiosa a cambio de una cobertura noticiosa favorable. Si bien un escenario donde los medios tienen preferencias políticas marcadas (alto paralelismo) y existe alternancia de partidos alta favorece el control de los políticos y

---

<sup>54</sup> Si hay pocos medios, que no están polarizados ideológicamente (tienen pluralidad interna) significa que compiten por grandes audiencias flexibles. Allí el costo del silenciamiento es alto por la audiencia, pero disminuyen los costos de transacción por la reducción del número de jugadores.

<sup>55</sup> Continuamos asumiendo que la información es veraz.

el libre flujo de información, es esperable que existan algunas instancias de cooperación entre los medios opositores y el gobierno de turno. No es racional para los medios opositores desatar una guerra ideológica y además divulgar todos los actos de corrupción *a menos* que sepa que va a mantener sus fuentes de información y que tenga una audiencia redituable. De modo contrario, los medios opositores perderían totalmente el acceso a las fuentes de información y financiación gubernamentales. En un régimen democrático donde, por definición hay alternancia en el poder, los medios pueden efectivamente mantener intereses puntuales contrapuestos, pero no es racionalmente esperable que se mantengan absolutamente contrarios a un determinado gobierno, ya que durante ese lapso no podrían publicar noticias veraces de alto impacto (que suelen provenir de los actores vinculados al gobierno)<sup>56</sup>. También es esperable que en contextos políticos en los que el gobierno electo tiene mayores potestades para adjudicar y re-adjudicar las frecuencias, los medios opositores moderen lo que publican: existe una suerte de auto-censura que proviene de la amenaza de quitar las frecuencias asignadas.

Por otro lado, anteriormente se planteó que Besley y Prat (2001, 2006) no dan particular relevancia al problema de la concentración de la propiedad mediática, concluyendo que las posibilidades de captura mediática por parte del gobierno crecen a medida que disminuye la cantidad de medios. Llevando su argumento al extremo, si en determinado contexto existiera un único medio a través del cual se informara la ciudadanía, las chances de captura por parte del gobernante serían muy grandes. Este es un típico caso de ultra-concentración mediática. La pregunta es: ¿la concentración mediática favorece la captura? Para Besley y Prat sí. Sin embargo, como se adelantó al final de la sección previa, la concentración mediática privada en realidad aumenta los costos del gobierno por lograr el silencio de los medios.

La principal discrepancia con el modelo de Besley y Prat es que no logran internalizar completamente el conjunto de intereses del agente mediático. Estos autores pretenden que el principal interés de un medio de comunicación como empresa es el lucro. En ese sentido,

---

<sup>56</sup> Esta moderación de la polarización y los intereses políticos del medio mediante una explicación como agente racional, también concuerda con las observaciones realizadas por Mc Cargo (2012) acerca del pluralismo interno (característica del sistema mediático) exhibido por los medios tailandeses. Dada la inestabilidad política del país y los constantes golpes militares, para que un medio de comunicación sea una empresa viable tiene que incluir internamente todas las posiciones políticas posibles. Esta característica es perfectamente ajustada a una estrategia de supervivencia en la que el actor mediático tiene la capacidad de acercarse al gobernante, sea cual sea su posición política.

asumen que para conseguir audiencia (o sobornos del gobierno) necesitan difundir información. La competencia por la audiencia es la única garantía de que la información se haga pública. El problema es que cuando un agente mediático es monopolístico o cuasi monopolístico, su ingreso está asegurado: la audiencia es cautiva del medio concentrador (que bien puede ser un conglomerado multimedio). En tal caso, este medio bien podría no emitir ninguna información política y dedicarse a cualquier otro tipo de contenido. Pero eso sería esencialmente irracional considerando que puede conseguir mayores ingresos u obtener políticas mediante el chantaje al gobierno (o a cualquier político que pueda incidir en una decisión de interés). Asumir que estos medios van a utilizar la información política que monopolizan para maximizar toda clase de intereses es el primer paso para entender porqué es más costoso para un político este escenario. El precio del silencio ya no iguala al valor de la audiencia en un libre mercado: el precio es el que fija el medio que monopoliza la audiencia (que es una típica prerrogativa del monopolista). Naturalmente, el gobierno (u otro político) podrá optar por no pagar, pero la concentración mediática sólo deriva en un aumento de costos para la clase política. En este escenario, también es claro que la utilidad de la ciudadanía decrece: además de perder la capacidad de remover a un gobernante por falta de información, pierde utilidad a través de la asignación de recursos públicos destinados a satisfacer el interés particular del medio concentrador.

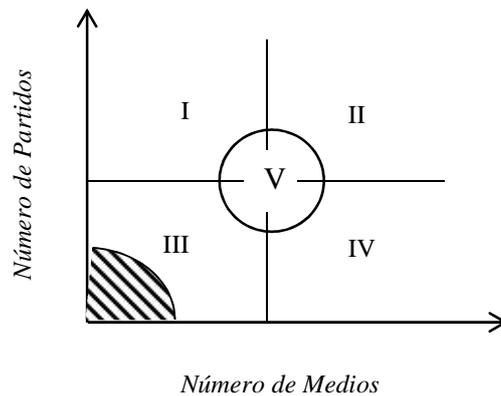
Por otro lado, cada intento por cambiar el *statu quo* en dirección hacia la disolución de la posición dominante del medio concentrador (mediante nuevas instituciones) será fuertemente resistido y las chances de éxito de la política serán pocas. Por ejemplo, en la formulación de las nuevas instituciones que regulan la actual transición tecnológica (digitalización) o la reasignación de ondas, se suele observar que los medios con mayor poder de mercado consolidan su posición dominante previa.

El siguiente cuadro pretende simplificar la interacción esperada entre medios y políticos focalizándose en la variable numérica. Estas variables de ningún modo configuran indicadores operativos para el análisis empírico, sino que se utilizan para orientar el razonamiento<sup>57</sup>. A partir de esta simplificación se ensayan algunas hipótesis y preguntas a ser profundizadas en futuros trabajos.

---

<sup>57</sup> No se pretende generar aquí un indicador del tipo “Número Efectivo de Medios” que pondere la cantidad de medios sobre su audiencia real.

**Gráfico 1. Escenarios de interacción según número de medios y partidos**



En el cuadrante I se encuentra la situación que se venía desarrollando. Existe un número pequeño y concentrado de medios y varios actores políticos en competencia. Claramente es el caso de muchos países de América Latina, donde la estrategia del gobernante consiste en mantener una relación amigable con los conglomerados mediáticos para asegurar su continuidad. En estos casos la utilidad ciudadana y la *accountability* es reducida. Mientras que, por un lado la institucionalización y la coordinación de los políticos es baja, por otro lado, la volatilidad electoral es alta, existe una fuerte fragmentación y la coordinación al interior de la clase política es baja (Mainwaring y Scully 1995). Este escenario vuelve a los medios de comunicación un factor fundamental en la movilización de electores y coloca a los medios concentrados en una situación de privilegio en la negociación con los políticos. Así, es esperable que consiga mantener sus intereses con un gobierno ocupado por cualquier fracción política.

Es interesante señalar lo coherente que resulta este modelo para el caso brasileño, donde el multimedio O Globo concentra la mayor parte de la audiencia a nivel nacional (Boas 2012). Mientras que durante los años noventa la cercanía de O Globo con Collor de Melo fue un factor decisivo en la elección (Boas 2005), una nueva ley electoral posibilitó la equidad de acceso a los medios para todos los candidatos (cuota pantalla). Ese resultado,

tan difícil de obtener en otros países como Uruguay, debe considerarse en el contexto de un mercado comercial masivo: los ingresos por audiencia en Brasil son muy altos. Por tanto, no tuvo sentido para O Globo bloquear esta iniciativa que significaba una pérdida marginal de ingresos derivados de la publicidad electoral. Sin embargo, es esperable que el verdadero interés del conglomerado sea mantener su posición dominante en el mercado de medios, y concentrar sus presiones *durante* el período de gobierno. Dicho de otro modo, mantener la posición dominante es el principal interés y lo que garantiza a O Globo poder influir cualquier gobierno, sea del signo político que sea. Esta razón permite explicar que no tiene *necesariamente* que desarrollar un activismo en favor de un candidato particular.

Hacia el espacio central “V”, se encuentra tanto un pluralismo moderado de medios, por ejemplo un oligopolio, y un pluralismo político moderado. En escenarios como este, es razonable esperar una combinación de competencia y cooperación, tanto intra-medios e intra-políticos como entre los políticos y los medios. El caso uruguayo puede ser una buena ilustración de ello, donde los medios de comunicación cumplen una función de *accountability* limitada, ya que para mantener su posición de privilegio oligopólico negocian sistemáticamente con los gobiernos de turno. De hecho, el resorte fundamental que tienen los políticos uruguayos es la “precariedad” de los contratos de adjudicación de ondas. Si se concibe que las tres principales emisoras televisivas mantuvieron sus frecuencias pese a la revocabilidad unilateral de los contratos<sup>58</sup>, es razonable suponer que han mantenido un nivel de cooperación mínimo indispensable con todos los gobiernos (incluido el período dictatorial)<sup>59</sup>. En un análisis comparativo de los casos de escándalos políticos latinoamericanos divulgados por la prensa entre 1983 y 1993, Uruguay es uno de los pocos países que no presenta ningún caso (Pérez-Liñán 2007<sup>60</sup>). Esto puede indicar tanto una clase política menos corrupta, como medios menos dispuestos a divulgar información sobre corrupción.

El espacio II es un escenario donde la pluralidad de actores políticos y mediáticos es alta. La plausibilidad de un escenario de este tipo es relativamente limitada. Considerando que los medios masivos como la TV y la radio tienen fuertes barreras a la entrada, junto a la

---

<sup>58</sup> De acuerdo a la ley vigente hasta 2013

<sup>59</sup> Para un relato de las negociaciones entre los propietarios de medios y el gobierno en Uruguay véase “La vida te da sorpresas” Guntín, José Luis (2010)

<sup>60</sup> Según datos del Foreign Broadcast Information Service (FBIS, CIA), dependiente del gobierno estadounidense.

tendencia global hacia la concentración en grandes conglomerados mediáticos<sup>61</sup>, hacen de éste un escenario improbable en la actualidad. De cualquier manera, una posibilidad paradójica de una situación de este tipo consiste en que un muy elevado número de medios puede hacer que pierda sentido su función social. Los medios sirven para ordenar y “abaratar” el acceso a la información, si hay demasiados medios con contenidos divergentes hay dos opciones: a) que el ciudadano consuma siempre los mismos medios; o b) que el costo de adquirir y comparar diferente información sea demasiado alto y por ende redunde en una virtual desinformación ciudadana. En cualquiera de los casos, la diversidad extrema no parece garantizar un flujo de información que habilite a los ciudadanos a tomar decisiones con mejor información.

El ángulo inferior izquierdo responde claramente a un entorno no democrático, por lo que no me extenderé en él. Allí tiende a publicarse un sólo medio y un único partido tiene chances reales de ocupar el gobierno, por lo que no existe la posibilidad de reemplazar a los gobernantes<sup>62</sup>.

El cuadrante IV presenta un escenario en el cual si bien el pluralismo político es limitado (eventualmente un bipartidismo), existe un grupo muy extenso de medios de comunicación. Esta situación puede representar los casos de países como Estados Unidos o Gran Bretaña, caracterizados por una alta alternancia en el poder de pocos partidos, y un conjunto de medios dedicados a competir por la audiencia. La cantidad de medios superior a las opciones políticas puede significar dos cosas: a) que los medios al competir por audiencias masivas presenten la pluralidad política internamente (pluralismo interno) o b) que muchos medios compitan por audiencias grandes, pero ideológicamente diferenciadas. Esto a priori, no puede establecerse desde el modelo. En cualquier caso el costo del silenciamiento de los medios es alto porque a) el gobierno siempre tiene que equiparar el nivel de renta generado por audiencias grandes; b) la cantidad de medios que compiten por vender su información a la audiencia eleva los costos de transacción; y/o c) como varios medios comparten preferencias políticas, la competencia entre ellos se produce por el suministro de información veraz.

---

<sup>61</sup> Por múltiples razones que exceden el objetivo aquí planteado.

<sup>62</sup> Sobre la apertura del sistema mediático y sus efectos en contextos no democráticos véase el análisis del caso de China por Stockmann (2014).

El cuadrante III presenta pocos medios y pocos partidos. Sin conocer otras variables, como el paralelismo político, sería difícil establecer si se trata de un escenario en el que los votantes se informan a través de todos los pocos medios existentes, o si se trata de un escenario de alta polarización entre los partidos, los medios y los votantes. En esta última posibilidad, es interesante reflexionar sobre el caso argentino a partir del 2008 cuando se desató una “guerra mediática” entre el grupo Clarín y el gobierno de Cristina Kirchner<sup>63</sup>. Lejos de existir una situación de concentración monopólica, Argentina presenta una división clara entre medios amigos y enemigos del gobierno, que tienen un correlato en las expresiones políticas de la competencia electoral. Argentina presenta un duopolio fuertemente polarizado: quienes están a favor del gobierno se informan sólo a través de medios oficialistas y viceversa. Cabe preguntarse si en tal escenario los votantes reciben toda la de información que el medio opositor difunde. Todo indicaría que sucede como en el modelo en que Besley y Prat segmentan por ideología: audiencias mayoritariamente leales a un medio no se informan sobre los hechos que difunde el medio opositor. En tal caso, es esperable que la rendición de cuentas por parte del gobernante se vea reducida.

En conclusión, el principal objetivo de este trabajo consistió en intentar una articulación teórica que permita comprender la importancia de los modelos de agencia para explicar los flujos de la información política vitales en el proceso democrático. La revisión de la teoría sistémica permitió entender que estos agentes están constreñidos tanto estructural como institucionalmente y que las instituciones son un resorte de los políticos para modelar el sistema mediático. Las teorías sobre los impactos mediáticos dejan claro que los medios de comunicación logran influir en los resultados políticos, lo que hace comprensible que persigan sus intereses propios y que los políticos busquen su complicidad.

La literatura de economía política que se discutió logra proveer un marco analítico que además de acentuar el rol de los agentes, posibilita comprender de un modo más dinámico la interacción entre políticos y medios. Sin embargo, todavía está vigente el desafío de desarrollar un herramental analítico que permita aplicar empíricamente esos modelos. Por

---

<sup>63</sup> La posibilidad de un enfrentamiento directo con el gobierno (y sus fuentes de financiación) sólo es económicamente viable si existe un mercado de audiencia lo suficientemente grande para que resulte rentable la publicidad privada y las rentas por abonos y ventas.

ejemplo, aquí se asumió que la concentración mediática es un fenómeno que altera algunas nociones previamente formalizadas, particularmente que disminuye el flujo de información hacia los ciudadanos y que eso repercute en la toma de decisiones. Además se postuló que los costos en que incurren los políticos es mayor cuando los medios están concentrados que dispersos. También se planteó hipotéticamente que la ideología es una variable que no explica variación en el comportamiento de los medios concentrados ya que ellos buscan maximizar sus intereses en cualquier contexto político. Estas premisas son un buen punto de partida para intentar aplicar un modelo empírico que explique la interacción entre medios y políticos en el contexto latinoamericano contemporáneo. Considerando que la transformación tecnológica está forzando a los Estados a crear nuevas instituciones, es un escenario óptimo para analizar a los agentes en interacción.

## Bibliografía

- Albuquerque, Alfonso de (2012) "On Models and Margins: Comparative Media Models Viewed from a Brazilian Perspective" en Hallin, Daniel y Paolo Mancini (eds.) *Comparing Media Systems: Beyond the Western World*. New York: Cambridge University Press.
- Alonso, Eduardo et al. (2013) *La ciudadanía y su relación con los servicios televisivos y cambios tecnológicos*. Montevideo: PRODIC/ ICP/ DINATEL-MIEM.
- Andina-Díaz, Ascensión (2007) "Reinforcement vs. change: The political influence of the media" *Public Choice*, April 2007, Volume 131, Issue 1-2, pp. 65-81.
- Baek, Mijeong (2009) "A Comparative Analysis of Political Communication Systems and Voter Turnout" *American Journal of Political Science*, Vol. 53, No. 2 (Apr., 2009), pp. 376-393.
- Baker, Edwin C. (2006) *Media Concentration and Democracy: Why Ownership Matters*. New York: Cambridge University Press.
- Beck, Paul A. et al. (2002) "The Social Calculus of Voting: Interpersonal, Media, and Organizational Influences on Presidential Choices." *American Political Science Review* 96(1): 57-73.
- Behr, Roy L. y Shanto Iyengar (1985) "Television News, Real-World Cues, and Changes in the Public Agenda". *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 49, No. 1 (Spring), pp. 38-57. Oxford University Press.
- Bennet, Lance W., Shanto Iyengar (2008) "A New Era of Minimal Effects? The Changing Foundations of Political Communication". *Journal of Communication* Dec. 2008. Vol. 58, Issue 4, pp. 707-731.
- Besley, Timothy y Andrea Prat (2001) "Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability". Unpublished Working Paper, Department of Economics and STICERD, London School of Economics and Political Science. Disponible solicitando a los autores: t.besley@lse.ac.uk , ap3116@columbia.edu .
- Besley, Timothy y Robin Burgess (2002) "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India" *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.117, N° 4 (Nov.) pp. 1415-1451. Oxford University Press.

- Besley, Timothy y Andrea Prat (2006) “Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability” *The American Economic Review*. Vol. 96, No. 3 (Jun), pp. 720-736, Ed. American Economic Association.
- Blumler, Jay G. y Michael Gurevitch (1995) “Towards a Comparative Framework for Political Communication Research” en Blumler y Gurevitch (eds.) *The Crisis of Public Communication*. Londres: Routledge.
- Blumler, Jay G. y Michael Gurevitch (2004) “State of the Art of Comparative Political Communication Research: Poised for Maturity” en Esser, Frank y Barbara Pfestch (eds.) 2004 *Comparing Political Communication: Theories, Cases and Challenges*. New York: Cambridge University Press.
- Boas, Taylor C. (2005) “Television and Neopopulism in Latin America: Media Effects in Brazil and Peru” *Latin American Research Review*, Vol. 40, No. 2, June 2005 pp. 27-49.
- Boas, Taylor C. (2012) “Mass Media and Politics in Latin America”, preparado para incluirse en Jorge I. Domínguez and Michael Shifter, (eds.) *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 4<sup>th</sup> Ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, disponible en: [http://people.bu.edu/tboas/media\\_LA.pdf](http://people.bu.edu/tboas/media_LA.pdf) [acceso 08/02/2014].
- Boas, Taylor C. y Daniel Hidalgo (2010) “Controlling the Airwaves: Incumbency advantage and Community Radio in Brazil” *American Journal of Political Science* Vol. 55, no. 4 (October 2011) pp. 868-884.
- Brandenburg, Heinz (2002). “Who follows whom? The impact of parties on media agenda formation in the 1997 British general elections campaign” *The Harvard International Journal of Press and Politics*, Summer 2002, N° 7, pp. 34–54.
- Cardarello, Antonio y Gustavo de Armas (2011) “El comportamiento electoral de los uruguayos en octubre de 2010. Haciendo la autopsia de votantes ‘fieles’, ‘conversos’ e ‘indecisos’”. En Buquet, Daniel y Niki Johnson (coords.) *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo.

- Corneo, Giacomo (2006) "Media capture in a democracy: The role of wealth concentration" *Journal of Public Economics*. Vol 90, Issue 1-2, (Jan. 2006), pp. 37-58. Ed. Elsevier.
- D'Adamo, Orlando, Flavia Freidenberg y Virginia García Beaudoux (2000) "Medios de Comunicación de Masas y Establecimiento de la Agenda: Un estudio empírico en Argentina" en *América Latina Hoy* N° 25 (Ago. 2000) 57-66. Disponible en: [http://campus.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/2659/2700](http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/2659/2700) [acceso 26/03/2012].
- Dahl, Robert (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry (2000): "El final de la tercera ola y el futuro global de la democracia". En López, Ernesto y Scott Mainwaring (comps.) *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones* Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Dilliplane, Susanna (2014) "Activation, Conversion, or Reinforcement? The Impact of Partisan News Exposure on Vote Choice" *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No. 1, January 2014, Pp. 79–94.
- Djankov, Simeon C. McLiesh, T. Nenova y A. Shleifer (2003) "Who Owns the Media?" *Journal of Law and Economics*, Vol. 46, No. 2 (October 2003), pp. 341-382. The University of Chicago Press.
- Downs, Anthony (1992) "Teoría Económica de la Acción Política en una Democracia". En Batlle, Albert (ed.) *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel. [versión original 1957].
- Edwards III, George C. and B. Dan Wood (1999) "Who influences whom? The president, Congress and the Media" *The American Political Science Review*, Vol.93 N° 2 (Jun., 1999), pp 327-344.
- Esping-Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Francisquini, Renato y Marta Mendes da Rocha (2010) *Mídia e Democracia nos países do cono sul: Uma análise das regras na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai*. Paper presentado en el VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de

Ciência Política Recife. Disponível em:  
[http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/12\\_7\\_2010\\_21\\_9\\_44.pdf](http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/12_7_2010_21_9_44.pdf)  
[acceso 27/02/13].

- Freedman, P., M. Franz y K. Goldstein (2004) “Campaign Advertising and Democratic Citizenship”. *American Journal of Political Science* Vol. 48, Issue 4, pages 723–741, Oct. 2004.
- Gentzkow, Matthew (2006) “Television and Voter Turnout”. *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 121 N° 3 (Aug) pp. 931- 972. Oxford University Press.
- Goldman, Seth K. and Diana C. Mutz (2011) “The Friendly Media Phenomenon: A Cross-National Analysis of Cross-Cutting Exposure”. *Political Communication*, 2011, vol. 28:1, pgs. 42- 66.
- Gunther, Richard and Anthony Mughan (2000) “The Media in democratic and nondemocratic regimes: A multilevel perspective” en Gunther, R. y A. Mughan (eds.) *Democracy and the Media: a comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guntín, José Luis (2010) *La vida te da sorpresas*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Graber, Doris (2003) “Media and Democracy: Beyond Myths and Stereotypes” *Annual Review of Political Science* 2003:6 139-160.
- Green-Pedersen, Christoffer y Rune Stubager (2010) “The political conditionality of mass media influence: When do parties follow mass media attention?” *British Journal of Political Science*, Vol. 40, Issue 3, July 2010, pp 663-677. Cambridge University Press.
- Hallin, Daniel C. and Paolo Mancini (2004) *Comparing Media Systems: Three models of media and politics*. New York: Cambridge University Press.
- Hayes, Danny (2008) “Does the messenger matter? Candidate-media agenda convergence and its effects on voter issue salience”. *Political Research Quarterly*, Vol. 61, N° 1 (Mar. 2008) pp.134-146.
- Helms, Ludger (2008) “Governing in the Media Age: the impact of the Mass Media on executive leadership in contemporary democracies”. *Government and Opposition* Vol. 43, N° 1, pp 26-54.
- Huntington, Samuel (1995) *La tercera ola* Buenos Aires: Paidós.

- Kinder, Donald (1998) "Communication and Opinion" *Annual Review of Political Science*. June 1998 Vol.: 1 pp. 167-197.
- Kitzberger, Phillip (2012) "The Media Politics of Latin America's Leftist Governments". *Journal of Politics in Latin America* Vol.4, N°3 pp. 123-139.
- Latinobarómetro, Corporación (2013) *Informe 2013*. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp> [acceso 22/ 8/ 14].
- Lijphart, Arend (1987) *Las Democracias Contemporáneas: un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.) (1995). *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Manin, Bernard (1997) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- McCargo, Duncan (2012) "Partisan Polyvalence: Characterizing the political role of asian media" en Hallin, Daniel y Paolo Mancini (eds.) *Comparing Media Systems: Beyond the Western World*. New York: Cambridge University Press.
- McCombs, M y D. Shaw (1972) "The agenda-setting function of Mass Media". *The Public Opinion Quarterly*. Vol 36 N° 2, (Summer 1972) pp. 176-187, Oxford University Press.
- Mochkofsky, Graciela (2011) *Pecado original. Clarín, los Kirchner y la lucha por el poder*. Buenos Aires: Planeta.
- Mutz, Diana y Paul S. Martin (2001) "Facilitating Communication across Lines of Political Difference: The Role of Mass Media". *American Political Science Review* Vol. 95 N° 1 Marzo, 2001.
- Newton, Kenneth (1999) "Mass Media effects: Mobilization or Media Malaise". *British Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 4 (Oct., 1999), pp. 577-599. Cambridge University Press.
- Norris, Pippa (2004) "A virtuous circle? The impact of political communications in Post-Industrial Democracies" preparado para ser incluido en el *Political Science Association (UK) Yearbook*. Disponible en: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/PSA2000%20Yearbook.pdf> [acceso 20/2/14].

- Parkinson, John (2006) "Rickety Bridges: Using the Media in Deliberative Democracy". *British Journal of Political Science*, Vol. 36 N°1 (Jan. 2006), 175-183.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2007) *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (2002) "Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones". En Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Prat, Andrea y David Strömberg (2011) "The Political Economy of Mass Media" en *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications, Proceedings of the Tenth World Congress of the Econometric Society*. Cambridge University Press, 2013 disponible en: <http://www0.gsb.columbia.edu/faculty/aprat/papers/mediasurvey11.pdf> [acceso 20/7/2014].
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin, eds. (1999) *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press
- Putnam, Robert (2000) *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Sartori, Giovanni (1998) *Homo Videns: La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- Snyder, James y David Strömberg (2010) "Press Coverage and Political Accountability". *Journal of Political Economy*, Vol. 118 N° 2 (Apr.), pp.:355-408, Ed. The University of Chicago Press.
- Stockmann, Daniela (2014) *Media Commercialization and Authoritarian Rule in China*. New York: Cambridge University Press.
- Stokes, Susan C. (1998) "Pathologies of deliberation" en Elster, Jon (ed.) *Deliberative Democracy* New York: Cambridge University Press.
- Street, John (2005) "Politics Lost, Politics Transformed, Politics Colonised? Theories of the Impact of Mass Media". *Political Studies Review* Vol. 3 pp 17-33, Ed. Wiley.

- Strömberg, David (2004a) "Radio's impact on Public Spending". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, No. 1 (Feb.), pp. 189-221. Oxford University Press.
- Strömberg, David (2004b) "Mass Media Competition, Political Competition, and Public Policy". *The Review of Economic Studies*, Vol. 71, No. 1 (Jan.), pp. 265-284. Oxford University Press.
- Van Kempen, Hetty (2008) *Context in Political Communication: Measurement and Effects on Political Behavior*. Tesis Doctoral, Universidad de Ámsterdam, disponible en: <http://dare.uva.nl/document/94813> [acceso 27/02/13].
- Voltmer, Katrin (2000) *Structures of diversity of press and broadcasting systems: The institutional context of public communication in Western democracies*. Discussion Paper FS III 00-201. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Disponible en: [http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1965/pdf/iii00\\_201.pdf](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1965/pdf/iii00_201.pdf) [acceso 15/02/13].
- Voltmer, Katrin (2012) "How far Can Media Systems Travel? Applying Hallin and Mancini's Comparative framework outside the Western World" en Hallin, Daniel y Paolo Mancini (eds.) *Comparing Media Systems: Beyond the Western World*. New York: Cambridge University Press.
- Walgrave, Stefaan y Peter Van Aelst (2006) "The Contingency of Mass Media's Agenda Setting Power: Toward A Preliminary Theory". *Journal of Communication* Mar. 2006 Vol. 56 pp 88-109.