ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/324571334

Hacia una medición neoliberal de la libertad de expresión: el caso de Freedom House

Article · November 2017

CITATIONS
0

READS
41

1 author:



Diego Giannone
Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"
26 PUBLICATIONS **111** CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:

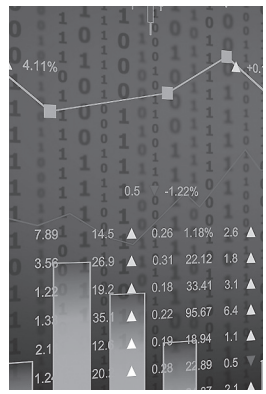
Global Internet Governance: policies and politics. View project

State theory and transformations View project

All content following this page was uploaded by Diego Giannone on 17 April 2018.

The user has requested enhancement of the downloaded file.





Hacia una medición neoliberal de la libertad de expresión: el caso de Freedom House[1]

Diego Giannone

El artículo pretende analizar el papel de la medición en la legitimación de una concepción específica de la libertad de información. Desde una perspectiva *neogramsciana*, este artículo trata la forma en que un paradigma político e ideológico influye en los instrumentos de medición, así como la contribución de tales herramientas en el fortalecimiento de la hegemonía de dicho paradigma. Los resultados ponen en tela de juicio la aceptación acrítica del Freedom of the Press Index como el criterio universal de la libertad de información.

Palabras clave: Freedom House, libertad de información, Freedom of the Press Index, hegemonía, indicadores, democracia liberal, medición, neoliberalismo.

Diego Giannone es profesor del Departamento de Ciencias Políticas «Jean Monnet» de la Università della Campania Luigi Vanvitelli.

Introducción

Numerosos conceptos de las ciencias sociales y políticas deben ser nominados como «conceptos esencialmente constestados» (Gallie, 1956). Ejemplo de ellos son la democracia, las normas del derecho, los derechos humanos y la libertad de información. Una fuerte validad normativa está asociada a estos conceptos y puede motivar que las personas que los usan prefieran un significado particular de ellos, mientras que los usos alternativos son también

1 Una versión anterior de este artículo fue publicada en inglés en la revista *International Communication Gazette* 76 (6), 2014.

Infoamérica
Revista Iberoamericana de Comunicación

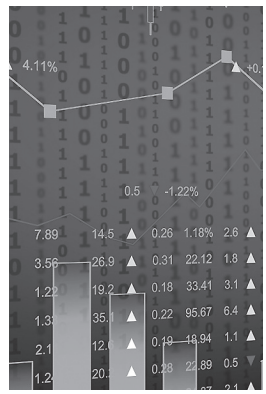


correctos y pueden circular dentro de un discurso politico, mediático o académico. Con todo, una manera específica de utilizarlos puede conllevar un proceso hegemónico en determinados discursos, así como efectos producidos por la forma de interpretarlos según el sentido común de las personas que, en ocasiones, se subestima.

El propósito de este artículo es mostrar cómo las mediciones desempeñan un papel crucial de legitimación de una concepción específica de la libertad de expresión. Desde una perspectiva neogramsciana, el trabajo pone su énfasis en la forma en que los paradigmas políticos e ideológicos influyen en los instrumentos de medición, así como la contribución de estas herramientas en el fortalecimiento de la hegemonía del paradigma dominante. A través de la ilustración de la lucha del neoliberalismo iniciada en los años setenta, el estudio desarrolla hipótesis sobre la influencia del paradigma en las mediciones de libertad de expresión y subraya las consecuencias cognitivas y políticas del uso de clasificaciones y *ranking* proporcionadas por dichos instrumentos de medición. El artículo analiza cómo la libertad de información es conceptualizada y medida por el instrumento más utilizado y mejor conocido (Becker *et al*., 2007), el Índice de Libertad de Prensa (Freedom of the Press Index, en inglés, FPI) de Freedom House (FH). Numersos estudios utilizaron el FPI para sus análisis. Algunos académicos lo utilizaron en sus esfuerzos para identificar las nuevas correlaciones entre libertad mediática y democracia (Dahl, 2003), así como para analizar el rol de la prensa libre en la promoción de la democratización, el buen gobierno y el desarrollo humano (Norris, 2006). Otros estudios utilizaron el FPI para probar la difusión de los medios de comunicación (Sobel, Dutta y Roy, 2011), así como para observar las relaciones empíricas entre los derechos humanos y la gobernabilidad (Kaufmann, 2005), libertad de prensa y corrupción (Brunetti y Weder, 2003; Freille, Haque y Kneller, 2007), libertad de prensa y paz democrática (Van Belle, 1997). El *ranking* FPI figura en el debate político, en una amplia gama de ayudas y subvenciones de política exterior, periodismo y toma de decisiones en todo el mundo. Los investigadores del Banco Mundial lo usan para redactar informes que determinan la ayuda que recibirá un país.

Los organismos de Naciones Unidas y las organizaciones de ayuda nacionales y privadas utilizan el índice para programar cientos de millones de dólares de financiación para el desarrollo de los medios de comunicación. El FPI es una de las fuentes de los *Indicadores de Gobernabilidad: Guía del Usuario* (PNUD, 2004), así como uno de los indicadores utilizados por el gobierno estadounidense para determinar la elegibilidad de un país para la asistencia del programa Millennium Challenge Corporation[2] (MCC). Los periodistas y los columnistas lo emplean en discursos sobre la libertad en los medios de comunicación, los diplomáticos para presionar a baja escala a los gobiernos (Burgess,

2 La Millenum Challenge Corporation es una agencia de ayuda oficial al desarrollo estadounidense creada por el Congreso de Estados Unidos en 2004 con el objetivo de luchar contra la pobreza global, proporcionando asistencia externa a los países elegibles. Para obtener una lista de los indicadores, consulte http://www.mcc.gov/pages/selection/indicators



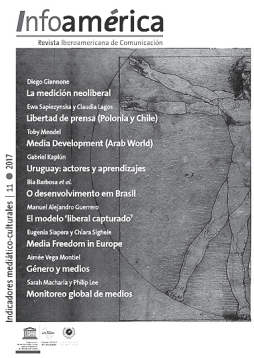
2010). Los estudios previos sobre el FPI incluyen un análisis comparado tanto de los evaluadores de la libertad de información (Burgess, 2010) como de los instrumentos (Becker *et al*., 2007), así como de la posibilidad y la utilidad de tales comparaciones globales (Holtz-Bacha, 2011). Algunos estudios se centraron en la influencia del uso de índices alternativos de libertad de prensa en la determinación de la relación entre desarrollo y libertad de prensa (Tran *et al*., 2011). Quienes critican el FPI subrayaron la definición incorrecta de la escala y algunas dificultades metodológicas (Becker, 2003). Además, en ocasiones, se acusa a Freedom House de tener un sesgo proestadounidense (Chomsky y Herman, 1988; Giannone, 2010; Scoble y Wiseberg, 1981; Naciones Unidas, 2001).

No obstante, existe una ausencia de estudios pormenorizados sobre los indicadores del FPI y su interacción potencial con el neoliberalismo, así como sobre las implicaciones políticas e ideológicas del uso de dicho instrumento. El artículo pretende evidenciar la dimensión política de la medición de la libertad de información. De hecho, como señaló Gramsci (1971: 365), «la realización del aparato hegemónico, es decir, de un aparato de dirección, en cuanto crea un nuevo campo ideológico, determina una reforma de la conciencia, nuevos métodos de conocimiento y, en consecuencia, es un hecho filosófico» (1971: 365). Los instrumentos de medición son los métodos de conocimiento que cada paradigma contrahegemónico crea. La difusión y el éxito de ciertos instrumentos no solo se deben a su precisión metodológica, sino también a las demandas ideológicas y políticas que pueden llegar a cumplir[3]. Por lo tanto, una prueba de la hegemonía neoliberal es la difusión de *instrumentos neoliberales* para medir algunos aspectos relevantes de la realidad social. Por lo tanto, el estudio plantea la hipótesis de que, aunque FH mantiene una concepción liberal para medir la libertad de información, el FPI está influido por el neoliberalismo. Para verificar este supuesto, el estudio analiza los indicadores utilizados por FH para medir la libertad de información y los compara con los valores prominentes del modelo liberal y neoliberal.[4] El estudio empieza con la reconstrucción de tres modelos normativos de libertad de información[5] y su conexión con concepciones específicas de la democracia. Después, se estudia la función política e ideológica de la medición y su papel en la legitimación del modelo hegemónico de libertad de información. Finalmente, la investigación trata de verificar hasta qué punto los indicadores del FPI reflejan el modelo neoliberal de libertad de información.

3 Mis cursivas. La cita se toma del cuaderno nº 10, parte II, párrafo 12.

4 El estudio también introduce un tercer modelo, el *welfarista*-igualitario, que constituyó la alternativa histórica más fundada del modelo liberal hasta los años setenta del siglo pasado. Sin embargo, puesto que el objetivo del artículo es verificar el papel del neoliberalismo como instrumento liberal autoproclamado, el análisis implica el modelo liberal y neoliberal de la libertad de información.

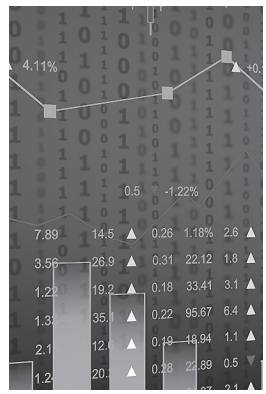
5 El término *modelo* se refiere a una construcción teórica y normativa diseñada para revelar y explicar los elementos principales de un sistema de medios. Los modelos son tipos ideales y los sistemas mediáticos de determinados países se ajustan solo aproximadamente (Hallin y Mancini, 2012).



Conceptos de democracia y libertad de información

Como señalaron claramente Gunther y Mughan (2000: 1), «los medios de comunicación de masa son el tejido conectivo de la democracia. Son los principales instrumentos por medio de los cuales los ciudadanos y sus representantes electos se comunican en sus esfuerzos recíprocos de informar e influir». En este proceso, a menudo se da por supuesto que la libertad de información es uno de los requisitos fundamentales de la democracia (Dahl, 1971). Sin embargo, algunos estudios comparados rigurosos (Voltmer, 2006, 2013) subrayaron la importancia de analizar a fondo la relación recíproca entre libertad de información y el carácter democrático básico de los regímenes políticos. En cuanto a las democracias establecidas, la investigación ha demostrado que se han encontrado soluciones muy diferentes al papel de los medios de comunicación en la sociedad, así como a la combinación de los derechos periodísticos y las obligaciones impuestas a los medios de comunicación (Voltmer, 2013). Además, una «relación paradógica» (De Smaele, 2006: 36) entre la libertad de información y la democracia ha emergido en algunos de los llamados países en transición, donde el proceso de democratización se ha utilizado, en algunas ocasiones, como justificación para limitar la libertad de prensa. Por tales razones, un paso preliminar para un análisis adecuado de la libertad de información es diferenciar las funciones que le son asignadas por modelos alternativos de democracia. De hecho, como señaló Price (2011: 7), «la arquitectura de la prensa, el papel de la nueva tecnología, los patrones de propiedad y, por supuesto, los patrones de demanda y el comportamiento de los lectores son factores significativos que responden a las diferentes versiones de la democracia». En la democracia liberal, por ejemplo, la libertad de información debe ser proporcionada a los individuos con información que indique cuándo están en juego sus intereses; ayudarlos a movilizarse para participar y promover sus intereses divergentes, y sensibilizar a los responsables políticos sobre el contenido y la fuerza de las demandas de las personas (Baker, 2004). De acuerdo con este modelo, tres componentes son esenciales para la libertad de información: la ausencia relativa de restricciones gubernamentales a los medios de comunicación, la ausencia relativa de restricciones no gubernamentales y la existencia de condiciones para asegurar la difusión de diversas ideas y opiniones a grandes audiencias (Weaver, 1977).

El modelo liberal de libertad de información se caracteriza por el dominio relativo de la lógica del mercado y de los medios comerciales. La libertad de información es un derecho individual formal que cuanto más se garantiza menos interviene el Estado en la regulación-control de los sistemas mediáticos. De hecho, los medios de comunicación proporcionan un «mercado libre de ideas» donde las opiniones disidentes compiten por el reconocimiento público sin la interferencia del Estado. El modelo liberal enfatiza el pluralismo interno, es decir, la diversidad de los contenidos, los servicios y las fuentes de los medios y generan una amplia variedad de opiniones, representaciones y valores de carác-

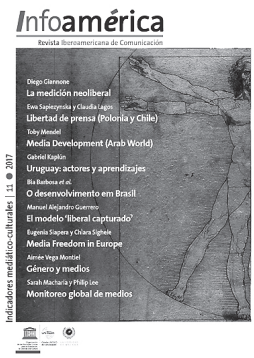


ter social, ético, político y cultural (Klimkiewicz, 2009: 47). Lo que se subraya es la posibilidad teórica de confrontación de ideas alternativas. Para lograr este objetivo, los medios de comunicación tienen un papel pasivo, sirviendo como «un foro donde una variedad de grupos e individuos tienen la oportunidad de expresar sus puntos de vista» (Voltmer, 2008: 2). Otra característica distintiva de este modelo es la separación de las esferas jurisdiccionales del Estado y del mercado. Los medios públicos y privados pueden coexistir, pero cumplen visiones alternativas y tienen funciones diversas. Debido al principio de separación, la competencia del libre mercado solo se aplica a los medios comerciales, mientras que no se permite ninguna subvención por parte del Estado a la prensa.

Un modelo alternativo de democracia es el modelo igualitario-*welfarista*. Este modelo considera la información como un bien público y la libertad de información como un derecho democrático sustancial. Por lo tanto, diversidad significa pluralismo organizado, con una «estructura segmentada de medios de comunicación y proveedores que representan a diferentes grupos sociales, comunidades culturales y orientaciones políticas» (Klimkiewicz, 2009: 47). Lo que está en juego es tanto la posibilidad real de que las voces alternativas estén representadas en la esfera pública (el ágora ateniense), como que los medios transmitan diferentes contenidos. La metáfora de la esfera pública va más allá del mero intercambio de ideas del mercado liberal, para centrarse en el debate crítico, a través del cual se puede llegar a un consenso racional sobre asuntos públicos.

A los medios de comunicación se les asigna un papel activo en la provisión de tal diversidad, porque son una institución democrática central que debe ser cuidadosamente discursiva, no meramente informativa *de facto*. «[Ellos] deberían apoyar la reflexión y el valor o la elección de políticas [y] ser inclusivas [...] e integrales» (Baker, 2004: 148-9). La libertad de información abarca tanto el grado de libertad del que gozan los medios de comunicación, como el grado de libertad y acceso de la ciudadanía al contenido de los medios de comunicación (McQuail, 2000). El tema central es proteger la expresión libre y abierta de las ideas y la información y garantizar la diversidad de puntos de vista. El Estado se encarga de oponerse a la concentración de la propiedad y el monopolio del control, ya sea en las industrias de los medios públicos y privados. No hay separación entre las esferas del Estado y del mercado: para contrarrestar los desequilibrios producidos por el mercado, el Estado debe intervenir en la regulación de los sistemas mediáticos, a través de subsidios a la prensa o a la radiodifusión pública, abierta a todos los componentes de la sociedad. Históricamente, el éxito de este modelo de libertad de información se produjo durante la llamada «época de oro», es decir, el período de treinta años (1945-1975) marcado por un consenso compartido del Estado de bienestar, en la medida en que el modelo de bienestar fue descrito como la ideología y el movimiento más exitosos del siglo xx (Berman, 2006).

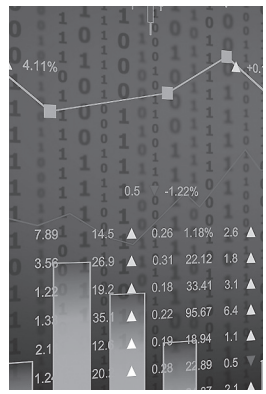
Sin embargo, a partir de los años setenta del siglo pasado, ha surgido un tercer modelo fundamental de democracia, el neoliberal (Brown, 2003; Giannone, 2010). En pocos años, este modelo se ha convertido en «hegemónico



como un modo de discurso y posee [poseía] efectos omnipresentes sobre las formas de pensar y las prácticas político-económicas hasta el punto de que se ha incorporado al sentido común con el que interpretamos, vivimos y entendemos el mundo» (Harvey, 2005: 23). En un modelo neoliberal, la información se adapta a las necesidades de la mercadotecnia de una manera que no se la distingue de cualquier otro producto comercializado. La información es una mercancía, un bien valioso, producido, vendido y comprado en una estructura de mercado de propiedad de los medios privados. La metáfora liberal del libre mercado de las ideas es suprimida por el «libre flujo de información» neoliberal (Hegbloom, 2008). Lo que se intercambia ya no son ideas, sino información, que debe ser liberada de cualquier forma de regulación y control. Mientras que el libre mercado de las ideas está basado en la creencia de que no se debe permitir que una sola voz prevalezca y encaje con concepciones en las que la libertad de información conduce al ascenso de la mejor solución posible, la libre circulación de información se basa en la competencia económica libre de los medios de comunicación privados que desempeñan un papel activo en el suministro de «información basada en el mercado».

La libertad de información se entiende ampliamente en términos opuestos a la regulación: de ello se deduce que la desregulación y la privatización son el camino a seguir. La libertad de información es el derecho de los agentes económicos (individuales y corporaciones) a producir y vender libremente información, así como el derecho de los consumidores a comprar la información que les gusta. El neoliberalismo hace hincapié en la «naturaleza especial de los productos de los medios de comunicación» (Baker, 2004: 7): a menudo, dos compradores muy diferentes pagan por la transferencia de contenido multimedia (es decir, información) a su audiencia. La empresa mediática normalmente vende sus productos a audiencias y vende audiencias a sus anunciantes. La mejor información disponible es la más adecuada para producir esa doble transacción.

La lógica del modelo neoliberal es que, a través de la competencia, el mercado produce diversidad, lo que, a su vez, genera la mejor información que los consumidores pueden comprar. Por lo tanto, este modelo enfatiza una concepción de la diversidad como pluralismo externo, es decir, una «pluralidad de medios independientes y autónomos de comunicación y proveedores, centros múltiples de propiedad, producción, desempeño y control de distribución» (Klimkiewicz, 2009: 47). Lo que está en juego es la posibilidad teórica de que los medios de comunicación privados alternativos compitan por la conquista de las cuotas de mercado de los medios de comunicación. Ese pluralismo está mejor garantizado cuando el Estado no interfiere en la dinámica del mercado. Al igual que en el liberalismo clásico (Siebert *et al.,* 1956), la libertad de prensa significa libertad del control gubernamental. Sin embargo, la separación liberal entre Estado y mercado falla porque, mientras no sea posible el mejor Estado que no posea o controle los medios, los medios públicos deben ajustarse a la lógica y los valores del mercado. Como señalaron Birch y Mykhnenko (2010: 7), «el neoliberalismo implica el cambio de intervención estatal hacia nuevas



formas de gobernanza sustentadas en una lógica de competitividad». Incluso la función liberal de denunciar la corrupción o la incompetencia del gobierno se convierte en la posibilidad de obtener ganancias en el modelo neoliberal.

Por qué importa la medición: las tres funciones de medición

Una vez que se ha esbozado la función de la libertad de información en los tres modelos, el siguiente paso es comprender cómo se mide y por qué es importante medir. La medición es el vínculo entre la teoría y los datos, es «el acto de establecer una correspondencia entre las observaciones y los conceptos» (Zeller, 2005: 665-6). La primera y función manifiesta de la medición es cognitiva y psicológica: aporta conocimiento para entender mejor la realidad social, considerando que —como dicen— «solo se puede manejar lo que se puede medir». Como vehículo para reunir y clasificar la información, la medición «moldea lo que atendemos, simplifica la cognición y hace que un mundo complejo parezca más accesible a nuestro control» (Stevens y Espeland, 2005). En términos metodológicos, este proceso convierte diferentes eventos u objetos en números para compararlos y evaluarlos sobre la base de una medición común. Su función oculta es que la medición es un proceso que implica un instrumento y un observador, y que el propio instrumento se basa, necesariamente, en una teoría que relaciona su función con lo que se supone que mide (Barsh, 1993). Además, hay que tener en cuenta las condiciones políticas e ideológicas en que vive dicho observador y dónde se elabora la teoría.

Los aspectos políticos de la medición son cruciales porque la demanda política afecta a qué y cómo medir y la medición solo cuenta cuando importa políticamente, cuando afecta la toma de decisiones y no es un «mero ejercicio académico» (Munck, 2006). Como señalaron Alonso y Starr (1987: 3), «los juicios políticos están implícitos en la elección de qué medir, cómo medirlo, con cuánta frecuencia medirlo y cómo presentar e interpretar los resultados». La función política de la medición es responder a demandas políticas específicas sobre qué aspectos de la realidad social (en nuestro caso, qué tipo de información) tienen que enfocarse. Al hacerlo, «reconstruye las relaciones de autoridad, crea nuevas entidades políticas y establece nuevos marcos interpretativos. A pesar de las afirmaciones de algunos defensores, no es un proceso neutro o simplemente técnico» (Espeland y Stevens, 1998), porque la medición] «parte de la función misma de establecer estándares de evaluación, es decir, parte de cambiar la cultura del fenómeno que se está evaluando» (Stremlau, 2011: 192).

Finalmente, la medición posee también la función ideológica «latente» para legitimar los valores y la «visión del mundo» de un posible modelo hegemónico.[6] En la lucha discursiva entre paradigmas políticos alternativos, la

6 Tal función ideológica actúa sobre todo en lo que se refiere al conocimiento social, pero también se puede encontrar en la institucionalización del sistema métrico, que fue diseñado con la aspiración cosmopolita de dotar a la ideología de la revolución y al imperio franceses de un marco universal de referencia para sus medidas (Porter, 1995).



medición constituye un instrumento y una salida para la «realización de un aparato hegemónico», a través de su supuesto carácter científico (Gramsci, 1971: 365). La razón de esto es que

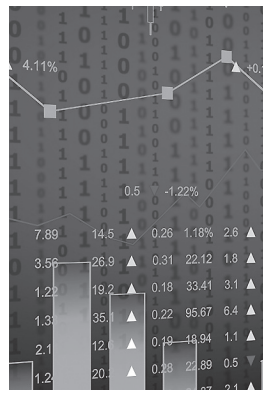
> una ideología hegemónica es más que una colección de ideas que justifican las relaciones sociales. No es meramente el marco normativo, ontológico y epistemológico en torno al cual se entiende y actúa la realidad social. Una ideología hegemónica es esto, pero también es un modelo para la organización material de la sociedad y, como tal, está mutuamente constituida por las mismas instituciones sociales, políticas y económicas que sirven para moldear (Neubauer, 2011: 200-201).

De este modo, por un lado, la medición es el nuevo «método de conocimiento» que el paradigma hegemónico debería utilizar para determinar una reforma de la conciencia. Y, por otro lado, una vez que «se ha creado un nuevo terreno ideológico», la medición es una fuente formidable de poder que actúa como lente científica a través de la cual los poderes políticos y económicos poseen la capacidad de definir marcos y adjudicar hechos, incluirlos o excluirlos, imponer un sistema de pensamiento y un conjunto de valores. Si los marcos del paradigma ideológico se convierten en los dominantes, la mayoría de los individuos interpretan el mundo social mediante ellos, por lo que se vuelven identificados como el «sentido común» de un sistema hegemónico[7] (Neubauer, 2011; Lakoff, 2010).

Un papel clave en este proceso está destinado a los indicadores. La producción y el uso de estos índices albergan el potencial de alterar las formas, el ejercicio y, tal vez, incluso las distribuciones de poder en ciertas esferas de la gobernabilidad global (Davis *et al.,* 2012). Aunque tradicionalmente se han definido como «medidas indirectas de conceptos subyacentes, que no pueden observarse directamente» (Barsh, 1993: 90), más acertadamente, como señaló Kabeer (1999: 2),

> los indicadores pueden ser vistos como resúmenes altamente comprimidos de información, significados y valores. Combinan información empírica explícita con supuestos implícitos sobre el significado de dicha información. Además, al seleccionar algunas categorías sobre otras, los indicadores también incorporan ciertos valores sobre los tipos de información de la que «disponen» en la captura del fenómeno que se está midiendo.

7 Lakoff (2010: 72) describe claramente el proceso de «reificación» de los marcos dominantes como el sentido común que la gente interpreta el mundo social: «Dado que las ideologías políticas se caracterizan, por supuesto, por sistemas de marcos, el lenguaje ideológico activará ese sistema ideológico. Dado que las sinapsis en los circuitos neuronales se hacen más fuertes cuanto más se activan, la repetición del lenguaje ideológico fortalecerá los circuitos para esa ideología en el cerebro de un oyente. Y puesto que el lenguaje que se repite con mucha frecuencia se convierte en lenguaje "normalmente usado", el lenguaje ideológico repetido con suficiente frecuencia puede convertirse en "lenguaje normal", pero activando esa ideología inconscientemente en el cerebro de la ciudadanía y los periodistas».



Los indicadores representan una aserción de poder para producir conocimiento y para definir o dar forma a la manera en que el mundo se entiende. Como resultado, se debe prestar atención a los procesos sociales que rodean la creación y el uso de indicadores, la influencia de las condiciones de producción sobre los tipos de índices de conocimiento, la forma en que el uso de los indicadores cambia la naturaleza de la fijación de normas y la decision, y la manera en que afectan la distribución del poder entre los que gobiernan y los gobernados (Davis *et al.,* 2012).

Con todo, debido a la característica específica de la libertad de información como un «concepto esencialmente controvertido»,[8] la selección de indicadores es un proceso más cargado de valor y controvertido. No se trata solo de un procedimiento metodológico, sino también político, porque los valores y las normas del instrumento de medición seguirán siendo establecidos a través de un proceso esencialmente político, y las respuestas de los resultados de la medición son, en su esencia, una cuestión basada en un juicio político. Por lo tanto, la elección de indicadores debe ser interpretada en un determinado contexto histórico y político, pero también en un determinado contexto teórico. Y dicho contexto teórico es normativo. Con respecto a la libertad de información o la democracia, atribuimos a una teoría particular, aunque implícita, lo que constituye la libertad de información y/o democracia. Los análisis que pretenden ser «ideológicamente neutros» o «libres de teoría» se basan en teorías implícitas que se vuelven más explícitas cuando se puede examinar y debatir su valor (Thede, 2001).

La explosión de la medición bajo el prisma neoliberal

No es un accidente que «la proliferación de organismos que vigilan el comportamiento de los individuos, las corporaciones o las naciones con respecto a la deuda externa, la transparencia o la honestidad» (Fourcade y Healy, 2007: 304) haya ocurrido durante los años ochenta del siglo pasado, cuando estaba más en boga la difusión del neoliberalismo. En primer lugar, durante ese período hubo una expansión del cálculo y la estandarización como estrategias para superar la incertidumbre, características centrales del racionalismo occidental y cruciales para el desarrollo del capitalismo (Espeland y Stevens, 1998). Debido a la persistencia del neoliberalismo en la racionalización de todos los aspectos de la vida humana, estas estrategias se han ido utilizando cada vez más:

> El estatuto especial que se concede a las medidas cuantitativas es dado por su asociación con la ciencia. Las demandas de conocimiento basadas en medidas cuantitativas se tratan comúnmente como si tuvieran un esta-

8 Este es un tema de debate no solo para la filosofía política, ya que implica la concepción de la libertad de información de los políticos, los periodistas y las personas laicas también hasta tal punto, que «se entiende de manera diferente en diversas partes del mundo» e «incluso las democracias establecidas no interpretan la libertad de prensa exactamente de la misma manera» (Holtz-Bacha, 2011: 130).

Infoamérica
Revista Iberoamericana de Comunicación



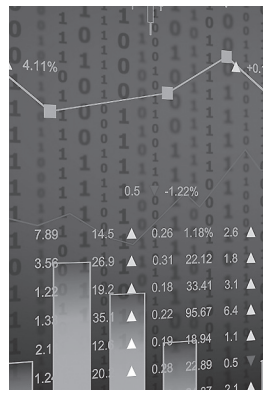
do distinto y superior en comparación con las reclamaciones basadas en otras formas de información (Munck, 2009: 10).

La segunda razón del auge de la medición bajo el neoliberalismo es el desarrollo y la rápida difusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Como señaló Harvey (2005: 68), las TIC son «la tecnología privilegiada del neoliberalismo. [Son] mucho más útiles para la actividad especulativa y para maximizar el número de contratos a corto plazo que para mejorar la producción». Dado que el neoliberalismo busca introducir toda la acción humana en el dominio del mercado, «esto requiere tecnologías de creación de información y capacidades para acumular, almacenar, transferir, analizar y utilizar bases de datos masivas para guiar las decisiones en el mercado global. De ahí el gran interés del neoliberalismo y la búsqueda de las tecnologías de la información» (Harvey, 2005: 3). Las TIC han hecho que los datos cuantitativos sean más accesibles y grabables y han creado «una revolución en la forma en que la información es producida y compartida entre diferentes grupos de interés y los individuos» (Giovannini, 2008: 151).

La tercera razón de la proliferación de organismos de medición y producción de datos es que la neoliberalización implica la mercantilización de cada acción y producto humanos. Como señaló Mosco (2009: 141), «la mercantilización exige el uso de procedimientos de medición para producir mercancías y técnicas de monitoreo para rastrear su producción, su distribución, su intercambio y su consumo». Si los datos están organizados, accesibles y son capaces de ser proporcionados en unidades manipulables, se convierten en un bien valioso (Schiller, 1989). Por lo tanto, en la democracia neoliberal incluso la estadística se convierte en una mercancía. La producción de datos se convierte en un negocio lucrativo y los datos son cada vez más producidos y vendidos por organizaciones privadas, sobre la base de su capacidad para producir información que responda a las principales demandas políticas y económicas. El neoliberalismo lleva al extremo uno de los aspectos más cruciales del desarrollo del capitalismo, es decir, «la toma de decisiones basada en los números, más que en el deber, la magia o la costumbre, como una orientación radicalmente nueva hacia los negocios» (Stevens y Espeland, 2005: 375). Una orientación que implica la despersonalización de las relaciones comerciales y una postura más objetiva hacia las decisiones empresariales.

Mediante la elaboración de clasificaciones (sobre democracia, deuda externa, corrupción, transparencia, libertad de información, etc.) de los países, los instrumentos de medición pueden señalar actores virtuosos y no virtuosos, legitimando ciertas políticas a expensas de otras. «No solo son dispositivos informativos que engrasan las ruedas del comercio, sino también profundamente disciplinarios».[9] (Fourcade y Healy, 2007: 304). De he-

9 Como afirman los autores, coherente con el «concepto foucaultiano original, la difusión de estos procedimientos, encarna una visión sociopolítica profundamente nueva en la que el comportamiento de los actores se regula internamente a través del autocontrol y no externamente a través de la coerción» (Fourcade y Healy, 2007: 304).



cho, dicha medición proporciona normas contra las cuales las personas y los Estados son juzgados unos a otros y a sí mismos. Por esta razón, medir la libertad de información no es meramente una cuestión de tomar el pulso de la prensa de un país. También permite crear un modelo de libertad de información y la percepción ciudadana de lo que es (y debe ser) la (libertad de) información.

La formación de un nuevo modelo de libertad de información fue el núcleo del «Gran Debate mediático global» (Gerbner *et al.,* 1993) a finales de los años setenta del siglo pasado. Se trata de una lucha política e ideológica sobre los derechos de comunicación, así como sobre el papel de los medios para el desarrollo y el equilibrio entre la soberanía nacional y los regímenes de política internacional. Con la participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en el fomento del debate, se incorporaron muchos países del Sur, así como potencias occidentales y el bloque socialista (véase un análisis detallado en Carlsson, 2003; Padovani, 2008). El Movimiento de Países No Alineados (MPNA o MNOAL) pidió un Nuevo Orden Mundial de Información y Comunicación (NOMIC) y criticó «la continuidad del imperialismo [occidental] por otros medios: los patrones de los flujos de información aún reflejan claramente una relación de poder centro-periferia con respecto al contenido como infraestructura» (Hamelink y Hoffmann, 2008: 2). Exigieron nuevas leyes y prácticas para equilibrar la doctrina de la libre circulación de la información y una alternativa al concepto de «libertad de información [...] vista como una ayuda a quienes detentan el poder para mantener la hegemonía en un proceso unidireccional de transmisión de información» (Hamelink y Hoffmann, 2008: 2).

Los estados del Este enfatizaron en la responsabilidad de los medios en la lucha contra el racismo, el colonialismo y el imperialismo, mientras que los países occidentales continuaron subrayando la importancia de la libre circulación de la información, así como la concepción de la libertad de información como derecho individual (Carlsson, 2003). En particular, Estados Unidos impulsó la doctrina de la «libre circulación de la información», argumentando que el concepto de libertad de información como un derecho colectivo o «derecho del pueblo» marginaba derechos individuales y fortalecía la intervención del Estado en la vida de las personas.

La Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación (la Comisión MacBride), establecida por la UNESCO para responder a estas cuestiones, publicó un informe en el que se señalaba que el derecho a la comunicación debía ser un derecho individual y un derecho social y que su reconocimiento habría ayudado a democratizar la comunicación (Comisión MacBride, 1980/2004). Sin embargo, los partidarios del NOMIC encontraron una resistencia intensa de los países occidentales, con EEUU y Gran Bretaña como los críticos más férreos, llegando incluso a irse de la UNESCO. De hecho, estos dos países consideraban que el informe era un obstáculo para el libre flujo de información (Carlsson, 2003) y que los debates eran un desafío



para que las operaciones comerciales de los medios estadounidenses fuesen rentables en los mercados extranjeros (Brooten, 2013). Además, las democracias occidentales insistían en que «el flujo internacional de información no debería estar restringido por la regulación gubernamental, denunciando una infracción violenta de la libertad de prensa y la apertura de la información» (Pickard, 2007: 133). Tales argumentos eran compatibles con el énfasis neoliberal de que el flujo de bienes y capitales fuese libre, así como la degradación de los derechos colectivos y la demonización del papel de cualquier Estado en la regulación y/o control de los mercados.

El Índice de Libertad de Prensa (FPI) nació al albor de estas batallas ideológicas entre modelos alternativos de libertad de información. Desde sus inicios, sus objetivos cognitivos entrelazaron objetivos políticos e ideológicos. De hecho, FH y Leonard Sussman (el inventor del instrumento) utilizaron el «índice de libertad de prensa, y su *ranking* pronto funcionó como una herramienta de presión política» (Burgess, 2010: 9) en el debate sobre el NOMIC. Mientras que en ese momento algunos autores subrayaron que el índice de FH reflejaba un sesgo ideológico proestadounidense, resultante de la superposición de los miembros del consejo de FH y la élite del gobierno de Estados Unidos (Scoble y Wiseberg, 1981), se ha prestado poca atención a los aspectos políticos e ideológicos de los indicadores utilizados por FH para medir la libertad de información y su posible conexión con el neoliberalismo.

Índice de Libertad de Prensa

Las primeras encuestas sobre la libertad de información fueron conducidas por FH en 1979 y, en la actualidad, el FPI proporciona información sobre el estado de los medios de comunicación en 197 países del mundo, ofreciendo también una serie de datos históricos. Para medir la libertad de información, FH elabora un cuestionario con una escala de 100 puntos,[10] que comprende 23 preguntas metodológicas y 109 indicadores (o subpreguntas). Las preguntas y los indicadores se dividen en tres grandes categorías: el contexto jurídico (LE, que comprende ocho preguntas, puntuadas en una escala de 30 puntos), el contexto político (PE, siete preguntas, en una escala de 40 puntos) y el contexto económico (EE, ocho preguntas en una escala de 30 puntos). Entre las debilidades del instrumento del FH se encuentra la falta de transparencia de los procedimientos de evaluación y los cambios recurrentes en la metodología.

Con respecto a la transparencia, FH publicó las 23 «preguntas metodológicas» en 2005 y las subpreguntas en 2009. Este es un paso esencial hacia una mayor transparencia, pero aún no definitivo. De hecho, según señala FH en su

10 Una puntuación de 0-30 representa la prensa libre, una puntuación de 31-60, prensa parcialmente libre y una puntuación de 61-100, prensa no libre. Los resultados se alcanzan después de un proceso de análisis y evaluación multicapa elaborado por un equipo de expertos y académicos regionales, incluidos miembros del equipo de investigación central con sede en Nueva York, junto con consultores externos.

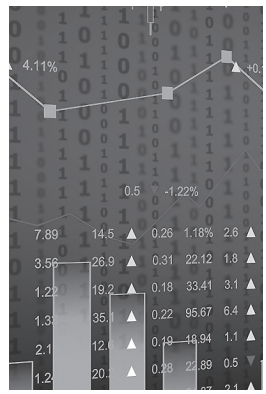


Tabla 1. Lista de los indicadores del FPI utilizados en el análisis

CATEGORÍA	INDICADORES
Contexto legal (LE) (0-30 puntos)	**LE6 ¿La ciudadanía o entidades empresariales pueden establecer legalmente y operar medios de comunicación privados sin interferencia indebida? (0-4 puntos)**
	LE6.3 ¿Existe un organismo regulador independiente responsable de otorgar licencias y distribuir frecuencias o el Estado controla el proceso de asignaciones?
	LE6.7 ¿Existe una propiedad mediática cruzada y dicha propiedad cruzada es alentada por la ausencia de restricciones legales?
	LE7.2 ¿El Estado o cualquier otro agente ejercen influencia indebida sobre los organismos reguladores a través de nombramientos o presiones financieras?
Contexto político (PE) (0-40 puntos)	PE1.4 ¿Existe un control editorial del Gobierno en los medios de comunicación estatales?
	PE5 ¿La ciudadanía tiene acceso a la cobertura mediática y a una gama de noticias e información robusta y que refleje una diversidad de puntos de vista? (0-4 puntos)
	PE5.1 ¿El público tiene acceso a una selección diversa de fuentes de información impresas, radiotelevisivas y/o en internet que representan una amplia gama de puntos de vista políticos y sociales?
Contexto económico (EE) (0-30 puntos)	**EE1 ¿Los medios son propiedad o están controlados por el gobierno y ello influye en su diversidad de opiniones? (0-6 puntos)**
	EE1.1 ¿El Estado domina el sistema de información del país?
	EE1.3 ¿Existe un monopolio estatal de televisión o radio?
	EE3 ¿La propiedad de los medios de comunicación está altamente concentrada e influye en la diversidad del contenido? (0-3 puntos)
	EE3.1 ¿Las publicaciones o sistemas de radiodifusión son propiedad o están controladas por empresas industriales o comerciales u otros actores sociales poderosos cuya influencia y poder financiero conducen a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación y/o a un estrecho control del contenido mediático?
	EE3.2 ¿Existe una concentración excesiva de la propiedad de los medios de comunicación en manos de intereses privados vinculados al mecenazgo del Estado o a otros actores sociales poderosos?
	EE3.3 ¿Existen monopolios mediáticos, una integración vertical significativa (control sobre todos los aspectos de la producción y distribución de noticias) o una propiedad cruzada sustancial?
	EE3.4 ¿El Estado implementa activamente leyes relativas a la concentración, los monopolios y la propiedad cruzada?

Fuente: FH, 2013.
Para ver la lista completa: http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press-2013/methodology)
Leyenda: En negrita, las «preguntas metodológicas»; en redonda, las «subpreguntas»

nota sobre la metodología, «las subpreguntas enumeradas tienen por objeto proporcionar orientación sobre las cuestiones que deben abordarse en relación con cada cuestión metodológica. No se pretende que el autor responda necesariamente a cada una» (Freedom House, 2012, negrita en el documento

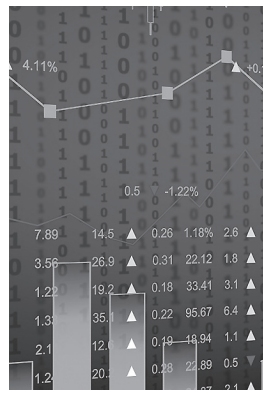


original). Es un tema muy relevante, porque nadie conoce cuáles ni cuántas son las subpreguntas que el evaluador tomó en consideración para elaborar su análisis. Ello impide la replicabilidad de las medidas, es decir, la capacidad de una comunidad de estudiosos para reproducir el proceso mediante el cual se generaron los datos (Munck y Verkuilen, 2002). Y cualquier afirmación sobre la validez o la fiabilidad del instrumento depende de la replicabilidad de sus medidas. Además, no se puede saber en qué indicadores se basa la puntuación de cada pregunta. Podría ser uno, dos, ocho o... ninguno. Sin embargo, debido a que los indicadores de cada pregunta versan sobre acontecimientos muy diversos, es muy diferente que cada evaluador incluya o excluya un indicador u otro para la evaluación de la libertad de prensa de un país.

Por ejemplo, la pregunta EE3 («¿Existe una alta concentración en la propiedad de los medios de comunicación y ello influye en la diversidad del contenido?»). Esta pregunta aborda dos cuestiones diferentes (la alta concentración de la propiedad mediática y su influencia en la diversidad del contenido). Además, se proporcionan cuatro subpreguntas. La primera es muy compleja, ya que implica cuatro fenómenos distintos (la propiedad *y* el control de los sistemas *y* las publicaciones) y diversos temas («empresas industriales o comerciales u otros agentes sociales»), cuya influencia y poder financiero conducen a dos cuestiones diferentes, como son la «concentración de la propiedad de los medios de comunicación y/o el limitado control del contenido de los medios de comunicación». La segunda subcuestión aborda la «concentración excesiva de la propiedad mediática en manos de intereses privados vinculados al mecenazgo del Estado o a otros actores sociales poderosos». La tercera subpregunta examina la existencia de «monopolios mediáticos, integración vertical significativa o propiedad cruzada», mientras que la cuarta subcuestión analiza el papel del Estado en la implementación de «leyes sobre concentración, monopolios y propiedad cruzada». Además de la inexactitud metodológica de las preguntas, la elección de cada evaluador para utilizar o no una o más de estas subpreguntas influye en el tipo de evaluación que está llevando a cabo.

Con respecto a los cambios metodológicos del FPI, en los últimos treinta años se han producido algunas desviaciones importantes en el procedimiento de medición. El primer cambio fue la introducción de la escala de 100 puntos en 1994, uniéndose al sistema de categorización preexistente («libre», «parcialmente libre», «no libre»). Este cambio es crucial porque el sistema de etiquetado solo permite clasificar los países en tres grupos. La introducción de un sistema de clasificación llevó a la creación de *rankings* anuales globales de la libertad de información, que han permitido la comparación de los países, así como la constitución de una fuente de presión para la competencia entre los países y la mejora en la medición por el instrumento.

En 1989 se introdujo otro cambio metodológico. Hasta 1988, el instrumento proporcionaba dos índices distintos, uno para la libertad prensa y otro para la libertad en el sistema de radiotelevisión. Durante el período 1989-1993, los dos índices se unificaron. De 1994 a 2001, con la introduc-

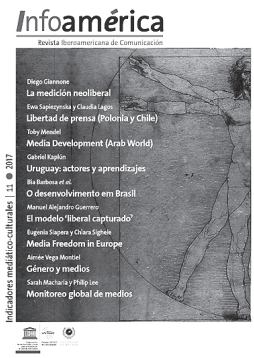


ción del sistema de puntuación, el instrumento proporcionó una puntuación total y ocho subpuntuaciones (cuatro para los medios impresos y cuatro para el sistema de radiotelevisión) relativos, respectivamente, al contexto legal, político y económico, así como a la represión.[11] En 2002, la metodología fue «considerablemente renovada» (Karlekar, Deutsch y Radsch, 2012: 15). Se suprimió nuevamente la distinción entre medios impresos y radiotelevisión, así como la categoría de «acciones represivas», con su puntuación atribuida a la categoría «contexto político», ya que representaba 40 de los 100 puntos asignados en la metodología de la encuesta. Este último cambio fue motivado por el hecho de que el control del poder por la construcción de los mensajes en las noticias «había sido la política de los gobiernos represivos desde la introducción de la radiodifusión» (Karlekar, Deutsch y Radsch, 2012: 15). Desde que el «contexto político» incorpora el rol de los gobiernos en la propiedad, la regulación y el control de los sistemsa mediáticos, FH asumió que dicho rol es más importante que el papel de las corporaciones privadas (el «contexto económico», puntuado con hasta 30 puntos) o las disposiciones legales (hasta 30 puntos) en la influencia a la libertad de información. A pesar de todos estos cambios, FH sigue apoyando que se pueden comparar los datos durante todo período de referencia (Freedom House, 2012).

Para verificar la relación entre los tres modelos de libertad de información y el FPI, se realizó un análisis cualitativo detallado del contenido (Krippendorff, 2004) tanto de las llamadas «preguntas metodológicas», como de los indicadores del FPI (tabla 1). De hecho, el análisis de contenido de los indicadores proporciona información útil sobre la evaluación de cada pregunta. El análisis de contenido cualitativo es el método más adecuado cuando existen cantidades relativamente pequeñas de contenido textual que requieren una lectura detallada. Consta de varios pasos. El primero es definir el tema a tratar (libertad de información) y los marcos teóricos alternativos (neoliberalismo, liberalismo, igualitarismo) destacando sus principales características. Luego se produce la selección de los datos y los documentos a examinar (el instrumento de medida) y la definición de la unidad de análisis (los indicadores del FPI y el peso de cada indicador en la puntuación total del índice). Además, el paso crucial es la elección de las categorías de análisis, que constituyen el vínculo real entre los modelos teóricos y los indicadores. De hecho, estas categorías se deducen de los modelos ideales típicos y representan los elementos discriminatorios entre las concepciones alternativas de la libertad de información. También constituyen los criterios de evaluación para afirmar hasta qué punto los indicadores del FPI pueden ser entendidos como reflejo de una cierta concepción subyacente de la libertad de información.

Sobre la base de los modelos de libertad de información arriba descritos, se escogieron dos categorías de análisis: la relación del Estado con el mer-

11 Para obtener datos detallados (1980-2016) y los cambios en las encuestas durante el período 1994-2001, consulte https://freedomhouse.org/report-types/freedom-press



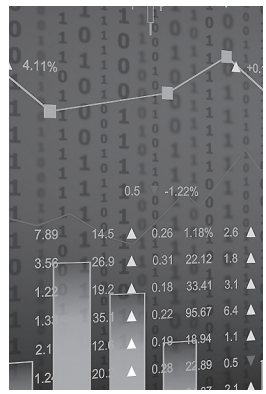
cado y las diferentes concepciones del pluralismo mediático. Estas categorías proporcionan los elementos básicos para diferenciar los tres modelos de libertad de información. De hecho, como se comentó anteriormente, los modelos igualitarios, liberales y neoliberales asignan un papel muy diferente al Estado y al mercado en la gestión de la libertad de información y en las formas de garantizarla, así como hacen referencia a significados alternativos de pluralismo.

Atendiendo a la relación entre Estado y mercado, las cuestiones específicas que deben abordarse tienen que ver con la evaluación del papel del Estado y del mercado en los sistemas de medios. El FPI es más apropiado para un modelo neoliberal de libertad de información, ya que sus indicadores recompensan a los medios de comunicación privados y penalizan a los sistemas mediáticos estatales o controlados, así como castigan cualquier intervención del Estado en la regulación del mercado mediático y apoyan la lógica y los valores del mercado como significativos para mejorar la libertad de información. En el caso de que haya dos o más indicadores que apoyen modelos alternativos (por ejemplo, reconociendo tanto la propiedad privada como la pública de los medios de comunicación), el análisis tiene en cuenta los puntos asignados por el FPI a cada indicador, como elemento cuantitativo adicional para la evaluación de qué modelo es más consistente para el instrumento. Una cuestión con una mayor puntuación se considera más importante en la determinación de la libertad de información que una pregunta con una puntuación menor.

Con respeto al pluralismo mediático, la atención se centra en la concepción de la diversidad utilizada por el FPI. Si los indicadores recompensan la diversidad sobre el pluralismo externo, es decir, el pluralismo fomentado por la presencia de varias empresas mediáticas en un mercado comercial, entonces es un signo de influencia neoliberal. Otro análisis tiene que ver con el papel del Estado y del mercado en la garantía de tal pluralismo. Los indicadores que asignan tal función únicamente al mercado sugieren una influencia del neoliberalismo, así como los indicadores que penalizan cualquier papel del Estado en esa tarea.

En lo que se refiere a la primera categoría de análisis, los indicadores tratan como sinónimos términos como «Estado», «Gobierno» y «poder político» varias veces, generando así interpretaciones inexactas, ya que los significados superpuestos se utilizan para el análisis de diferentes fenómenos. De hecho, el Estado es «aquella comunidad humana que reivindica con éxito el *monopolio legítimo de la violencia física* dentro de un determinado territorio» (Weber, 1994: 310-311). El gobierno es el grupo particular de personas, la burocracia administrativa, que controla el aparato de Estado en un momento dado, es decir, el gobierno es el medio a través del cual se emplea el poder estatal.

La terminología inconsistente constituye un problema metodológico serio y también revela la escasa consideración de FH por la dimensión *pública* de la información. Por ejemplo, en una cuestión relacionada con el contexto económico (EEI) preguntan «¿Los medios son propiedad o están controlados por el gobierno y ello influye en la diversidad de opiniones?», mientras que dos



subpreguntas específicas se refieren al papel del Estado: «¿El Estado domina el sistema de información del país?» (EE 1.1) y «¿Existe un monopolio estatal de la televisión o la radio?» (EE 1.3). Otra subpregunta: «¿Existe control editorial del gobierno de los medios de comunicación estatales?» (PE 1.4). Estas preguntas mezclan fenómenos muy diferentes:

- El control.
- La propiedad de los medios de comunicación en manos del gobierno, que se evalúa también a través del análisis.
- El monopolio estatal de la televisión o la radio.
- La dominación estatal del sistema de información.

Por otra parte, es interesante observar que FH no hace ninguna diferencia entre «medios poseídos» y «medios controlados» por el gobierno y/o el Estado. Sin embargo, como señaló acertadamente Whitten-Woodring (2009: 599), «la propiedad del gobierno o la financiación de los medios de comunicación no equivale necesariamente al control gubernamental de los medios».

FH considera que la libertad de información es libre del control estatal-gubernamental, porque el objetivo de los sistemas democráticos es «crear controles y equilibrios para minimizar la dominación estatal de los medios de comunicación» (Freedom House, 2002). Un subindicador de la dimensión legal es: «¿Existe un organismo regulador independiente responsable de otorgar licencias y distribuir frecuencias o el Estado controla el proceso de asignación?» (LE6.3). La cuestión deja claro que la primera solución es más deseable que la segunda, aclarando que el Estado no está a cargo de la asignación de las frecuencias y las licencias de televisión. Más bien, como se plantea en otra pregunta (LE7.2), el Estado no debe apenas influir en los nombramientos de las autoridades regulatorias («¿El Estado o cualquier otro agente ejercen influencia indebida sobre los organismos reguladores mediante nombramientos o presiones financieras?»). Los mecanismos de regulación mediáticos deben ser producidos y gestionados por las mismas empresas editoriales que operan en el libre mercado de información y, como se aclara en otra subpregunta (LE7.5), tienen que ser «permitidos, estimulados y vistos como una alternativa preferible a una regulación impuesta por el Estado». Tal posicionamiento convencional y bien asentado contra la intervención del Estado en la regulación del sistema mediático deriva de un sesgo normativo neoliberal. Sin embargo, como demostraron Gunther y Mughan (2000: 9), «las características esenciales de una democracia sana y funcional no se mejoran minimizando la regulación gubernamental» de los sistemas mediáticos.

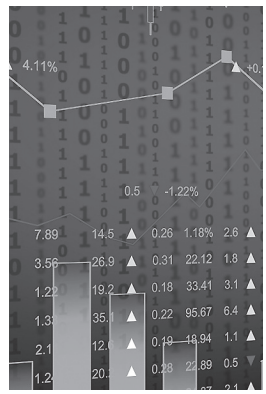
> Del mismo modo, la propiedad privada no garantiza la libertad de los medios de comunicación. Con la creciente concentración de la propiedad y la conformación vertical de los conglomerados mediáticos, muchos críticos han expresado su preocupación por el hecho de que el interés para generar



> noticias más rentables dará lugar a una mala cobertura informativa que deja muchas voces sin ser escuchadas (Whitten-Woodring, 2009: 599).

Sin embargo, la «visión depredadora» (Banda, 2011: 97) del Estado por FH impide abordar cuestiones tan cruciales. En cuanto al pluralismo mediático, una de las cuestiones del FPI es: «¿Las personas físicas o jurídicas pueden establecer y operar medios de comunicación privados sin interferencia indebida?» (LE6). Este es un indicador del pluralismo externo, que se puntúa en una escala de cero a cuatro puntos, contribuyendo así hasta un cuatro por ciento de la puntuación total del índice. El pluralismo mediático parece ser concebido también desde una perspectiva liberal, ya que el FPI examina el acceso de las personas a la cobertura e información de los medios de comunicación que refleja una diversidad de puntos de vista (PE 5, puntuación hasta 4cuatro puntos). Además, una de las subpreguntas se refiere al acceso a fuentes de información «que representan una gama amplia de puntos de vista políticos y sociales» (PE 5.1), que es un indicador indirecto del pluralismo organizado. Sin embargo, esta última no es más que una subpregunta y los evaluadores no están obligados a tomarla en cuenta.

En cuanto a los otros dos tipos de pluralismo, el análisis cruzado con la primera categoría revela la propensión del FPI al pluralismo externo. De hecho, al tener en cuenta el papel del Estado y del mercado en el fomento o el cuestionamiento del pluralismo, los indicadores de FH demuestran que el pluralismo interno tiene que ser protegido únicamente de la interferencia del Estado, mientras que ni la influencia económica, ni la cultural de los llamados «megamedios» son consideradas (Alger, 1998). Cuando se analiza la alta concentración de la propiedad mediática privada (EE3) para la evaluación de la diversidad en los contenidos, se puntúa hasta tres puntos, es decir, la mitad de los seis puntos asignados a la interferencia estatal (EE1). Además, el pluralismo externo se evalúa a través de una subcuestión centrada en la «concentración excesiva en manos de *intereses privados vinculados al mecenazgo estatal*» (EE3.2, cursivas añadidas). El Estado obtiene la parte del león, mientras que la alta concentración de propiedad privada de los medios es subestimada. Por último, el FPI parece recompensar la presencia de la propiedad mediática cruzada como una forma para fomentar la libertad de información («¿Hay medios sustanciales de propiedad cruzada y la propiedad mediática cruzada es fomentada por la ausencia de restricciones legales?»). Este es un punto discutible, ya que no está claro cómo la propiedad de múltiples empresas mediáticas en manos de una persona o empresa puede ser considerada un indicador positivo de la libertad de información. Además, la propiedad cruzada no es la solución frente a la presencia de pocos conglomerados de grandes medios que controlan el sistema mediático global. Mientras que la FH se concentra en la intervención y regulación del Estado, el papel de estos gigantes mediáticos en el desafío del pluralismo es casi descuidado por el análisis. Tal visión es relacionada con el neoliberalismo. De hecho, como señala McChesney (2001: 5-6), la incesante búsqueda del beneficio de la desregulación neoliberal



> significa la relajación o la eliminación de las barreras para la explotación comercial de los medios de comunicación y la concentración de la propiedad mediática. [...] Esto ha sentado las bases para la creación del sistema de medios global [...]. En la actualidad, el sistema tiene su propia lógica. Las empresas deben ser más grandes y diversificadas para reducir el riesgo y aumentar las oportunidades de beneficio y deben ser de escala global para no ser superadas por los competidores.

El FPI considera el orden dado, el orden natural de las cosas, como uno de los resultados lógicos de la globalización neoliberal y no como consecuencia de elecciones económicas, políticas y culturales, pasando por alto su impacto potencial en el pluralismo de los medios de comunicación.

Observaciones finales

«Lo que medimos afecta a lo que hacemos y, si nuestras mediciones son defectuosas, las decisiones pueden estar distorsionadas» (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009: 7). Con estas palabras, los autores del informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social (CMPEPS, en sus siglas francesas), creada por Nicolas Sarkozy, subrayaron el papel estratégico de la medición y su impacto en la toma de decisiones.

Aunque la medición es solo en apariencia un proceso políticamente neutral, «la idea de que las medidas de evaluación son científicas —que miden realmente, y que miden porque queremos que lo midan— plantea, sin embargo, una barrera para el análisis apropiado» (Stremlau, 2011: 191).

La difusión del neoliberalismo y su impacto en la democracia liberal produjeron un marco normativo dentro del cual un nuevo modelo de libertad de información se ha convertido en hegemónico. Este modelo considera la información como un producto y la libertad de información como el resultado de una competencia de libre mercado entre propietarios de medios privados, sin interferencia del Estado. El modelo neoliberal influyó en los instrumentos de medición (Giannone, 2010), que se han convertido en «parte de un sistema, parte de un patrón de normas en evolución que sugieren cómo deben estructurarse las sociedades. Los *rankings* y las preguntas están cargados de valores» (Stremlau, 2011: 191). Por ende, algunos instrumentos de medición se convirtieron en los más utilizados y difundidos, sobre todo, porque fueron capaces de responder a ciertas demandas políticas e ideológicas. La reputación de FH se ha construido a lo largo del tiempo mediante una combinación de servir una necesidad ofreciendo resolver el problema de información entre compradores y vendedores y proporcionando dicha información de manera confiable, generando así una autoridad epistémica. Una vez convertido en *patrón* de la libertad de información, el FPI trabaja continuamente para legitimar el modelo hegemónico de libertad de infor-



mación. De hecho, a través del uso de su supuesta clasificación científica y políticamente neutral, los valores y la *visión del mundo* del modelo neoliberal se han arraigado en el sentido común como algo que se da por asumido y no es cuestionable.

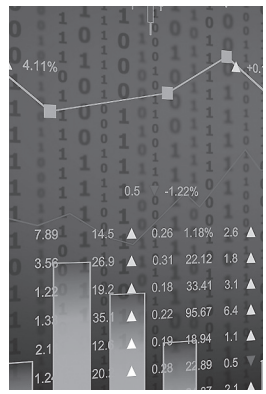
Esto también se debe a la naturaleza cuantitativa de los datos utilizados por FH, que se convierten en números políticamente contestados por conceptos y valores, como la democracia y la libertad de información. Los números tienen un rol característico en las democracias.

> El poder democrático es un poder calculado y los números son intrínsecos a las formas de justificación que dotan de legitimidad al poder político en las democracias. El poder democrático es un poder calculador y los números son parte integrante de las tecnologías que buscan dar efecto a la democracia como un conjunto particular de mecanismos de gobierno. El poder democrático requiere que la ciudadanía pueda calcular sobre el poder y generar un espacio numérico del discurso público, lo que es esencial para formar ciudadanos democráticos autocontrolados (Rose, 2004: 200).

El abrumador atractivo de la cuantificación en las empresas, el gobierno y la investigación social está vinculado a la «ilusión de precisión» (Thede, 2001) que los responsables políticos, los profesionales de los medios de comunicación, los académicos y la opinión pública encuentran en las clasificaciones y los *rankings*. Expresadas a través de la medición, la democracia y la libertad de información están asociadas a la precisión, la objetividad y la racionalidad, que constituyen las tres características principales de la modernidad y la ciencia. Además, la dificultad de cuestionar lo que realmente mide un instrumento se debe también al hecho de que,

> una vez que se cree una medida cuantitativa, se utilizará independientemente del análisis que la generó originalmente. [...] El proceso de fabricación de la estadística se vuelve invisible y la estadística se convierte así en *autónoma* del método que la generó. Por lo tanto, las estadísticas claramente inapropiadas se usan repetida e incuestionablemente (Thede, 2001: 264-266).

Medir la libertad de información a través de las lentes del FPI implica endosar (inconscientemente o no) un cierto modelo de libertad de información: aunque originado de una matriz liberal, el FPI está permeado por varios elementos que lo acercan a una herramienta neoliberal. En particular, la «demonización» del Estado y un sentido principalmente económico del pluralismo hacen hincapié en una visión neoliberal de la información, que pasa por alto uno de los principales desafíos a la libertad de información: la excesiva concentración de la propiedad en manos de pocos gigantes mediáticos, que controlan la mayor parte de las noticias y la información producidas en todo el mundo (Baker, 2007).



Los conglomerados mediáticos de las corporaciones son la herramienta ideológica del capitalismo global (Murphy, 2003), que los instrumentos de medición subestiman. De esta manera, forman parte del lento pero poderoso proceso ideológico de conformar un orden moral y un sentido común, alineando la libertad de información con la práctica cultural del consumo. Sin embargo, «el papel social o el valor de algunos bienes pueden ser pervertidos o socavados meramente por ser distribuidos a través del intercambio comercial en lugar de ser solo sujetos a ser ganados u otorgados» (Baker, 2004: 64). Y este es el caso de la información. Una vez legitimado su significado como mercancía, lo que está en riesgo es una de las piedras angulares de la democracia liberal: la discusión pública de ideas alternativas.

Referencias bibliográficas

Alger, D. (1998), *Megamedia. How Giant Corporations Dominate Mass Media, Distort Competition, and Endanger Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Alonso, W. y Starr, P. (eds.) (1987), *The Politics of Numbers*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

Baker, C. E. (2004), *Media, Markets, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

— (2007), *Media Concentration and Democracy. Why Ownership Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.

Banda, F. (2011), "What Are We Measuring? A Critical Review of Media Development Assessment Tools". En: Price, M.E.; Abbott, S. y Morgan, L. (eds). *Measures of Press Freedom and Media Contributions to Development. Evaluating the Evaluators*. Nueva York: Peter Lang, pp. 89-107.

Barsh, R. L. (1993), «Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose». *Human Rights Quarterly* 15 (1), pp. 87-121.

Becker, J. (2003), «Review Article: Keeping Track of Press Freedom». *European Journal of Communication* 18 (1), pp. 107-112.

Becker, L. B.; Vlad, T. y Nusser, N. (2007), «An evaluation of press freedom indicators», *The International Communication Gazette* 69 (1), pp. 5-28.

Berman, S. (2006), *The Primacy of Politics: Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Birch, K. y Mykhnenko, V. (2010), «Introduction. A World Turned Right Way Up». En: Birch, K. y Mykhnenko, V. (eds.), *The Rise and Fall of Neoliberalism. The Collapse of an Economic Order?* Londres y Nueva York: Zed Books, pp. 1-20.

Brooten, L. (2013), «The Problem with Human Rights Discourse and Freedom Indices: The Case of Burma/Myanmar Media». *International Journal of Communication* 7, pp. 681-700.

Brown, W. (2003), «Neo-liberalism and the End of Liberal Democracy». *Theory and Event* 7 (1).

Brunetti, A. y Weder, B. (2003), «A Free Press is Bad News for Corruption». *Journal of Public Economics* 87, pp. 1801-1824.



Burgess, J. (2010), *Evaluating the Evaluators: Media Freedom Indexes and What They Measure.* Washington, D.C.: Center for International Media Assistance at the National Endowment for Democracy.

Carlsson, U. (2003), «The Rise and Fall of NWICO: From a Vision of International Regulation to a Reality of Multilevel Governance». *Nordicom Review* 24(2), pp. 31-67.

Chomsky, N. y Herman, E. S. (1988), *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass-Media*. Nueva York: Pantheon Books.

Dahl, R. A. (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

— (2003), *How Democratic is the American Constitution?* Yale: Yale University Press.

Davis, K. E.; Kingsbury, B. y Merry, S. E. (2012), «Introduction: Global Governance by Indicators». En: Davis, K. E.; Fisher, A.; Kingsbury, B. y Merry, S. E. (eds.), *Global Governance by Indicators. Global Power through Quantification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-28.

De Smaele, H. (2006), «In the Name of Democracy. The Paradox of Democracy and Press Freedom in Post-communist Russia». En: Voltmer K. (ed.) *Mass Media and Political Communication in New Democracies*. Londres y Nueva York: Routledge, pp. 35-48.

Espeland, W. N. y Stevens, M. L .(1998), «Commensuration as a Social Process». *Annual Review of Sociology* 24, pp. 313-343.

Fourcade, M. y Healy, K. (2007), «Moral Views of Market Society». *Annual Review of Sociology* 33, pp. 285-311.

Freedom House (2002, *Freedom of the Press. Methodology.* Disponible en: www.freedomhouse.org

— (2012) *Checklist of Methodology Questions* 2012. Disponible en: www.freedomhouse.org

Freille S., Haque, M. E. y Kneller, R. (2007), «A contribution to the empirics of press freedom and corruption». *European Journal of Political Economy* 23 (4), pp. 838-862.

Gallie, W. B. (1956), «Essentially Contested Concepts». *Proceedings of the Aristotelian Society* 56, pp. 167-198.

Gerbner, G. Mowlana, H. y Nordenstreng, K. (eds.) (1993), *The global media debate: Its rise, fall, and renewal.* Norwood: Ablex.

Giannone, D. (2010), «Political and Ideological Aspects in the Measurement of Democracy: the Freedom House Case». *Democratization* 17 (1), pp. 68-97.

Giovannini, E. (2008), «The Role of Communication in Transforming Statistics into Knowledge». En: European Central Bank, *A Strategic Vision for Statistics Challenges for the Next 10 Years. Fourth ECB Conference on Statistics, 24-25 abril, 2008*. Frankfurt am Main: Banco Central Europeo, pp. 151-160.

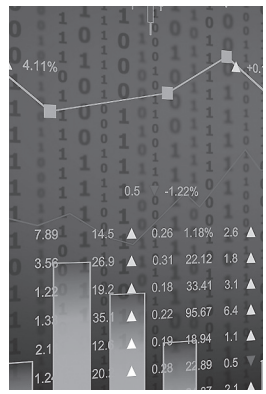
Gramsci, A. (1971), *Selections from the Prison Notebooks*. Nueva York: International Publishers.

Gunther, R. y Mughan, A. (eds.) (2000), *Democracy and the Media: a Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hallin, D. C. y Mancini, P. (2012), *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Nueva York: Cambridge University Press.

Hamelink, C. y Hoffmann, J. (2008), «The State of the Right to Communicate». *Global Media Journal* 7 (13).

Harvey, D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.



Hegbloom, M. (2008), *Neoliberal Democracy? An Investigation of the Transformation of Democratic Discourse in an Era of Globalization*. Tesis doctoral dirigida por Robert T. Craig en la University of Colorado at Boulder.

Holtz-Bacha, C. (2011), «Freedom of the Press: Is a Worldwide Comparison Possible and What is it Good For?». En: Price, M.E., Abbott, S. y Morgan, L. (eds.), *Measures of Press Freedom and Media Contributions to Development. Evaluating the Evaluators*. Nueva York: Peter Lang, pp. 129-143.

Kabeer, N. (1999), «The Conditions and Consequences of Choice: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment». *Discussion Paper n. 108*. Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)

Karlekar Deutsch, K. y Radsch, C. C. (2012), «Adapting Concepts of Media Freedom to a Changing Media Environment: Incorporating New Media and Citizen Journalism into the *Freedom of the Press* Index». *ESSACHESS. Journal for Communication Studies* 5, 1 (9), pp. 13-22.

Kaufmann, D. (2005), «Human Rights and Governance: the Empirical Challenge». En: Alston, P. y Robinson, M. (eds.), *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 352-402.

Klimkiewicz, B. (2009), «Is the Clash of Rationalities Leading Nowhere? Media Pluralism in European Regulatory Policies». En: Czepek, A.; Hellwig, M. y Nowak, E. (eds.), *Press Freedom and Pluralism in Europe. Concepts & Conditions*. Bristol: Intellect Books, pp. 45-74.

Krippendorff, K. (2004), *Content Analysis. An Introduction to its Methodology*. Thousand Oaks: Sage Publishing.

MacBride Commission (1980/2004), *Many Voices, One World*. Lanham: Rowman & Littlefield.

McChesney, R. W. (2001), «Global Media, Neoliberalism, and Imperialism». *Monthly Review* 52 (10), pp. 1-19.

McQuail, D. (2000), *McQuail's Mass Communication Theory*. Londres: Sage.

Mosco, V. (2009), *The Political Economy of Communication*. Londres: Sage.

Munck, G. L. (2006), «Monitoreando la democracia: Profundizando un consenso emergente». *Revista de Ciencia Política* 26 (1), pp. 158-168.

— (2009), *Measuring Democracy. A Bridge between Scholarship & Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Munck, G. L. y Verkuilen, J. (2002), «Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices». *Comparative Political Studies* 35 (1), pp. 5-34.

Murphy, P. D. (2003), «Without Ideology? Rethinking Hegemony in the Age of Transnational Media». En: Artz, L. y Kamalipour, Y. R. (eds.), *The Globalization of Corporate Media Hegemony*. Albany: State University of New York Press, pp. 55-77.

Neubauer, R. (2011), «Neoliberalism in the Information Age, or Vice Versa? Global Citizenship, Technology, and Hegemonic Ideology». *Triple C* 9 (2), pp. 195-230.

Norris, P. (2006), «The Role of the Free Press in Promoting Democratization, Good Governance, and Human Development». En: *UNESCO Meeting on World Press Freedom Day: Media, Development, and Poverty Eradication*, Colombo, 1-2 de mayo de 2006.

Padovani, C. (2008), «New World Information and Communication Order (NWICO)». En: Donsbach, W. (ed), *The International Encyclopedia of Communication*. Malden: Wiley-Blackwell, pp. 3214-3219.



Pickard, V. (2007), «Neoliberal Visions and Revisions in Global Communications Policy From NWICO to WSIS». *Journal of Communication Inquiry* 31 (2), pp. 118-139.

Porter, T. M. (1995), *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.

Price, M. E. (2011), «Press Freedom Measures: An Introduction». En: Price M. E.; Abbott, S. y Morgan, L. (eds.), *Measures of Press Freedom and Media Contributions to Development. Evaluating the Evaluators*. Nueva York: Peter Lang, pp. 1-21.

Rose, N. (2004), *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schiller, H. L. (1989), *Culture Inc. The Corporate Takeover of Public Expression*. Nueva York: Oxford University Press.

Scoble, H. M. y Wiseberg, L. S. (1981), «Problems of Comparative Research on Human Rights». En: Nanda, V. P.; Scarritt, J. R. y Shepherd, G.W. Jr (eds.), *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies*. Boulder: Westview Press, pp. 147-171.

Siebert, F. R.; Peterson, T. y Schramm, W. (1956), *Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.

Sobel, R. S.; Dutta, N. y Roy, S. (2011), «Beyond Borders: Is Media Freedom Contagious?». En: Price M. E.; Abbott, S. y Morgan, L. (eds.), *Measures of Press Freedom and Media Contributions to Development. Evaluating the Evaluators*. Nueva York: Peter Lang, pp. 307-320.

Stevens,, M. L. y Espeland, W. N. (2005), «Commensuration». En: Kempf-Leonard, K. (ed.) *Encyclopedia of Social Measurement*. Amsterdam: Elsevier Academic Press, pp. 375-378.

Stiglitz, J. E.; Sen, A. y Fitoussi, J. P. (eds.) (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Disponible en: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

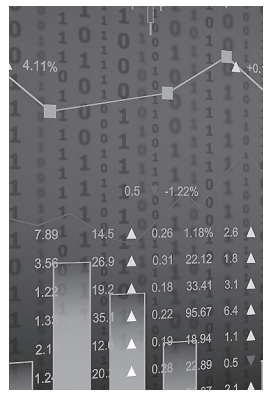
Stremlau, N. (2011), «Towards a New Approach to Evaluation». En: Price, M. E.; Abbott, S. y Morgan, L. (eds), *Measures of Press Freedom and Media Contributions to Development. Evaluating the Evaluators*. Nueva York: Peter Lang, pp. 191-209.

Thede, N. (2001), «Human Rights and Statistics: Some Reflections on the No-man's-land between Concept and Indicator». *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe* 18 (2-3), pp. 259-273.

Tran, H.; Mahmood, R.; Du, Y. y Khrapavitski, A. (2011), «Linking Measures of Global Press Freedom to Development and Culture: Implications from a Comparative Analysis». *International Journal of Communication* 5, pp. 170-191.

Naciones Unidas (2001), «NGO Committee hears arguments for, against Freedom House», Press Release NGO/432; 25 mayo 2001. Disponible en: http://www.un.org/News/Press/docs/2001/ngo432.doc.htm.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Indicadores de gobernabilidad: Guía del usuario.* Disponible en http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/governance-assessments/governance-indicators-2nd-edition/governace_indicator_undp_users_guide_online_version.pdf



Van Belle, D. A. (1997), «Press Freedom and the Democratic Peace». *Journal of Peace Research* 34 (4), pp. 405-414.

Voltmer, K. (ed) (2006), *Mass Media and Political Communication in New Democracies*. Londres y Nueva York: Routledge.

— (2013), *The Media in Transitional Democracies*. Cambridge: Polity Press.

Weaver, D. (1977), «The Press and Government Restriction: A Cross-National Study Over Time». *Gazette* 23, pp. 152-170.

Weber, M. (1994), *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.

Whitten-Woodring, J. (2009), «Watchdog or Lapdog? Media Freedom, Regime Type, and Government Respect for Human Rights?», *International Studies Quarterly* 53, pp. 595-625.

Zeller, R. A. (2005), «Measurement Error, Issues, and Solutions». En: Kempf-Leonard, K. (ed.), *Encyclopedia of Social Measurement Vol. II*. Amsterdam: Elsevier Academic Press, pp. 665-676.

View publication stats