



## Índices de libertad de prensa en democracia: los casos de Polonia y Chile<sup>1</sup>

EWA SAPIEZYNSKA Y CLAUDIA LAGOS

El artículo analiza los índices de libertad de prensa de Freedom House y Reporteros Sin Fronteras para determinar qué aspectos abordan y cuáles se omiten. La investigación también evalúa el grado de validez de estos índices para medir la libertad de los medios de comunicación en los países democráticos. En conclusión, estos instrumentos —con su enfoque sobre la violencia contra los periodistas y las limitaciones gubernamentales a los medios— son más apropiados para evaluar países no democráticos que para entender problemas más bien sutiles que presentan las democracias, a menudo relacionados con la estructura de propiedad mediática, la autocensura y la escasa presencia de voces ciudadanas en la esfera pública. Los instrumentos examinados reducen la libertad de expresión a su dimensión negativa, la libertad frente a la interferencia del gobierno, e ignoran la libertad positiva, que es el derecho universal a la libertad de expresión.

EWA SAPIEZYNSKA es profesora de la Universidad de Ciencias Sociales y Humanidades de Varsovia (Polonia).  
CLAUDIA LAGOS es profesora de la Universidad de Chile.

Palabras clave: Índices de libertad de prensa, libertad de expresión, economía política de los medios de comunicación, Chile, Polonia.

La discusión sobre los índices de libertad de prensa y la libertad de expresión en los medios de comunicación en general tiene lugar preferentemente fuera de los círculos académicos. Al mismo tiempo, los índices no académicos son

<sup>1</sup> Una versión en inglés de este artículo fue publicado en *International Journal of Communication* 10 (2016), pp. 549-570.

## Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



Indicadores mediático-culturales | 11 • 2017

muy influyentes en el debate público sobre la calidad de la democracia y la libertad de expresión. Este artículo analiza críticamente las metodologías de evaluación de la libertad de prensa utilizadas por Reporteros sin Fronteras (RSF) y Freedom House (FH), dos de los índices más conocidos y citados internacionalmente en la materia (Becker, Vlad y Nusser, 2007; Holtz-Bacha, 2004). Específicamente, abordamos las experiencias de Chile y Polonia como estudio de caso en democracia para comprobar cómo funciona la evaluación a través de estos índices. Los Indicadores de Desarrollo Mediático, propuestos por UNESCO, también son considerados como un modelo más amplio y complejo para indagar sobre los sistemas de medios y la libertad de expresión.

A nivel teórico, comparamos el enfoque de las metodologías analizadas con los dos paradigmas dominantes en cuanto al estudio de las restricciones a la libertad de expresión en los medios de comunicación: por un lado, el paradigma económico más neoclásico que ve al Estado como el principal enemigo de la libertad de expresión (Djankov, McIlesh, Nenova y Shleifer, 2003), y, por otro, la economía política de los medios de comunicación que subraya la estructura de propiedad y la comercialización de las organizaciones de medios, con énfasis en la publicidad como fuente de financiación. Según Graham Murdock (comunicación personal, 12 de agosto de 2011), la atención de esta corriente se centra en «el poder de la propiedad de los medios de comunicación [...] y otras dos fuerzas importantes: la publicidad de los medios comerciales y el crecimiento de las relaciones públicas corporativas».

Nuestro marco conceptual se basa más en la distinción de Berlin (1969) entre libertad negativa y positiva. Mientras que la libertad negativa es la ausencia de restricciones y obstáculos, la libertad positiva significa la posibilidad de actuar libremente que conduce a la autorrealización. La libertad negativa a menudo se conoce como «libertad de» y la positiva como «libertad a». La primera generalmente se atribuye a individuos y la otra puede referirse a colectivos. En la teoría política, los pensadores liberales clásicos, como Spencer o Mill, defienden normalmente el concepto negativo de libertad (entendida como la libertad de las restricciones impuestas por las autoridades), y los críticos del liberalismo, como Rousseau, Hegel o Marx, argumentarían por el enfoque de la libertad positiva entendiendo que el Estado puede y debe promoverla activamente (Carter, 2012). De ahí que los dos conceptos difieran fundamentalmente en cuanto al rol del Estado en relación a la libertad de expresión.

### Los casos de Polonia y Chile

Los casos de Polonia y Chile han sido elegidos por sus diferencias en lo que respecta a aspectos históricos, culturales y éticos. Al mismo tiempo, estos países poseen algunas similitudes clave que hacen que la comparación sea relevante. Polonia y Chile son ejemplos de democracias administrativas según los

modelos propuestos por Christians, Glasser, McQuail, Nordenstreng y White (2009) porque el rol de la sociedad civil se limita principalmente a la elección, reemplazo o eliminación de los funcionarios, y la política depende de la competencia entre las élites. Además, las democracias polaca y chilena son relativamente nuevas, dado que los regímenes autoritarios finalizaron hace solo 25 años.

Las transiciones democráticas en Chile y Polonia se produjeron casi simultáneamente, pero difieren sustancialmente en cuanto al tipo de régimen autoritario que experimentaron y a las fuerzas políticas que impulsaron la transición (Alcántara Sáez, 1991; Linz y Stepan, 1996).<sup>2</sup> Los presidentes democráticamente elegidos asumieron el cargo en ambos países en 1990. Chile puso fin a 17 años de la dictadura cívico-militar neoliberal de Augusto Pinochet, y Polonia hizo la transición tras cuatro décadas de régimen comunista alineado a Moscú. Ambos países experimentaron desregulación (o reordenación) y privatización, entre otras reformas neoliberales en general, en la industria de los medios, aunque en diferentes períodos.

La censura y el control mediático directo del gobierno fueron rasgos característicos del sistema de medios antes del proceso de transición tanto en Polonia como en Chile. Pero los desafíos relacionados con la libertad de expresión que enfrentan estos dos países ahora, 25 años después, son de distinta naturaleza. Por esta razón, se plantea la siguiente pregunta: ¿En qué medida los índices de Reporteros Sin Fronteras (RSF) y Freedom House son capaces de examinar los desafíos actuales a la libertad de expresión en los medios en nuevas democracias, como en los casos de Polonia y Chile?

Estudios recientes del sistema mediático de Polonia apuntan a un alto grado de concentración, tanto horizontal como cruzada (Štětka, 2013). Esta última se refiere al desarrollo de grandes conglomerados de medios que penetran en los mercados mediáticos, como Agora, que, además del negocio de la prensa, también incursionó fuertemente en la radio y el periodismo digital. Los tres primeros conglomerados de periódicos tienen una participación de mercado del 63% y los cinco primeros representan el 82% (Jakubowicz, 2004).

También existe una propiedad extranjera considerable en los medios, un factor que contribuyó a desplazar a varias organizaciones mediáticas creadas durante los primeros años de transición democrática fuera del negocio, reduciendo el pluralismo mediático (Klimkiewicz, 2009). Este proceso es particularmente evidente en la industria periodística, en la que Axel Springer, de Alemania, controla más del 20% del mercado. Además, la propiedad de las revistas está totalmente dominada por empresas alemanas (Godzic, 2009). Se han elaborado informes sobre presión política y corporativa hacia los medios en Polonia (Dobek-Ostrowska, 2012), que constituyen lo que se denomina un «paralelismo empresarial», en el que algunos propietarios de medios también

<sup>2</sup> Sin embargo, comparten una fuerte tradición católica, con la Iglesia participando en la recuperación de la democracia durante la década de los ochenta en ambos países.



Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



son figuras clave del mundo de los negocios (Mancini y Zielonka, 2013). Tal es el caso de los empresarios Solorz-Żakand y Hajdarowicz (Štětka, 2013). Los propios periodistas perciben una serie de limitaciones a su independencia. Sin embargo, algunos estudios afirman que la situación ha mejorado con respecto a la década de los noventa (Bajka, 2000; Stępińska y Ossowski, 2011). Además de concentrarse en pocos propietarios, con actores extranjeros clave, la prensa diaria nacional de Polonia está completamente alineada con la derecha y la centroderecha política, como también ocurre en Chile,<sup>3</sup> (Baltra, 2012), lo que efectivamente restringe el pluralismo.

Los sistemas de medios actuales en ambos países reflejan el «modelo de mercado» (Croteau y Hoynes, 2001): desregulado, privatizado y carente de medios públicos o, cuando existe, débilmente respaldado. La televisión pública polaca depende más de los ingresos de los anuncios publicitarios que cualquier otra televisión pública en Europa (Stysiak y Makarenko, 2014). Chile carece de radios públicas y la única estación de televisión pública está legalmente obligada a financiar sus propias operaciones, compitiendo con los canales privados por publicidad y audiencias. Como resultado, la oferta de su programación se basa en consideraciones de mercado.

Chile es un ejemplo extremo de concentración mediática, particularmente en la prensa, en la que dos grupos económicos controlan casi el 90% de la circulación de los periódicos nacionales y aproximadamente el 80% de la inversión publicitaria. Una de estas empresas posee una cadena de periódicos regionales y la otra controla un grupo de radio y revistas (Sapiezynska, 2014b). A partir de 2010, algunas de las personas más ricas de Chile asumieron la propiedad de los canales de televisión abierta, con estrategias agresivas de compra y fusión en radio y otros medios. Este fue el caso de Canal 13, que fue comprado por uno de los hombres más ricos del país, Andrónico Luksic (Cádiz Pozo, 2014), y de Mega, que fue comprado por Carlos Heller, director de Falabella, uno de los principales grupos económicos en Chile.

Diversos estudios han constatado que los periodistas chilenos sufren altos niveles de restricciones (Sapiezynska, Lagos y Cabalin, 2013) y señalado la importancia de la influencia económica en el periodismo (Hanitzsch y Mellado, 2011). Según algunos de estos estudios, el mercado y la publicidad son las principales fuentes de las restricciones percibidas. De hecho, el 67% de los periodistas chilenos percibe altos niveles de restricciones impuestas por el mercado y la publicidad, superando casi tres veces los resultados de los países democráticos en general (Sapiezynska, 2013). La autocensura generalizada se suma a este escenario (Otano y Sunkel, 2003; Sapiezynska, 2014b). Por otro lado, las organizaciones sociales tienen una presencia mínima en los medios

<sup>3</sup> Esta idea es menos cuestionable en Chile que en Polonia. Sin embargo, en la actualidad no existen periódicos nacionales en Polonia que reflejen posiciones políticas izquierdistas, como los poscomunistas, la Nueva Izquierda o el Partido Verde. *Gazeta Wyborcza*, considerada por algunos analistas como «izquierdista» (Dobek-Ostrowska, 2012), simpatiza con la Plataforma Cívica, que pertenece al Partido Popular Europeo de centroderecha en el Parlamento Europeo.



chilenos. Los líderes sociales, los pueblos indígenas, las mujeres y las personas empobrecidas están subpresentados y estereotipados por la cobertura mediática (Sapiezynska, 2014a; Desormeaux, 2011; Lagos, Checa y Cabalin, 2008; Lagos, Matus y Vera, 2005; Rebolledo, 2000).

A pesar de estas cuestiones problemáticas, ambos países generalmente obtienen puntuaciones muy buenas en las clasificaciones anuales publicadas por RSF y Freedom House, dos de las clasificaciones más reconocidas internacionalmente. Esta es la razón por la cual las definiciones y las metodologías utilizadas por estas organizaciones merecen ser examinadas en detalle.

### Medida por medida

Analizamos cómo se construyen los índices de RSF y Freedom House, los informes anuales de estas clasificaciones internacionales y los cuestionarios, las escalas y los documentos que explican la metodología con la que se desarrollan estas clasificaciones.<sup>4</sup> Además, se examinan los resultados para Chile y Polonia entre 2010 y 2014. Nuestro objetivo fue observar los principales componentes temáticos de los índices y evaluar en qué medida las metodologías aplicadas son adecuadas para medir la libertad de prensa y la libertad de expresión en los medios de comunicación de Polonia y Chile.

Las preguntas de investigación fueron las siguientes: ¿Cómo es conceptualizada la libertad de expresión en los medios por las organizaciones internacionales que defienden el derecho a la libertad de prensa y la libertad de expresión (como RSF y Freedom House)? ¿Qué actores están incluidos en este concepto y qué roles desempeñan en él? ¿Cómo RSF y Freedom House miden la libertad de expresión y la libertad de prensa, y en qué aspectos se centran? ¿Son adecuados sus instrumentos para evaluar los desafíos en las democracias de Chile y Polonia?

La hipótesis es la siguiente: el enfoque de RSF y Freedom House es que el Estado es el principal enemigo de la libertad de expresión en los medios de comunicación y las restricciones relacionadas con el mercado no son consideradas. Los índices utilizados por estas organizaciones excluyen áreas clave para evaluar el estado de la libertad de expresión en los sistemas mediáticos en las democracias del siglo XXI.

Tanto RSF como Freedom House desarrollan lo que denominan índices de libertad de prensa centrados en la libertad de los medios de comunicación, sus propietarios y sus periodistas. Sin embargo, también suelen identificar y superponer la libertad de prensa con la libertad de expresión. Freedom House, por ejemplo, se refiere a sus principios metodológicos de la siguiente manera. Este estudio se basa en criterios universales. El punto de partida es la unidad de preocupación más pequeña y universal: el individuo. Reconocemos las diferencias culturales, diversos intereses nacionales y diferentes niveles de

<sup>4</sup> Toda esta información está disponible en <http://en.rsf.org> y [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

## Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



Indicadores mediaculturales | 11 • 2017

desarrollo económico. Sin embargo, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

La palabra clave para este índice es «todos». Todos los Estados, desde los más democráticos hasta los más autoritarios, están comprometidos con esta doctrina a través del sistema de la ONU. Negar esa doctrina es negar la universalidad de la libertad de información, un derecho humano básico (Freedom House, 2012: 15).

La referencia al artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es de una importancia clave: Freedom House invoca el derecho humano a la libertad de opinión y expresión, refiriéndose luego a ella como «libertad de información». Por lo tanto, el sujeto de este derecho es el sujeto universal y el Estado es responsable de garantizar que este derecho se respete.

RSF (2013: 1) se refiere a la «libertad de información» como un derecho humano también. Los actores involucrados incluyen los medios, los periodistas y el Estado, y, aunque de manera meramente declarativa, al sujeto universal.

A continuación, examinamos detalladamente el desarrollo de los indicadores de RSF, seguido por los de Freedom House, considerando a Chile y Polonia entre 2010 y 2014 como estudios de casos para un análisis crítico de estos índices, sus supuestos y su capacidad interpretativa. Dado que ambos países son casos de democracias, los resultados de este análisis —en cuanto al grado de adecuación del instrumento de medición de los desafíos en esta materia en los países democráticos— podrían extrapolarse a una discusión académica internacional.

### Reporteros Sin Fronteras

Reporteros Sin Fronteras fue fundada en 1985 en Francia. Al principio, la organización promovió un periodismo alternativo, pero más tarde cambió su enfoque hacia la libertad de prensa. Aunque RSF es más famosa por su clasificación mundial de la libertad de prensa, otra esfera importante de su actividad está relacionada con la asistencia a periodistas en zonas de riesgo.

Para desarrollar su índice de 2010, RSF envió un cuestionario a aproximadamente 130 personas en todo el mundo, entre los que se encontraban periodistas, investigadores, abogados y activistas de derechos humanos. El cuestionario incluía 43 preguntas, divididas en siete secciones:

1. Violencia física
2. Número de periodistas asesinados, detenidos, atacados físicamente o amenazados, y el rol de las autoridades en esos casos

3. Amenazas indirectas, acoso y acceso a la información
4. Censura y autocensura
5. Control de los medios
6. Presiones judiciales, financieras y administrativas
7. Internet y nuevos medios.

Sin embargo, ninguna de estas secciones incluía preguntas sobre la estructura de la propiedad mediática o sobre su concentración económica en manos privadas. Las cuestiones de la sección «control de los medios» solo preguntaban si existían medios de propiedad privada en el país y si eran «libres de determinar su línea editorial». Y, con respecto a los medios independientes, el cuestionario asumió que eran de propiedad privada. La misma sección preguntó sobre los despidos injustificados de periodistas, pero solo con respecto a los medios públicos, no a los medios de propiedad privada (pregunta 30). El cuestionario en general se centró en las restricciones del gobierno a la libertad de los medios, ignorando en gran medida las limitaciones que plantea el mercado.

Además, el énfasis en la violencia física, el asesinato, la tortura y el encarcelamiento de periodistas (14 de las 43 preguntas) hizo que el cuestionario fuera más apropiado para dictaduras, regímenes autoritarios y países en guerra que para democracias que no estaban en conflicto armado. El cuestionario capturó mejor las situaciones extremas de falta de libertad. Por ejemplo, la pregunta 10 sobre el número de periodistas encarcelados registró solo aquellos con sentencias de más de un año.

La sección sobre censura y autocensura tenía cinco cuestiones, pero solo la pregunta 23 hacía referencia a la autocensura y, específicamente, sobre la existencia de «autocensura generalizada», centrándose de nuevo en las situaciones más extremas.

Chile tuvo una clasificación positiva en el índice de 2010, que cubrió el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2009 y el 31 de agosto de 2010. Fue clasificado 33° entre 178 países de todo el mundo, con 10,5 puntos.<sup>5</sup> Ese año, entre las naciones latinoamericanas, solo Costa Rica tenía una mejor posición que Chile, localizándose en el 29° puesto. Polonia se ubicó justo sobre Chile, 32°, con 8,88 puntos.

La metodología cambió ligeramente en la siguiente medición que desarrolló el índice 2011-2012. Entre otros aspectos, incluyó más respuestas con puntajes negativos, por lo que los países que obtuvieron mejores puntuaciones en la clasificación lograron resultados por debajo de cero: tanto Finlandia como Noruega tuvieron puntuaciones de -10. En este índice, que cubría el período comprendido entre el 1 de diciembre de 2010 y el 30 de noviembre de 2011, Polonia pasó a la posición 24° (con una muy buena puntuación, -0,67) y Chile cayó a la posición 80°, con 29 puntos, de un total de 179 países. Esta caída de

<sup>5</sup> Ver <http://es.rsf.org/press-freedom-index-2010,1034.html>. En todas las mediciones anteriores disponibles, Chile obtuvo una buena clasificación, especialmente en 2002, cuando ocupó el puesto 24°. Entre 2003 y 2008, su posición varió del puesto 38° al 56°.



## Infoamérica

Revista Trimestral de Comunicación



47 posiciones fue una de las más pronunciadas entre todos los países examinados ese año. Entre los países latinoamericanos, Chile cayó por debajo de Costa Rica (19°), Uruguay (32°), El Salvador (37°), Argentina (48°) y Nicaragua (72°). La caída chilena fue tan significativa que se puso en duda la consistencia del método. El informe de la RSF sobre la clasificación general 2011-2012 estableció que

en Chile —donde la revuelta estudiantil también cuestionó la extrema concentración de los medios de comunicación—, a la violencia contra los periodistas se sumaron atentados contra redacciones, ataques físicos y en línea. Mucha de la violencia se debió a los abusos de carabineros que raras veces fueron sancionados, y quienes también cometieron brutales detenciones y destruyeron el material de los periodistas (RSF, 2012a: 10).

El informe destacó dos factores de cambio: la violencia contra los periodistas y, con menos énfasis, al ser una mención en una frase subordinada, la concentración en la propiedad mediática. Al comparar los cuestionarios utilizados para los índices 2010 y 2011-2012, merece la pena señalar la introducción de una pregunta sobre el pluralismo y la concentración económica de los medios, aspectos que habían estado ausentes hasta entonces. La nueva pregunta fue la siguiente:

#### Pregunta 37:

¿Se registraron amenazas serias al pluralismo de la información, debido particularmente a una excesiva concentración de los medios de comunicación? Ponga una cruz junto a la afirmación que mejor corresponda a la situación de su país:

1. Se preserva el pluralismo de la prensa.
2. En el paisaje mediático el pluralismo se ha deteriorado.
3. El pluralismo de la prensa existe, pero se encuentra seriamente amenazado.
4. El paisaje mediático es de una concentración absoluta. No existe ningún pluralismo (RSF, 2012b: 7).

Esta fue la única pregunta relacionada con la estructura del mercado y el pluralismo. Sin embargo, no cambió el enfoque del instrumento porque con la cuarta opción —la propiedad de los medios se concentra en muy pocas manos— un país podía obtener tres puntos, mientras que la puntuación máxima en el cuestionario para países con libertad de prensa extremadamente limitada podía alcanzar los 249 puntos. Estos tres puntos para la concentración extrema del mercado mediático representan, por lo tanto, solo el 1,2% de la puntuación máxima que un país podría alcanzar en la medición.

La única pregunta sobre la «autocensura generalizada» (pregunta 22) podría otorgar al país hasta tres puntos; es decir, otro 1,2% de la puntuación máxima. Mientras tanto, las preguntas sobre violencia contra periodistas y sus



detenciones podrían asignar más puntos y esta es la razón de la caída sustancial de Chile en el *ranking* 2011-2012.

El índice continuó centrándose en las restricciones gubernamentales a la libertad de prensa en general y este aspecto se hizo aún más agudo con algunas preguntas, como la mencionada anteriormente sobre la autocensura, cuyas respuestas cambiaron de una escala de 0-5 en 2010 a cuatro posibles opciones:

1. No existe autocensura.
2. Hay un poco de autocensura sobre temas muy delicados, pero esto sigue siendo marginal.
3. Con frecuencia; un buen número de periodistas no exterioriza *los temas que desagradan a las autoridades* y que no se pueden tratar [énfasis nuestro].
4. La profesión practica en su conjunto la autocensura por miedo a represalias (RSF, 2012b: 5).

La opción 3 menciona expresamente solo a las autoridades, pero no a los propietarios de medios privados ni a los anunciantes privados.

El papel del Estado también se destacó más esta vez mediante la composición del cuestionario en las siete secciones temáticas. La primera parte sobre la violencia y otros tratos abusivos a los periodistas ahora tenía una nueva subsección: responsabilidad del Estado en abusos contra los medios (RSF, 2012b: 2). La segunda sección tenía un nuevo título y también se centraba en el Estado: el papel del Estado en la lucha contra la impunidad contra los responsables de la violencia y los abusos (RSF, 2012b: 4). Obviamente, este enfoque se extrajo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la cual los Estados son parte y, como tal, están obligados a garantizar el respeto de esos derechos. No obstante, el problema que surge del presente análisis es la ausencia casi total de preocupación acerca de las restricciones a la libertad de información —porque este es el concepto preferido por ambas organizaciones— impuestas por el mercado. Si nos referimos a ello en términos de responsabilidad estatal, radica en la ausencia o la debilidad de leyes y políticas públicas para evitar las restricciones derivadas del mercado. Nuevamente, esta es un área no cubierta por los cuestionarios.

En general, la perspectiva de libertad en el enfoque de RSF fue esencialmente negativa («libertad de», según la distinción de Berlin [1969]). A pesar de las frecuentes referencias al Estado y las autoridades, lo que se medía era si interfirieron en las actividades de las entidades privadas (lo que acarrearía peor resultado en el índice) y no si apoyaron acciones positivas de promoción y profundización de la libertad de información en los medios. La responsabilidad del Estado se convoca, por tanto, como violador directo de la libertad de los medios o como el culpable de la impunidad de los responsables de la violencia contra los periodistas.

## Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



Indicadores mediáticos-culturales | 11 • 2017

Otro aspecto austente en la metodología de RSF era la perspectiva ciudadana —el derecho de la ciudadanía a ser informada a través de los medios y a expresarse a través de ellos—, aunque la organización se refería al derecho de expresión e información del sujeto universal en sus notas metodológicas. Esta dimensión ha sido reconocida en la literatura especializada (Loreti, 2005) y por organizaciones internacionales de derechos humanos, como la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Naciones Unidas.

La metodología de RSF cambió sustancialmente en el índice de 2013, que abarcó el período de diciembre de 2011 a noviembre de 2012. Los resultados de los países se definieron en una escala de 0 a 100, y esto se mantuvo hasta la última clasificación analizada de 2014. El cero fue la mejor puntuación (las puntuaciones negativas fueron eliminadas) y 100 fue el peor. Las preguntas sobre violaciones de derechos humanos contra periodistas y organizaciones mediáticas fueron eliminadas del cuestionario. Esta información es ahora proporcionada por un equipo interno de expertos de la organización. El recuento del número de periodistas asesinados, agredidos, secuestrados, encarcelados y amenazados, así como el de los medios de comunicación censurados y atacados, fue calculado como la nota de exacción que puede tener un valor de de 0 a 100.<sup>6</sup>

El cuestionario, respondido esta vez por una red de 150 expertos en todo el mundo, consistió en 74 preguntas<sup>7</sup> divididas en cinco secciones temáticas:<sup>8</sup> (1) estado de los medios de comunicación, (2) estado de los periodistas, (3) pluralismo e independencia editorial, (4) marco jurídico y aplicación del derecho, y (5) internet y recursos técnicos.

Para calcular los resultados, RSF dividió nuevamente las preguntas, esta vez en seis criterios, asignando a los países una puntuación de 0 a 100 para cada uno de ellos: (1) pluralismo (indicador Plu), (2) independencia de los medios (indicador Ind), (3) medio ambiente y autocensura (indicador EnA, según sus siglas en inglés), (4) marco legislativo (CaL), (5) transparencia (Tra), y (6) infraestructura (Inf). La puntuación de cada uno de los seis criterios, más la nota de exacción, determinó el resultado general de un país y, por lo tanto, su clasificación. RSF ha comenzado a calcular dos resultados, el primero basado en el cuestionario, con la siguiente ponderación:

6 La nota de exacción se calcula de acuerdo con la fórmula:  $10 * \log(90 * Mor + Coeffi * Empi + 10 * Enl + 5 * Med + 3 * Exi + Arr + Agr + noteHT)$ , donde *Mor* = número de periodistas muertos; *Empi* = número de periodistas encarcelados desde *i* años; *Enl* = número de periodistas secuestrados; *Med* = cantidad de medios atacados y periodistas saqueados; *Exi* = número de periodistas que huyeron del país; *Arr* = número de periodistas arrestados; *Agr* = cantidad de ataques físicos; *noteHT* = puntuación respecto a la libertad de informar en el extranjero. Mientras más tiempo esté encarcelado un periodista, más penaliza esta prisión la puntuación del país. El coeficiente de ponderación *Coeffi* asigna un valor de 10 para el encarcelamiento hasta un año, 20 en el caso de dos años, 35 en el caso de tres años, 60 en el caso de cuatro años, y así sucesivamente.

7 Esto es mucho más que en años anteriores: el cuestionario de 2010 tenía 43 preguntas y el cuestionario 2011-2012 tenía 44.

8 Ver <http://rsf.org/index/qES.html>

$$SCOA = 1/3 * Plu + 1/6 * (Ind + EnA + CaL) + 1/12 * (Tra + Inf).$$

El segundo, incorporando la nota de exacción, dándole un peso del 20%:

$$SCOB = 1/5 * Exa + 4/15 * Plu + 2/15 * (Ind + EnA + CaL) + 1/15 * (Tra + Inf).$$

La puntuación final se determina con la siguiente fórmula: Puntuación final = max(SCOA, SCOB). Es decir, seleccionando la más alta de las dos puntuaciones como la puntuación final.

Los cambios metodológicos tan sustanciales interrumpen la continuidad de la clasificación y del valor comparado en una serie temporal. RSF argumenta que, aunque las nuevas puntuaciones no pueden compararse con las del mismo país en años anteriores, el *ranking* mundial y la posición que tiene el país con respecto a otros continúan siendo válidos.

Sin embargo, estos cambios en el instrumento apuntan en la dirección correcta, mejorando algunas de las deficiencias mencionadas anteriormente. La nueva medición, por ejemplo, asigna más peso a criterios como el pluralismo y la concentración mediática. La sección del cuestionario sobre pluralismo e independencia editorial incluye, por primera vez, las siguientes preguntas, todas en una escala del 1 al 10:

D.2 – La pluralidad de opinión de la población del país, ¿se refleja en los medios de comunicación?

D.3 – Los medios de comunicación públicos, ¿dan voz a todas las tendencias políticas?

D.4 – ¿El periodismo de investigación se encuentra lo suficientemente desarrollado como para difundir las revelaciones más pertinentes?

D.9 – ¿En qué medida las cadenas de radio y televisión que cuentan con mayor audiencia ofrecen una información crítica e independiente?

La pregunta D.11 sobre la concentración mediática es más sensible que antes, porque se solicita a los encuestados que la evalúen en una escala del 1 al 10. Además, se incluye otra cuestión para evaluar en general la concentración económica y los posibles conflictos de intereses:

D.12 – ¿Qué porcentaje de los medios de comunicación que abordan información general pertenece a grupos que tienen intereses en otros sectores de la economía ajenos al de los medios de comunicación? (marcar 5 si se trata de 50%; por ejemplo, 10 si se trata del 100%).

El cuestionario presenta además varias preguntas sobre la autocensura:

D.7 – ¿Los periodistas se autocensuran por temor a sufrir las siguientes represalias:





- a) acciones legales  
 b) que se perjudique su carrera profesional o su reputación  
 c) que se atente contra su integridad física o la de sus allegados, contra su lugar de trabajo o aquel en el que habitan?
- D.8 – Los conflictos de interés de los propietarios de los medios de comunicación, ¿son con frecuencia fuente de autocensura para los periodistas?  
 D.10 – ¿Sucede que los medios de comunicación públicos no mencionen información delicada para el Estado, que no obstante es abordada por los medios de comunicación privados?

Por primera vez, se incluyen preguntas sobre el poder de los anunciantes y su influencia en la línea editorial (pregunta D.18) y sobre la influencia de los intereses económicos en las redacciones de los medios (cuestión D.17). También, por primera vez, existe una indicación de que los medios independientes no son equivalentes a los medios privados, como en la pregunta D.1: «¿Existen medios de comunicación independientes, cuyas redacciones gocen de entera libertad para asumir una postura en el espacio público sin sufrir ninguna presión por parte de los propietarios o del poder político?».

También se tomaron en cuenta otros criterios nuevos, como la discriminación<sup>9</sup> de género y la discriminación lingüística en el ejercicio del periodismo o el estado de las libertades sindicales de los periodistas.

La introducción de dos resultados (SCOA y SCOB) busca dar más peso a los desafíos pendientes en países donde la violencia contra los periodistas no es un problema porque para esos países la puntuación final será igual al SCOA, donde los indicadores de pluralismo, independencia, ambiente y autocensura, marco legal, transparencia e infraestructura poseen más peso que en el caso de los países con notas de exacción medianas o altas, cuya nota final es equivalente al SCOB.

A pesar de este desarrollo positivo del instrumento, RSF continúa enfatizando la libertad de expresión como una libertad negativa (ausencia de interferencia) y no positiva (libertad para expresarse). El Estado sigue siendo considerado como la principal amenaza potencial para la libertad de los medios y no como un garante activo, dado que no hay preguntas sobre políticas públicas para fomentar el pluralismo.

El enfoque principal sigue siendo si existen restricciones políticas y no económicas. La pregunta B.2, por ejemplo, «¿Cuáles son los factores que podrían impedir la creación de medios de comunicación privados independientes?», tiene entre las respuestas posibles los factores político, religioso, étnico o lingüístico, pero no el económico. La perspectiva ciudadana sigue también en

<sup>9</sup> El cuestionario de la clasificación 2011-2012 ya incluía una pregunta sobre género, pero solo con respecto a situaciones muy extremas: «¿Se impidió a los periodistas ejercer su profesión debido a su sexo, origen, orientación sexual o religión? (Sí/No)» (pregunta 6). El cuestionario de 2013 preguntó sobre el grado en que las mujeres podían trabajar en los medios en una escala del 1 al 10 (pregunta C.4). Si bien este es un cambio positivo, es cuestionable limitar la discriminación de género a las mujeres.



desmedro de la perspectiva de los medios y los periodistas, a pesar de mejoras respecto al cuestionario anterior como la ya mencionada ampliación de la dimensión del pluralismo.

El período cubierto por el índice 2013 fue un momento de menor protesta social y agresión contra periodistas en Chile en comparación con 2011. Esta fue la razón principal por la cual Chile subió 20 posiciones en el *ranking* a la posición 60<sup>o</sup>,<sup>10</sup> pero aún estaba por detrás de Costa Rica (18<sup>o</sup>), Uruguay (27<sup>o</sup>) y El Salvador (38<sup>o</sup>), y muy lejos de la posición 33<sup>o</sup> que ocupó en la clasificación de 2010. Al año siguiente, nuevamente en un contexto de menos protestas sociales y menos ataques contra periodistas, el *ranking* de 2014 le dio a Chile una posición similar: 58<sup>o</sup>. La mejora de Chile puede explicarse en parte por cambios metodológicos. El informe anual sobre el índice 2013 dice lo siguiente de Chile:

Chile [...] subió 20 puestos hasta el 60<sup>o</sup> lugar en el índice después de que las movilizaciones estudiantiles del año anterior disminuyeran en 2012. Las actuaciones represivas se concentraron en la región de Aysén, donde se produjeron grandes protestas sociales en el primer trimestre. Pero la mejora de Chile debe ponerse en perspectiva. Su panorama mediático es sesgado, los medios de difusión comunitaria están criminalizados, especialmente en la región mapuche, y los periodistas se encuentran con dificultades al tratar de investigar la dictadura militar de 1973-1990 (RSF, 2013: 8).

Estos aspectos, como la criminalización de las radios comunitarias, las dificultades para los periodistas que investigan la dictadura o el panorama desigual de los medios en Chile, aparecieron por primera vez en el informe anual de Reporteros Sin Fronteras en 2013, aunque no eran nuevos. Es una señal de que RSF cambió su diagnóstico del estado de la libertad de los medios chilenos, de una visión muy positiva en el año 2010 a una situación mucho más crítica en el siguiente período.<sup>11</sup>

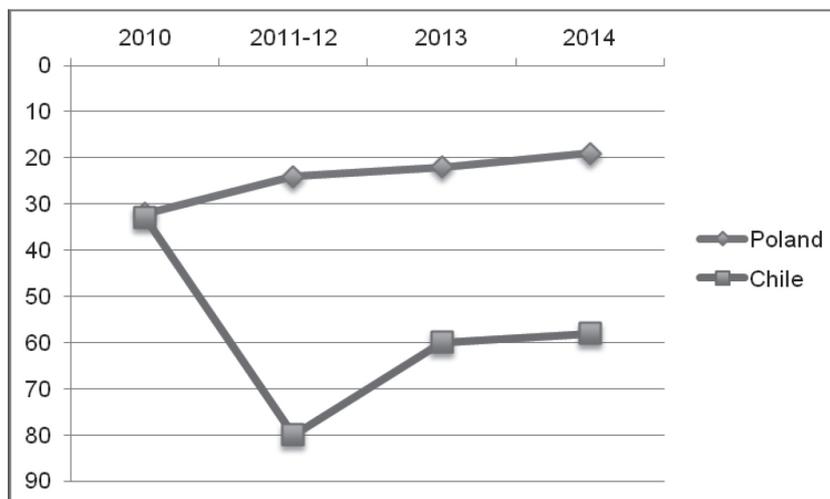
El diagnóstico de Polonia bajo la nueva metodología aplicada en el *ranking* de 2013 y de 2014 resultó muy bueno. El país fue clasificado en las posiciones 22<sup>o</sup> y 19<sup>o</sup>, respectivamente. Los cambios metodológicos, por tanto, no solo no permitieron la detección de problemas adicionales, sino que también situaron al país en una posición más alta. Polonia no suele mencionarse en los informes que acompañan y comentan la clasificación mundial y, por ende, RSF no proporciona ninguna explicación adicional para la evaluación positiva polaca o sus posibles debilidades o desafíos pendientes. La figura 1 muestra la evolución de las posiciones de ambos países en la clasificación mundial de la RSF en los últimos cinco años.

<sup>10</sup> La puntuación de Chile, en este caso 26,24, no es comparable con ediciones anteriores debido a los cambios sustanciales en el instrumento.

<sup>11</sup> La clasificación mundial de 2014 menciona nuevamente que los medios chilenos están muy concentrados.



**Figura 1. Posiciones de Chile y Polonia en las clasificaciones mundiales de libertad de prensa de Reporteros Sin Fronteras**



Fuente: RSF, varios años. Elaboración propia.

### Freedom House

Freedom House fue creada en 1941 en Estados Unidos y se centró en un primer momento en la amenaza a la libertad representada por el nazismo. Después de la guerra, según sus propias palabras, «emprendió la lucha contra la otra gran amenaza totalitaria del siglo xx, el comunismo» (<https://freedomhouse.org/content/our-history>) y definió su misión como el trabajo para la promoción de la democracia y los derechos humanos en el mundo.

De hecho, uno de los instrumentos desarrollados por Freedom House para difundir su misión fue el Índice de Libertad de Prensa, que no ha cambiado prácticamente desde su creación en 1980. Dada esta continuidad metodológica durante más de tres décadas, este índice es ampliamente utilizado y se cita dentro y fuera de la academia (Behmer, 2011; Becker *et al.*, 2007; Holtz-Bacha, 2004). Durante el período analizado en este estudio, 2010-2014, el cuestionario sufrió cambios menores pero significativos: a partir de 2011, se introdujo la palabra *bloggers* en algunas de las preguntas, junto con los periodistas profesionales. Las instrucciones para responder a otra pregunta indican que el entrevistado debería «considerar medios escritos, audiovisuales e internet». Freedom House incluyó estos cambios como respuesta a la crítica de su enfoque exclusivo de medios tradicionales y el desprecio a medios digitales (Burgess, 2010).

Freedom House usa una escala de 0 (mejor puntuación) a 100 (peor puntuación) basada en 23 preguntas y 109 indicadores divididos en tres categorías:



entorno legislativo (un país puede obtener hasta 30 puntos), entorno político (40 puntos máximo), y entorno económico (30 puntos máximo).

Tanto la sección legislativa como la política se centran en las limitaciones provenientes del Estado a las libertades de las empresas mediáticas y, en segundo lugar, en las libertades de los periodistas. La pregunta 6 de la sección de entorno legislativo, por ejemplo, es la siguiente: «¿Pueden los individuos o las empresas legalmente establecer y operar medios privados sin injerencia indebida?». «Interferencia indebida» es un concepto clave que refleja el escepticismo de Freedom House frente a las regulaciones sobre los medios y su tendencia a comprender la libertad de expresión como una libertad negativa.

La cuestión de la autocensura de los periodistas, tan significativa en Chile (Otano y Sunkel, 2003), está incluida en los criterios del entorno político, pero un país puede obtener un máximo de tan solo 4 puntos en ese aspecto (véase la pregunta número 4 en la sección política). El énfasis está en los ataques físicos contra los trabajadores de los medios, así la pregunta 7 en la sección política sobre violencia contra periodistas permite un máximo de 10 puntos.

Por otro lado, solo hay una pregunta desde la perspectiva de las audiencias: la pregunta 5 en la sección política, que indaga sobre el acceso de las personas a una cobertura mediática que refleje una diversidad de puntos de vista. No hay preguntas sobre la existencia de medios públicos o ciudadanos.

Las preguntas relacionadas con el entorno económico no se centran en la estructura general de la propiedad del sistema mediático, sino más bien en la propiedad estatal en particular y la posible interferencia estatal y gubernamental como restricciones a la libertad de prensa. La única pregunta que se refiere al control de los medios a través de la publicidad, la 6 en la sección económica, parece referirse a varios actores y no solo al Estado («¿El Estado u otros actores intentan controlar los medios mediante la asignación de publicidad o de subsidios?») Sin embargo, las tres preguntas específicas que asignan una puntuación entre 0 y 3 a este aspecto se centran únicamente en el Estado o el gobierno («1. Si la asignación de subsidios es justa, 2. Si la publicidad estatal se asigna de manera justa y apolítica, y 3. Si el gobierno retira su publicidad como medida de presión»). Por otro lado, la concentración económica excesiva y su impacto en la diversidad de contenido se consideran solo en la pregunta 3 de la sección económica, para la cual un país puede obtener un máximo de 3 puntos.

Un equipo de expertos regionales y académicos determina la puntuación de un país. Los países con una puntuación de 0 a 30 se clasifican como «libres», los que tienen puntuaciones entre 31 y 60 son «parcialmente libres» y los que poseen puntuaciones superiores a 61 se consideran «no libres».

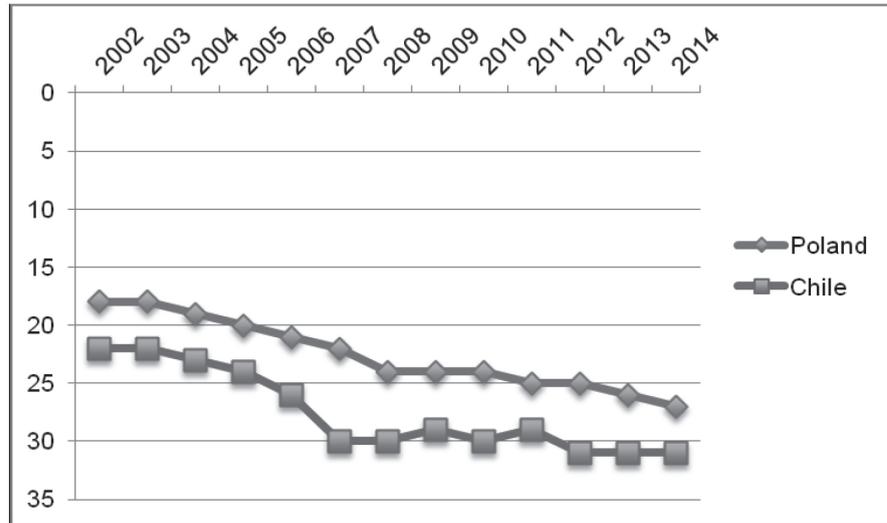
Polonia fue incluida en el *ranking* de Freedom House en 1994 y, desde entonces, ha sido incluida en la categoría «libre». El primer año, obtuvo 30 puntos y mejoró su puntuación cada año hasta 2002, cuando obtuvo 18 puntos. Después de eso, la puntuación de Polonia empeoró (debido a las conexiones entre los actores políticos y los medios denunciadas por el llamado caso

## Infoamérica

Revista Trimestral de Comunicación



Figura 2. Puntajes para Chile y Polonia 2002-2014 según Freedom House



Fuente: Freedom House, elaboración propia.

«Rywin-Gate»,<sup>12</sup> entre otras razones,) y luego se estabilizó en 22-24 puntos en los últimos años (Figura 2).

Chile estuvo en la categoría «libre» desde el primer año que fue incluido en la clasificación (2002) hasta 2012, empeorando su puntuación año a año (Figura 2). Obtuvo su mejor puntuación en 2002 (22 puntos) y alcanzó 30 puntos en 2007. De 2008 a 2010, su puntuación osciló entre 29 y 30 puntos. Chile obtuvo 29 puntos en el índice de 2011, el que reflejó la situación en 2010, situándose en el puesto 61º entre los 196 países incluidos en el *ranking*. En la región latinoamericana, solo Costa Rica y Uruguay tuvieron mejores posiciones: 18º y 48º, respectivamente.

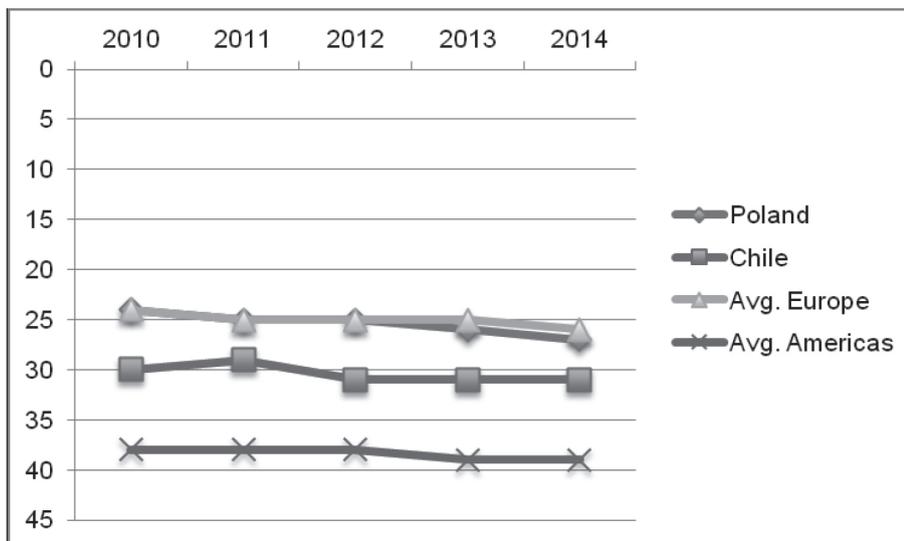
No sorprende que Chile y Polonia permanezcan en la categoría «libre» de Freedom House, ya que la medición no da mucho peso a los problemas relacionados con la libertad de expresión presente en esos países, como la autocensura o la concentración de la propiedad de los medios.

En 2012, por primera vez, Freedom House le otorgó a Chile 31 puntos en su clasificación, cambiando su categoría de «libre» a «parcialmente libre», esencialmente por los arrestos y los ataques a periodistas que cubrían las protestas estudiantiles de 2011. El informe anual de la organización lo explicó de la siguiente manera:

<sup>12</sup> Rywin-Gate es un escándalo de corrupción aún no esclarecido en Polonia, que comenzó con la participación de políticos y medios de comunicación en 2002. A cambio de un soborno, el productor de cine Lew Rywin ofreció al editor del periódico principal de Polonia, *Gazeta Wyborcza*, organizar un cambio en un proyecto de ley destinado a limitar la concentración mediática, una modificación que beneficiaría al propietario del diario. Rywin dijo que estaba actuando en nombre de un «grupo en el poder».

La puntuación de Chile empeoró de 29 a 31, empujándolo a la categoría «parcialmente libre», debido a los obstáculos que enfrentaron los periodistas al cubrir las protestas en materia educativa y ambiental que tuvieron lugar durante todo el año. Varios periodistas fueron acosados o detenidos en relación con su cobertura de las protestas. Mientras tanto, la prensa comercial chilena se mantuvo concentrada en manos de dos conglomerados de medios que poseen intereses publicitarios y controlan canales de distribución en todo el país (Freedom House, 2012: 6).

**Figura 3. Puntajes de Chile y Polonia según Freedom House en los últimos 5 años y los promedios de Europa y las Américas.**



Fuente: Freedom House, elaboración propia.

El comienzo de esta explicación apunta a las razones de la caída de Chile en el *ranking*, pero luego, en la segunda parte visibiliza la discusión sobre la concentración de la prensa en Chile en manos de dos empresas. Esta discusión —revivida en parte por la desaparición de la versión en papel del diario público *La Nación* a finales de 2010 pero en ningún caso nueva— se hizo tan patente en 2011 que fue incluida por primera vez en los informes de Freedom House, que, recordemos, se basan en la opinión de expertos y no en mediciones de la concentración de propiedad, circulación o lectoría. A pesar de la caída de Chile, Costa Rica y Uruguay siguieron siendo los únicos países latinoamericanos con mejor posición en el *ranking*. En los índices de 2013 y 2014, Chile mantuvo el puntaje 31. Nuevamente, solo Costa Rica y Uruguay disfrutaron de una mejor posición que Chile entre las naciones latinoamericanas.



## Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



En cuanto a la puntuación de Polonia, la evaluación ha empeorado ligeramente en los últimos años, pero sigue siendo similar a la media europea y siempre dentro de la categoría «libre» (Figura 3). Por lo tanto, la evaluación de Freedom House no identifica áreas débiles ni discute cuestiones pendientes. Los últimos informes anuales que acompañan al índice no brindan ninguna información adicional en los casos de Chile y Polonia.

La metodología de Freedom House, lejos de evaluar la libertad de expresión, evocada en su nota metodológica previamente citada, se centra en la libertad de prensa y, aún más, en la libertad de los dueños de los medios privados, en detrimento de los derechos de los periodistas e ignorando a la ciudadanía como titular del derecho a la libertad de expresión. El cuestionario de Freedom House busca averiguar, en primer lugar, la medida en que los Estados «interfieren» en la libertad empresarial de los medios privados y, en segundo lugar, el nivel de los ataques físicos y de las restricciones legales y gubernamentales contra los periodistas. Las restricciones a la libertad de expresión, información o comunicación en los medios provenientes de parte de los actores privados —y no solo del Estado— están incluidas, pero en un grado mínimo y con escaso peso en la metodología.

### Propuesta de UNESCO

Aunque las clasificaciones de RSF y Freedom House son dos de las medidas de libertad de expresión más conocidas y citadas en todo el mundo, no son las únicas. De hecho, como señala Behmer (2009), la globalización y el marco internacional de derechos humanos han contribuido a la difusión de iniciativas de investigación comparadas que abordan algunos de los desafíos filosóficos, metodológicos y prácticos en este campo.

Con todo, algunos de estos esfuerzos de investigación comparados se caracterizan por las mismas deficiencias que describimos en los casos de RSF y Freedom House, como el proyecto *Varieties of Democracy: Global Standards, Local Knowledge* (<https://v-dem.net/>). Este proyecto, promovido por la Universidad de Gotemburgo (Suecia) y el Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame (EEUU), tiene como objetivo conceptualizar y evaluar mejor aspectos claves de las democracias en casi 200 países con una perspectiva longitudinal y transnacional. Uno de sus cuatro bloques temáticos es el de las «organizaciones de la sociedad civil, los medios y la igualdad política», de ahí que los medios de comunicación sean considerados una de las dimensiones de la democracia. Aunque el proyecto *Varieties of Democracy* representa un esfuerzo mundial para mejorar la forma en que se conceptualiza y evalúa la democracia, sigue siendo un enfoque de libertad negativa, excluyendo una perspectiva de libertad positiva de los sistemas mediáticos. Por ejemplo, tiene una curiosa forma de entender la autocensura como la autocensura de los periodistas «al informar sobre cuestiones que el gobierno considera políti-



camente sensibles» (Coppedge, 2014: 264), el derecho a criticar se entiende como el derecho a criticar al gobierno (pregunta 13.4), y el concepto de pluralismo se considera solo en su dimensión política (pregunta 13.5). Por lo tanto, esos indicadores son insuficientes e inexactos para analizar la libertad de expresión y los sistemas de medios de democracias administrativas tales como Polonia y Chile.

Ciertamente, esos no son ni los primeros ni los únicos esfuerzos para promover y garantizar el derecho humano a la libertad de expresión. De hecho, a fines de los años setenta del pasado siglo, la UNESCO convocó una comisión internacional para analizar los problemas de la libertad de expresión, el derecho a la información y el pluralismo a nivel mundial. El diagnóstico sobre las desigualdades globales en el acceso a la información fue abrumador y el informe sugirió políticas para garantizar la libertad de expresión como un derecho humano en todo el mundo (MacBride *et al.*, 1980).

Siguiendo esa trayectoria histórica, el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación de la UNESCO aprobó en 2008 los *Indicadores de desarrollo de los medios: Un marco para evaluar el desarrollo de los medios*. Es una herramienta compleja y amplia para medir el estado de los sistemas mediáticos en todo el mundo.

Los indicadores de desarrollo mediático de la UNESCO se agrupan en cinco categorías: (1) un sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación; (2) pluralidad y diversidad de los medios de comunicación, campo de juego económico nivelado y transparencia en la propiedad; (3) los medios como plataforma para el discurso democrático; (4) capacitación profesional e instituciones de apoyo a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad; y (5) la capacidad infraestructural suficiente para apoyar a medios independientes y pluralistas (UNESCO, 2008). Cada categoría posee de dos a cinco subcategorías, que pueden ser verificadas mediante varios elementos disponibles en diferentes contextos. En este sentido, la propuesta de la UNESCO pretende ser adaptada a entornos nacionales y específicos. Se sugiere seguir más que una lista limitada de indicadores.

Hasta la fecha, existen al menos diez países donde los indicadores de medios de la UNESCO se han aplicado, total o parcialmente.<sup>13</sup> A diferencia de los instrumentos utilizados por RSF y Freedom House, los indicadores locales de la UNESCO pueden ser aplicados por los actores locales en un país, es decir, no necesariamente son o deben ser aplicados por la propia UNESCO. Aunque no existen resultados mundiales de este instrumento, precisamente por sus características, es una herramienta que se debe tener en cuenta en futuras reflexiones e investigaciones sobre el tema.

13 Los informes de evaluación de los indicadores de desarrollo mediático nacionales están disponibles en <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/publications-by-series/assessments-based-on-unescos-media-development-indicators/>

## Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



## Conclusiones

Como hemos visto, los índices de libertad mediática de Freedom House y Reporteros Sin Fronteras son mucho más útiles para evaluar a los países no democráticos mientras que prácticamente no detectan las áreas problemáticas y los desafíos con respecto a la libertad de los medios en las democracias. Una de las razones de ello es que los indicadores se centran en los ataques a los periodistas y las limitaciones perpetradas por el Estado. Por un lado, estos instrumentos ignoran otras fuentes de posibles restricciones, como las económicas, relacionadas con la estructura de propiedad mediática y su dependencia de la publicidad, y, por otro, suponen implícitamente que cualquier interferencia del Estado en el sector mediático supone una limitación de la libertad de expresión. Por lo tanto, no consideran, por ejemplo, la implementación de políticas públicas que fomenten el pluralismo. Además, estos índices subestiman problemas como la autocensura y la presión sobre los periodistas. Tampoco toman en cuenta en grado suficiente la perspectiva de la ciudadanía, ni los derechos del sujeto universal de informarse y expresarse —por los cuales, según sus principios declarados, quieren abogar.

La metodología propuesta por el proyecto académico *Varieties of Democracy* tampoco logra captar el escenario complejo de obstáculos a los que se enfrentan las democracias en esta esfera, reproduciendo las mismas omisiones de los dos índices anteriores y centrándose casi exclusivamente en las limitaciones estatales y gubernamentales. Por lo tanto, todos los instrumentos metodológicos analizados hasta el momento limitan el concepto de libertad de expresión en los medios a su dimensión negativa: la ausencia de interferencia estatal.

Los indicadores de desarrollo mediático propuestos por la UNESCO son más amplios y más complejos que los utilizados por RSF, Freedom House e incluso por el proyecto *Varieties of Democracy*. Son el único instrumento entre los que se han analizado en esta investigación que representa un enfoque de libertad positiva, al abarcar acciones positivas del Estado para proteger y promover la libertad de expresión. Los indicadores de UNESCO también contemplan cuestiones relacionadas con la publicidad y la estructura de propiedad mediática, incluida su concentración, tal como postula la economía política de los medios de comunicación. Además, tienen en cuenta la calidad del debate democrático y la diversidad de opiniones y voces en la esfera pública de los medios.

La forma y las características por las cuales un derecho humano, como la libertad de expresión, se mide internacionalmente afectan, a su vez, a lo que entendemos como libertad de expresión. Desde la Ilustración, los límites del concepto de libertad de expresión se han vuelto más amplios y complejos, e implican no solo un enfoque de «libertad de» (libertad negativa), sino también el marco de «libertad a» positivo. El papel del mercado y la comercialización, así como el acceso de la ciudadanía a la expresión a través de los medios de comunicación, son cuestiones inevitables y constituyen un desafío no solo para la comunidad académica preocupada por la libertad de expresión, sino



también para los gobiernos y las organizaciones internacionales. Tal como señalan McChesney y Scott (2004: 5), «en este sistema comercial, no importa cuán protegida esté la libertad de expresión, habrá muchos cuyas voces no se escuchen por falta de medios para expresarlas».

Las metodologías de RSF y Freedom House no deben descartarse. Ofrecen herramientas y marcos útiles para tomar la temperatura en contextos muy específicos (países en conflicto y aquellos gobernados por regímenes autoritarios). No obstante, no son suficientes para describir y analizar cuidadosa y profundamente los desafíos que las democracias enfrentan en un entorno mediático mundial caracterizado por la concentración, la desregulación y el periodismo promovido por el mercado.

### Referencias bibliográficas

- Alcántara Sáez, M. (1991). «Una comparación entre modelos de transición hacia la democracia: Los casos de España, América Latina y Europa Oriental». Comunicación presentada en el Congreso Mundial de la Asociación de Ciencia Política. Buenos Aires.
- Bajka, Z. (2000). «Dziennikarze lat dziewięćdziesiątych [Journalists of the 90s]». *Zeszyty Prasoznawcze* 3/4, pp. 42-63.
- Balra, L. (2012). «La prensa chilena en la encrucijada. Entre la voz monocorde y la revolución digital». Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Becker, L. B., Vlad, T. y Nusser, N. (2007). «An Evaluation of Press Freedom Indicators». *The International Communication Gazette* 69 (1), pp. 5-28.
- Behmer, M. (2011). «Measuring Media Freedom: Approaches on International Comparison». En: A. Czepek, M. Hellwig, y E. Nowak (eds.), *Press freedom and pluralism in Europe*. Bristol: Intellect Books, pp. 23-36.
- Berlin, I. (1969). *Four essays on liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Burgess, J. (2010). *Evaluating the Evaluators: Media Freedom Indexes and What They Measure*. Washington, DC: Center for International Media Assistance.
- Cádiz Pozo, P. (2014). «La despedida del angelito: La venta de Canal 13 a Andrónico Lukic». Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Carter, I. (2012). «Positive and Negative Liberty». En: E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford encyclopedia of philosophy*. Consultado en: <http://plato.stanford.edu/archives/spr2012/entries/liberty-positive-negative/>
- Coppedge, M., Gerring, J., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Bernhard, M., Wang, Y.-T. (2014). *Varieties of Democracy: Codebook*. Consultado en: <https://v-dem.net/en/reference/version-2-sep-2014/>
- Croteau, D., y Hoynes, W. (2001). *The Business of Media: Corporate Media and the Public Interest*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Christians, C., Glasser, T., McQuail, D., Nordenstreng, K., y White, R. (2009). *Normative Theories of the Media: Journalism in Democratic Societies*. Urbana: University of Illinois Press.
- Desormeaux, P. (2011). *Media Representation of Ethnic Minorities: The Mapuche Issue on Chilean TV as a Case Study* (tesis no publicada). Hamburgo: Universidad de Hamburgo.



- Djankov, S., McIlesch, C., Nenova, T., y Shleifer, A. (2003). «Who Owns the Media?». *Journal of Law and Economics* 46 (2), pp. 341-382.
- Dobek-Ostrowska, B. (2012). «Journalists in Poland – Some Previous Research». En: G. Nygren (ed.), *Journalism in Russia, Poland and Sweden: Traditions, Cultures and Research*. Estocolmo: Södertörns högskola, pp. 32-52.
- Freedom House (2012). *Freedom of the Press 2012*. Consultado en: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP%202012%20Final%20Full%20Report.pdf>
- Godzic, W. (2009). *Sytuacja polskich mediów audiowizualnych w latach 1989-2008*. Varsovia: Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
- Hanitzsch, T. y Mellado, C. (2011). «What Shapes the News Around the World? How Journalists in Eighteen Countries Perceive Influences on Their Work». *The International Journal of Press/Politics* 16 (3), pp. 404-426.
- Holtz-Bacha, C. (2004). «What Is “Good” Press Freedom? The Difficulty of Measuring Freedom of the Press Worldwide». Comunicación presentada en la Conferencia de la Asociación Internacional de Medios y Comunicación. Porto Alegre.
- Jakubowicz, K. (2004). «Poland». En: Kelly, M, Mazzoleni, G. y McQuail, D. (eds.), *The Media in Europe: The Euromedia Handbook*. Londres: Sage Publications, pp. 169-179.
- Klimkiewicz, B. (2009). «Structural Media Pluralism and Ownership Revisited: The Case of Central and Eastern Europe». *Journal of Media Business Studies* 6 (3), pp. 43-62.
- Lagos, C., Checa, L. y Cabalin, C. (2008). «Adolescentes infractores: de delinquentes juveniles a víctimas del sistema. La influencia de los hechos en la prensa chilena». En: UNICEF (ed.), *Justicia y derechos del niño*. Bogotá: Andros Impresores, pp. 341-358.
- Lagos, C., Matus, A. y Vera, M. (2005). *Organizaciones sociales en Chile invisibles a los medios [Social Organizations in Chile Invisible to the Media]*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Comunicación, Instituto de la Comunicación e Imagen.
- Linz, J. J. y Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins U. P.
- Loreti, D. (2005). *América Latina y la libertad de expresión [Latin America and Freedom of Expression]*. Bogotá: Norma.
- MacBride, S., Abel, E., Beuve-Méry, H., Ekonzo, E. M., García Márquez, G., Losev, S., Zimmerman, B. (1980). *Many Voices, One World*. Nueva York: UNESCO.
- Mancini, P. y Zielonka, J. (2013). *An Introduction to the Final Project Reports for the ERC-funded Project Media and Democracy in Central and Eastern Europe (MDCEE)*. Oxford: Universidad de Oxford.
- McChesney, R. W. y Scott, B. (eds.). (2004). *Our Unfree Press: 100 Years of Radical Media Criticism*. Nueva York: New Press.
- Murdock, G. (2001). «Political Economy of Mass Media». En: Smelser, N. J. y Baltes, P. B. (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioural Sciences*. Oxford: Elsevier Science, pp. 9358-9363.
- Otano, R. y Sunkel, G. (2003). «Libertad de los periodistas en los medios [Freedom of Journalists in the Media]». *Comunicación y Medios* 14, pp. 1-12.
- Rebolledo, M. L. (2000). *Percepciones de los sectores populares sobre la libertad de expresión [Perceptions of the Popular Sectors on Freedom of Expression]*. Santiago de Chile: Instituto de la Comunicación e Imagen, Universidad de Chile.



- Reporteros Sin Fronteras (2012a). *2011-2012 Ranking*. Consultado en: [http://en.rsf.org/IMG/CLASSEMENT\\_2012/C\\_GENERAL\\_ANG.pdf](http://en.rsf.org/IMG/CLASSEMENT_2012/C_GENERAL_ANG.pdf)
- (2012b). *2011-2012 World Press Index Questionnaire*. Consultado en: [http://en.rsf.org/IMG/pdf/criteria\\_for\\_compiling\\_the\\_2011-2012\\_press\\_freedom\\_index.pdf](http://en.rsf.org/IMG/pdf/criteria_for_compiling_the_2011-2012_press_freedom_index.pdf)
- (2013). *2013 Ranking – Methodology*. Consultado en: [https://en.rsf.org/IMG/pdf/2013\\_wpfi\\_methodology.pdf](https://en.rsf.org/IMG/pdf/2013_wpfi_methodology.pdf)
- Sapiezynska, E. (2013). «La libertad de los periodistas en Chile y el mundo: Los niveles y orígenes de las restricciones percibidas por los periodistas en su trabajo». *Comunicación y Medios*, 28, pp. 24-39.
- Sapiezynska, E. (2014a). «Los no aparecidos: La protesta social invisible en los grandes medios en Chile y las políticas mediáticas del disenso». *Comunicación y Medios* 29, pp. 156-170.
- (2014b). *Los sonidos del silencio: Prácticas y (re)creaciones discursivas de la libertad de expresión y sus límites en el ámbito mediático en Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- , Lagos, C. y Cabalin, C. (2013). «Libertad de prensa bajo presión: Niveles de restricción percibidos por periodistas chilenos y factores influyentes». *Cuadernos.info* 32, pp. 11-26.
- Stępińska, A. y Ossowski, S. (2011). «Dziennikarze w Polsce: wartości, priorytety i standardy zawodowe». *Studia Medioznawcze* 1 (44), pp. 17-28.
- Štětka, V. (2013). *Media Ownership and Commercial Pressures – Pillar 1, Final Report*. Londres: Universidad de Oxford y London School of Economics.
- Stysiak, M. y Makarenko, V. (2014, Diciembre 15). «Życie bez telewizji publicznej w Polsce?». *Gazeta Wyborcza*. Consultado en: [http://wyborcza.biz/biznes/1,147881,17130283,Zycie\\_bez\\_telewizji\\_publicznej\\_w\\_Polsce\\_.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,147881,17130283,Zycie_bez_telewizji_publicznej_w_Polsce_.html)
- UNESCO (2008). *Indicadores de desarrollo mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. París: UNESCO.
- Wasko, J., Murdock, G., u Sousa, H. (Eds.). (2011). *The Handbook of Political Economy of Communications*. Chichester: Blackwell.