



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

El papel de los medios de comunicación en la definición de las políticas públicas en Colombia Estudio de caso – Ley 1607 de 2012

Óscar Rodrigo Londoño Rojas

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales
Departamento de Ciencia Política
Bogotá, Colombia

El papel de los medios de comunicación en la definición de las políticas públicas en Colombia

Estudio de caso – Ley 1607 de 2012

Óscar Rodrigo Londoño Rojas

Trabajo de investigación presentado como requisito para optar al título de :
Magíster en Políticas Públicas

Director:

Magíster en Ciencia Política, Juan Carlos González Jiménez)

Codirector:

Magister en Investigación, Marco Romero Silva

Línea de Investigación:

Gobierno, Régimen Político y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Departamento de Ciencia Política

Bogotá, Colombia

2016

A mis padres, por ser soporte y faro.

A Érika, por su amor y apoyo incondicionales.

*A Juan Sebastián, Julián Camilo y Juan Pablo,
por su comprensión y aliento.*

*A Lucy, por su invitación a navegar de nuevo
en las profundas e inciertas aguas del estudio
permanente.*

A Juan Carlos, por su paciencia y generosidad.

*Nunca consideres el estudio como un deber,
sino como una oportunidad para penetrar en el
maravilloso mundo del saber.*

Albert Einstein

*La verdad se robustece con la investigación y
la dilación; la falsedad con el apresuramiento y la
incertidumbre.*

Tácito

*Hacer una tesis significa divertirse y la tesis es
como el cerdo, en ella todo tiene provecho.*

Umberto Eco

Resumen

Los efectos de los medios masivos de comunicación en diferentes esferas de la sociedad han sido objeto de diversos estudios. Desde tiempos memorables, pero en especial desde comienzos del siglo pasado, se ha buscado establecer la relación entre política pública y comunicación. Este trabajo analiza la influencia de los medios de comunicación en la decisión de políticas públicas en Colombia, tomando como referencia la política fiscal colombiana y sus modificaciones (reformas tributarias) incidencia que estos medios tienen sobre la definición e implementación de las políticas públicas. Aunque es innegable el poder que tienen los medios masivos en la definición, aprobación e implementación de una política es claro que, la mayoría de veces, este influjo se ejerce en defensa de intereses particulares, relegando la posibilidad de que los ciudadanos puedan, como mínimo, exponer sus puntos de vista frente a los programas a implementar por un gobierno.

Palabras clave: Comunicación, política, opinión pública, reformas tributarias, interaccionismo simbólico, neo institucionalismo.

Abstract

The effects of the mass media in different spheres of society have been subject of various studies. From memorable times, but especially since the beginning of last century, it has sought to establish the relationship between public policy and communications. This paper analyzes the influence of the media on the decision-makers in Colombia, with reference Colombian fiscal policy, as amended (tax reforms) impact that the media have on the definition and implementation of public policies. While it is undeniable power that the mass media definition, approval and implementation of a policy is clear that, in most cases, this influence is exercised in defense of particular interests, relegating the possibility that citizens can, at least, present their views to the programs to be implemented by a government.

Keywords: Communication, politics, public opinion, tax reforms, symbolic interactionism, neo institutionalism.

Contenido

	Pág.
Resumen	VII
Lista de figuras	XII
Lista de tablas	XIII
Introducción	1
Hipótesis	3
Objetivos	4
Objetivo general	4
Objetivos específicos	4
Problema de investigación	4
Metodología	9
Investigación Cualitativa.....	9
Estrategia metodológica	14
Marco interpretativo.....	14
El interaccionismo simbólico	14
Blumer y su visión de la interacción humana.....	15
Métodos para la obtención de información	16
Análisis de caso	16
Entrevistas	20
Análisis documental – noticias publicadas.....	34
Marco teórico-conceptual	53
1.1 Política pública	53
1.2 El neo institucionalismo	60
1.3 Medios de comunicación	63
1.4 Opinión pública.....	66
1.4.1 Los políticos	68
1.4.2 Los periodistas.....	69
1.4.3 Los públicos	69
1.5 La comunicación de las políticas públicas.....	75
1.6 La comunicación en el proceso de implementación de políticas públicas	77
1.6.1 Los “topdowners”: el mensaje y la respuesta a la política.....	77
1.6.2 El enfoque “bottom up” y la interacción entre emisor y receptor	79
1.6.3 Un enfoque intermedio.....	79
Antecedentes: la relación entre comunicación y políticas públicas	81
2.1 La definición de temas por los medios de comunicación (Agenda Setting)	81

2.2	El efecto “priming”	84
2.3	El efecto “framing” o de encuadre.....	85
2.4	Un problema de praxis	86
2.5	Los análisis en América Latina	89
La experiencia en Colombia.....		93
Los medios de comunicación y su influencia o no en la definición de la política pública		97
4.1	Definición y funciones de los medios de comunicación	106
4.2	Los efectos de los medios de comunicación de masas	108
4.2.1	Las teorías del impacto directo o modelo hipodérmico.....	108
4.2.2	La teoría de la influencia selectiva, o la tesis de los efectos limitados de la comunicación	109
4.2.3	Las teorías de las funciones de agenda setting, priming y framing ...	111
4.3	Los medios de comunicación como actores sociales y políticos	112
4.3.1	Los medios de comunicación como actores políticos.....	112
4.3.2	Los medios de comunicación como mecanismos de control político.	113
4.3.3	Los medios de comunicación de masas como productores culturales	113
4.3.4	Medios de comunicación de masas como política pública (la política mediática de las instituciones)	113
4.4	Medios de comunicación y la toma de decisiones	115
Análisis de caso.....		121
5.1	Los impuestos como fuente de financiación	123
5.1.1	Los gastos del gobierno: algo más que simples decisiones	124
5.1.2	Las reformas tributarias	125
5.2	Historia de las reformas tributarias en Colombia	128
5.2.1	Final de siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX	128
5.2.2	El papel de la Misión Kemmerer	129
5.2.3	Los efectos de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de los años 60	130
5.2.4	Las últimas décadas del siglo XX.....	131
5.2.5	Las reformas en el siglo XX	133
5.2.6	La fallida reforma estructural de 2006	134
5.3	Generalidades de la Ley 1607.....	138
5.3.1	Los resultados	140
5.4	Análisis de contenido entrevistas aplicadas.....	145
5.4.1	Análisis cuantitativo	157
5.5	Registro de noticias.....	161
5.5.1	Los jueves, el día preferido de internet	163
5.5.2	Horario en radio y TV.....	163
5.5.3	Las notas de reportería predominan	164
5.5.4	El lenguaje.....	165
Conclusiones		167
A. Anexo: Entrevista semiestructurada		171
B. Anexo: Entrevistas aplicadas		173

C. Anexo: Principales reformas tributarias en Colombia.....	183
Bibliografía	190

Lista de figuras

	Pág.
Ilustración 1 - Etapa de la investigación	11
Ilustración 2 – Fases de la investigación	14
Ilustración 3 – Fases y componentes de la entrevista	26
Ilustración 4 – Desarrollo de un análisis	30
Ilustración 5 – Listado de núcleos de referencia.....	32
Ilustración 6 -Presentación de los núcleos de referencia.....	33
Ilustración 7 -Modo simple de sujeto y predicado.....	34
Ilustración 8 - Los medios y el pánico público	83
Ilustración 9 - Modelo de relación entre agendas	84
Ilustración 10 - Activación y divulgación de los marcos - Modelo cascada	89
Ilustración 11 - Funciones de los medios de comunicación de masas.....	108
Ilustración 12 - Incidencia de los medios de comunicación en la definición de políticas públicas.....	158
Ilustración 13 - Facilitan los medios de comunicación la participación de los ciudadanos	159
Ilustración 14 - Incidencia de los medios de comunicación en la definición de la reforma tributaria de 2012.....	159
Ilustración 15 - Nivel de incidencia de los medios de comunicación en la definición de la reforma tributaria de 2012.....	160
Ilustración 16 - Nivel de incidencia de los medios de comunicación en la definición de la reforma tributaria de 2012.....	161
Ilustración 17 - Total publicaciones por cada medio analizado.....	161
Ilustración 18 - N° de publicaciones mensuales	162
Ilustración 19 - N° de publicaciones por cada período de sesiones del Congreso.....	162
Ilustración 20 - Días de mayor publicación.....	163
Ilustración 21 - Horario preferido de publicación – Caracol Radio	164
Ilustración 22 - Horario preferido de publicación - Noticias Caracol.....	164
Ilustración 23 - Género predominante en las publicaciones	165

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1 - Agrupación de los entrevistados por cargos y organización a la que pertenecen	146
Tabla 2 - Listado de los entrevistados	146

Introducción

Los medios de comunicación desempeñan importantes funciones en la vida de los ciudadanos y su relación con el sistema político, toda vez que es a través de estos medios que se obtiene información del diario acontecer, el quehacer de los gobernantes, se compara información proveniente de múltiples fuentes, entre muchas otras cosas.

Para diversos estudiosos del análisis de política pública¹, el papel de los medios de comunicación a lo largo del proceso de puesta en la agenda, formulación, implementación y evaluación de este tipo de política, resulta de gran importancia no solo para los “hacedores de política”, sino para los receptores de la misma, pues los medios, como mediadores políticos, canalizan y crean opinión pública -elemento decisivo en el proceso de elaboración de tales políticas-, denotando incluso, hasta cierto punto, el nivel de desarrollo de la democracia del sistema político.

Como lo anota Parsons (2007), la distorsión de los asuntos y creación amenazas estereotípicas, por parte de los medios de comunicación masiva pueden trazar el contexto en el que se surge la reacción de las políticas públicas e influir en la “opinión pública” al establecer la agenda pública a partir de un suceso o acontecimiento inadvertido.

Si se observa lo anterior en un escenario ideal o deseado, la consolidación y desarrollo de las políticas públicas requieren, entre muchos otros aspectos, de la aparición, fortalecimiento, consolidación y desarrollo de medios de comunicación y comunicadores libres, independientes, honestos, plurales, incluyentes y responsables. Estos, con su quehacer, deben ofrecer a la sociedad una información verídica, equilibrada, oportuna y amplia.

En síntesis, los medios de comunicación tienen un papel fundamental como actores centrales para la actividad del sistema político y su análisis es elemental para comprender

¹ Lasswell (1948) (Stein (2006), Roth (2009), González (2008), Cantó (2000) y Aguirre (2009)

las dinámicas que surgen en él y en la forma en que los ciudadanos se relacionan con las diferentes instituciones políticas.

El objetivo del presente trabajo de investigación fue precisamente analizar la incidencia de los medios de comunicación en la definición de políticas públicas.

Para alcanzar este propósito observó como objeto de estudio qué tanto influyen los medios de comunicación la decisión de políticas públicas en Colombia, específicamente en las etapas de la puesta en la agenda y toma de decisión, planteadas en el ciclo de política pública, tomando como punto de referencia la Ley 1607 de 2012 (Reforma tributaria) y el proceso surtido por esta hasta convertirse en Ley de la República.

Todo esto tuvo como bases fundamentales las propuestas de Roth (2002), según las cuales la política pública hace referencia a un “conjunto conformado por uno varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.

En este mismo sentido, se retomaron algunas definiciones o planteamientos sobre comunicación (entiéndase como procesos comunicativos y medios de comunicación), propuestas por Lasswell, Castells, Barbero y Habermas.

La metodología que orientó esta investigación fue de tipo cualitativo, entendida como aquella que produce datos descriptivos inferidos de las palabras habladas o escritas y de la conducta observable en el grupo de estudio (Quintana y Montgomery, 2006). Siguiendo esta línea metodológica, los métodos o procedimientos para la obtención de información fueron el análisis de caso, las entrevistas semiestructuradas, el análisis de contenido de estas (una técnica híbrida utilizada para estudiar y analizar la comunicación, que, desde el punto de vista cualitativo, sigue siendo una manera de examinar cualquier forma de comunicación humana, esencialmente la proveniente de los medios de comunicación masivos y personajes populares).

Así mismo, se llevó a cabo un análisis documental de las noticias publicadas (en medios o electrónicos) durante dos períodos de sesiones de dos legislaturas (el segundo de 2011 y el primero de 2012) en los cuales se discutió y aprobó la Ley 1607 de 2012 (Reforma

tributaria) a través de tres medios informativos con mayor nivel de audiencia en Colombia (televisión, radio e internet). Para la sistematización y síntesis de la información recopilada, así como de la bibliografía consultada, se recurrió a los Resúmenes Analíticos Especializados.

El trabajo está conformado por seis capítulos. En el primero de ellos se plantea el problema de investigación. En el segundo, se hace una revisión del estado del arte de estudios relacionados con los medios de comunicación y su influencia o no en la definición de la política pública. Posteriormente, se hará el planteamiento hipotético, de objetivos, metodológico y teórico. A continuación, se revisan los antecedentes de las experiencias de la relación entre comunicación y políticas públicas. Y, finalmente, se analiza el caso de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria) como política pública fiscal en cabeza del Gobierno, concretamente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN- como entidad adscrita a dicho ministerio.

Dentro de las principales dificultades encontradas para la relación de la investigación vale la pena destacar la aplicación de algunos instrumentos de recolección como las entrevistas a periodistas y expertos de la DIAN sobre aspectos importantes de la Reforma analizada. El difícil acceso a los primeros y la temporalidad de los segundos hicieron que el tiempo para la obtención de esta información se extendiera más de lo inicialmente previsto.

Hipótesis

A lo largo del proceso de puesta en la agenda, formulación, implementación y evaluación de la política pública, el papel de los medios de comunicación resulta de gran importancia no solo para los “hacedores de política”, sino para los receptores de la misma, ya que los medios, como mediadores políticos, canalizan y crean opinión pública.

Objetivos

Objetivo general

Analizar la influencia de los medios de comunicación en la decisión de políticas públicas en Colombia, tomando como referencia la política fiscal colombiana y sus modificaciones (reformas tributarias).

Objetivos específicos

- Identificar la forma en que los medios, como mediadores políticos, fortalecen la democracia, canalizan y crean opinión pública, y se relacionan con la toma de decisiones en los individuos en el proceso de elaboración de políticas públicas.
- Realizar un análisis de caso, entrevistas estructuradas, un análisis de contenido de estas, y un registro de las notas publicadas por tres medios de comunicación (radio, televisión y prensa –versión digital) acerca Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria), con el fin de reconocer los principales elementos de esta norma y la manera en que estos fueron divulgados en estos medios.

Problema de investigación

La influyente presencia de los medios de comunicación ha permitido que se hable permanentemente sobre su gran poder, su función y posición que ocupan en los diversos aspectos políticos. Es así como el llamado “cuarto poder”, el “contrapoder”, pasando por la injerencia que pueden tener sobre quienes deciden asuntos públicos, entendidos estos como quienes expresan, recogen, o reflejan, públicamente las opiniones de los ciudadanos, los medios de comunicación son el centro de información de una, cada vez más, compleja sociedad. Por ejemplo, Castillo (2011) hace alusión al gran poder de los medios de comunicación y de la capacidad invasora de unos pocos medios de comunicación que llegan a millones de individuos. Afirma que la multiplicación de los periódicos ha generado una revolución gradual en algunos gobiernos, al aumentar la cantidad de los que de un modo u otro opinan sobre los asuntos públicos.

Para el autor, dicho proceso se ha aumentado en gran medida con la llegada de internet y las, cada vez menores, barreras de entrada en la elaboración de los contenidos informativos.

Se ha producido una gran disminución de la cantidad y variedad de los medios por los cuales puede manifestarse la opinión pública, junto con un control más firme y extenso por profesionales: políticos profesionales, periodistas profesionales, locutores profesionales y publicistas profesionales. Eso significa que unos temas que se encuentran en una “franja de consenso” por lo que la información se encuentra más restringida y dentro de unos límites conceptuales propios de las élites políticas, económicas y periodísticas (Castillo, 2011, p. 5).

Para responder entonces en qué consiste el poder de los medios basta con responder con qué efectividad los medios masivos pueden alcanzar objetivos sobre otras personas a voluntad de quienes los dirigen, poseen o controlan, y quiénes se valen de ellos para canalizar sus mensajes, afirma. Ese será precisamente el eje problemático que orientará la presente investigación.

El análisis del control que ejercen los medios puede tener como punto de partida el llamar la atención y orientarla hacia problemas, soluciones o personas. Para McQuail (2000) dicha pugna informativa y simbólica se expone como la actuación de numerosos actores políticos, con la pretensión de hacer triunfar su visión acerca de la situación simultánea. Algunos de los estudios elaborados en los años 60, por los especialistas de la ciencia política ya señalaban y destacaban las prácticas de ciertas minorías activas y organizadas, que buscaban incidir sobre las instancias políticas creando movimientos de opinión, por medio de campañas de prensa, especialmente.

Como lo indica Castillo (2011), las razones por las cuales los estos grupos acuden a los medios de comunicación pueden ser:

- El buscar reconocimiento dentro la colectividad social, ya que frente a la proliferación de múltiples grupos sociales se hace imprescindible arrogarse un espacio en el sistema social (informativo, político, social, ...).
- Explicitar determinadas características, presentadas de manera favorable, de sí mismos para poder facilitar una diferenciación con otros grupos en la percepción individual.

- Modificar hábitos y conductas sociales como función primordial de educación del público, en relación a aquellas concepciones que son defendidas por la asociación.
- Crear, mantener e incrementar la imagen favorable del grupo con la determinación de conseguir aumentar el número de socios y simpatizantes.
- Sensibilizar a la población sobre las cuestiones que considere más relevantes e interesantes para el grupo. Cada asociación intentará obtener el mayor grado de sensibilización social por dos motivos: conseguir que la opinión mute hacia sus pretensiones e inquietudes y desarrollar apoyo social ante sus demandas políticas.

Otra de las particularidades a tener en cuenta en el control que exhiben los medios es la posibilidad de brindar jerarquía y legitimidad. Es decir, la mayoría de los grupos pretende obtener un cierto grado de sustento social, explícito o tácito, para provocar reacciones favorables, o lo menos desfavorables, a los intereses grupales.

Poseer y obtener una buena y frecuente presencia en los medios comunicativos transmite la sensación y percepción de un gran apoyo social a las demandas y reivindicaciones de los grupos, promoviendo la focalización de las inquietudes sociales sobre aquellas temáticas que sean propicias para los requerimientos grupales. (Castillo 2011, p. 7)

De esta forma, y como se observará más adelante la comunicación practicada por parte de grupos o empresas es una importante manera de crear opinión pública, ya sea actuando directamente sobre las audiencias, o haciéndolo indirectamente, consiguiendo que los medios incluyan entre sus contenidos los acontecimientos o situaciones que interesan al grupo.

Es así como los medios de comunicación, de una parte, recogen, interpretan, valoran y transmiten mensajes de las asociaciones sociales, como parte de la manifestación sus problemáticas; y, por otro lado, a través de estos medios, entre otros mecanismos, el sistema político percibe las peticiones de la sociedad susceptibles de solucionar.

Castillo añade:

Podemos establecer una serie de funcionalidades para sistematizar los objetivos de la incidencia en el contenido redaccional de los medios comunicativos:

- Muestran y se presentan como sujetos determinados con la publicidad (hacer público) de las interpelaciones de sus miembros, a causa que la existencia de las peticiones expresas de un grupo es el requisito previo para el sustento y legitimidad social.
- En determinadas situaciones pueden propugnar la movilización del público, en general, y de sus miembros, en particular, para proponer apoyo comunitario que permita una mejor implementación de las demandas realizadas a los poderes públicos. - presentan una actividad de cohesión psíquica sobre el conjunto de sus miembros, que les hace participar de una agrupación común. Este sentimiento de pertenencia es significativo en unas sociedades participadas por un alto grado de individualismo.
- Cuando ejecutan determinadas diligencias sobre los medios de comunicación una de las premisas consiste en la intención de educar a los receptores sobre las temáticas de la asociación y su problemática. Función a medio y largo plazo que pretende predisponer los comportamientos colectivos a una aceptación, comprensión e interiorización de los objetivos grupales.
- El conflicto social también encuentra un reflejo en las luchas que se establecen entre las fuentes informativas para poder incidir en el sistema comunicativo. Del conjunto de acontecimientos acaecidos únicamente se exhiben unos limitados, por lo que cada organización intenta que sus propuestas tengan un eco mediático. Además, irradiar socialmente los objetivos propios, consigue restringir el acceso (cualitativo y cuantitativo) de otras coligaciones que pueden mostrarse como rivales.
- En el momento en que se alcanza penetrar en el contenido redaccional de los medios se debe intentar que la imagen reflejada sea favorable. No importa tanto obtener un grado de éxitos alto, sino que las apariciones sean cualitativamente positivas.
- Presentar y propugnarse como organización dedicada a una temática determinada permite que los interlocutores (individuos y medios) enmarquen a la coligación en la citada cuestión, que posteriormente coadyuva a obtener una cierta monopolización de la actividad concurrente.
- Las diligencias anteriores poseen la escatología de alcanzar la aquiescencia de los medios, individuos y poderes públicos que legitiman las acciones

implementadas por la agrupación. De esta manera, el grupo de presión deviene en sujeto a consultar y escuchar en su ámbito de aplicación.

- Respecto al sistema político, transmiten una imagen de la opinión pública que ofrece apoyo a las peticiones asociativas, consiguiendo así una fuerza mucho más amplia que la real. Se debe pensar que mostrarse en el espacio informativo confiere la posibilidad de ofrecer una imagen pública de representatividad del grupo, pero además es una pieza clave para evaluar el grado de sustento social a las deprecaciones del grupo. (pg.)

El objetivo fundamental de toda esta “presión” sobre los medios comunicativos es servirse de su proceso que transmita influencia y que ésta se convierta en una de las maneras para modificar las actitudes y comportamientos de los diferentes sujetos relacionados con la definición de una solución a los problemas o decisión de una política pública (representantes políticos, autoridades gubernamentales, otros grupos sociales con necesidades similares, expertos o formadores de opinión).

Si bien, como lo explica, Freidenberg (2004), los medios permanentemente se apropian de la voz de la opinión pública, indicando que son sus representantes, en la práctica, no son elegidos por los ciudadanos, no los representan, ni éstos pueden controlarlos directamente.

Por el contrario, salvo aquellos de propiedad pública, los medios de comunicación de masas son empresas privadas que sobreviven en función de la lógica del mercado, es decir, según sea su capacidad de venta. Cuando son de propiedad pública actúan como instituciones del Estado que transmiten una determinada política pública y muchas veces se convierten en vehículos de lo que el gobierno de turno quiere que los ciudadanos conozcan. Freidenberg (2004, p. 1).

En cualquiera de estos dos casos, los ciudadanos son una especie de públicos con una mínima posibilidad de interacción y cambio de lo ofertado por los medios de comunicación.

En el escenario mediático, los ciudadanos se comportan como describiera Platón en el Mito de las Cavernas respecto a los habitantes de “La República”: son meros espectadores de las imágenes que se proyectaban en la pared, con muy pocas posibilidades de ser actores de esas imágenes. El espectador no ve las cosas ni las situaciones reales sino hechos y situaciones ficticias, ve imágenes que se proyectan y que han sido seleccionadas

para él. Las personas observan los dibujos en la pared y creen en esas representaciones, pero a diferencia de los cautivos de la caverna pueden decidir ir más allá o, sencillamente, no mirar hacia la pared, puntualiza Freidenberg (2004).

En síntesis, aunque han sido varios los estudios sobre la relación entre los medios de comunicación y la política pública, en Colombia no se han realizado investigaciones acerca de la verdadera influencia de la comunicación en la definición de este tipo de políticas, concretamente cómo se “vende” una política pública por parte de los “hacedores de política” y la forma en que se genera el impacto deseado por estos en los ciudadanos. El problema de investigación a abordar en este trabajo será entonces cómo se da este fenómeno, en qué momento se puede introducir una estrategia de *mass media* y los pasos a seguir para lograr que la política pública sea adoptada.

Metodología

Teniendo en cuenta el problema de investigación planteado, la hipótesis formulada y los objetivos perseguidos, se considera que la metodología más apropiada y conducente para el análisis propuesto es la aplicación de una estrategia de estudio de carácter cualitativo, siguiendo un método o marco interpretativo.

A partir de la revisión de las investigaciones realizadas y del estado del arte, puede afirmarse que, en Colombia, el tema de la influencia de los medios de comunicación en la decisión de políticas públicas a abordar no ha sido suficientemente documentado; es decir, existe un exiguo desarrollo de la teoría formal o general; por consiguiente, este trabajo buscó producir una teoría sustantiva, la cual permite el estudio de fenómenos ubicados en un contexto situacional particular (Quintana, 2006).

Los resultados obtenidos a través de este tipo de investigación permitirán analizar variables indispensables para identificar el papel de los medios de comunicación en la decisión de políticas públicas en Colombia.

Investigación Cualitativa

Como lo indica Pérez (citado por Quintana, 2006), los enfoques de investigación de orden cualitativo se ocupan de la comprensión de una realidad considerada desde sus aspectos

particulares, como fruto de un proceso histórico de construcción y vista a partir de la lógica y el sentir de sus protagonistas, es decir desde una perspectiva interna (subjetiva). Este tipo de investigación resalta las acciones de observación, el razonamiento inductivo y el descubrimiento de nuevos conceptos, dentro de una perspectiva holística.

La investigación cualitativa ha sido el método de estudio dominante en ciertas disciplinas, especialmente en las ciencias sociales.

Este tipo de investigación está basada en tres conceptos fundamentales: validez, confiabilidad y la muestra (Álvarez, 2003). El primero de ellos hace referencia a la observación, la medición o a la apreciación enfocada en la realidad que se busca conocer. El segundo hace alusión a resultados estables, seguros, congruentes, similares a sí mismos en momentos diferentes y previsible. Finalmente, la muestra soporta la representatividad de un universo y es expuesta como el elemento fundamental para generalizar los resultados.

En un amplio sentido, la investigación cualitativa se refiere a la que produce datos descriptivos inferidos de las palabras habladas o escritas y de la conducta observable en el grupo de estudio.

Los investigadores hacen uso de este de estudio para precisar e interpretar los alcances de las demandas sociales y para evaluar su trascendencia sobre una base sólida. Este tipo de investigación se concentra en el análisis del discurso: palabras, significados y el entorno que circunda a determinado objeto de estudio.

Una parte fundamental en cualquier proceso de investigación es la revisión y análisis de la literatura existente (Quintana, 2006, p. 56); por tanto, la presente investigación, a partir de dicha revisión se irá depurando conceptualmente las categorías que surjan al realizar el análisis de la información generada y recogida en el transcurso del proceso de investigación. Será entonces este el medio para informar teórica y conceptualmente las categorías de análisis emergidas de los datos obtenidos directamente.

Siguiendo lo planteado por Quintana (2006), la técnica para la recolección de la información será el análisis documental, a través del cual se obtendrán datos que permitan, por un lado, sumar y fortalecer el marco conceptual y referencial, y por otro, identificar los insumos necesarios para el análisis de contenido propuesto como método cualitativo para

la obtención de información desde el cual se analizarán los componentes de la política fiscal y la forma en que los medios de comunicación registraron el trámite de la Ley 1607 de 2012 o reforma tributaria.

El tipo de investigación a realizar según el objetivo de estudio será interpretativo, ya que estos tienen especial interés por la experiencia humana y la comprensión de los fenómenos sociales. Dentro de este tipo de estudios, este trabajo se apoyará en el interaccionismo simbólico, según el cual, como lo asegura Álvarez y Jurgenson (2003) los seres humanos actúan respecto de las cosas a partir de los significados que estas tienen para ellos. Según esta propuesta, estos significados son manejados o modificados por medio de un proceso interpretativo que la persona pone en juego cuando establece contacto con otras.

Lo anterior facilitará el análisis del fenómeno de la incidencia de los medios de comunicación en la política pública, a fin de explicarlo en el contexto de la política fiscal y sus modificaciones (reformas tributarias). Teniendo en cuenta el tipo de recolección de información, esta investigación realizará un análisis documental que recabará datos exclusivamente de carácter documental que incluye los almacenados en medios electrónicos como internet.

Siguiendo lo propuesto por Quintana (2006) y Álvarez y Jurgenson (2003), este análisis se llevará a cabo a partir de las etapas descritas en la figura 1-1.

ETAPA	Sub-etapa
Exploratoria	
	Revisión documental
	Exploración literaria
Diseño	
	Definición marco interpretativo
	Técnicas e instrumentos de recolección de información
Ejecución	
	Análisis documental
	Organización de datos
Cierre	

Ilustración 1 - Etapa de la investigación

- **Etapa exploratoria.** En esta fase se explicará y precisará el tema y objetivo de la investigación. Su objetivo será documentar la realidad que se va a analizar y planificar el encuadre más adecuado para realizar la investigación.
 - *Revisión de la documentación existente.* Este será un examen exhaustivo de archivos —evidencias materiales— relacionados con el objeto de estudio que permitan reconstruir y contextualizar el mismo. Esta acción buscará facilitar un acercamiento y familiarización con la realidad que pretende analizar, adquiriendo así una preparación sociocultural y aproximación acertada, eficaz y convincente.

En el presente estudio se revisará entre otros archivos, documentos teóricos, notas de clase y diálogos con docentes de las materias cursadas en la Maestría en Políticas Públicas y las orientaciones y documentos sugeridos por el Director de Trabajo de Grado.
 - *Exploración literaria.* El objetivo de esta sub-etapa será el de examinar y filtrar (depurar) conceptualmente las categorías que van aflorando al realizar el análisis de la información generada y recogida en el transcurso del proceso de investigación. Es decir, se constituirá en el medio para formar teórica y conceptualmente las categorías de análisis emergidas de los datos obtenidos directamente.

- **Etapa de diseño.** Aquí se elaborará un plan que orientará tanto el contacto con la realidad objeto de estudio, como la forma en que se obtendrá conocimiento acerca de ella. Se responderán así preguntas tales como ¿Cómo se realizará la investigación? y ¿en qué circunstancias de modo, tiempo y lugar?
 - *La definición del marco interpretativo.* Como parte fundamental de la lógica científica, en cualquier tipo de la investigación, dentro de ellas la de tipo cualitativa, se hace necesario determinar un marco o perspectiva —a manera de símil se entenderán por estos “los lentes” del investigador— desde el cual observar un fenómeno u objeto de investigación, con ánimo de lograr una explicación y comprensión del mismo. Para la definición de este marco se tendrá en cuenta que el tipo de investigación que se pretende realizar es cualitativo. En este caso se tendrá por marco, encuadre o perspectiva de interpretación el interaccionismo simbólico.

- *Las técnicas e instrumentos de recolección de información.* Partiendo de lo anterior, se buscará que las técnicas de generación y recolección de información, respondan al marco o encuadre interpretativo y no a un proceso de estandarización u homogenización de dichas técnicas. Para esta investigación se propone el análisis de caso como técnica de recolección de información.
- **Etapas de ejecución.** Esta fase será el comienzo de observable de la investigación y tendrá lugar mediante el despliegue de la técnica del estudio de caso de la Ley 1607 de 2012.
 - *Análisis documental.* Este será el punto de entrada a la investigación por medio del estudio de documentos fuente como: personales, institucionales o grupales, formales o informales.
 - **Rastreo e inventario y clasificación** de documentos existentes y disponibles sobre temas como relación política pública y comunicación, ciclo de política pública, política pública y democracia, política pública y toma de decisiones, entre otros.
 - **Selección** de los documentos más pertinentes para los propósitos de la investigación.
 - **Lectura en profundidad** del contenido de los documentos seleccionados, para extraer elementos de análisis y consignando en Resúmenes Analíticos Especializados (RAE).
 - *Análisis de datos.* A partir de la lectura propuesta en la etapa anterior y los planteamientos teóricos que fundamentan la investigación, se procederá al análisis de la información obtenida, con el ánimo de confirmar o no la hipótesis propuesta, el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- **Fase de cierre.** En este momento de la investigación se procederá a la elaboración de informe final que reúna los resultados de la investigación, las dificultades y logros obtenidos, así como las conclusiones y recomendaciones.

Estrategia metodológica

Teniendo en cuenta las etapas de investigación propuestas y retomando los algunos de los planteamientos de Álvarez y Jurgenson (2003), el presente estudio metodológicamente atenderá las siguientes fases o pasos:

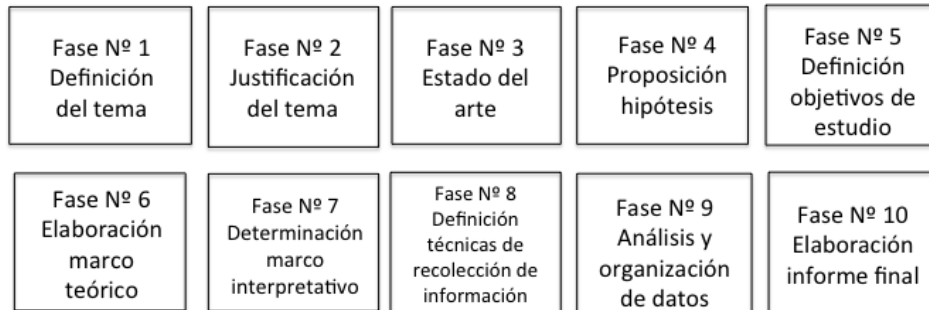


Ilustración 2 – Fases de la investigación

Marco interpretativo

El interaccionismo simbólico

Dentro de la investigación de tipo cualitativa, la explicación y comprensión de los fenómenos requieren de marcos o perspectivas interpretativos referenciales, cuyo interés fundamental es el estudio de la experiencia humana y la comprensión de los fenómenos sociales.

Las principales proposiciones de este marco interpretativo son (Álvarez y Jurgenson 2003):

- Los seres humanos actúan respecto de las cosas basándose en los significados que estas tienen para ellos. Puede tratarse de cualquier ente que la persona note en su mundo: objetos físicos; otros seres humanos, categorías, instituciones, ideales normativos, actos de otros, y cualquier situación que el ser humano encuentre en su vida.
- Los significados de tales cosas derivan de la interacción que la persona tiene con otros seres humanos.

Los significados son manejados o modificados por medio de un proceso interpretativo que la persona pone en juego cuando está en contacto de las cosas.

Blumer y su visión de la interacción humana

En 1938, Herbert Blumer, reconocido psicólogo americano, parte de la importancia de la comunicación en el desarrollo de la sociedad, la personalidad y la cultura, a lo cual denomina interaccionismo simbólico. Para Blumer, ubicado desde una postura intermedia entre la psicología social —por su énfasis dado a la interacción— y la sociología fenomenológica —por la consideración de la interacción como base para la construcción de consensos en torno a las definiciones de la realidad social—el individuo es simultáneamente sujeto y objeto de la comunicación, toda vez que la personalidad se constituye en el proceso de socialización a través de la acción mutua entre los elementos objetivos y subjetivos en la comunicación.

Pueden resumirse en tres los aspectos sobre los cuales este marco interpretativo funda su importancia en la interacción:

- La valoración otorgada a la enajenación del sentido de la comunicación cotidiana y al destacado papel que tiene en la sociedad la empatía, entendida esta como la identificación mental y afectiva de un sujeto con el estado de ánimo de otro o la capacidad de ponerse en el lugar del otro.
- La realidad social se expresa por medio de las interacciones de los individuos y los grupos sociales; así, el interaccionismo simbólico se opone a las ideas del determinismo social.
- Por último, en referencia a su aspecto metodológico, esta propuesta se caracteriza por el uso extendido de estudios de caso, por la preeminencia casi total de procedimientos inductivos y por el abordaje de la realidad en términos micro-sociales y simultáneos. Lo anterior tiene relación con la asunción de las situaciones de interacción inmediatas en perjuicio de análisis más contextuales e históricos.

De esta manera, y como se observará en capítulos posteriores, esta corriente de pensamiento concentra su interés en la interacción de los individuos, la interpretación de estos procesos de comunicación en las situaciones inmediatas y el mundo de significados

de los símbolos dentro del cual actúan los sujetos, dejando a un lado las estructuras sociales, los sistemas ideológicos y las relaciones funcionales.

Se destacan dentro del interaccionismo simbólico George Herbert Mead (1934), con su propuesta de conductismo social y su conceptualización del «sí mismo», por un lado, y Irving Goffman (1959), con su modelo dramaturgico para el análisis de la interacción.

Desde este marco interpretativo se buscará aproximarse a la forma en que los ciudadanos, a través de los medios de comunicación, se relacionan (se informan, comprenden y asumen posiciones) con los aspectos de la política pública; en este caso, la política fiscal del país y sus modificaciones, expresadas como reformas tributarias.

Se buscará entonces entender el comportamiento o conducta humana y la toma de decisiones en lo relacionado con el papel de los medios de comunicación y acción informativa, como aporte importante a la constitución del conocimiento político ciudadano y a la toma de decisiones por parte la sociedad, en su conjunto.

Métodos para la obtención de información

Con el fin de lograr su propósito, el presente estudio utilizará diferentes formas de obtención de información utilizadas dentro de la investigación cualitativa, como el análisis de caso, la entrevista (que para el caso que nos ocupa serán de tipo –semiestructurada), el análisis de contenido (como forma de analítica de dichas entrevistas) y análisis documental.

Análisis de caso

Son diversos los estudios que han señalado la gran importancia que tiene la investigación basada en estudio de casos, ya que esta herramienta es una de las más utilizadas en la metodología de investigación cualitativa (Barnes, 2001). Yin (1994) es uno de los principales autores en la investigación con estudio de casos, este autor es sin duda una referencia casi obligatoria para todos los que utilizan esta metodología de investigación. Yin señala que el estudio de caso es una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites

entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. Una investigación de estudio de casos trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva, en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; además, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos.

Bonache (Citado por Sosa, 2006), señala que se presentan algunos errores por la asociación de esta herramienta de investigación con el estudio de casos como herramienta pedagógica. La confusión del estudio de casos como herramienta de investigación con el estudio de casos como herramienta de enseñanza ha supuesto, en algunas ocasiones, descuidos y falta de sistematización y rigor por parte de los investigadores. Confirma este autor que, cuando el objetivo es la enseñanza, el material que constituye el caso puede ser deliberadamente alterado con el objetivo de ilustrar aspectos concretos y fomentar de esta manera la discusión y el debate, no presentando incluso una relación completa y exacta de los acontecimientos reales. Sin embargo, el objetivo de la utilización de esta estrategia en la investigación es precisamente presentar una relación completa y exacta de la realidad, donde no se puede, bajo ningún concepto, llevar a cabo la alteración de los datos, por lo que el investigador debe realizar un esfuerzo adicional para presentar fielmente toda la evidencia disponible.

Yin (Citado por Sosa, 2006) indica que uno de los principales pre-juicios asociados a los estudios de casos es que sus conclusiones no son generalizables estadísticamente. Sin embargo, es claro que los estudios de casos no representan a una muestra de una población o de un universo concreto, por lo que no pueden ser generalizables estadísticamente, sino a proposiciones teóricas, ya que el objetivo del investigador es ampliar y generalizar teorías -generalización analítica- y no enumerar frecuencias -generalización estadística. Es así como el propósito de esta herramienta de investigación es comprender la interacción entre las distintas partes de un sistema y de las características importantes de este, de forma tal que el análisis realizado pueda ser aplicado de manera genérica (Hartley, 1994), incluso a partir de un caso único, en cuanto que se logra una comprensión los procesos, de la estructura y las fuerzas impulsoras, más que un establecimiento de correlaciones o relaciones de causa y efecto (Gummesson, 2000).

Es importante hacer énfasis en que la metodología del estudio de casos no es sinónimo de investigación cualitativa, ya que los estudios de casos pueden basarse en cualquier combinación de evidencias cuantitativas y cualitativas (Ghuri et al., 1995); incluso, pueden fundamentarse sólo en evidencias cuantitativas y no tienen que incluir siempre observaciones directas y detalladas como fuente de información. Por su parte, Larsson (1993) señala que nada impide que se apliquen técnicas estadísticas u otros métodos cuantitativos, como cuando se quiere descubrir ciertos patrones en los datos existentes. Bryman (1984), aceptando los principios de fiabilidad y validez de la investigación, considera que los casos no se oponen, sino que complementan la metodología cuantitativa. Es así como los estudios de casos pueden incluir planes comerciales, análisis de documentos, entrevistas, cuestionarios, datos financieros, memorandos, encuestas y observaciones de las acciones e interacciones de directivos y de empleados, integrando información con el objetivo de comprender, en la medida de lo posible, el fenómeno que se está sometiendo a estudio (Meredith, 1998; Eisenhardt, 1989).

En este mismo sentido, Hartley (Citado por Sosa, 2006) da a conocer que un estudio de casos no será definido siempre por las técnicas utilizadas sino por su orientación teórica y el énfasis en la comprensión de procesos dentro de sus contextos. No obstante, sí es cierto que la complejidad del estudio de los fenómenos sociales requiere de diferentes planteamientos y métodos específicos para su análisis y es más frecuente que estos se centren, preferentemente, en sus características cualitativas, especialmente cuando el propósito es comprender e interpretar los sucesos en su globalidad (Stake, 1995). Para Smith y Zeithaml (1999) el método de estudio de casos se ajusta muy bien a los objetivos de generar nuevos elementos en la investigación que se realiza y es un método recomendado, porque habilita al investigador a ser sensible al carácter longitudinal del caso, a estudiarlo como un proceso de desarrollo a través del tiempo.

Sosa (2006), afirma:

Algunos autores consideran que los estudios de casos son una forma de investigación que no puede utilizarse para contrastar proposiciones. Se debe defender, por un lado, que los estudios de casos, pueden servir para objetivos exploratorios, descriptivos y explicativos, y que pueden contribuir positivamente a la construcción y desarrollo de perspectivas teóricas rigurosas en torno a las organizaciones.

Con una investigación de estudio de caso se pueden lograr diferentes objetivos: hacer una descripción, ofrecer explicaciones o interpretaciones sobre el fenómeno investigado, explorar sus características y funcionamiento o hacer una evaluación (Merriam, 1988; Yin 1994). La formulación de las soluciones provisionales y su papel cambiará en función de estos objetivos.

Muchas preguntas de tipo “¿qué?” son exploratorias o descriptivas y se contestan realizando encuestas o consultando bases de datos, ya que lo que se pretende es describir la incidencia o la prevalencia de un fenómeno, o bien hacer predicciones acerca de ciertos resultados. Las preguntas “¿cómo?” y “¿por qué?” son más explicativas y son especialmente relevantes porque sus respuestas son las teorías, ya que tratan vínculos operativos cuya evolución debe seguirse a lo largo del tiempo, y no simplemente frecuencias o incidencias (Yin, 1994; Yacuzzi, 2005).

Es así como Yin (1994) señala que existen diversas clasificaciones de los estudios de casos, destacando, entre ellas, la que se realiza en función de los objetivos del estudio y la que se fundamenta en el número de casos objeto de análisis.

Atendiendo al objetivo de la estrategia de investigación. Se puede resumir la clasificación de estudios de casos propuesta por Yin (1994) en:

- Descriptivos, cuyo objetivo es analizar cómo ocurre un fenómeno organizativo dentro de su contexto real.
- Exploratorios, que buscan familiarizarse con un fenómeno o una situación sobre la que no existe un marco teórico bien definido.
- Ilustrativos, que, de una u otra manera, ponen de manifiesto las prácticas de gestión de las empresas más competitivas.
- Explicativos, que tratan de desarrollar o depurar teorías, por lo que revelan las causas y los procesos de un determinado fenómeno organizativo.

Desde el punto de vista que se fundamenta en el número de casos objeto de análisis, se presenta la siguiente clasificación:

- Un único caso. Esta metodología es adecuada cuando el caso sea especial y tenga todas las condiciones necesarias para confirmar, desafiar o ampliar una determinada teoría. En una línea similar, Pettigrew (1990) indica que un único

caso puede ser adecuado si el tratamiento del material de este es suficientemente genérico o si la calidad y naturaleza de las conclusiones son únicas o fuertes.

- Múltiples o comparativos casos. En este tipo de estudio se hacen las mismas preguntas a los distintos casos, pero realizando una comparación de las respuestas para llegar a conclusiones importantes. De esta manera, las evidencias basadas en varios casos pueden ser consideradas más sólidas y convincentes, porque la intención en el estudio de casos múltiples es que coincidan los resultados de los distintos casos, y por supuesto esto permitiría añadir validez a la teoría propuesta. De hecho, cada caso debe tener un propósito determinado, de ahí que la elección de estos no se realiza según los criterios muestrales estadísticos, sino por razones teóricas, buscando el conjunto de casos que sea representativo del fenómeno que se estará analizando.

En la presente investigación, este análisis de caso se llevó en tres momentos.

El primero de ellos, buscó analizar la evolución del sistema tributario en Colombia, desde finales del siglo XIX (incluyendo el papel de las Misiones Kemmerer y Musgrave) hasta el 2012, cuando se expide la Ley 1607, la cual tuvo, por obvias razones, una mirada especial y un subcapítulo específico.

En el segundo momento, se ilustraron algunas de las generalidades de la Ley 1607 de 2012.

En tercer lugar, se ahondó en la forma en que son utilizados los medios de comunicación durante el proceso definición y divulgación de la Ley 1607.

Finalmente, se abordaron los efectos de la ley y los medios de comunicación; es decir, se buscó identificar si los medios de comunicación facilitaron la consecución del objetivo propuesto por el Gobierno Nacional a la hora de proponer la reforma tributaria de 2012.

Entrevistas

Como lo indican Álvarez y Jurgenson (2003), la entrevista es una conversación o charla con una estructura y objetivo.

En la investigación cualitativa, la entrevista busca entender el mundo desde la perspectiva del entrevistado y desmenuzar los significados de sus experiencias. (Álvarez y Jurgenson, 2003, p. 109)

Por su parte, Mayan (2001) considera que la entrevista cualitativa es la posibilidad de comprender las diferentes miradas de los participantes en la investigación sobre sus “mundos tal como son descritos en sus propias palabras”. (p. 15)

Para la presente investigación, y a partir de sus características se utilizará la técnica de entrevista semiestructurada, con el fin de robustecer la calidad de información sobre el tema analizado.

Para Gaitán y Piñuel (1998) esta es una técnica de obtención de información muy relacionada con las técnicas de observación y tiene, para algunos otros autores, una función auxiliar, preparatoria, o instrumental, que permite, entre otras cosas formular categorías para la observación sistemática.

▪ Fases y componentes

El siguiente cuadro resume las principales fases y componentes de una entrevista:

FASE	COMPONENTE
Preparación	<ul style="list-style-type: none"> • Formación previa sobre la técnica • Contacto previo con la persona a entrevistar (entrevista en profundidad y semiestructurada) • Reactividad al entrevistador <ul style="list-style-type: none"> ○ Rasgos sociodemográficos, apariencia física, actitud y estilo. • Información al entrevistado (entrevista en profundidad y semiestructurada) <ul style="list-style-type: none"> ○ Propósito y objetivos ○ Cómo o por qué fue seleccionado ○ Quién dirige la investigación ○ Anonimato y confidencialidad

FASE	COMPONENTE
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tipo de entrevista o número de ellas, tiempo que ha de dedicar ○ Tema de la entrevista • Estimación de la disponibilidad del entrevistado ante algún tipo de entrevistas • Proposición al entrevistado de que aporte documentación • Elección del lugar y momento de la entrevista • Elección de los instrumentos de registro • Confirmación (recepción de la documentación, cita, fecha, lugar y hora) • Preparación del plan de trabajo y guion (entrevista en profundidad y semiestructurada) • Recopilación de la documentación fiable a partir de las fuentes disponibles.
Comienzo	<ul style="list-style-type: none"> • Psicología del sujeto y enfoque, tono y estilo ajustados al sujeto • Sensibilidad, interés o novedad del tema para el sujeto • Comprobación del escenario (recogido, aislado, sin ruido, familiar y grato) • Primeras preguntas <ul style="list-style-type: none"> ○ No directas, ni precisas sobre datos biográficos o personales ○ Generales y neutras que generen confianza y espontaneidad ○ Sobre situaciones que viven, acciones que se están llevando a cabo.

FASE	COMPONENTE
Desarrollo (tácticas)	<p data-bbox="841 268 1416 300"><i>Sobre los actores y sus modos de comunicación</i></p> <ul data-bbox="889 352 1295 384" style="list-style-type: none"> • Táctica homeostática de estilo <p data-bbox="841 436 1416 510"><i>Sobre los contenidos y la formulación de preguntas</i></p> <ul data-bbox="889 569 1416 1056" style="list-style-type: none"> • Táctica de verificación del significado • Táctica de la pertinencia de qué y cuándo preguntar • Tácticas de formulación de preguntas <ul data-bbox="987 751 1416 1056" style="list-style-type: none"> ○ No inducción-imposición de respuestas ○ Univocidad y sentido único de preguntas ○ No multipreguntas ○ Claridad expositiva de las preguntas <p data-bbox="841 1108 1416 1182"><i>Sobre los contenidos y la formulación de preguntas</i></p> <ul data-bbox="889 1241 1416 1633" style="list-style-type: none"> • Tipos de preguntas <ul data-bbox="987 1287 1416 1633" style="list-style-type: none"> ○ Sobre vivencias ○ Lógicas comparativas e hipotéticas ○ Sobre causas y fines ○ Sobre efectos ○ Sobre evaluación ○ Sobre marco temporal de las referencias <p data-bbox="841 1686 1253 1717"><i>Sobre la dinámica de la interacción</i></p> <ul data-bbox="889 1770 1221 1801" style="list-style-type: none"> • Táctica de flujo continuo

FASE	COMPONENTE
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ajuste de las preguntas a las respuestas previas • Táctica de cambio (reorientación) <ul style="list-style-type: none"> ○ Orientar hacia temas no tratados • Tácticas del refuerzo (continuidad-ritmo de interacción) <ul style="list-style-type: none"> ○ Táctica de escucha activa ○ Táctica de mirada activa ○ Táctica de refuerzo especular ○ Táctica del reconocimiento expreso del valor de las respuestas • Táctica del silencio (callar y mirar fijamente) <ul style="list-style-type: none"> ○ Inducción de la actitud responsable ○ Inducción de la actitud de defensa psicológica • Táctica combinada estulticia-curiosidad <ul style="list-style-type: none"> ○ Demostrarse incapaz, desinformado o sorprendido ○ Formular preguntas supuestamente ingenuas, pero precisas • Táctica de recapitulación (reformulación o transición) <ul style="list-style-type: none"> ○ Resumen sumario y puesta en orden del capítulo de contenido ○ Ampliar, corregir datos, rectificar interpretaciones ○ Transición a otros contenidos o al fin de la entrevista <p><i>Sobre los modos de registro</i></p>

FASE	COMPONENTE
	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones del uso de instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> ○ Permiso previo, reactividad y fidelidad ○ Tipos de instrumentos, recursos: notas, audios y videos. • Tácticas de registro: simultáneo, posterior mixto. En pareja.
Finalización	<ul style="list-style-type: none"> • Control del tiempo en la entrevista abierta <ul style="list-style-type: none"> ○ Criterio último para el cierre: la redundancia • Tiempo que necesita el entrevistador <ul style="list-style-type: none"> ○ Entrevista libre, impredecible en su longitud. ○ Entrevista en profundidad, unas dos horas (advertir al entrevistado) ○ Entrevista semiestructurada, unos veinte minutos • Tiempo que necesita el entrevistado <ul style="list-style-type: none"> ○ Qué está dispuesto a conceder, en función del que dispone ○ Qué requiere: según estilo, capacidad, ritmos, hábitos • Forma de cierre <ul style="list-style-type: none"> ○ No cierre brusco, agotar la interacción ○ Agradecimientos ○ Charla informal: últimas informaciones del entrevistado
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos aberrantes del entrevistado <ul style="list-style-type: none"> ○ Subversión máxima de cantidad, calidad, relación y modo

FASE	COMPONENTE
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Actitudes psicosociales • Efectos aberrantes del entrevistador <ul style="list-style-type: none"> ○ Halo ○ Preconcepción, estereotipo, proyección y expectancia ○ Recencia • Efectos aberrantes de la situación de interacción
Análisis	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque horizontal o extensivo • Enfoque vertical o intensivo • Elaboración de categorías de análisis

Ilustración 3 – Fases y componentes de la entrevista

Tomado de Gaitán y Piñuel (1998, p. 107 y 108)

▪ **Entrevista cualitativa**

Para Kvale este es un tipo de entrevista asimilada a una conversación que tiene una estructura y un propósito determinados, por una parte: el entrevistador.

Es una interacción profesional que va más allá del intercambio espontáneo de ideas como en la conversación cotidiana y que se convierte en un acercamiento basado en el interrogatorio cuidadoso y la escucha con el propósito de obtener conocimiento meticolosamente comprobado” (p. 30”).

▪ **Entrevista semiestructurada**

Este tipo de entrevista tiene como fin principal la obtención de datos por medio de una serie de preguntas abiertas en un orden determinado.

Mayan (2001) indica:

...la entrevista semiestructurada se enfoca sobre una serie de preguntas que el investigador hace a cada participante (p. 16).

De acuerdo con Gaitán y Piñuel (1998), la entrevista semiestructurada se basa en una selección de preguntas que sirven de guía y orientan la interacción, dándose la posibilidad de cambiar o sumar otras, a lo largo de la entrevista. Es semiestructurada al ser un cuestionario abierto, de respuesta libre y con preguntas no necesariamente predeterminadas, con una guía previa. Su punto de interés preferente es el fenómeno a o problemática a analizar y no el entrevistado.

Estos autores añaden que estas entrevistas pueden ser clasificadas como técnica cuantitativa y cualitativa o de modalidad intermedia para la obtención y registro de datos en una investigación, puesto que puede incluir la selección muestral de los entrevistados y la cuantificación de las respuestas, las cuales pueden ser luego codificadas, en el caso en que estas últimas sean abiertas o no hubiesen sido incluidas desde el comienzo.

A su vez Kvale (2011) indica que la entrevista semiestructurada, se basa en una selección de preguntas que sirven de guía y orientan la interacción, dándose la posibilidad de cambiar o sumar otras, a lo largo de la entrevista. Es semiestructurada al ser un cuestionario abierto, de respuesta libre y con preguntas no necesariamente predeterminadas, con una guía previa. Su punto de interés preferente es el fenómeno a o problemática a analizar y no el entrevistado.

Puntualiza que puede ser clasificada como técnica cuantitativa y cualitativa o de modalidad intermedia para la obtención y registro de datos en una investigación, puesto que puede incluir la selección muestral de los entrevistados y la cuantificación de las respuestas, las cuales pueden ser luego codificadas, en el caso en que estas últimas sean abiertas o no hubiesen sido incluidas desde el comienzo (p. 30).

▪ **Análisis de entrevista**

Son diversas la formas en que pueden ser analizadas las entrevistas. Gaitán y Piñuel (1998), resaltan que el análisis de la entrevista depende, en buena parte, de la estrategia

investigadora (función metodológica que cumpla técnica instrumentada en el proceso) que haya determinado el investigador.

Al respecto señalan:

El análisis estará pues determinado por la finalidad que en cada caso se persiga y por la función que desempeña en el marco de la investigación, por ejemplo, habría que tenerse en cuenta las otras técnicas con las que se relaciona en el proceso metodológico del que forma parte. (p. 109)

- **Análisis de entrevista centrados en el significado**

Si bien no hay una clara diferencia entre el significado y el lenguaje, para realizar el análisis de los datos obtenidos a través de una entrevista, el enfoque en el significado frente a la forma lingüística nos lleva a técnicas diversas. Una de ellas que se enmarca dentro de la codificación del significado es el análisis de contenido.

- **Análisis de contenido**

Aunque para algunos, como Bardín (2002) su génesis se remonta a la hermenéutica (arte de interpretar textos sagrados o misteriosos), el apogeo del análisis de caso está en el estudio de la propaganda enemiga durante la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada desde entonces para el estudio de los medios de comunicación, principalmente.

La Escuela de Periodismo de Columbia, en Estados Unidos, es la primera en realizar el estudio cuantitativo de periódicos, haciendo, entre otras cosas, un inventario de los epígrafes, siguiendo la evolución de un órgano de prensa, la medición del grado de "sensacionalismo" de sus artículos y la comparación de los semanarios rurales con los diarios ciudadanos.

Es Harold H. Lasswell el primero en ilustrar la historia del análisis de contenido, cuando realiza un análisis de prensa y de propaganda desde 1915 y que aparece publicado en 1927 con el nombre de *Propaganda technique in the World War*.

Pese a que, como lo comenta Bardín (2002), algunos precursores del análisis de contenido como Berelson, Lasswell, Janis, y otros más, en algún momento criticaron su eficacia por

no contar con cualidades mágicas, lo cierto es que hoy en día el análisis de contenido sigue siendo utilizado, desafiando nuevos retos como la utilización de computadores o software que realizan dicho análisis, el interés por los estudios relativos a la comunicación no verbal y la precisión de los trabajos lingüísticos.

Bardín (2002) define el análisis de contenido como un conjunto de instrumentos metodológicos aplicados a discursos (contenido y continentes) diversificados.

Es una técnica (Kvale, 2011) para una descripción cuantitativa sistemática del contenido manifiesto de la comunicación.

Para Krippendorff (1990) el análisis de contenido tiene dos acepciones. La primera de ellas hace referencia a “una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos criterios, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto” (p. 28).

Agrega:

Como técnica de investigación, el análisis de contenido comprende procedimientos especiales para el procesamiento de datos científicos. Al igual que todas las restantes técnicas de investigación, su finalidad consiste en proporcionar conocimientos, nuevas intelecciones, una representación de los “hechos” y una guía práctica para la acción. Es una herramienta. (p. 28)

Krippendorff (1990) sostiene que la tarea en el análisis de contenido es formular inferencias, a partir de datos, en relación con algunos de su contexto, y justificar esas inferencias en función de los que se sabe acerca de los factores estables del sistema en cuestión.

Mediante este proceso se reconocen los datos como simbólicos o como susceptibles de proporcionar información acerca de algo que interesa al investigador. (Krippendorff, 1990, p. 38)

De otra parte, Bermúdez (1986) advierte que el análisis de contenido es una técnica que se incluye dentro del proceso científico de investigación y tiene como fin principal la búsqueda de elementos para la solución de un problema planteado o que debe ser delimitado, así como el aporte de elementos para la corroboración de hipótesis.

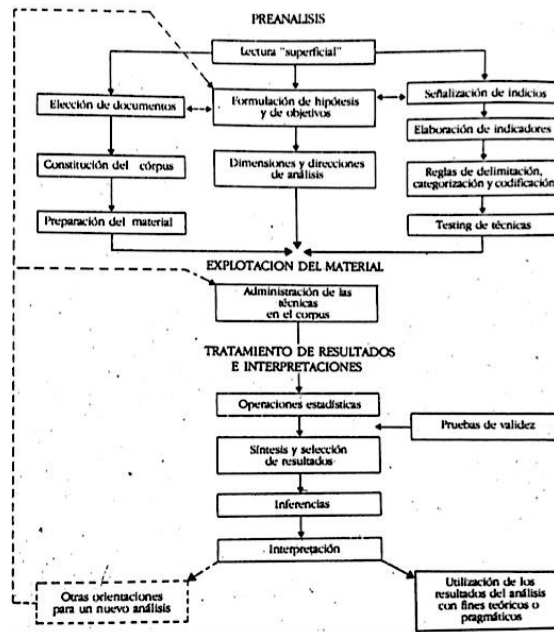


Ilustración 4 – Desarrollo de un análisis

Tomado de Bardín (2002, p. 77)

▪ El análisis de contenido en las entrevistas

Para el caso de la aplicación del análisis de contenido a las entrevistas, Bermúdez señala que el primer momento es la obtención de la muestra sobre la población a entrevistar. Posteriormente, debe decidirse si se realiza un análisis a todas las entrevistas y al total del material contenido en estas.

Asegura también que esta técnica no asegura por sí misma la validez de los resultados.

En este aspecto intervienen factores como las preguntas y temas que fueron planteados al entrevistado, y, por otra parte, existen los aspectos relacionados con la confiabilidad, tales como la forma en que fue conducida la entrevista, la influencia del entrevistador, la fidelidad de la transcripción y otros. Además, debe considerarse si la entrevista se obtuvo de manera abierta gracias a la presentación de un solo tema, o bien de forma semiestructurada, por medio de la presentación de varias preguntas o temas. (Bermúdez, 1986, p. 136).

Siguiendo los planteamientos de esta investigadora, al iniciar el proceso de análisis de contenido la pregunta inicial y más importante que debe formularse el investigador es “qué” se dice, puesto que el “quién” y “a quién” ya se saben.

Una de las posibilidades de análisis para las entrevistas es el análisis de contenido por racimo (Bermúdez, 1986) el cual supone que el discurso se forma de proposiciones principales y secundarias. Dichas proposiciones, a su vez, se forman de un sujeto (categoría o núcleo de referencia) y el tratamiento del mismo (predicado).

Se pretende el establecimiento final de un conjunto o racimo de proposiciones, a partir de las cuales, se podrá reconstruir el discurso. El racimo constituye así un resumen riguroso de las categorías (relevantes, según la problemática) y de la forma en que estas son tratadas y concebidas. Este resumen representa un discurso único basado en discursos individuales, suponiendo criterios de equivalencia y sistematización de diferencias en el proceso, los cuales son tratados en la modalidad del *análisis por racimo*. (Bermúdez, 1986, p. 137)

En últimas, esta metodología permite la interpretación del discurso y con él ciertos procedimientos como el establecimiento de relaciones entre los predicados, el análisis individual y del conjunto, así como las contradicciones entre ellos.

Para efectos de llevar a cabo el análisis de contenido (desde una arista cualitativa) de las entrevistas aplicadas en desarrollo de la presente investigación se utilizará la metodología propuesta por Bermúdez (1986) y se describe a continuación. Esta será complementada con un análisis cuantitativo, en el que se pretende obtener información adicional que enriquezca la investigación, más no sustituir el establecimiento de significados o su explicación.

Para este último, se agruparán a los entrevistados por sus cargos y entidades u organización a la que pertenecen, se tendrán en cuenta las respuestas simplificadas como afirmativas o negativas (sí o no) que dieron cada uno de los entrevistados, las manifestaciones correspondientes a la pregunta N° 5, así como la medición de las palabras más utilizadas, con el fin de establecer relaciones entre cada respuesta.

- **Etapas del análisis de contenido “por racimo”²**
 - *Localización de los núcleos de referencia.* Se procede, en primer lugar, a la lectura de cada una de las entrevistas o del contenido correspondiente a una pregunta; se señalan los núcleos de referencia (o sujetos de la oración) en cada una y que corresponden a las categorías que son base del análisis.

Las condiciones de estos núcleos son:

- No deben ser numerosos.
- Deben dar cuenta de la mayoría de proposiciones (conjunto formado por el sujeto, verbo, el complemento directo y los complementos secundarios) encontradas en el conjunto de los discursos (en el presente caso de las entrevistas). En caso de que en una proposición se identifiquen dos o más núcleos de referencia, se conservará el sujeto activo.

Una vez identificados todos los núcleos de referencia se expondrán en un listado con los números (códigos).

La mujer

La posición del hombre

Los hombres y las mujeres

El ambiente profesional

El hombre

La familia

La estructura social

Ilustración 5 – Listado de núcleos de referencia

² Con base en la propuesta de Ghiglione (citado por Bermúdez, 1986).

Tomado de Bermúdez (1986, p. 138)

- *Localización de las proposiciones.* Cumplido lo anterior, se deberán identificar los predicados correspondientes a cada núcleo de referencia que será enmarcado entre paréntesis, como se ilustra a continuación:

Núcleo Ref.	Predicado	Discurso
NR 02	P 10	(“La posición de la mujer se halla en un nivel inferior en relación y a las funciones que desempeña;)
NR 01	P 19	(La mujer ocupa en porcentaje muy bajo, puestos relacionados con su actividad)
NR 01	P 20	(en realidad, la mayoría participa activamente como el hombre”)

NR 01 Corresponde a “la mujer”

NR 02 Corresponde al núcleo referencia: posición de la mujer

P 19 Corresponde al predicado: se halla en un nivel inferior en relación con su papel y funciones que desempeña

P 20 Corresponde al predicado: participa activamente como el hombre

Ilustración 6 -Presentación de los núcleos de referencia

Tomado de Bemúdez (1986, p. 138)

- *Reducción de número de proposiciones.* Más que una simple eliminación de ideas o partes de la entrevista, esta etapa busca reducir las proposiciones equivalentes (una contiene a la otra) y aquellas que están relacionadas indirectamente.

- *Reconstitución del discurso.* Se refiere a la transcripción de la entrevista a partir de las reducciones realizadas y como se indica en el siguiente ejemplo:

Modelo simple del sujeto y predicado		
NR	Predicado	Nº de entrevista
La mujer	01 Ocupando puestos de mucha responsabilidad e importancia	2-7
	02 Inteligente	3, 4, 7

Ilustración 7 -Modo simple de sujeto y predicado

Tomado de Bermúdez (1986, p. 138)

- *Interpretación del contenido.* Esta etapa se refiere al establecimiento del significado que posee el contenido de la entrevista en su totalidad o sobre algunos aspectos de este considerados según el problema e hipótesis establecida. Dentro de los aspectos importantes a tener en cuenta está el contexto socioeconómico, político y cultural. La interpretación del análisis de contenido está condicionada por el nivel de profundidad que se haya establecido en los objetivos; en función de estos, durante el análisis se obtienen los indicadores que facilitan la interpretación. En todo caso, la interpretación sólo podrá realizarse cuando se analice el total del discurso de la muestra.

Análisis documental – noticias publicadas

Se llevará a cabo por medio de la revisión documental de los principales aspectos de la Ley 1607 de 2012 (Reforma tributaria), así como de las noticias publicadas (en medios físicos o electrónicos) durante el período mencionado en el cual se discutió y aprobó la

citada ley, a través de tres medios informativos con mayor nivel de audiencia en Colombia (televisión, radio e internet³).

Con lo anterior, se identificarán, clasificarán y analizarán las noticias publicadas por estos medios de comunicación relacionados con la Reforma Tributaria de 2012, las cuales serán sistematizadas y sintetizadas a través de Resúmenes Analíticos Especializados. Teniendo en cuenta, este método, se identificarán de noticias claves, se realizarán resúmenes de estas, obteniendo la composición de corpus con las noticias completas, el análisis de las noticias seleccionadas, y, finalmente se consolidará un corpus para el análisis del discurso.

A partir de los resultados arrojados por los Resúmenes Analíticos Especializados, se analizará el nivel de tecnicismo en el lenguaje utilizado por los medios de comunicación en los mensajes transmitidos, permitiendo así establecer la posibilidad de comprensión de estos por parte de los ciudadanos.

Este análisis tendrá en cuenta el lapso comprendido por dos legislaturas del Congreso de la República de Colombia. El segundo período de sesiones legislativas de 2011 (16 de marzo al 20 de junio de 2012) y el primero de 2012 (20 de julio al 16 de diciembre de 2012)⁴

³ De acuerdo con el análisis de “Consumo, penetración y pauta publicitaria en medios 2007-2013” del Centro de Estudios en Periodismo de la Universidad de los Andes (2013). De acuerdo con el Estudio General de Medios realizado por la Asociación Colombiana de Investigación de Medios (ACIM), en agosto de 2012, se destaca dentro de los noticieros de televisión Noticias Caracol con cerca de 11,9 millones de televidentes. Entre tanto, según el mismo estudio, la emisora radial con mayor número de oyentes en la franja de 6 am a 10 am está Caracol Radio con 1,05 millones de oyentes. Finalmente, eltiempo.com ocupa el primer lugar dentro de los portales de internet más visitados por los colombianos a la hora de informarse con 1,4 millones de visitantes semanales.

⁴ Según lo establecido por el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia.

Marco teórico-conceptual

Este primer capítulo buscó identificar las principales teorizaciones respecto al concepto de política pública y dentro de estas se profundizará en uno de sus más reconocidos enfoques: el neo institucionalismo. Aquí también se expondrán algunos de los principales planteamientos sobre medios de comunicación, pues tanto a los partidos políticos, como a los ciudadanos, les es provechoso la disminución y simplificación de información que brindan estos medios.

1.1 Política pública

Son muchas y variadas las definiciones que sobre política pública se han producido, desde que Lasswell, uno de sus predecesores, propusiera una primera aproximación a lo que, en ese entonces denominó, el policy sciences. Fue este autor el primero en precisar de una manera más adecuada lo que sería esta nueva orientación del gobierno y en enfatizar en lo que denominó “el conocimiento del proceso de las políticas públicas” y el conocimiento en el proceso de las políticas públicas”.

Los estudios sobre los programas de acción gubernamental se iniciaron persiguiendo el incremento de la eficacia y eficiencia de los programas gubernamentales (Aguilar Villanueva, 1992, p. 46); en la medida en que el estudio de la comunicación política fue cobrando importancia, gracias sobre todo al desarrollo de los estudios sobre la comunicación propia de las campañas electorales, también lo hizo, de manera progresiva, el de la comunicación gubernamental, pues la comunicación del quehacer político se halla inevitablemente unida a su legitimación, elemento fundamental para la gobernabilidad. De ahí que el desarrollo de una estrategia de comunicación para estar en contacto con los ciudadanos, para legitimar el resultado de la labor gubernamental (Easton, 1953), sea una cuestión esencial en las democracias contemporáneas.

Para entender de mejor manera la importancia del papel de los medios de comunicación en las democracias contemporáneas caracterizadas por gobiernos representativos, partidos políticos que divulgan sus planteamientos electorales a través de los medios de comunicación y las relaciones ciudadanos-partidos condicionadas por la información que los medios de comunicación transmiten, este trabajo retomó lo propuesto al respecto por la teoría democrática liberal.

En Colombia, autores como Rojas (2006) han buscado explicar la relación medios de comunicación y democracia y, para ello, este autor sustenta que la coordinación de la acción colectiva, concretamente en sociedades donde este aspecto tiene un componente de entendimiento más alto, la utilización de los medios de comunicación y los niveles de conversación política entre sus ciudadanos, han sido objeto de relación sistemática con la participación política. En este sentido, asegura el autor que, en un entorno de crisis de coordinación de la acción colectiva, estas prácticas comunicativas pueden funcionar como mecanismos de entendimiento mutuo.

Rojas asegura que la utilización de los medios masivos de comunicación y algunas formas de comunicación interpersonal igualmente han estado relacionados con la participación cívica. No obstante, no existe una aceptación unánime de los efectos de los medios sobre los ciudadanos y sus niveles de integración y participación.

Esta afirmación se sustenta en los estudios hechos en Estados Unidos por Bennett, Rhine y Flickinger (1999), según los cuales parte de los problemas sociales son atribuibles a los medios de comunicación. Este malestar mediático o media-malaise considera que ciertos temas mediáticos favorecen un cinismo creciente y el escepticismo en el establecimiento público.

En la relación entre políticas públicas y medios de comunicación existen temas que merecen una especial atención, dentro de ellos la participación ciudadana y la vida privada del individuo, puesto que los procesos de conformación y manifestación de la opinión pública se han realizado sobre los organismos e instituciones legítimamente considerados como instancias representativas de la soberanía popular, como son los tres poderes clásicos que conforman al Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Asimismo, inciden, de forma significativa y creciente, sobre los propios individuos y colectivos sociales, a través

de la actuación sobre los mass media, debido a que éstos poseen una notable significación en la conformación de comportamientos, actitudes, pensamientos que circulan en la sociedad.

Incluso otros elementos no pueden perderse de vista toda vez que inciden en forma directa y tienen una singular importancia, como la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información; la opinión pública; los procesos electorales; la intervención de especialistas en medios, imagen, encuestas, relaciones públicas y mercadotecnia; la democratización de medios; la regulación de medios y códigos de conducta; el libre mercado y los monopolios, así como los avances tecnológicos en el ámbito de la comunicación.

De esta manera, la limitada actuación de las cohesiones sociales en la dinámica social, política, económica, restringe significativamente su incidencia. Uno de los elementos utilizados, de manera constante, por los grupos de presión consiste en la apelación al sistema mediático para irradiar a la sociedad las demandas e impetraciones grupales. De este modo, los medios de comunicación se han conformado, por la particular configuración en la estructuración simbólica, cognitiva, informativa, como instancias receptoras de todo tipo de actividades asociativas.

Debido a su carácter masivo, son los medios de comunicación quienes fijan y ponen sobre el tapete temas de discusión que se transforman en foco de atención de la opinión pública a través de un proceso que ellos realizan. Ese proceso, que es definido como “Agenda Setting”, significa que mediante la influencia que tienen los mass media en la opinión pública ayudan a determinar el interés del público en ciertos temas. Por tanto, como lo indican Maxwell McCombs y D. Shaw (2005) existe una directa correlación entre temas de discusión que se transforman en foco de atención de la opinión pública a través de los medios de comunicación y la Agenda Pública, siendo la primera la que entrega los insumos para trabajar, por parte del Gobierno, alternativas de políticas para dar soluciones tentativas a ciertos temas.

Para el desarrollo del presente trabajo, se tuvo como eje central la noción de política pública propuesta por Roth (2002), según la cual esta hace referencia a un “conjunto conformado por uno varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores

individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.

Como lo indica, de manera muy acertada, Valle (Citado por Rojas, 2006), uno de los principales desaciertos que originan las políticas públicas es que generalmente se promueven con un enfoque tecnocrático que ignora los sectores ciudadanos que tienen relación e intereses directos con la política. Es por ello que cuando se repasa lo sucedido recientemente es posible ver más fracasos que éxitos en el empeño puesto para lograr reducir la pobreza y alcanzar mejores niveles en la calidad de vida de la población.

El ciclo de las políticas comprende su posicionamiento en la agenda pública, así como la formulación, adopción, implementación, monitoreo y evaluación. Por su lado, la participación, análisis, debate y arribo a consensos entre los diversos sectores o actores son esenciales. Las políticas, al fin y al cabo, deben responder a los intereses ciudadanos y lograr su satisfacción, pero para lograrlo no hay otro camino que promover y articular la participación de los actores, ya sean formales y/o informales, según sea el caso (Valle, óp. cit.).

Dentro de los actores formales se destacan los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, consejo electoral, gobiernos locales, partidos políticos; mientras que en informales sobresalen los organismos de la empresa privada, sindicatos, movimientos sociales, medios de comunicación, organismos no gubernamentales, universidades, etc.

El problema radica en que usualmente quienes pretenden promover la política (ejecutivo, legislativo, gobiernos locales, etc.) se soportan en grupos de técnicos, normalmente bien capacitados, pero sin o con poca visión del juego político nacional, siendo este elemental para lograr avanzar en la formulación, adopción y mucho más en la implementación.

Tal como lo advierte (Valle, óp. cit.), esta una mirada tecnocrática que trabaja de adentro hacia adentro; es decir, abstraída de las necesidades ciudadanas reales, y que hace énfasis en cumplir los procesos internos, normas y lecciones aprendidas de otros países, pero sin interrelacionarlas con sondeos y diálogos, con la realidad concreta. En últimas, equivocadamente consideran que es suficiente el conocimiento técnico con un poco de conocimiento político para asegurar el éxito.

Aunque las lecciones aprendidas internacionales son valiosas, siempre hay que tener en cuenta que no necesariamente lo que funciona en un país también funcionará en otros; el mismo tránsito y ritmo por las diversas fases del ciclo igualmente tienen sus características dependiendo de los antecedentes históricos, la conformación de la estructura económica y social, así como el tipo de sistema político en que se desarrolla el juego de las políticas públicas (Valle, óp. cit.).

Lo anterior es casi evidente, pues los actores que sienten que son relegados o que no participan totalmente en el proceso promueven ideas con el ánimo de obstaculizar la política con los correspondientes resultados negativos para la población objetivo. No hay que perder de vista que cada actor tiene sus cuotas de poder en el juego y que las usará en función de lograr avanzar lo más que pueda. Aparecen acusaciones y contraacusaciones de las partes, pero al final, como siempre, son los sectores mayoritarios los que pierden.

Otros problemas que se presentan son la gran cantidad de actores que participan, muchos de los cuales no tienen o tienen poca relación con la política en cuestión. No todos deben participar en todo. Igualmente, la inmadurez institucional y el peso mayor que en el juego tienen líderes que concentran todo el poder, se convierten en problema en la medida que contribuye a la desinstitucionalización. La historia latinoamericana está repleta de casos de líderes que acumulan poder sin control, lo que resulta en conductas autoritarias que en nada contribuye a elevar la calidad de las políticas públicas y el bienestar de la población.

El fortalecimiento de la institucionalidad es uno de los elementos indispensables para lograr saltar los problemas con los que se enfrentan las políticas públicas en América Latina y conseguir que se enfoquen en favor de los intereses ciudadanos.

Regresando a los planteamientos de Roth (2008), en explicación del paradigma de la teoría crítica, al estar la actividad investigativa siempre orientada por valores, siendo así ilusorias la objetividad y su búsqueda, la política está en todas partes. De allí que, metodológicamente, los adeptos de esta teoría adopten una postura “en valor”, considerándose, comprometidos con la transformación social (la objetividad científica no existe), mediante la eliminación de la “falsa consciencia”. Así, concretamente se busca legitimar una mayor participación de los ciudadanos para afianzar la democratización de los procesos de políticas públicas (democracia deliberativa).

Para la teoría democrática convencional, la fundamentación del gobierno democrático se da mediante el voto. Dado que, en el contexto mencionado, el instrumento de la votación no es suficiente para legitimar la democracia, la teoría del discurso propone un procedimiento ideal para la deliberación y toma de decisión. Ello explica la razón de por qué la denominada democracia deliberativa genera simpatías como doctrina normativa, no como teoría explicativa de nuestra realidad.

Han sido múltiples los estudios sobre los factores que influyen sobre los niveles de participación en la vida cívica y política, demostrando la posición social como elemento determinante. No obstante, los factores demográficos no revelan la totalidad de las diferencias en la participación de las personas. Existen otros componentes emocionales, actitudes y valores asociados con mayores niveles de participación. La confianza en los demás, por ejemplo, ha sido propuesta como base del tejido social (Putnam, 2000) que permitiría la asociación y el trabajo colectivo.

De acuerdo con autores como Verba y Schlozman (citados por Defino y Zubieta, 2010), la participación política puede asumirse como «actividades que tienen la intención o el efecto de influir sobre la acción gubernamental, ya sea directamente afectando la construcción o aplicación de políticas públicas, o indirectamente, a través de la selección de las personas que hacen dichas políticas».

Con todo, otros modos de compromiso con la vida pública, no necesariamente relacionadas en forma directa con la acción gubernamental, pueden ser igualmente significativos para el funcionamiento democrático. De ahí que, algunos expertos (Putnam, 2000) hayan ampliado la noción de actividad política, para incluir una serie de actividades cívicas y comunitarias fundamentales, tanto para resolver problemas colectivos, como para el funcionamiento democrático en general.

Planteamientos como los de Majone (1997) sobre la importancia de la retórica y de la argumentación en los procesos de políticas (policy process) y el resurgimiento de la participación y deliberación ciudadana, acercando el análisis de políticas a debates contemporáneos de teoría política como democracia radical, deliberativa y participativa, son parte primordial para la comprobación de la hipótesis propuesta en este trabajo.

Y es precisamente Majone quien nos pone de presente que las políticas son hechas de palabras. En este sentido, sus teorías planteadas resaltan el papel de las ideas, de los factores cognitivos, retóricos y estéticos en la formación de las políticas públicas; minimizando el rol jugado por los intereses o los principios racionales.

De esta manera, el quehacer de la retórica tiene es el comunicar las ideas, usando estrategias particulares, diferentes a las de la comunicación científica, por cuanto sus públicos son distintos.

Es así como, tomando como base lo expuesto por Perelman (1997), Majone encuentra en la teoría de la argumentación un terreno propicio para la propuesta del análisis de políticas públicas, a partir del discurso y la persuasión, siendo el papel de esta última “producir o acrecentar la adhesión de un auditorio a las tesis que se presentan a su asentimiento” (Perelman, 1997: 30).

Podría afirmarse que Majone sirve de mediador entre la perspectiva racional de las políticas públicas y el nuevo concepto de racionalidad comunicativa, que, en palabras de Aguilar (2005), dicha dimensión de la política le implica una doble dimensión y tarea (racionalidad instrumental y comunicativa): “ser capaz de resolver los problemas técnico-económicos que le plantea la realización de sus objetivos, y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el público ciudadano” (Aguilar, citado por Cano, 2010).

El campo arado por Majone, le ha permitido a la perspectiva crítica o giro argumentativo hallar en el análisis cualitativo de las prácticas discursivas un significado decisivo para entender la complejidad de la realidad social, al incluir información crítica en los fenómenos estudiados, como el análisis del discurso, de las ideas y del lenguaje utilizado por los diferentes actores sociales.

Es desde allí, de donde Fischer (2003) subraya la trascendencia de las ideas y del discurso no sólo como expresión de la subjetividad de los actores que participan en la política, sino como escenarios de transformación de acciones pensamientos.

Su propuesta asume el análisis del discurso como una categoría que permite la construcción de identidades y nociones del mundo, constituyéndose además en ideología y hegemonía en algunos casos (Rincón; Celis, 2010).

Fischer (2003) estudia perspectivas metodológicas en el análisis de políticas públicas, tales como la narrativa política, la argumentación y dialéctica política, y razona respecto al papel del analista de políticas públicas como facilitador en la deliberación del ciudadano.

No obstante, dicha deliberación, como lo manifiesta Dewey, destaca el papel de los medios de comunicación (masiva y alternativa) en la formación política de los ciudadanos, ya que aquellos les brindan información útil para tomar decisiones libres y, de alguna manera, sustentadas.

Así mismo, al ser la participación ciudadana columna vertebral del proceso político, pues favorece el proceso de formación e implementación de políticas, se pone de manifiesto el poder comunicativo de la participación. A su vez, en la medida en que facilite la disolución o reducción de la oposición entre los grupos de interés, la participación comunicativa permite la construcción de una deliberación participativa y el fortalecimiento de la cultura política, permitiendo, en últimas, a los ciudadanos aprender sobre los problemas de política (Fischer 2003, citado por Rincón; Celis, 2010).

La participación de los ciudadanos no expertos podría, entonces, contribuir a la caracterización de los problemas políticos desde direcciones que no son percibidas por los especialistas, lo que a su vez representa la construcción de conocimientos locales a partir de la visión particular de los ciudadanos. (Rincón; Celis, citados por Roth 2009).

1.2 El neo institucionalismo

El neo institucionalismo se ha pasado a ser una de las corrientes teóricas de la economía con mayor aceptación a la hora de interpretar y explicar el desarrollo de las naciones y de los territorios. Las explicaciones de la teoría económica neo institucionalista, señalan la importancia de las instituciones en el impulso del desarrollo; el nivel de institucionalidad está relacionado con una serie de reglas que organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos, los grupos sociales y el Estado. Parte de este gran conjunto son las políticas públicas, las distintas modalidades de asociación de la sociedad civil y, en general, las distintas maneras de regulación de la conducta de los individuos.

En este sentido, Putnam (2003) ha destacado el compromiso cívico como uno de los principales componentes del capital social y factor determinante del desarrollo socioeconómico y de la efectividad institucional del estado. Es decir, son cualidades de una sociedad fuerte la economía como el Estado. El fundamento de la corriente del republicanismo, el compromiso cívico, puede explicarse como un alto grado de identificación de los ciudadanos con los intereses de la comunidad en la que viven.

A partir de lo anterior, es característica de una comunidad cívica la ciudadanía activa, interesada por los asuntos públicos, por las relaciones públicas igualitarias y por un tejido social basado en la confianza y la cooperación de la región, lo que se puede traducir en redes y normas de participación cívica, en tanto que carencia puede conducir a una política verticalmente estructurada (top-down), a una vida social fraccionada y abstraída, así como una cultura de escepticismo.

Con ello, la manifestación básica del compromiso cívico es la asociatividad, o sea la propensión de los ciudadanos a participar en asociaciones que busquen el bien común.

Aquí, las orientaciones del aprendizaje colectivo y de las redes de cooperación regional experimentan mejorar con un enfoque de capital social, el cual suscita un terreno apropiado para que las ventajas de la nueva mecánica de las relaciones entre las organizaciones y de estas con sus grupos de interés (stakeholders), puedan exhibirse completamente.

Sobresalen como principios de una economía regional en red: (a) un complejo tejido de instituciones de apoyo públicas y privadas; (b) la inteligencia de mercados laborales de alto nivel y los respectivos dispositivos de educación vocacional; y (c) la acelerada expansión de los avances tecnológicos, así como las empresas que reciben de buena forma la innovación. La propia complejidad de estas redes y el apoyo institucional son comúnmente explicados como muestras del dinamismo de la economía de la región. Como muy bien lo ilustra Fukuyama (1998), solamente las sociedades con elevados niveles de confianza social serán capaces de producir organizaciones empresariales flexibles y del tamaño necesario para competir con éxito en la economía global.

Para los teóricos de la económica institucionalista, las instituciones son un factor primordial para que haya confianza en una sociedad; así, las instituciones son condiciones u obstáculos concebidos por los humanos que, a la vez, constituyen una interacción política,

económica y social, fundamentada en la confianza, fruto de unas reglas de juego claras y respetadas por los todos los asociados. Por su parte, las instituciones se definen como limitaciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones, y códigos de conducta), de un lado, y en normas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad), por otro.

Aunque no es posible hablar de una definición de instituciones aceptada de manera universal, tal vez la más admitida y compleja es la propuesta North, (1990) para quien: Las reglas del juego en una sociedad, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por tanto, estructuran estímulos en el intercambio humano, tanto político, social o económico.

En palabras más amplias como las de (Parsons, 2002), las instituciones son ese cúmulo de normas que unen y ordenan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Desde su surgimiento y hasta sus múltiples transformaciones, las instituciones son estructuras históricas que los sujetos construyen formalmente. En una sociedad cualquiera, las instituciones alcanzan condiciones particulares, según los aspectos estructurales que predominan en una determinada economía y sociedad, siendo crucial en este punto el peso que ejercen los valores, tradiciones culturales y religiosas y los demás acuerdos existentes.

La transformación de una regla en institución solo sucede cuando se comparte su conocimiento y se acepta su cumplimiento, ya sea de manera voluntaria o represiva impuesta por el Estado. Ante la ausencia de la respectiva socialización, aprendizaje y transmisión, las instituciones tan solo podrían ser estructuras formales, pero sin viabilidad económica y social, pues nadie sabría que existe o cómo funciona.

Dentro de la escuela histórico- económica, el neo institucionalismo se ha cuestionado por la forma en qué las organizaciones políticas y sociales, así como las evoluciones históricas, van trazando el sendero hacia el desarrollo económico que en sí mismo tiene grandes vínculos con el pasado.

La Escuela neo institucional basa su enfoque en la idea fundamental de que es imposible lograr una respuesta a los problemas públicos y privados con una fórmula única. Por el contrario, plantea la necesidad de procesos constantes de diseño, evaluación, aprendizaje

y corrección de las políticas públicas y privadas, partiendo de abajo hacia arriba (bottom-up) –a diferencia del modelo neoclásico que promulga el modelo top-down-, sin dejar de lado el análisis inductivo que no subestima la elección racional, con el ánimo de que las políticas sean diseñen de manera concreta.

En este sentido, para (Moreno Ortiz, 2010) la relación entre políticas e instituciones se establece empíricamente y recorre caminos que van de una a otras y viceversa; pese a que realmente unas y otras mantienen intereses distintos, situación en la cual el desafío es diseñar políticas correctas e involucrar a las instituciones en su formulación y ejecución.

1.3 Medios de comunicación

Los estudios sobre el papel de los medios de comunicación y los efectos que sobre ciudadanos y poderes públicos son extensos, diversos y multidisciplinarios. Estudios como los de Curran, Gurevitch y Woollacot (1970), por medio de un análisis liberal y marxista con aportaciones de investigadores y profesionales, nos ilustran sobre el papel y la influencia de los medios de comunicación en la sociedad y sobre los diferentes grupos y culturas sociales.

Disponer de los medios de comunicación significa, en la actualidad, poseer un poder social, no tanto por el contenido que transmiten, sino por el ambiente que crea, la atención y el mimetismo que despierta. El medio actúa como un espejo que refleja la realidad social y, al mismo tiempo, es el lugar en el que se crea ésta.

En este mismo sentido, y como parte de este ejercicio de dimensionar la importancia del papel de los medios de comunicación en las democracias contemporáneas caracterizadas por gobiernos representativos, partidos políticos que difunden sus pensamientos electorales a través de los medios de comunicación y las relaciones ciudadanos-partidos condicionadas por la información que los medios de comunicación difunden, es necesario tener en cuenta en la teoría democrática liberal.

Como lo menciona Villafranco (2005), retomando a Downs (1957), en la línea de pensamiento que describe la democracia desde una teoría económica, en una democracia los partidos políticos formulan su política estrictamente como medio para obtener votos. Dicho planteamiento indica que el gobierno asume el papel de “empresario” al intentar

comercializar políticas, a fin de recibir en retribución votos, dejando en manos de influencia de la oposición la posibilidad de aumentar el bienestar social.

Teniendo en cuenta que, en esta propuesta, los ciudadanos son racionales, asumen los espacios electorales como un camino para escoger a los gobernantes que más beneficio les representen.

Al ser este un razonamiento sustentado en el conocimiento imperfecto, por cuanto los partidos no saben exactamente lo que los ciudadanos desean; los ciudadanos no siempre saben lo que el gobierno o su oposición ha hecho; y que la información necesaria para superar la ignorancia de los partidos y de los ciudadanos es costosa, Downs (1957) concluye que, por una parte, la información transmitida por los medios de comunicación siempre va a ser parcial y, por otra, que, resulta poco lógico que la mayoría de los ciudadanos obtengan información política con propósitos de voto, pues la probabilidad de que su voto defina qué partido va a gobernar es tan baja que, inclusive un pequeño costo para obtener más información, excederá su ingreso. (Downs, óp. cit.)

En este sentido, Villafranco añade que, tanto a los partidos políticos, como a los ciudadanos les es provechoso la disminución y simplificación de información que brindan los medios de comunicación.

Por supuesto, la poca información disponible facilita la actuación de ambos actores durante los procesos electorales, pero también limita la posibilidad de fiscalizar el ejercicio de gobierno, reduciendo las posibilidades de una mayor democratización. (Villafranco, óp. cit.)

Para algunos, el problema de la democratización nace con la diferencia que existe entre el conocimiento de las élites de la política pública y el de los ciudadanos (Dahl, 1992); y para ello, propone como solución la comprensión ilustrada, el control de la agenda, el acceso a fuentes alternativas de información, el consenso informado, la transparencia y la comprensibilidad, requisitos que afianzarían la democracia. Pero para alcanzar las condiciones planteadas por Dahl es necesario ampliar la cantidad y calidad de la información que los medios de comunicación transmiten, pues en ello estriba la oportunidad de obtener más y mejor información.

De otra parte, dentro las principales preocupaciones sobre el papel de los medios de comunicación está que los gobiernos democráticos están sustentados en la existencia de instituciones y reglas que organizan, no solo al sistema político, sino a la sociedad; sin embargo, los medios de comunicación están por fuera de las instituciones y han alcanzado una incidencia en la que no sólo complementan, sino que muchas veces reemplazan a las instituciones políticas. Por ejemplo, los medios electrónicos pasaron a ser actores de los procesos políticos con agendas e intereses propios, y no simples instrumentos.

Como lo afirma Carley (citado por Villafuerte, 2011), como actores políticos, los medios de comunicación juegan un doble papel. De un lado son:

...constructores/voceros de los discursos de las instituciones políticas a partir de las cuales los electores pueden configurar un escenario de posiciones [...] y una segunda función es la de constructores/voceros de la opinión pública a partir de la cual los políticos conforman sus agendas y toman sus decisiones. (Carey, óp. cit.)

Como lo observara Sartori (1998), impactos como el de la televisión en la transformación de las relaciones políticas, demuestran la trascendencia que los medios de comunicación han venido tomando en los procesos políticos, pues el ciudadano “opina” en función de cómo la televisión le induce a opinar; así mismo, este medio de comunicación determina el proceso electoral, tanto en la elección de los candidatos, pasando por planteamiento de la competencia electoral, como en la manera de apoyar a algún candidato; la televisión influye en las decisiones del gobierno, además personaliza las elecciones, porque propone personas en lugar de discursos y hace que la política sea más emotiva; es decir, la política es minimizada a hechos emocionales.

En consecuencia, al ocupar la posición que antes correspondía a los partidos políticos, los medios de comunicación desempeñan el rol de mediadores entre la sociedad y el poder, produciendo que la política haya sido desplazada a la “arena mediática” (Castillo, 2011), como forma legítima de comunicación con los electores, generando una “democracia mediática”.

En resumen, puede aseverarse que los ciudadanos y los partidos políticos deciden ante escenarios irregulares en cuanto a información se refiere; no obstante, con la progresiva labor de los medios de comunicación en la política, esta brecha informativa es cada vez

más intensa y profunda. Este destacado papel de mass media, es auspiciado por el mercado que, a la vez, trasforma los modos de los sistemas de comunicación, y por la forma en que los medios elaboran su discurso informativo. En un escenario bastante desalentador, estas novedosas maneras en que se interrelacionan los actores políticos-ciudadanos- medios de comunicación, se convierten en un desafío fundamental para la democracia, toda vez que los medios de comunicación figuran, en gran medida, como autónomos del interés público.

1.4 Opinión pública

A partir de fundamentos empíricos (principalmente encuestas), y en una posición enormemente reduccionista, que deja de lado la observación del fenómeno de opinión pública como un proceso complejo en el que intervienen varios elementos, algunos autores tienden a considerar que este tipo de opinión se reduce a la suma de opiniones individuales en un momento concreto.

Y es considerado un proceso, puesto que la opinión pública no es, como otros pueden verlo, un fenómeno que, de un momento a otro, aparece para luego desaparecer (un ejemplo claro es el voto); o, de todas formas, esta manifestación es producto de un proceso más amplio.

En otras palabras, la opinión pública es el resultado de un proceso colectivo, en el que interactúan multitud de actores sociales, con mayor o menor relevancia. Este es un proceso colectivo resultado de la cristalización de unas determinadas opiniones individuales que de alguna manera se convierten, mediante un proceso indudablemente complejo, que puede estudiarse desde múltiples perspectivas y no puede analizarse completamente desde ninguna disciplina aislada.

Bryce (2000) explica este proceso en cuatro estadios:

Una forma rudimentaria caracterizada por expresiones de opinión individual que de alguna forma son representativas del pensamiento general sobre un asunto. Un estadio en el que las opiniones individuales cristalizan en una fuerza colectiva. Un tercer estadio en el que, después de la discusión y el debate, se consideran las

posiciones definitivas; y después. El estadio final donde hay que pasar a la acción, habitualmente como un miembro de algún grupo, o facción. (p. 30)

De otro lado, para Price (1988) aunque la opinión pública sea el resultado de un proceso colectivo, no podemos evaluarla correctamente si no conocemos el proceso según el cual los individuos del público han acabado decidiéndose por una opinión colectiva concreta.

Para este investigador, la forma en que pasamos de la suma de opiniones individuales a una opinión colectiva es el proceso del debate público que se articula en dos niveles, a partir de los cuales surgirá el acuerdo.

El primero de ellos es la dinámica de la toma de decisión en un grupo, según la cual, la discusión o polémica al interior de un grupo de personas genera entre los miembros del grupo la intervención en la discusión, el establecimiento de su opinión sobre el asunto o el cambio de pensamiento. Generalmente, el proceso es diferente entre los grupos pequeños y las grandes organizaciones públicas, espacios en los cuales la diferenciación entre actores y espectadores es más definida, a pesar de que en el nivel de los grupos más pequeños se pueda asegurar que todas las opiniones sean iguales, ya que todos los grupos existen individuos con opiniones que, por diversas razones, adquieren mayor peso e importancia (Price, 2000).

En segundo lugar, estará el debate público en entornos sociales mayores. En donde el análisis es mucho más complejo, pues los factores que generan una opinión son mucho más amplios, jugando un papel muy importante los medios de comunicación, al introducir comunicaciones prejuiciadas en el debate y porque acaban implicándose activamente en el debate, sin limitarse a ser portadores de información (Price, 2000).

Con lo anterior, la opinión pública, se formaría, en primer lugar, como un proceso de interacción entre grupos primarios, y posteriormente entre el “gran público”, donde los medios de comunicación cumplen un papel crucial. Sin embargo, algunos han responsabilizado a los medios disolver la participación activa de la opinión pública y reemplazarla por un proceso alejado de la crítica y sometido por las élites y los medios como extensión de estas.

De esta manera, el papel de los medios como simples transmisores y/o formadores de cierta opinión pública revela el proceso de la opinión como la interacción de diferentes

actores sociales, entre ellos, los medios de comunicación de masas, en donde podrían estar algunos elementos fundamentales para comprender la formación de la opinión pública.

El proceso de la opinión descrito por Deutsch (citado por López, 2000) es un modelo en cascada, en el cual suceden una serie de procesos descendentes que terminan con la llegada de la opinión al “gran público”, que, a la vez, poco puede hacer ante al proceso de formación de la opinión en los niveles superiores. De alguna manera, la opinión pública es impuesta, no por el público, sino a este.

Un proceso de opinión producto de una compleja interacción entre múltiples actores sociales, interacción que da como resultado la aparición de la opinión pública, es el planteado por Crespi (citado por López, 2000).

Para este autor, en una posición más amplia, la opinión pública surge, se expresa y desaparece en un proceso tridimensional, donde las opiniones individuales se constituyen y transforman. Tales opiniones individuales nacen y se mueven en una “fuerza expresiva colectiva de juicios colectivos”, y ese impulso se vuelve parte integral del sistema rector de la sociedad.

Los modelos que explican la eficacia de la opinión pública son variados, como puede observarse, y casi todos ellos coinciden en indicar que se trata de un proceso colectivo, por más que en este proceso sea importante la manera en cómo se forman las opiniones individuales. De cualquier manera, son tantos los factores que es preciso tener en cuenta, tantos los actores que interactúan, que sigue siendo complicado encontrar un inicio y un final mínimamente definidos del proceso de formación de la opinión.

1.4.1 Los políticos

Otro de los actores importantes en la formación de la opinión pública son los políticos quienes intervienen en el proceso de opinión eficazmente, ya sea haciendo eco de los temas de debate más importantes en la sociedad, o volviéndolos a expresar en beneficio de sus intereses.

Los políticos, en representación de lo público, hacen las veces de transmisores de los mensajes de los ciudadanos. Sin embargo, en sociedades de masas como la nuestra, este oficio es llevado a cabo muy a menudo por los medios de comunicación, convirtiéndose estos últimos en sucesores de los políticos, dentro del proceso de formación de la opinión pública. Esta función, en muchas ocasiones, también es cumplida por los sondeos de opinión, constituyéndose en la única representación posible de la opinión pública para muchos políticos contemporáneos, y, a menudo, llegando a competir con las opiniones generadas desde los medios de comunicación.

1.4.2 Los periodistas

Como parte del debate público, en donde no sólo interactúan actores y público espectador, los periodistas, hacen las veces de mediadores entre ambos, así como de expresión de la opinión de los medios.

Para comprender de mejor manera el rol de los periodistas en la formación de opinión pública, es necesario indicar que buena parte del tiempo que emplean los medios de comunicación lo hacen en observar y conocer a los actores para que el público pueda saber los términos de la discusión. De igual forma, los medios se encargan de ayudar al público a definir su opinión respecto del debate público.

Por otro lado, los medios de comunicación sirven de canal para que las élites expongan su opinión e incidan en la discusión, a través del apoyo del medio, implícito o explícito, a determinados políticos u opciones.

Los periodistas pueden simpatizar con, en mayor o menor grado, con los intereses de los políticos y los representantes del poder económico, siendo fundamental su independencia respecto a los poderes externos. En palabras de López (2000), esta sería la función social del periodista, a la que se le otorgaría un carácter casi institucional.

1.4.3 Los públicos

Cerrando este círculo está como último eslabón el público que interviene en el proceso de la opinión pública de diversas formas como el voto; otras menos institucionalizadas, como la manifestación pública, y en lo relacionado con los medios de comunicación masivos, en

una interactividad mucho más reducida, cartas al director, intervenciones en directo, y, en la era digital, chats, y redes o medios sociales.

Dentro de este importante actor es válida la distinción, ya planteada por varios autores, entre los líderes de opinión y el público pasivo, quienes a su vez se informarán por medio de aquellos. Es así como, los medios de comunicación tienen una incidencia en un pequeño grupo de personas, que se convierten en líderes de opinión en ciertos temas, que una buena parte informan y forman al resto del público.

En este sentido López (2000) comenta que los líderes de opinión reivindican, de cierta manera, el papel de las masas en el proceso de la opinión pública, como representantes, en todos los sentidos, excepto el formal (representación política), de las mismas, reduciendo la idea asentada de unos medios de comunicación omnipotentes.

De la misma forma, las élites políticas y culturales reducen su eficacia si no saben adecuarse a las tendencias sociales predominantes, expresadas en los líderes de opinión. (López, 2000, p. 144)

Con todo lo anterior, es fundamental el papel de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública que a su vez tendrá una clara incidencia en la forma en que los diferentes actores de la política pública actúan en la definición de la misma.

Como lo ha indicado Réniz (2009) la información es una necesidad social y condición para normar la actuación de la sociedad, en la búsqueda de soluciones a sus problemas y para lograr su progreso. Ella debe ser, por tanto, un derecho de la sociedad.

Sin duda, los medios de comunicación por medio de su acción informativa aportan de manera importante a la constitución del conocimiento político ciudadano y a la toma de decisiones por parte la sociedad, en su conjunto. En esta dirección, Sartori (1998) indica de manera general que comprender la política es fundamental, pese a que a la mayoría no les interesa, pues la política limita nuestra vida y entendimiento con los demás.

Es por ello que la información es un medio esencial para conseguir los objetivos de la democracia. Así, por medio de la información se pueden obtener los fundamentos cognitivos elementales para concebir, poner en contexto y valorar los acontecimientos

políticos, así como las decisiones de los gobiernos; observar y estimar los procesos y resultados de programas y políticas gubernamentales; facilitar el discernimiento de las verdaderas causas, razones u objetivos de los mensajes y propuestas políticas; analizar las respectivas justificaciones de un gobierno, instituto u organización políticos, de alguno de sus miembros o representantes y de otros actores políticos, respecto a sus decisiones o acciones; promover el debate ciudadano y brindar a la sociedad elementos indispensables para la solución de sus problemas. En este sentido, mientras más se informe y conozca la sociedad sobre las razones y dirección de la política, ella tendrá una mayor y más amplia oportunidad de participar de manera sustantiva en la construcción y operación de la democracia.

En la actualidad, el origen principal de información de la sociedad está fundado en los medios de comunicación masiva. Por medios de estos, un mensaje o nota informativos alcanzan a un extenso número de ciudadanos. Su presencia y fuerza se han incrementado, en la medida en que ha crecido su cobertura a más individuos. Hoy en día, los medios de comunicación, en especial la radio y la televisión, predominan en la producción o inducción de la opinión pública en lo que a política se refiere.

De acuerdo con Stein (2010), las herramientas que utilizan estos medios para lograr tal objetivo llegan a niveles asombrosos en términos económicos, de tecnología, de sofisticación y de impacto.

Esta condición de los medios les otorga a su vez la posibilidad de incidir en diversas formas en el escenario político y, por tanto, en la construcción de la democracia en sus diversas etapas de transición, fortalecimiento, consolidación y avance hacia nuevos estadios. Paradójicamente, también les puede permitir limitarla, erosionarla e incluso destruirla. (Stein, 2010)

Indudablemente, un factor primordial para la construcción de democracia es la participación de los miembros de una sociedad en los diferentes procesos institucionales para la formación de consensos y decisiones sobre los asuntos o problemas nacionales y de su interés particular.

Aludiendo nuevamente a Stein (2010), la estabilidad de la democracia de este quehacer estará supeditada a que la ciudadanía cuente con más información veraz, objetiva, completa y oportuna.

La información debe ser entendida en un sentido amplio. Es decir, no sólo información de hechos, sino de análisis, comentario, debate, discusión, crítica y propuesta. Una sociedad democrática, por tanto, requiere libertad de información y libertad de expresión. Estos elementos dan a los medios de comunicación su fuerza vital para brindar a la sociedad la información requerida para formar juicios y decisiones democráticas, que a su vez sean parte del andamiaje cultural democrático de un pueblo. (Stein, 2010)

Aquí resulta necesario hacer algunas precisiones adicionales sobre la democracia.

Para este investigador, muchos autores han entendido la democracia como un sistema donde el gobierno es del pueblo. No obstante, este razonamiento no se escapa comentarios, precisiones y críticas. Desde tiempos memoriales, este poder ha sido construido por equilibrios y límites a la hora de su práctica, por medio de representantes, la obtención a través de elecciones libres y transparentes, ante una variedad de opciones, de la universalidad del voto, y de la defensa de las libertades y derechos individuales. De la misma forma, conceptos como libertad, justicia, pluralidad, tolerancia y equidad, entre otros, han constituido y han ayudado a formar este poder. Sobre la democracia también se encuentran numerosas opiniones en cuanto a las formas, condiciones y grados en que ese gobierno del pueblo debe ser ejercido. (Stein, 2010)

Stein (2010) concluye que, a la hora de hallar una definición de democracia es posible encontrar formas diversas y coincidentes. Dentro de ellas pueden destacarse las que consideran que el gobierno democrático está basado en la voluntad del pueblo, expresada regularmente a través de elecciones libres y justas. La democracia tiene como fundamento el respeto para la persona humana y el Estado de derecho. La democracia es la mejor salvaguarda de la libertad de expresión, de la tolerancia de todos los grupos de la sociedad y de igualdad de oportunidades para cada persona. La democracia, con su carácter representativo y plural, otorga al electorado el escrutinio y la obligación de las autoridades

públicas de obedecer la ley e impartir la justicia en forma imparcial. Nadie debe estar por arriba de la ley.

En casos como el de Burdeau (1970) la democracia existe cuando es posible afirmar que el uso mismo de las instituciones democráticas genera la inestabilidad de la noción de democracia. Es decir, si lo anterior tiene asidero, es posible comprender la democracia, no como un estado, sino como un movimiento. El aceptar que la democracia adquiere un significado de manera dinámica y no estática lleva a concluir que aquellos que intenten definir a la democracia en términos de cómo se configura en un momento preciso, a pesar de emplear el mayor rigorismo académico posible, podrán quedar apartados de la realidad por el propio avanzar de lo que una sociedad espera, otorga y demanda de la democracia.

Es necesario tener en cuenta que en la superficie un gobierno puede ajustarse o reunir las características formales contenidas en una definición de democracia. A pesar de ello, en sustancia puede distar de serlo, de ser indiferente ante el desarrollo democrático de una sociedad, o incluso impedirlo.

En el sentido propuesto por Burdeau, Arblaster (1994) considera que la democracia es un concepto antes de convertirse en un hecho, y por esta razón, no tiene un único significado exacto o sobre el cual haya un solo acuerdo. Este autor señala que la democracia ha tenido diferentes significados, así como connotaciones a lo largo de su historia, y hoy en día es entendida en forma diferente, dependiendo de cada sistema social y económico existente.

De otro lado, se observa que es común encontrar el término “democracia” acompañado de diversos calificativos. En buena medida, esto muestra un empeño por delimitar el término para lograr un significado más preciso, o bien para caracterizar el campo en que algún estudioso de la materia ubica a la democracia a efecto de delimitarla, medirla, evaluarla o contrastarla con otros sistemas.

De esta forma, la democracia adquiere líneas más complejas, debido a que ella se encuentra constantemente incorporada en cambios sociales, políticos y económicos. Por lo tanto, la democracia genera su idea dentro de un proceso dinámico; nunca en forma inmutable o sin evolución alguna.

De la misma forma, es posible encontrar en la literatura sobre la democracia que, en otras épocas, fue habitual hablar de los “prerrequisitos” para establecer un gobierno

democrático, o bien de los “requisitos” para su mantenimiento y operación. Las propuestas sobre este tema son variadas y con características cuestionables en distintas ocasiones.

En otros casos, como en el caso de Pennock (1970) los estudios se han concentrado en las condiciones de la democracia al encontrar que no es posible identificar una de ellas, que en particular sea “necesaria” o “suficiente” para el establecimiento o desarrollo de la democracia. Esto sucede debido a que tales condiciones son materias de grado, a menudo no están sujetas a medición y tienden a intercambiar sus características con unas y otras. Pennock ordena tales contextos en tres grandes grupos: históricos, socioeconómicos y político-culturales.

El primero de estos grupos incluye la identidad y lealtad nacional con el sistema de gobierno y un fundamental periodo de constitucionalismo. En el segundo grupo pone a una sociedad necesariamente “abierta” y al impedimento para que se concentre el poder. En el tercero, ubica a la dignidad, autonomía y respeto a la persona; la creencia en los derechos individuales; la confianza, tolerancia y voluntad de compromiso; una sociedad alfabetizada y educada; compromiso con los procesos y valores democráticos; un espíritu público; nacionalismo; consenso y compromiso partidista; así como instituciones.

En últimas, en sus conclusiones sobre las condiciones de la democracia, este autor subraya la importancia del constitucionalismo, arguyendo que la lucha de individuos a favor de sus derechos y el enfrentar tiranías que los amenazaban o impedían su ejercicio da base a la teoría del mismo, el cual es totalmente compatible con el pluralismo social.

Para el autor, la anterior conclusión está fortalecida por el hecho de que las democracias más estables son aquellas donde el constitucionalismo fue sólidamente establecido antes de que la democracia fuese altamente desarrollada.

De otro lado, Stein (2010) ha sostenido que muy posiblemente la democracia siga siendo un concepto contestatario y crítico.

Históricamente, se encuentra que la democracia ha sido en algunos tiempos vista por una elite como uno de los peores tipos de gobierno, un gobierno de la muchedumbre. Estudiosos de la materia han destacado este punto en varias ocasiones. (Stein, 2010, p. 40)

Hoy en día, mundialmente es aceptado que la democracia forma parte de un elemento imprescindible de toda sociedad moderna. Pese a que no sea el método perfecto, en nuestros días es considerado como la mejor opción para consolidar la participación, expresión y decisión a los ciudadanos, no solo en la escogencia, sino también en la operación de un gobierno.

Volviendo a la propuesta de Pennock (1979), la democracia ha pasado a ser la norma, el ideal al que todos aspiran. Así mismo, se convierte en la mejor vía para que los electores expresen su opinión sobre las acciones y decisiones del gobierno y representantes de toda institución u organismo político.

En este sentido, como lo advirtiera Burdeau (Citado por Stein, 2010):

Para millones de hombres de hoy... la democracia es el régimen que hace del poder el servidor de sus voluntades.

Para entender el sentido que, en diferentes épocas, ha venido adquiriendo la democracia, es necesario conocer el desarrollo de las sociedades, sus aspiraciones, la formación y ejercicio del poder que las ha conducido.

Esto implica que no se pueden relegar los elementos determinantes en la democratización de una sociedad, y la manera en que se alimenta y se desarrolla la democracia.

1.5 La comunicación de las políticas públicas

Para entender la influencia de los medios de comunicación en la definición de políticas también se requiere adentrarse en el fenómeno de cómo se comunican estas políticas y para ello se partirá del presupuesto de que la lógica tras la comunicación de las políticas públicas es similar a la existente tras la comunicación de las campañas electorales, si se tiene en cuenta que la comunicación política ha ido cambiando, fundamentalmente, a partir de la experiencia de las campañas electorales.

En este sentido, la estrategia de comunicación debería sistematizarse a través de un plan de comunicación, similar al que se utiliza en cualquier campaña de comunicación. Igualmente, la estrategia de comunicación debería analizarse con detenimiento, a partir de los diferentes aspectos que definen, tanto del contexto, como del público a que va dirigida.

Así mismo, las diferentes técnicas que pueden emplearse son más eficaces si se trata de movimientos que se han planificado pensando en el mediano o largo plazo. Este atributo demuestra una de los cambios importantes de la comunicación de las políticas públicas: la comunicación ya no es el resultado de un programa gubernamental, sino que debe tenerse en cuenta desde los momentos preliminares. En este sentido, la comunicación es importante a lo largo de todo el desarrollo de las políticas públicas, lo que significa que está presente desde la identificación del problema hasta la evaluación del programa (Majone, 1997).

La orientación del ciclo vital de las políticas, entendidas como un proceso en que se suceden una serie de fases o etapas, se inició con los estudios de Harold Lasswell (1956; 1971). Luego experimentó un gran desarrollo gracias a los trabajos de otros autores. Se trata de un planteamiento que ha sido muy cuestionado en términos teóricos (De León, 1997), por autores como Charles Lindblom (1991) o Sabatier (1991; 1993), entre otros.

Estas críticas tienen como fundamento una excesiva simplificación de la realidad, al no tener en cuenta la complejidad del proceso, estudiando cada una de las etapas de forma diferenciada. Así, es claro que la realidad de las políticas no suele ajustarse a un proceso ordenado y racional, lo que podría deducirse del esquema de fases (Lindblom, 1991).

De acuerdo con Moreno (2012) la definición de los problemas públicos y la configuración de la agenda gubernamental es la propiedad más importante para el desarrollo de las políticas públicas.

Se trata del momento en se origina la política pública. Para ello, determinados aspectos de la realidad se definen como problemáticos y por tanto se convierten en cuestiones que requieren la atención de los poderes públicos. Algunos de estos asuntos motivarán políticas públicas concretas. (Moreno, 2012)

Algunos autores consideraban que esta fase de las políticas tenía poco o nada que ver con la comunicación. Sin embargo, los aspectos relacionados con la comunicación política son determinantes en este punto, que a su vez será crucial para el desarrollo posterior del programa.

Moreno (2012) señala:

Los factores que contribuyen a que un tema se defina como problema que requiere atención pública y, más concretamente, que requiere la intervención del Gobierno o de la administración, son múltiples: desde las actividades de diferentes grupos de interés, hasta que ocurra una catástrofe, pasando por la presión social, el cambio de valores o los desarrollos científicos.

1.6 La comunicación en el proceso de implementación de políticas públicas

Desde los análisis de comienzo de los años 70, se ha sobreentendido que la trascendencia de la comunicación en el proceso de implementación de una política pública ha estado presente en tales estudios. Para Barret (citado por García, 2007; p. 61), en las observaciones hechas a la etapa de implementación, es posible identificar la presencia de la comunicación en los trabajos elaborados desde las diferentes perspectivas de análisis. Esta autor señala que los elementos básicos del modelo de comunicación emisor, receptor, mensaje y retroalimentación, se incluyen a través de la evolución de estos estudios que se dividen en tres perspectivas, de acuerdo con el momento en que surgieron: Top Down, Bottom Up y Sintetizadora. En cada uno de estos tres enfoques la comunicación recibió especial atención, pese a que no se ahonda en ella, sí se señala su importancia.

1.6.1 Los “topdowners”: el mensaje y la respuesta a la política

Emergidos en Estados Unidos y Europa Occidental, finalizando los años 70 y comenzando los 80, los estudios Top Down nacen en búsqueda de respuestas a las grandes debilidades de los programas sociales. Como lo indican Mazmanian y Sabatier (1989), muchos de estos estudios eran de caso y tenían conclusiones pesimistas acerca de la habilidad del gobierno para implementar efectivamente sus programas se preocupaban por medir la efectividad de un programa gubernamental específico y de los oficiales elegidos para guiar y obligar la conducta de los servidores civiles y los grupos objetivo, así como de examinar los indicadores relevantes de desempeño y los factores que afectaban ese desempeño.

Autores de este enfoque han subrayado la importancia de la comunicación dentro de los programas, especialmente lo relacionado con la claridad de los objetivos (mensaje) y la dimensión organizacional de la comunicación. Tal es el caso de Pressman y Wildawsky (1973) quienes, desde sus trabajos iniciales, observaron la necesidad de un sistema de

control y comunicaciones en la implementación, después de su análisis de los errores del programa de desarrollo económico de Oakland, sobre el cual tenían la expectativa que fuera ejemplo a otros formuladores de políticas.

En el caso de “topdowners” como Van Meter y Van Horn (1976) y Sabatier y Mazmanian (1981) para que las personas involucradas comprendan la política adecuadamente y actúen en ese mismo sentido son claves objetivos claros y el aspecto normativo. De la misma forma, es fundamental el aspecto comunicativo dentro de la complejidad de las entidades para alcanzar una conveniente interacción entre las agencias involucradas en la implementación (Hogwood y Gunn, 1978), (Van Meter y Van Horn; 1981) y (Gunn 1987). En sentido similar, Bardach (1977) considera que uno de los principales factores relacionados con el escepticismo y en la cual los actores participantes (como emisores o receptores) intentan ganar en el sistema, haciendo uso de la negociación y la persuasión, es la dificultad de la comunicación entre las organizaciones para la macro implementación.

Otro componente sumado por estos autores como recurso importante para la estructuración de la comunicación de una política es la retroalimentación, por cuanto resaltan la respuesta a los mensajes emitidos al considerarlos como un gran fundamental a la hora de evaluar el programa y es tomada como pauta adecuada para encargados de la implementación.

Para complementar sus propuestas, algunos teóricos de esta escuela introducen un supuesto según el cual existe una relación directa entre (i) la claridad y diferenciación con que sean planteadas las instrucciones de una ley, como política pública, a los servidores responsables y a los demás actores, y (ii) la congruencia con las directrices las decisiones políticas de las dependencias y el comportamiento de los grupos objetivo. Así, la claridad y precisión en el mensaje aumentarían notablemente la probabilidad de que los actores de la ejecución de la ley o política pública y los grupos a los que se orientan estas, se comporten de acuerdo con lo previsto en la etapa de formulación. Esto es, que la respuesta sea positiva a lo estatuido por la política (Mazmanian y Sabatier, 1981).

Al centrar su atención en la preparación del mensaje de la política como elemento que garantice una respuesta positiva en el logro de las metas, los “topdowners” dejan a un lado

al receptor y, con este, a la multiplicidad de apreciaciones que pueden encontrarse en los diferentes públicos.

1.6.2 El enfoque “bottom up” y la interacción entre emisor y receptor

Desde otra orilla, los estudios del enfoque “Bottom Up” hacen énfasis en la multitud de actores que interactúan en la operacionalización de un asunto o problema particular, inquietos por proyectar con mayor precisión las estrategias y actores inmersos en un problema de política. Como lo señala García (2007), es justamente la atención en los actores, lo que le permite a esta orientación teórica identificar el papel del emisor y, en especial, del receptor en el proceso de comunicación de la política, así como de las interacciones, relacionadas directamente con la retroalimentación entre los implementadores.

Así, comienzan identificando las redes de actores involucrados y se preguntan sobre sus metas y contactos, y desarrollan una técnica que permite identificar a los actores locales, nacionales o internacionales que participan en cualquier aspecto de los programas. (García, 2007, p 68)

Resulta relevante para este enfoque comprender la forma en que los individuos y organizaciones perciben la realidad y, por ende, se relacionan con otros para lograr sus objetivos.

1.6.3 Un enfoque intermedio

En un punto medio entre estos dos enfoques, se ubica una tercera perspectiva, llamada por algunos (García, 2007, p 71) perspectiva sintetizadora, en la que, tanto quienes formulan las políticas públicas, como quienes las implementan, tienen intereses diversos, metas y estrategias y para que haya sintonía entre la pluralidad de actores debe haber un acercamiento a los asuntos de coordinación e identificación y a los factores empíricos que facilitan y obstaculizan la implementación.

Los sintetizadores se interesan de manera especial en las redes de comunicación e interacción, entre los diferentes niveles de la implementación como factor trascendental para alcanzar los fines (Scharpf 1978) (Kickert, Klijn y Hopernjan

1997) estos autores estudian la implementación bajo el enfoque administrativo de gerencia de redes; el acercamiento descansa en la teoría inter organizacional y en la perspectiva interactiva de la política pública. En esta línea se relevan las interacciones entre los agentes implicados, y les confiere importancia independientemente del nivel que ocupen dentro de una organización. (García, 2007, p 71)

Son estos los principios desde los cuales el Modelo de Comunicaciones para la Implementación intergubernamental de la Política (MCIIP) asume sus bases, motivado en estudios que destacan la preponderancia de aspectos relacionados con la comunicación. En el MCIIP, la implementación de la política pública es analizada a partir del proceso mismo y de los resultados (grado en que las metas programáticas se satisfacen) y el impacto (efectos de la política, cambio social deseado). (García 2007, p. 73)

De esta forma, el modelo centra su interés en el proceso de implementación y en los resultados y el impacto producido. En otras palabras, intenta identificar el grado en el cual los objetivos programáticos se cumplieron y los impactos de la política. Este modelo es propositivo al tener en cuenta la implementación como un proceso dinámico de entradas y salidas, en el cual la retroalimentación es un aspecto relevante a la hora del rediseño de las políticas públicas.

Antecedentes: la relación entre comunicación y políticas públicas

Como se indicó en líneas anteriores, son tres los principales paradigmas que se han propuesto, cada uno de los cuales ha planteado un particular punto de vista de los efectos que los medios de comunicación producen sobre las percepciones de las personas y su estrecha relación con la definición de políticas públicas.

2.1 La definición de temas por los medios de comunicación (Agenda Setting)

Uno de estos paradigmas, a pesar de que surgió a comienzos de los años 70, mantiene su vigencia y destaca las potentes influencias de los medios de comunicación de masas, pero de manera diferente. Este movimiento propone que los medios de comunicación son capaces de generar efectos sutiles y que podrían ejercer una influencia decisiva, sobre todo en cuestiones políticas y estrechamente vinculadas con las campañas electorales, haciendo énfasis en la posibilidad de que existan ciertas influencias más complejas que modifiquen las formas de pensar y concebir el mundo sociopolítico que elaboran los individuos, sin que ellos se percaten de dicha incidencia.

Lo anterior les atribuye un papel central a los medios respecto a la definición de los problemas políticos por parte de la opinión pública debido a su poder para definir los temas acerca de los cuales una sociedad “debe” pensar y debatir, atrayendo la atención sobre ciertas cuestiones mientras otras son dejadas de lado, ocultadas o distorsionadas; y brindando los estándares y parámetros a partir de los cuales los distintos acontecimientos “deben” ser comprendidos, explicados y analizados. La comunicación es un eslabón fundamental de la cadena que relaciona las decisiones individuales con la actividad política. Las conexiones que los individuos sean capaces de establecer entre sus problemas o experiencias políticas personales con un contexto político más general dependen de numerosas variables de entre las cuales los medios de comunicación parecen jugar un papel decisivo.

Tomando como referencia la primera etapa del ciclo de políticas públicas la definición de la agenda o el *agenda setting* es posible afirmar que es el momento en donde probablemente los medios de comunicación tienen mayor incidencia. Como lo indica

Lenoir, citado por Roth (2002), en la fase de formulación, dentro de la construcción de un problema, cuando el problema pasa de ser privado a convertirse en un asunto público requiere que personas o grupos tengan la capacidad e interés de asumir el liderazgo del problema y lo definan y expresen en un lenguaje acorde, a fin de que se convierta en "público", a través de los medios de expresión pública.

En este punto cabe resaltar el papel importante que pueden jugar los medios de comunicación, los círculos académicos y científicos y los actores políticos en la definición y la difusión del problema. Lenoir (citado por Roth, 2002)

En este mismo sentido, Chevalier (citado también por Roth, 2002) argumenta que dentro de los tipos de 'empresarios' que cumplen con una tarea de intermediación están los mediadores sociales quienes disponen de una importante legitimidad social, influyendo sobre el contenido de los debates y sirviendo de privilegiados intermediadores.

Afirma Roth, 2002, con base en lo propuesto por Chevalier:

Por otro lado, existe todo un proceso de "notabiliación" de personajes (caciques, gamonales) que se han constituido en un paso obligado para tal o cual asunto y ha monopolizado las comunicaciones entre el Estado y el medio representado (por ejemplo, entre el nivel nacional y los niveles regional y local); situación que obliga a los actores, así marginalizados, a la búsqueda de otras vías de acceso (legales o ilegales). (p. 63)

De la misma manera, uno de los modelos propuestos por Garraud (citado por Roth, 2002) para la inscripción en la agenda política permite claramente evidenciar el rol de los medios en definición de los problemas que pueden llegar a ser objeto de atención del Estado o de las autoridades competente y, seguidamente, de la formulación de políticas públicas.

Los estrechos lazos existentes entre prensa, radio y televisión, organizaciones políticas y grupos económicos explican el carácter muchas veces parcial y construido (o manipulado) de la información. Además, la necesidad económica de mantener la audiencia (el *rating*) favorece toda vía de sensacionalismo y el periodismo de reverencia... En este caso se igualmente se trata de crear una demanda social o de obligar a las autoridades a actuar por medio de intermediarios, conscientes o no, para problematizar o no un tema. Garraud (citado por Roth, 2002)

Sin embargo, este autor puntualiza que este tipo de temas que provienen de la "mediatización" son momentáneos, ante los compromisos capitalistas y de búsqueda de asuntos novedosos en los que, muchas veces, están los medios de comunicación.

El análisis de Parsons (2007) sobre el fenómeno mediático en la construcción de problemas objeto de política pública se propone, desde un enfoque constructivista, como el "poner etiquetas" al "sensibilizar" y "amplificar".

De esta manera, Parsons (2007) retoma algunos estudios como los de Fishman, 1978; Cohen y Young (editores), 1981; Armstrong y Wilson, 1973 y Chibnall, 1977, para ilustrar cómo los medios de comunicación, al distorsionar los asuntos y al crear de amenazas estereotípicas, pueden trazar las circunstancias en que sucede la composición de las políticas públicas e incidir en la opinión pública, determinando la agenda pública, desde un acontecimiento inesperado.

Por lo tanto, los medios de comunicación masiva, pertenecientes al negocio de la “fabricación” de noticias, también forman parte de la producción de problemas. Ellos eligen lo que parece “digno de convertirse en noticia”, incluyen y excluyen asuntos, sucesos e ideas (Easton diría que actúan como “guardianes de las puertas de entrada”). No obstante, como lo señala Henshel (1990), también es necesario analizar el papel de los medios de comunicación masiva a la luz de la forma en que los expertos los usan y son usados por ellos, el impacto de la “propaganda” burocrática y la influencia de los programas de televisión de drama y otros que abordan el tema de los problemas sociales. (Parsons, 2007, p. 150)

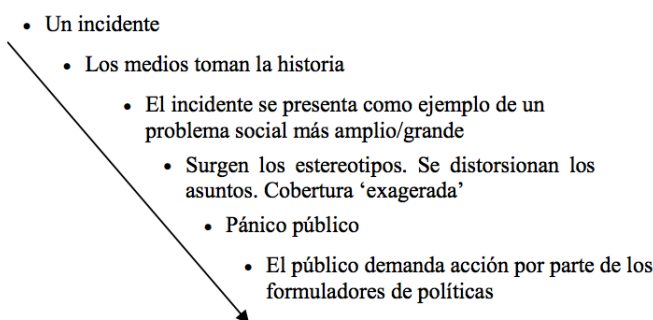


Ilustración 8 - Los medios y el pánico público

Tomado de Parsons (2007)

En contraposición a papel “iluminador” que pueden cumplir los medios de comunicación en la construcción de problemas objeto de políticas públicas, este autor también hace mención a los trabajos de Murray y Edelman para quienes estos medios son utilizados para ocultar y conducir los problemas sociales, mas no para brindar luces sobre los mismos.

Parsons (2007) asegura:

Los medios noticiosos operan en función de los intereses del statu quo y de los poderosos, y construyen temas que hacen de la democracia un “espectáculo” que domina los pensamientos y los actos del público qua ‘audiencia’ (p. 152).

Rogers y Dearing (citados por Freidenberg, 2002, p. 8) aseguran que con el estudio de la función del establecimiento de la agenda es necesario comprender la dinámica que se

establece entre tres agendas diferenciadas: la de los medios, la agenda pública y la agenda política. La de los medios de comunicación sobre los distintos acontecimientos, eventos y cuestiones, se relaciona con asuntos que los medios retratan como los más importantes en cierto momento. La agenda pública se refiere al contenido y orden de los tópicos establecidos por la opinión pública.

Finalmente, la agenda política tiene que ver con las prelaaciones que las élites políticas les dan a temas que “deben” ser importantes para la sociedad. Es probable que la existencia de una influencia desde la agenda de los medios hacia la agenda pública o relación “agenda de los medios-agenda pública”, ya que la primera influye significativamente en lo relativo a la consolidación o concreción de los temas realizada por los encuestados. Iyengar y Kinder (también citados por Freidenberg, 2002) comprobaron que la agenda de los medios genera transformaciones en las actitudes y en la agenda pública, con lo cual dedujeron que las creencias, actitudes y juicios públicos son producto de la fijación de la agenda por parte de los medios. Este derrotero solo tendrá consecuencias en aquellos temas que la persona pueda comprender fácilmente. En síntesis, estos tres ejemplos de agenda se articulan entre sí y un adecuado análisis de este tipo de vinculaciones permiten identificar cual es el papel de los medios en una sociedad.

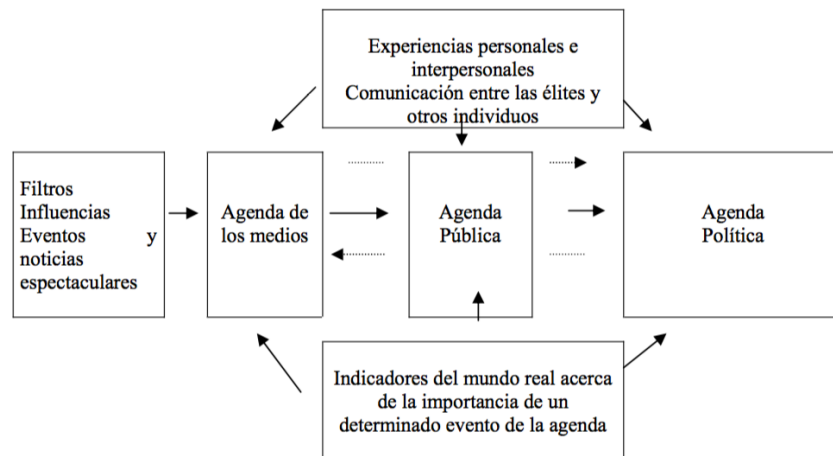


Ilustración 9 - Modelo de relación entre agendas

Tomado de Freidenberg (2002) – Fuente Rogers y Dearing (1994)

2.2 El efecto “priming”

Son múltiples las fuentes en las cuales se origina la información que las personas consideran más comprensible para opinar sobre políticos y candidatos. No obstante, son los medios de comunicación los más sobresalientes, pues tienen capacidad para hacer que ciertos componentes se estén presentes, en tanto que otros son relegados, ignorados

u olvidados. De esta forma, los medios les permiten a los ciudadanos a evaluar objetos y procesos políticos, generando un efecto de *priming* al lograr impulsar algunas opiniones y tendencias, que posteriormente derivan en ciertas conductas políticas. En el espacio político, el *priming* indica que las noticias televisivas tienen la capacidad de modificar los índices de valoración del público, puesto que, como lo explicaron Berkowitz y Rogers (citados por Freidenberg, 2002) el *priming* refiere que la exposición a un contenido o mensaje eleva la posibilidad de que los pensamientos relacionados con este sean fácilmente accesibles para la mente.

De acuerdo con los postulados teóricos de este concepto las noticias más destacadas por los medios, aquellas con más cobertura, las más importantes o que despiertan más preocupación, pasarán a ser los patrones que los individuos usen para tomar sus decisiones de voto. Si el foco de atención cambia para los medios de comunicación es muy probable que los ciudadanos también cambien sus razonamientos para hacer su selección, clasificando a los candidatos de acuerdo con sus propuestas en el nuevo tema de interés.

2.3 El efecto “framing” o de encuadre

Puede ser asumido como la necesidad que tienen los individuos de encontrar formas de interpretación que le permitan ubicar, percibir, identificar y clasificar la información que van recibiendo del entorno.

En este caso no interesa tanto el peso relativo concedido por un medio a un evento sobre el cual se informa (su despliegue noticioso, su título) sino el modo en que se definen las causas que han provocado dicho evento, sus consecuencias y sus repercusiones sociales y éticas. Se ha encontrado que este efecto tiene lugar mediante la correspondencia que se establece entre el encuadre que los medios de comunicación realizan de las historias que presentan y el encuadre que las audiencias realizan de esas mismas noticias. (Freidenberg, 2002, p. 10)

Para Iyengar y Kinder (citados por Freidenberg, 2002), el *framing* es la capacidad de los medios de provocar diferentes conclusiones en la audiencia según la forma en que le presentan la información, lo cual influye en la percepción en las personas y la explicación de fenómenos, responsabilidades, efectos y soluciones que aquellas hacen sobre lo que observan.

De esta manera, los efectos de *framing* están relacionados con las variaciones que suceden en los juicios, a partir de alteraciones en la explicación o la forma en que los problemas son presentados. El *framing* se produce cuando la información y las ideas que de una persona usará para formular sus decisiones y explicaciones cambia, al generarse igualmente una variación de la formulación de un problema o al alterar el punto de vista de ese observador.

2.4 Un problema de *praxis*

Sin lugar a dudas, los medios de comunicación quedaron relacionados con la democracia en el momento en que la teoría liberal le proporcionó a la, hasta ahora, desconocida prensa del siglo XIX la función política y moral para que los ciudadanos pudiesen vivir en sociedad.

La primera de estas funciones política se explica como la forma en que es alimentada la vida de los ciudadanos, suministrando aquellas informaciones importantes para vivir en sociedad en condiciones de libertad y de verdad. Por su parte, la función moral puede entenderse como la satisfacción del derecho de los ciudadanos a estar informados de la mejor manera posible, lo que nos remite al concepto aristotélico de excelencia profesional. Para Aguirre (2009), hoy en día la definición de lo que significa hacerlo «de la mejor manera posible» ha pasado a ser facultativo de la propia profesión.

Tanto la función política —brindar información a los ciudadanos— como la moral —hacerlo de la mejor manera posible— se hacen visibles en la satisfacción del derecho a estar informado.

En palabras de Aguirre (2009) este derecho tiene tres facultades: investigar, difundir y recibir información, y los ciudadanos han delegado las dos primeras a un sujeto cualificado: el profesional de la información.

En esa delegación se encuentra el sentido, la legitimidad y la función moral del trabajo de los periodistas y, por tanto, la razón de ser de los medios de comunicación. Al tiempo que dotó de una función política y de una función moral al trabajo de los medios, la teoría liberal desarrolló cuatro principios para el cumplimiento de la misión de los medios. Carlos Ruiz (2006) resume estos principios de la siguiente manera: 1) La circulación de información construye democracia, 2) Un pueblo informado e ilustrado es garantía contra el abuso de poder, 3) Si la base del gobierno es la opinión del pueblo, el primer derecho que se debe defender es el derecho a recibir información para formarse esa opinión, y 4) La prensa debe cumplir con tres funciones políticas: de ágora mediática, de contrapoder, y de instrucción. (Aguirre, 2009, p. 388)

Sin embargo, este autor considera que el importante papel de los medios de comunicación no se cumple del todo, afectando de manera considerable en la vida democrática.

La mala praxis, es decir, la aparente ilegitimidad del trabajo de los periodistas, y el contexto moral actual de los medios de comunicación explican esta tesis.

Haciendo referencia a la primera explicación, Aguirre señala que es probablemente el ejercicio profesional de los periodistas se es cuestionado respecto al tipo de informaciones que se entregan –tanto en forma, como contenido-, así como en la manera en que realizan su trabajo.

Hay dudas y se cuestiona la legitimidad del trabajo de los periodistas. Entendiendo por legitimidad la necesidad que tiene toda situación de poder obtener una justificación y una fundamentación, lo que en el caso de la profesión periodística supone además algunas expectativas por parte de sus interlocutores. (Aguirre, 2009, p. 389)

Frente al segundo aspecto, Aguirre afirma que es importante considerar que el contexto moral ha cambiado. Por ello asegura que el concepto de prensa actual en los discursos es todavía, en buena parte, el del discurso liberal del siglo XVIII y que se consolidara un siglo después. Sin embargo, existen valiosos conceptos en la tarea mediática que ya no significan lo mismo de entonces, dejando por tanto de ser una referencia o al menos no referir a lo mismo que antaño.

En este sentido podemos decir que hoy los periodistas a la hora de satisfacer el derecho a estar informado funcionan con categorías morales vacías, que no les dicen nada respecto del actuar moral porque su significado ha cambiado. En este contexto, entendemos por categorías morales aquellos conceptos o ideas que guían el actuar moral de los sujetos, en este caso, de los profesionales de la información. Si ya no entendemos lo mismo por determinados conceptos, si el concepto de ciudadano y el contexto moral es otro, no hay razón para seguir entendiendo a los medios de la misma manera que en el siglo XIX. Por ello pareciera ser de interés revisar algunos de estos conceptos para poder situar la tarea de los medios. (Aguirre, 2009, p. 391)

Entman (2009) realizó un interesante análisis de la forma en que los medios de comunicación (concretamente los programas de información y entretenimiento, o como él denomina, *infotainment*) inciden en la definición de políticas públicas.

Para este análisis, Entman utiliza algunos ejemplos de situaciones políticas en Estados Unidos como la percepción de los estadounidenses de la invasión a Irak, el cubrimiento que hicieron los medios de comunicación de las campañas electorales de las duplas McCain-Palin y Obama-Biden y el escándalo que generó la evasión del servicio militar del candidato republicano a la vicepresidencia Dan Quayle.

Este autor parte de una categoría frecuentemente utilizada en el debate público y el mundo real y de gran utilidad para el análisis de los medios de comunicación y su poder sobre la decisión y formulación de políticas públicas: “enmarcar” o *framing*.

Para Entman (2009), esta acción es la actividad central de la política, siendo los medios de comunicación factores claves en la misma y, en términos más precisos puede entenderse como la forma en que selecciona y resaltan ciertos aspectos de la realidad que se percibe, para enlazarlos en una narrativa que impulse una interpretación determinada.

De esta manera al enmarcar se eligen unos componentes de la situación sobre el que se pretende hacer alusión para crear una historia determinada.

Los marcos que se comunican son los que terminan influyendo la percepción, las emociones y las opiniones de las personas. Los funcionarios públicos, los ciudadanos corrientes, los reporteros, los editores y propietarios de los medios de comunicación están todos inmersos en una serie de 'marcos competencia', en una serie de interpretaciones del mundo en constante pugna (Entman, 2009, p. 3).

Respeto al primer ejemplo, el investigador toma como referencia una encuesta realizada en 2003 en la cual se consultó a los ciudadanos si creían que la invasión a Irak por parte de Estados Unidos debería hacerse de inmediato o si debería esperarse a que se realizaran más inspecciones de la ONU.

Para Entman, este ejemplo muestra claramente cómo permanente, en términos de política, existen situaciones similares al vaso medio lleno o medio vacío, indicando que es a través de los 'marcos' la forma en que se resuelven estas situaciones.

En términos generales, los hechos pueden enmarcarse de formas diversas y pueden promover casi cualquier interpretación que se elija. La meta principal de la comunicación política es la de dominar los marcos de los asuntos que un candidato o partido considera importantes. Así, se creará una interpretación capaz de incidir en el comportamiento de los ciudadanos, de manera que actúen según determinados intereses –políticas, medidas, candidatos...-. (Entman, 2009, p. 4)

Añade que, en los sistemas democráticos, el poder puede definirse como la destreza para alcanzar que las personas actúen a partir de unos patrones favorables a la causa y que, pese a que existen formas ilegales de obtener el poder, el poder legítimo dependerá del éxito en la forma en que se convence a los ciudadanos (idea muy similar a la planteada por Majone) y lograr que acepten y adopten una interpretación específica de los hechos. Esto será posible, para Entman, con el establecimiento de marcos que resulten provechosos y afecten negativamente a los adversarios.

Para poder explicar por qué un medio de comunicación o un periodista decide un marco u otro es necesario indicar que esto es el resultado de que reciben por parte de las élites políticas.

El proceso de enmarcar o framing de Entman se ilustra así:

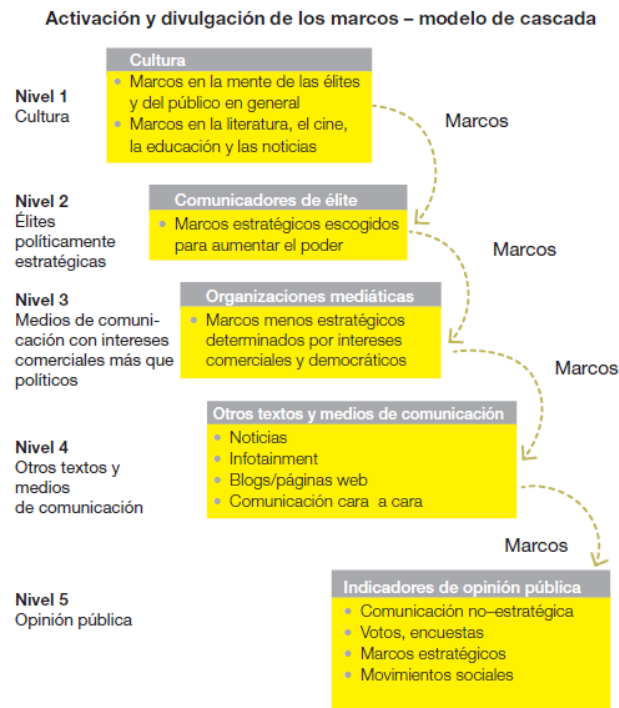


Ilustración 10 - Activación y divulgación de los marcos - Modelo cascada

Tomado de Entman

Entman concluye que los marcos dominantes son definidos por varios factores, dentro de los que se destacan: la destreza de un Presidente, o del gobierno, en general, y de la oposición; la ideología de los medios de comunicación; la influencia de los mercados y hechos fortuitos en cubrimiento de las noticias.

2.5 Los análisis en América Latina

El estudio “La política de las políticas”, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2006, asegura que tanto los políticos como los *policymakers* son conscientes de la enorme influencia de los medios de comunicación en la formulación de políticas.

Para el BID, estas hacen parte de este efecto la capacidad para utilizar el cubrimiento de la información, en aras de determinar la agenda para la formulación de políticas, apresurar o estimular los tiempos para la toma de decisiones, modificar los estímulos para el apoyo de determinada política, así como el aumento en el costo del interés propio (BID, 2006).

Agrega el análisis que, adicional político y hacedores de política concentran sus esfuerzos en la toma de medidas para influir en algunas noticias, periodistas, medios de comunicación y la comunicación política por medios de herramientas como:

- **Comunicación estratégica:** Expertos en este tipo comunicación acuden a sondeos, grupos de opinión y de reacción, con el propósito de “hacer llegar” mensajes a destinatarios como los propios medios de comunicación. “Estas técnicas se usan no sólo para obtener mejor información con el propósito de orientar a los políticos en sus decisiones, sino también para buscar el lenguaje apropiado a fin de convencer al público para que acepte decisiones que ya se han tomado”. (Bennett, citado por el BID, 2006)
- **Manejo de las noticias:** Esta técnica permite reforzar las uniformidad, relevancia y credibilidad de los mensajes emitidos desde los medios de comunicación, respecto al Gobierno, la política y los políticos. “La meta del manejo de las noticias es no solo insertar, sino también influir en el marco en el cual los periodistas interpretan un asunto o suceso sobre el cual se informa (ibíd.).
- **Integración en el sistema oficial y control:** Este aspecto se refiere, por un lado, al “amiguismo” y la manejo propagandístico de los medios de comunicación públicos; y por otro; a la protección de los medios respecto a la competencia, la asignación de frecuencias de difusión a amigos, familiares, o aliados políticos, la adjudicación de contratos de publicidad del gobierno, las creación de medios para el ataque personal a periodistas o la compra de opinión de otros medios de comunicación (ibíd.).

A la hora de hablar de la incidencia de los medios de comunicación en la definición de la agenda de políticas, el estudio del BID señala que estos pueden sacar a la luz cuestiones que los *policymakers* habían dejado de lado o no consideraban importantes.

En efecto los políticos escudriñan los medios de comunicación como forma de “agenda pública sustituta”, especialmente cuando no se dispone de sondeos de opinión. (Printchard, citado por el BID, 2006)

En la etapa de formulación, la posibilidad de incidencia de los medios de comunicación es menor, y está identificada en dos efectos. Teniendo en cuenta que los medios se inclinan hacia la presentación de acontecimientos a manera de crisis, el primero de estos efectos evidencia que el cubrimiento que hacen condicen a los formuladores de política a tomar decisiones apresuradas y simbólicas, y no de fondo y duraderas; lo cual es evidente cuando lo reflejado por los medios no es positivo, como suele suceder con la mayoría de las decisiones de gobierno.

El segundo efecto está relacionado con la forma en que son estructuradas las notas periodísticas, por medio de los marcos de interpretación de cada periodista, quien pueden concentrar sus escritos en algunos aspectos, darle legitimidad a ciertos actores sociales, propuestas políticas y puntos de vista del mundo, o evitar que otras alternativas lleguen a los ciudadanos.

De otra parte, en fase de adopción de la política pública el papel de los medios es más tangencial y se limita casi a la influencia directa como “grupos con intereses especiales, promoviendo u oponiendo determinadas políticas, especialmente cuando estas afectan directamente sus intereses comerciales o profesionales...” (BID, 2006, p. 109)

En la medida en que se pasa de una fase a otra, el interés de los medios tiene a ser cada menor y hacen especial énfasis en políticas de gran impacto, buscando fraccionarlas en casos puntuales como el de los malos y los buenos.

Otro de los papeles que cumplen los medios de comunicación es de vigilante del cumplimiento de lo previsto en la política pública, como puede ser el caso de la denuncia de hechos de corrupción por parte de los encargados de la implementación.

En su estudio, el BID asegura que existen cuatro implicaciones principales de los medios de comunicación sobre las políticas públicas:

- **Mantener u obstaculizar la cooperación.** Los *policymakers* anticipan los efectos que las decisiones de los medios de comunicación pueden tener sobre el apoyar o no políticas con bajos niveles de aceptación entre los ciudadanos.
- **Ampliar o reducir la participación en las negociaciones.** El cubrimiento mediático tiene influencia en la cantidad de actores que hacen parte de las negociaciones, el equilibrio entre estos y los temas a tratar.
- **Aumentar o disminuir la posibilidad de observar las movidas de los jugadores.** La labor de los periodistas o la filtración de información reservada por parte de las contrapartes a lo largo del proceso de negociación expone las “movidas” o “jugadas” de algunos actores.
- **Mantener o socavar el diseño y la aplicación efectiva de políticas.** La labor de seguimiento realizada por los medios de comunicación puede suscitar la formación de un sistema para aplicar políticas, incluyendo la designación de colectividades que velen por el cumplimiento.

La experiencia en Colombia

La mayor parte de los estudios hechos en Colombia desde la disciplina de la comunicación social han estado encaminados a identificar y describir la definición, formulación e implementación de políticas públicas en materia de medios masivos de comunicación, como es el caso del “Estado del arte sobre la producción de conocimiento sobre medios en Colombia. 1980-2005”, llevado a cabo por el Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos –IESCO– de la Universidad Central y cofinanciada por Colciencias. Este análisis describió, analizó y comprendió el tipo de producción de conocimiento que se ha generado en torno a este tema.

Dicho Estado del Arte acopió informes de investigación, documentos de procesos de sistematización de experiencias, documentos de reflexiones sistemáticas publicados en revistas académicas o libros y tesis de posgrado en los niveles de maestría y doctorado. Los documentos de política pública no se tomaron como parte del corpus analizado, sino como contexto que ayudó a configurar el marco interpretativo⁵.

En el mencionado estudio, se incorporaron aquellos estudios que reflexionan en torno a la prensa, la radio y la televisión, ya sea que aborden uno de estos medios, dos de ellos o los tres, lo cual denominamos como mixto. También, en esta categoría, incluimos aquellas reflexiones que no hablan de un medio en particular, sino que se refieren a los medios en general.

Otras experiencias, en menor proporción, se han interesado por identificar el papel de los mass media en la participación política de los ciudadanos.

Uno de los más destacados análisis de la relación comunicación y democracia en Colombia ha sido el desarrollado por Rojas quien, enmarcado en los planteamientos de Olson y

⁵ Como lo precisa Rojas en su texto. en la muestra total de la investigación se recuperaron 903 documentos fueron catalogados como política pública. En términos generales se puede ver que, aunque en los primeros años del periodo seleccionado se encuentran altibajos en la producción, ésta va aumentando de manera discreta hasta 1993, cuando hay un incremento sobresaliente que desciende nuevamente en 1994 para alcanzar, en 1995 el punto más alto.

Parsons sobre la acción racional, colectiva y social, conceptualiza la democracia como la expresión política de una organización social, en la cual la forma de integración social más importante es el entendimiento (Rojas, 2006).

Para este autor, dicho entendimiento recobra importancia en una sociedad democrática al punto en que el ejercicio de poder demanda una manifestación de consentimiento, hecho realidad en el proceso electoral y requiriendo múltiples formas de participación; sin decir que todas las conductas participativas logren consenso, sino haciendo énfasis en que la coordinación social a través del entendimiento mutuo requiere formas de participación.

En sociedades donde la coordinación de la acción colectiva tiene un componente mayor de entendimiento mutuo, el uso informativo de los medios de comunicación y los niveles de conversación política entre sus ciudadanos, han sido relacionados sistemáticamente con la participación política (Rojas, 2006).

Sin embargo, asegura que no existe un consenso sobre los efectos que los medios de comunicación tienen sobre la comunidad y sus niveles generales de integración y de participación.

Por otra parte, López de la Roche (2005), hace especial énfasis en la atención a las particulares condiciones de la internacionalización negativa de Colombia y a las potenciales influencias positivas de la internacionalización del conflicto armado colombiano, la crisis humanitaria por la que atraviesa el país y describe algunas expresiones recientes de la videopolítica: Desde estas dos premisas presenta algunas de las posibilidades de la *massmediatización* de la política en cuanto al fortalecimiento de la diversidad política y cultural, las dinámicas modernizantes y anti clientelistas, y la profundización de la democracia y la participación ciudadana. Así mismo, realiza una serie de planteamientos relacionados con el funcionamiento global y nacional de la información noticiosa y del género de opinión, pero también de los géneros de ficción y de las ofertas de las industrias culturales productoras de bienes simbólicos, desde el punto de vista de la representación de la política y de lo político, pero también de la representación socio-cultural de la sociedad.

En su escrito, este autor considera que “una mirada integral del sistema comunicativo y del funcionamiento del poder mediático y comunicativo contemporáneo en nuestras sociedades, debe prestar atención a las interrelaciones entre las esferas políticas y culturales de la comunicación masiva. La ciudadanía, la participación, el reconocimiento y la representación de la diversidad cultural se juegan tanto en las unas como en las otras”.

A la vez, López de la Roche (2000) describe algunas expresiones recientes de la videopolítica, presenta algunas de las posibilidades de la *massmediatización* de la política en cuanto al fortalecimiento de la diversidad política y cultural, las dinámicas modernizantes y anti clientelistas, y la profundización de la democracia y la participación ciudadana.

Aquí el investigador señala que respecto a las posibilidades de injerencia ciudadana en las políticas comunicativas en tanto políticas públicas, hay que adelantar un esfuerzo educativo que revierta una cierta actitud de impotencia y de abstención en la participación de las personas, derivada a menudo de la consideración de que los medios comerciales constituyen un campo ajeno, cerrado e inabordable, sobre el cual la opinión ciudadana no tendría ninguna capacidad real de incidir con sus gustos, críticas, necesidades y demandas.

“Hay que fortalecer la sociedad civil de la comunicación, la asociación de los dolientes del manejo abusivo o de manipulación de los medios, para configurar, junto a sus instancias de autorregulación y las de fiscalización público-estatales, prácticas de evaluación y de regulación ciudadana de la acción social de los medios”, asegura López de la Roche (2000).

Otro de los autores que, en el caso de Colombia, ha analizado los medios de comunicación y la política, pero desde una perspectiva cultural es Jesús Martín Barbero, quien en su texto *Políticas de comunicación y la cultura: claves de la investigación* (2008) propone realizar investigaciones que den o mantengan un mínimo de esperanza para cambiar este mundo, refiriéndose a experiencias de lo público, o de políticas públicas, que están posibilitando que las culturas se transformen y muestren otras voces distintas a las del amo del mundo. Sugiere entonces investigar toda clase de políticas públicas que, a cualquier nivel –desde el más pequeño municipio, autonomía o Estado-nación hasta la Unión Europea–, amplíen y hagan de lo público algo heterogéneo; “aquello que Hannah Arendt planteaba como un espacio de lo heterogéneo, un espacio de la diversidad”, expresa Barbero.

Y añade:

La segunda pista es investigar experiencias de políticas públicas que posibiliten, apoyen, estimulen y desarrollen la comunicación entre culturas, pero reconociendo de entrada la diversidad de éstas. Hay una tentación muy grande dentro de la política y, por tanto, de las políticas culturales, a seguir creyendo en una idea monoteísta de lo público. Barbero (2008).

En otro de sus escritos, escrito junto con Germán Rey, Barbero presenta la evolución de La formación del campo de estudios de la comunicación en Colombia, que, aunque relativamente reciente, ha estado sujeta a constantes cambios y nuevos enfoques, debido a la velocidad con que se desarrolla el objeto de su interés, y a la aceleración de los procesos históricos y sociales que caracteriza el presente siglo.

El trabajo trata tres aspectos fundamentales: la definición del objeto de estudio, la historia de su estudio en Colombia desde los años cincuenta, y los temas actuales de investigación, todos ellos ligados a otras ciencias sociales y a las preocupaciones de más interés en este momento para las mismas.

Los medios de comunicación y su influencia o no en la definición de la política pública

Como se observará en este capítulo, son diversas las funciones y múltiples los efectos que los medios de comunicación tienen dentro de la sociedad. El actuar como centinelas, proporcionar explicaciones e interpretaciones para ayudar a los ciudadanos a comprender el significado de lo que se ha informado, transmitir la herencia cultural son algunas de dichas funciones. Ejercen una gran influencia en aspectos como las percepciones de los ciudadanos, los procesos de formación de la opinión pública, la socialización política y los cambios de actitudes. Por ello, y otras razones han sido considerados por algunos como el “cuarto” poder en dentro de la organización de un estado.

La aproximación a tema puede comenzar con un análisis de los que algunos autores han denominado la toma de decisiones en relación con lo público. Desde este punto de vista, los procesos modernos de toma de decisiones sobre lo público han sido comprendidos como procesos principalmente técnicos, lo cual explica los motivos por los cuales la formulación de políticas y planes ha estado en cabeza de los teóricos a quienes Fischer (2009), también denomina expertos.

A la hora de formular una política pública, estos conocedores de los temas preparan diagnósticos que destacan esencialmente, las variables socioeconómicas que con frecuencia son utilizadas para explicar aspectos como la pobreza y el desarrollo. Esta práctica concentra su mirada en las carencias. Por lo tanto, las políticas y planes pasan a ser listas de mercado que incluyen una serie de acciones encaminadas a compensar esas necesidades, identificadas de manera hábil, desde el punto de vista técnico, por el consultor.

A pesar de ello, recientes y novedosas propuestas sobre el proceso de toma de decisiones sobre lo público sugieren una perspectiva propia del futuro de cada sociedad, para, desde allí, establecer iniciativas que conduzcan tanto a la superación de las necesidades, como al favorecimiento de un ambiente en el que se dé un encuentro con lo que la sociedad tiene por sueño o aquello que quiere construir. Para lograr lo anterior, es necesario sumar, además de los diagnósticos de los expertos, los sueños individuales y colectivos de futuro. Los primeros solo pueden ser solo pueden ser contruidos por los sujetos, mientras que los segundos por esos sujetos en procesos de interacción como sociedad de futuro. Esto solo será posible a partir de escenarios y procesos comunicativos.

De esta manera, el proceso de planeación dejará de ser meramente técnico, transformándose en un desarrollo básicamente político que comprende la interacción, la información, la deliberación, la construcción de consensos y disensos, así como la generación, seguimiento y evaluación de compromisos de acción. Así las cosas, este modelo de planeación participativa se convierte en una necesidad primaria para la toma de decisiones sobre lo público. Esta nueva visión supone que, por un lado, los análisis se transforman en consensos respecto de las restricciones y capacidades que posee la sociedad para construir y hacer su sueño; y, por otro, se introducen variables y categorías que antes no eran tenidas en cuenta dentro del proceso de determinación de una sociedad, sobreponiéndose de esta manera a la simple relación pobreza-desarrollo, e abrazando la capacidad de construir autonomía, libertad, reconocimiento e identidad como sociedad.

Pero, en este nuevo modelo de planificación de lo público, ¿quiénes son entonces actores fundamentales en la toma de decisiones sobre lo público y cómo involucrarlos en el proceso?

Inicialmente es indispensable destacar el papel que deben cumplir los actores académicos, pues son pieza importante en la toma de decisiones, ya que posibilitan el insumo de información y evidencias y las metodologías que orientan los procesos de investigación diagnóstica y evaluativa y son los encargados de la técnica y el conocimiento. No obstante, debe tenerse en cuenta que actores académicos y los procesos de generación de conocimiento no siempre son los verdaderos, ni los más efectivos, interlocutores sociales de la ciencia, ya que no siempre la academia tiene la posibilidad de entablar diálogos, en una relación de intersección y mutuo aprendizaje, con la sociedad sobre la cual produce conocimiento; con una producción de conocimientos orientada a la inserción social y con un reconocimiento a su vez, de los conocimientos y las dinámicas de la sociedad.

Otros de los actores son los del poder burocrático, es decir, los que son designados para tomar decisiones sobre lo público en diferentes instancias del estado por parte la dinámica orgánica de la sociedad. Pese a que es posible considerar que en ellos predomina la racionalidad técnica y puede ser antepuesta a los intereses privados, que, en muchos casos se privilegian al momento de formular políticas o planes públicos, puede reprocharse la forma racional en que estos actores toman de decisiones, puesto que las determinaciones más racionales no siempre son las más convenientes para los ciudadanos. Esta es una de las razones por las cuales el poder burocrático se ve abocado a cuestionamientos como la dificultad para identificar necesidades de información. A esta se suman las enormes distancias entre los tiempos de la investigación y los tiempos políticos. La suposición del poder burocrático y los políticos de que los investigadores no responden sus preguntas. Finalmente, el desconocimiento de los políticos del alcance de las tecnologías y las reacciones del público.

Otro de los eslabones de esta cadena son los medios de comunicación masiva, que, como se observó en apartes anteriores, coadyuvan en la difusión del conocimiento social y la

configuración de imaginarios y percepciones sociales. No obstante, aquí vale la pena cuestionarse si ¿los medios incluyen en sus agendas los intereses y perspectivas de los diferentes actores? Son evidentes los desproporcionados los desequilibrios en la información de los medios de comunicación, tanto sobre los diversos actores y aspectos políticos de una sociedad, y la que surge desde estos, puesto que, en muchas ocasiones, ofrece grandes ventajas a los actores políticos y económicos.

Lo anterior puede confirmarse al revisar lo planteado por la teoría de la Agenda Setting, cuando indica que una vez los medios establecen los temas de su agenda en la agenda pública, surgen tensiones para que dichos temas se conviertan en parte de la agenda de gobierno y se generen políticas públicas y programas en ese camino.

Y, finalmente, está lo que podría denominarse como la sociedad, entendida como conjunto de organizaciones y personas con unos valores, unas culturas y un territorio compartidos. Alrededor de ella podrían formularse preguntas como las siguientes: ¿Hasta qué punto la estructura del estado permite o estimula la participación de la población en la formulación de las políticas públicas? ¿Cuáles son las creencias y actitudes de la población acerca de la política y el gobierno? ¿Hasta qué punto las actitudes afectan la participación de la población en la formulación de políticas públicas? ¿Cuáles son las capacidades comunicacionales de la población para acceder y usar la información y el conocimiento para la toma de decisiones?

Respondiendo estos interrogantes, y como lo propone Müller (2000), la evolución de las sociedades ha hecho que el proceso de elaboración de políticas públicas sea a la par más complejo y se transforme “hacia una mayor sofisticación de los procedimientos de regulación de la *sectorialidad*”.

Estos cambios traen consigo otro resultado sustancial que se traduce en la transformación de la misma función pública: *hacer política es hacer políticas públicas*, Müller (2000).

Para Müller, son cuatro los principales cambios que explican esta transición en quehacer del Estado. Por un lado, un doble fenómeno, con efectos a la vez inversos, de “funcionalización” de la política y de “politización” de la función pública; por otro, la aparición de nuevos recursos políticos (el acceso a los círculos de decisión); en tercer lugar, el surgimiento de nuevas formas de legitimación de la acción pública (más gerenciales o manageriales) y, finalmente, una modificación del código de la acción pública.

Pese a estos cambios señalados por Müller, en el caso colombiano, la estructura del Estado permanece casi “inmóvil” o con características muy rígidas que le impiden a la mayoría de los ciudadanos tener alguna incidencia en la planeación, definición, implementación, e incluso, seguimiento de las políticas públicas. Solo unos pocos (por intereses propios y por sus posibilidades relacionales o círculos de poder) pueden llegar a proponer, en el mejor de los casos, temas que luego son retomados por algunos medios

de comunicación y pasan a ser parte de la *agenda* de los hacedores política pública o del Gobierno mismo. En el caso de las políticas públicas como la analizadas en esta investigación el nivel de influencia de los ciudadanos se ve “filtrado” por lo procesos de representación del Congreso de la República, pues son los senadores y representantes a la cámara de este organismo quienes “deciden” en representación de sus electores y, en términos generales, no es mucho lo que haga el Estado por favorecer la participación ciudadana.

Las políticas públicas que no necesariamente surten el proceso de análisis y aprobación del Congreso, las posibilidades de influencia ciudadana aumentan un poco, sin que llegue a ser definitiva, ni importante, ya que el papel de los organismos del Estado se limita la convocatoria de reuniones, foros o sesiones socialización de la política a implementar, con lo cual, prácticamente, se impone el camino a seguir, pasando por alto, en la mayoría de casos, la participación ciudadana en las etapas de planeación y definición.

Es importante destacar también, cómo los procesos en los cuáles se construyen consensos y decisiones de carácter plural, incorporan asimetrías inherentes a todo proceso de negociación, es decir, situaciones en las que los actores que los constituyen, no gozan de las mismas condiciones y capacidades para participar e influir de manera efectiva en las decisiones. Esto es, capacidad para construir su punto de vista, hacerlo escuchar, hacerlo reconocer y validarlo en las decisiones. Estas asimetrías pueden expresarse en la voluntad de participar, en el conocimiento de las reglas de juego, en la valoración del conocimiento, en la información, en la capacidad de negociación, en el locus de control o percepción de la propia capacidad de influir en las decisiones, en las relaciones de poder, entre otras.

Es precisamente este panorama el que evidencia la necesidad de consolidar la participación de los diferentes actores clave en los procesos de toma de decisiones, de tal forma que éstas se puedan fortalecer con la inclusión de diferentes miradas.

Pero, ¿qué se entiende entonces por participación? La literatura coincide en que existen diferentes niveles de participación: la información, que implica el acceso de los diferentes actores a la información básica sobre los programas y políticas; la consulta, que les permite opinar y expresar opiniones o datos sobre los problemas relacionados con las temáticas; la iniciativa, que consiste en la formulación de sugerencias por parte de los agentes participantes, destinadas a resolver problemas o situaciones específicas; la negociación y concertación, o el acuerdo de dos o más actores de ámbitos iguales o diferentes, que definen la solución más conveniente para un problema y los medios para ejecutarla; y la cogestión, entendida como manejo de un conjunto de recursos de muy diversa índole, destinado a ejecutar las acciones necesarias para obtener un resultado final. Es importante tener en cuenta que estos últimos dos niveles implican la incidencia en la toma de decisiones y la movilización ciudadana.

Es en esta perspectiva del fortalecimiento y consolidación de la participación donde aparece con mayor importancia, el rol de la comunicación. Entendida ésta no solamente como el proceso de generación o intercambio de información entre gobernantes y gobernados, sino como un proceso de construcción colectiva de sentidos y significaciones en relación con varios aspectos: el futuro, las limitaciones y potencialidades para construirlo, las políticas necesarias para orientar la acción, las acciones específicas a desarrollar por parte de los diferentes actores clave, la forma y el sentido de la evaluación y sobre el rol que cada uno de los actores debe jugar.

Para que la participación sea posible, se requiere entonces, generar escenarios, procesos y capacidades de comunicación adecuados. Cuando hablamos de escenarios y procesos hacemos referencia a la necesidad de repensar los previstos en las dinámicas de planeación y crear otros desde la perspectiva comunicacional, que garanticen efectivamente, la visibilidad de los intereses de diversos actores y las condiciones más equitativas posibles, para que todos puedan incidir en las decisiones. Para ello es importante a su vez, la generación de capacidades comunicacionales en los diversos actores, de manera que se puedan superar las asimetrías descritas anteriormente. Estas capacidades comunicacionales estarían orientadas a los diferentes niveles de participación y podrían ser, entre otras: capacidades para el acceso, uso, producción y socialización de información; capacidades para la elaboración de un punto de vista propio con suficiente solidez para aportar cuando se es consultado; capacidades para la argumentación y desargumentación en los procesos de deliberación; capacidades para la construcción de consensos; y capacidades para asumir compromisos y realizar seguimiento a los mismos en un nivel de corresponsabilidad.

Estas capacidades comunicacionales posibilitarían entonces, no sólo la generación de herramientas para que los diferentes actores construyan sus propias apuestas, sino la capacidad de concertar con otros sueños colectivos de sociedad, las políticas y acciones que les permitan avanzar y los compromisos que posibiliten el seguimiento y evaluación de los avances. Es este uno de los campos en el cual es evidente la contribución de la comunicación para el cambio social.

Como se indicó en el aparte 1.5 algunos autores consideraban que esta fase de las políticas tenía poco o nada que ver con la comunicación. Sin embargo, los aspectos relacionados con la comunicación política son determinantes en este punto, que a su vez será crucial para el desarrollo posterior del programa.

Para autores como Moreno (2012), hoy por hoy, es frecuente encontrar que un determinado aspecto de la realidad se define como problema por la atención que le dedican los medios de comunicación, de modo que tal circunstancia se convierte en el centro del debate público.

Es aquí cuando es posible afirmar que este asunto pasa a ser de la agenda pública. No obstante, esto no significa que vaya a ser objeto de ningún programa de acción

gubernamental, pues es necesario que haga parte de la agenda política o institucional para el asunto sea tratado.

No es necesario que el problema llegue a la agenda de los poderes públicos luego de su inclusión en la agenda pública, por cuanto es posible que estos dos procesos se produzcan paralelamente. Tanto así que puede ocurrir que la problemática en cuestión llegue antes a la agenda pública que a la política.

Moreno (2010) se cuestiona si el hecho de que un tema en particular se incorpore a la agenda institucional, está relacionado con la comunicación política y si existen aspectos relacionados con la comunicación política que puedan tomarse en consideración para favorecer la inclusión de un asunto dado en la agenda política.

Para responder a estas preguntas, conviene recordar que las situaciones o hechos que los poderes públicos consideran problemas, se consideran como tales porque así se han definido, no porque lo sean de forma “objetiva”; los problemas no se identifican, sino que cada uno es una construcción social (Berger y Luckmann, 1966; Allison, 1969; 1971) en la que intervienen valores e intereses de diferentes actores implicados. Es decir que es la definición de problema lo que convierte a un asunto cualquiera en un problema que requiera la intervención de las autoridades públicas. De ahí que una política comience al definir el problema. Y en este punto la comunicación es muy importante. (Moreno, 2012)

Retomando a Aguilar Villanueva (1992, p. 22), Moreno hace referencia a «los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo de los ciudadanos en torno de una política», y contrapone la propuesta de Noguera (2009: 93) quien señala que “uno de los principales errores que comete un gobierno es comunicar la solución de un problema al decir que va a tomar una medida específica, sin haber investigado qué significa ese problema para la gente, incluso sin saber si el problema existe o no en la percepción popular”, lo cual tiene relación directa con una de las premisas esenciales de la comunicación política: la necesidad de analizar el contexto.

En el caso de las campañas electorales, es usual realizar primero un análisis del entorno en que se llevará a cabo y del público al que va a dirigirse. Como suele suceder en las campañas de comunicación, se busca analizar la situación de partida. De manera muy similar al ciclo de políticas públicas ya mencionado y según lo expuesto por Canel (2006), al estudiar las campañas electorales, se hace alusión a cuatro fases o etapas, las cuales, a su vez, se tomaron de los estudios sobre marketing: la fase de análisis (estudio del contexto y del público), la fase de planificación (objetivos de comunicación y elaboración del mensaje), la ejecución o puesta en marcha y la evaluación.

Paralelamente, las campañas de comunicación de una política pública se iniciarían previamente a la definición del problema, toda vez su complejidad se explica por su carácter de construcción social, lo cual supone que no existe consenso entre los diferentes

actores sociales frente a la formulación de los problemas públicos. Estos son planteados en desarrollo de la interacción entre diferentes actores, cada cual con intereses diversos y, por consiguiente, con distintos puntos de vista frente al asunto objeto de debate. Generalmente, el agente social que exponga y haga ganadora su definición del problema, será quien decida su solución. Es por ello que la comunicación de una política pública puede comenzar, por ejemplo, al tratar de suscitar el interés de los medios de comunicación por un problema (por una determinada definición de un problema).

Conviene recordar aquí el planteamiento de Kingdon (1995) según el cual la existencia de una serie de factores puede posibilitar el paso de un tema de la agenda pública a la agenda política, abriendo lo que llamó “ventanas de oportunidad” para la generación de políticas. Tales variables benéficas para las políticas públicas son, en primera medida, que el tema ya esté dentro de la agenda pública (que los medios ya presten atención al asunto); en segundo lugar, que se trate de un asunto que las autoridades públicas puedan asumir o que corresponda con alguna manera de hacer o con los objetivos tipificados de una administración. Finalmente, es necesario no perder de vista la situación política del momento (proximidad de unas elecciones, cambios en el Gobierno), ya que es muy probable que actores como los partidos políticos se valgan de las distintas problemáticas y las hagan suyas ante sus adversarios.

Incluso, las controversias entre los partidos políticos pueden conducir a la promoción de discusiones centrales relacionadas con múltiples asuntos, manera que sea vital que los medios de comunicación tengan o construyan su propia definición del problema.

Para Dery (1984) si se hace una revisión del segundo factor que beneficia el paso de un tema de la agenda pública a la institucional, teniendo en cuenta que la definición del problema constituirá el puente entre la agenda y la resolución, esta descripción deberá permitir que las medidas para solucionar el problema sean posibles de llevarse a cabo.

En últimas, la pugna entre partidos ha de tenerse en cuenta, en cualquier caso. De la misma manera en que ocurriría en una campaña electoral, previamente al planteamiento de la estrategia de la campaña, es necesario analizar los planteamientos del contrario o sus concepciones sobre los problemas, de la misma manera en que debe tenerse en cuenta la situación política. De esta forma, es posible que existan problemas que ya hagan parte de la agenda pública y que se relacionen con los reparos de los opositores al Gobierno, por lo que estos últimos presionarán en los mismos (adicionalmente la opinión pública los relacionará con el principal partido opositor). Por su parte, el Gobierno, intentará resaltar los problemas pendientes de solución que tengan vínculos con otros ya satisfechos o cuyas políticas hayan sido recibidas positivamente por los ciudadanos.

Puede afirmarse que el factor que más ayuda en el ingreso de un problema a la agenda política, como primer peldaño en la formación de una política específica, es la existencia de una mirada de consenso amplio sobre este problema, de la que hagan parte políticos, técnicos de la administración, expertos y ciudadanos.

Como lo expresa Moreno (2012) si dichas divergencias entre las visiones de estos colectivos son importantes, se dilatará este proceso. En otras palabras, es posible decir que cuando la definición del problema a la cual responde es técnicamente factible, políticamente posible y socialmente aceptable es factible que se inicie un proceso de elaboración de políticas públicas. Para Nelson (citado por Moreno, 2012) en esta particularidad, el hecho de que la definición de un problema sea socialmente aceptable, se refiere a la necesidad de contextualización de la misma, tratando de incluir lo que se ha denominado “temas de valencia”, (*valence issues*), o asuntos de gran carga afectiva que generan respuestas bastante unánimes.

En lo que se refiere a la comunicación política, el óptimo resultado de esta será que la misma definición del problema recorra el camino de la agenda pública y sea socializada de manera amplia como sea posible. Al igual que en las campañas electorales, esto requiere del estudio del contexto, clima de opinión en lo relativo a ese tema o las corrientes de opinión predominantes sobre dicho asunto (Nöelle-Neumann, 1978).

Tal como sucede en las campañas electorales, previo al inicio de una política pública se requiere un análisis similar al clima de opinión frente a la problemática objeto del programa. De igual forma, será necesario tener en cuenta la percepción pública de las políticas relacionadas, así como de la imagen del Gobierno respecto a dichos temas. Será necesario considerar las propuestas de la oposición relacionadas con dicho asunto y adelantarse a las críticas que pueda recibir la definición del problema propuesta, toda vez que podría argüirse que es una forma de distraer la atención y no constituye un problema necesariamente.

Es importante pronosticar posiciones negativas como estas y disponer de datos que resalten la trascendencia o premura del problema, así como la inquietud de los ciudadanos frente al mismo. Lo anterior representa para el Gobierno una ventaja al proyectar una de cercanía a los ciudadanos, estando atento a sus demandas, posibilitando a la vez la función gubernamental.

El reconocer la importancia del clima de opinión es un elemento decisivo para la comunicación de las políticas públicas, por cuanto por qué hay que buscarlo en el cambio del contexto mediático y la consiguiente transformación de la comunicación política. No obstante, esto no se traduce en que pueda ejercerse una influencia directa sobre los ciudadanos. Paradójicamente, los sujetos no varían sus posiciones frente a un tema a partir de las informaciones de los medios, los cuales, desde otra mirada, sí pueden mover la balanza sobre la representación del ambiente, comunican lo esencia sobre el clima de opinión frente a temas específicos. Así, las personas pueden apreciar, a través de los medios de comunicación, la variedad de posiciones en relación con una temática, como lo indican Nöelle-Neumann (Citados por Moreno, 2012).

Es esta probabilidad de advertir el clima de opinión de ciertos asuntos lo que facilita que la influencia de la comunicación a través de los medios se dé indirectamente, en el largo plazo. Si bien las teorías de los efectos mínimos se encargaron de hacer ver que no es sencillo transformar las tendencias políticas de las personas o que modifiquen su opción de voto. Sin embargo, es más probable que cambie de opinión con respecto a un tema.

Como lo han expresado algunos autores, contrario a lo que acontece en las campañas electorales, las estrategias asociadas a la comunicación política pueden producir cambios indirectos que operen a largo plazo, facilitando futuras acciones (Anduiza y Bosch, 2004). Es por esto que las campañas de comunicación, a medio y largo plazo, contienen, en algunas ocasiones, objetivos diversos, tales como generar un clima político que luego posibilite fenómenos como el cambio de voto; la creación de la imagen de un candidato o candidatos, y su posterior un cambio de voto; o subrayar algunos hechos respecto a otros, para que los temas sobre los que se centra la campaña (o la política pública) estén a favor.

La definición del problema está íntimamente ligada a la etapa de formulación y legitimación de posibilidades de acción que supone la toma de decisiones de las autoridades públicas. Lo anterior se explica en que la formulación del problema suministra un lenguaje común que faculta la apreciación de las mismas alternativas posibles, restringiendo las que se tomarán en consideración.

Un atributo sustancial para la toma de decisiones, profundamente relacionado con la comunicación y que no sufre modificaciones, independientemente del procedimiento utilizado, es el de la argumentación requerida para evidenciar la necesidad de que tome una alternativa concreta de acción.

Frente a este tema Majone (1997) asegura que no se trata de la comunicación de la decisión adoptada, sino de la deliberación previa, de la argumentación a favor de uno u otro curso de actuación, de la deliberación que desembocará en una decisión y que, por tanto, es parte fundamental del proceso decisorio.

En el análisis de una determinada práctica de toma de decisiones, concretamente con contenido político, es menester distinguir las siguientes particularidades: (i) las herramientas que se utilizan para formular una solución y llegar a una decisión, y (ii) los que le conceden legitimidad. Algunos autores han afirmado que la comunicación tiene su importancia en la justificación de las decisiones adoptadas. A pesar de ello, para llegar a la decisión final, la argumentación y persuasión son procesos fundamentales. Incluso, la argumentación está directamente relacionadas con la toma de decisión, puesto que la adopción de una política pública está fundamentada en la argumentación. En regímenes democráticos, las decisiones con implicaciones para la colectividad han de ser explicadas, argumentadas, de manera que se persuade al resto de actores (formaciones políticas, organizaciones ciudadanas, sectores profesionales concretos), que de seguro realizarán sus propios juicios sobre la cuestión, acordes con sus valores, que no necesariamente coincidirán con los de las instancias públicas.

Para Majone (1978; 1997) es preciso argumentar, a partir de las evidencias, con el objeto de lograr el suficiente consenso, por lo que la deliberación pública es central en la gestación de las políticas públicas. Así mismo, los procedimientos para la toma de decisiones y las estrategias para conferirles legitimidad constituyen dos dimensiones enormemente afines, por la manera de afrontar y solucionar un problema formando parte de las razones por las cuales la política propuesta resulte legítima.

Partiendo de la premisa de que la comunicación está presente en todo el proceso resolutorio, cada uno de los métodos expuestos presenta diferentes posibilidades en lo tocante a la comunicación, tanto en lo relativo a la argumentación para la elección entre diferentes posibilidades de acción, como en lo referente a la legitimación de la decisión adoptada. El análisis de costo-beneficio, propio del racionalismo, comporta connotaciones técnicas y de objetividad que influirán sobre la manera en que puede argumentarse la conveniencia de un determinado curso de actuación. Pero este instrumento es un mecanismo de toma de decisiones de muy difícil aplicación, pues no es habitual contar con toda la información necesaria.

En cualquier caso, como lo indica durante la etapa de toma de decisiones no puede dejarse a un lado la comunicación.

4.1 Definición y funciones de los medios de comunicación

Si se tiene en cuenta lo propuesto por McLuhan (1964) los medios de comunicación de masas pueden definirse como extensiones de las propias facultades sensoriales del individuo o como el sistema nervioso de la comunidad en que se encuentran. De la misma forma son una industria o una empresa, un poder importante en el espacio individual, familiar y social; mediadores políticos que canalizan y crean opinión pública (elemento decisivo en el proceso de elaboración de las políticas públicas); instrumentos de cultura y vehículos de difusión de obras culturales; mecanismos a través de los cuales los individuos perciben el mundo que los rodea.

Posteriormente, en 1948, Lasswell propuso algunas de las funciones clásicas de los medios de comunicación de masas con relación a la sociedad.

Señaló que esas funciones presentes en todas las sociedades son tres: vigilancia, correlación y transmisión de la cultura.

- **Vigilancia del medio.** Esta primera función se refiere al servicio periodístico: recoger, procesar y difundir la información. Constituye el ejercicio de una función de vigilancia que los medios realizan sobre lo que sucede en la sociedad. Según Lasswell, los medios también actúan como centinelas cuando buscan detectar

señales de peligro (desastres naturales, crímenes en las calles, crisis económicas, guerras inminentes, entre tantas otras). Así, junto a la función de vigilancia social, los medios tienen la obligación de ejercer la vigilancia doméstica proporcionando información acerca de la vida diaria. A estos dos tipos de vigilancia se debe agregar la vigilancia política, esto es, el control de los poderes públicos y gubernamentales.

- **Correlación de partes.** Además de informar acerca de los asuntos políticos, de la sociedad y de la vida doméstica, los medios también proporcionan explicaciones e interpretaciones para ayudar a los ciudadanos a comprender el significado de lo que se ha informado. La noticia escueta brinda información y resulta ser meramente descriptiva. La interpretación o correlación, en cambio, proporciona conocimiento, lo cual ayudaría al ciudadano a tomar decisiones "más racionales". Estas funciones de opinión e interpretación llegan al público a través de editoriales, columnas de opinión, debates, tertulias, programas de análisis político donde los periodistas transforman el dato específico en una opinión especializada.
- **Transmisión de la herencia cultural.** Otra función básica de los medios es la educativa. Esto es, la transmisión de la cultura de generación en generación, hacia otros grupos sociales y hacia fuera de las fronteras. Los medios de comunicación no sólo informan a la comunidad e interpretan el significado de la noticia, sino que transmiten información sobre la sociedad misma, su historia como unidad social, sus errores, sus aciertos, sus normas y valores.

La categorización de Lasswell se complementa con otras funciones:

- La identificación de los problemas sociopolíticos
- La provisión de plataformas para la defensa de causas o intereses
- La transmisión de contenidos a través de las diversas dimensiones y facciones del discurso político
- El análisis y control de la actividad de las instituciones políticas
- La provisión de información a los ciudadanos para que conozcan lo que ocurre y puedan participar activamente

De esta manera, los medios de comunicación no sólo informan a los ciudadanos o brindan enfoques explicativos que además de permitirle entender la información que les proporcionan, los convierten en actores en el sistema político. Freidenberg (2002), citando a (Muñoz Alonso y Rospir, 1999, p. 32), sostiene que, cada vez más, los medios cumplen funciones que le corresponden a las instituciones, apropiándose de temas y tareas que no son de su competencia e incluso, en algunos lugares, pueden llegar a tener más confiabilidad que los mismos políticos o las instituciones del sistema, deslegitimando el sistema político.

TABLA I: FUNCIONES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS

Información	Transmitir información es la función periodística de los medios.
Correlación	Esta función tiene como objetivo explicar, interpretar y comentar el significado de los acontecimientos y la información, apoyar a la autoridad y a las normas establecidas, crear consenso y coordinar actividades aisladas.
Diversión (Entretenimiento)	Esta función se refiere al tiempo libre. Se manifiesta a través de las películas, la música, los pasatiempos, las caricaturas, historietas, horóscopos, entre otros. Su utilidad sería la de reducir la tensión social.
Persuasión	Los medios de comunicación se usan también para formar tendencias en la opinión pública, influir sobre los votantes, modificar actitudes, moderar la conducta, derrumbar o construir mitos y vender productos. Esta función es más efectiva cuando se lleva a cabo de una manera sutil. Asimismo, esta función supone otra: la de continuidad, ya que debe fomentar el carácter comunal de los valores como así también promover la cultura dominante y reconocer subculturas.
Servir al sector económico	En las sociedades capitalistas, los medios de comunicación son empresas y su servicio más obvio es la función publicitaria. Los medios acercan entre sí a vendedores y compradores al crear espacios que atraen público y venden este espacio a los anunciantes, los que ofrecen luego sus productos al público.
Transmisión de la cultura (socialización)	La educación resulta ser una función inevitable, aunque no constituya el objetivo deliberado de los medios transmitir la cultura de una sociedad. Los individuos asimilan la información y aprenden de ella, lo cual aumenta sus conocimientos, modifica sus valores y sus experiencias. Si bien los efectos como agentes de socialización son limitados cuando compiten con otros agentes más inmediatos y personalizados (como la familia), su contribución como agentes de difusión de información política habría elevado el nivel de conocimiento político de los individuos.

Ilustración 11 - Funciones de los medios de comunicación de masas

Tomado de Freinderberg (2004)

4.2 Los efectos de los medios de comunicación de masas

Hacia comienzos del siglo XX, se dio inicio a los estudios sobre los efectos de los medios de comunicación de masas. Por medios de estos análisis se ha intentado observar cómo los medios de comunicación influyen aspectos como las percepciones de los ciudadanos, los procesos de formación de la opinión pública, la socialización política y los cambios de actitudes. Así, los medios son analizados como variable independiente. Son tres los principales paradigmas que se han propuesto, cada uno de los cuales ha planteado un particular punto de vista de los efectos que los medios de comunicación producen sobre las percepciones de las personas.

4.2.1 Las teorías del impacto directo o modelo hipodérmico

Durante la década de los años 30, hizo carrera el concepto de que los medios de comunicación de masas tenían grandes efectos sobre las actitudes y los comportamientos políticos de los individuos. Algunos consideraban que eran altamente poderosos, haciendo que cualquier mensaje presentado adecuadamente producía efectos instantáneos y masivos sobre la audiencia.

Este modelo tuvo soporte en un postulado acerca del funcionamiento psicológico analizado por Pavlov (1890) y posteriormente por Skinner (1938): el receptor de la comunicación es comprendido como un ser pasivo que sólo responde a los estímulos de manera mecánica, prevaleciendo el modelo conductista de “un estímulo externo – una respuesta” [E-R]. De esta manera, se proponía que los medios ejercían un poder absoluto y se postulaba que tenían la capacidad de manipular por completo a una audiencia de carácter pasivo.

Con la Primera Guerra Mundial, varios psicólogos se interesaron por el desarrollo e implementación de métodos de persuasión que posteriormente serían aplicados en el análisis y desarrollo de la propaganda política.

Los gobiernos de ese momento se interesaron mucho en los estudios de opinión pública, permitiendo así el desarrollo de modelos como de la “teoría de la bala mágica” o “teoría de la aguja hipodérmica” (Lasswell, 1948), haciendo referencia a una facilidad presunta de persuadir a la audiencia cuando la es efectiva. De esta forma se buscaba mostrar de manera gráfica el efecto directo y rápido que producirían los mensajes proyectados a la audiencia, insinuando, por un lado, que un mensaje presentado acertadamente por los medios podía ser persuasivo en el momento y ser masivo en receptores, asumidos como totalmente sensibles a la influencia; y, por otro, que la comunicación de masas tiene efectos directos sobre las actitudes y sobre el comportamiento de los individuos.

Es claro que el modelo propuesto por Lasswell marcó el comienzo de las reflexiones acerca de las comunicaciones de masas, siendo clave para la comprensión de la relación entre medios y ciudadanos; pese a la preponderancia que le dio el modelo a los fenómenos de las comunicaciones de masas a raíz de su novedad como objeto de estudio y en conexión directa con las experiencias surgidas con la Primera Guerra Mundial, relegando otras facetas del mismo problema, como la no distinción los diferentes elementos presentes en los procesos comunicacionales.

4.2.2 La teoría de la influencia selectiva, o la tesis de los efectos limitados de la comunicación

Posteriormente, casi hasta finales de la década de los años 60, surgieron avances cruciales en algunos estudios empíricos de la investigación que trajeron del pasado los postulados conductistas de la etapa anterior, refutando sus principios teóricos, al punto de negar los efectos propuestos del modelo hipodérmico. Los nuevos planteamientos tenían como eje central el principio de actitud como una de las principales fuerzas motrices de los

comportamientos, destacando las diferencias individuales adquiridas por medio al aprendizaje.

Durante y después de la Segunda Guerra Mundial, los trabajos sobre este tema se centraron en investigar cómo las comunicaciones, presentadas bajo la forma de adecuados mensajes persuasivos podrían llevar a la modificación de las actitudes, pasando del esquema lineal de tipo Emisor-Receptor a otro en el cual se evidencian particularidades intervinientes adicionales. Es así como, se comienza a identificar que la información no alcanza a individuos psicosocialmente aislados, sino a personas que forman partes de grupos y comunidades más amplias y que son, a su vez, potencialmente emisoras o receptoras de influencia social y política Freidenberg (2002). Igualmente, otras propiedades como la exposición, el medio, el contenido y las predisposiciones empiezan a ser concebidas como mediadoras entre emisores y receptores.

Investigaciones entre las que se destacan las de Lazarsfeld et al. (1944), Berelson (1949), dieron paso a Kappler (1974) para proponer la tesis de los “efectos mínimos de la comunicación o de los efectos limitados”. Esta propuesta indica que los medios tendrían una pobre o casi nula incidencia sobre los comportamientos políticos y la opinión pública; y que, en el mejor de los casos, se limitarían a reforzar las actitudes y posiciones políticas previas de cada individuo en el corto plazo Freidenberg (2002).

Tomando como base, el descubrimiento de la selectividad de las funciones cognitivas, este planteamiento supone que las personas se exponen o atienden a aquella información que se les presenta como más consistente con sus creencias anteriores. A partir de esto se planteó la idea de que existen cuatro principios básicos que regularían la opinión pública con relación a los medios: la atención selectiva, la percepción selectiva, la memoria selectiva y la acción selectiva.

Freidenberg (2002) agrega:

La exposición selectiva puede definirse como la tendencia de la audiencia a exponerse a la información más afín a las actitudes que sostiene y a evitar los mensajes que le resulten contrarios a ellas; la percepción selectiva se encuentra emparentada con todos aquellos procesos que inciden en la transformación y modelamiento del significado del mensaje que se ha recibido de un modo acorde con las actitudes y valores de quien lo recibe y, finalmente, la memoria selectiva alude a la tendencia a memorizar aquellos aspectos de los mensajes que resultan coherentes con las propias opiniones y actitudes.

Tomando como punto de partida el descubrimiento que habían realizado los psicólogos respecto a que los procesos cognitivos humanos se caracterizan por ser limitados y selectivos, diversos académicos encontraron apoyatura teórica para

formular la postulación de que los efectos o consecuencias de la comunicación de masas son casi inexistentes.

Posterior evidencia sugirió que, si bien los procesos selectivos operan en el corto plazo, en el largo plazo, los puntos de vista defendidos por los medios no serían tan inofensivos y podrían dar lugar a otros efectos, ejerciendo considerable influencia sobre las opiniones que los individuos manifiestan respecto de las cuestiones de la esfera social. Desde esta perspectiva lo que se afirma es que los medios tienden a reforzar las actitudes ya existentes. En este sentido, los argumentos de la Teoría de la Disonancia Cognitiva (Festinger, 1957) apoyan esos argumentos, ya que se propone que cuando un individuo se enfrenta con mensajes tendientes a la producción de disonancia o desequilibrio, puede utilizar la estrategia de rechazar la información productora de disonancia o reinterpretarla selectivamente en un sentido consonante con sus creencias, a los fines de evitar el desequilibrio y la tensión y restablecer la consonancia entre sus cogniciones. (p. 6)

4.2.3 Las teorías de las funciones de agenda setting, priming y framing

El tercer momento, como se verá más ampliamente en un capítulo posterior, pese a que surgió a comienzos de los años 70, mantiene su vigencia y destaca las potentes influencias de los medios de comunicación de masas, pero de manera diferente. Este movimiento propone que los medios de comunicación son capaces de generar efectos sutiles y que podrían ejercer una influencia decisiva, sobre todo en cuestiones políticas y estrechamente vinculadas con las campañas electorales, haciendo énfasis en la posibilidad de que existan ciertas influencias más complejas que modifiquen las formas de pensar y concebir el mundo sociopolítico que elaboran los individuos, sin que ellos se percaten de dicha incidencia.

Surgen entonces tres conceptos fundamentales:

- El establecimiento de la agenda (*agenda setting*): potencialidad de los medios de dirigir la atención de la opinión pública hacia ciertos temas particulares que ellos presentan como los más sobresalientes en un momento determinado.
- El efecto “priming”: los medios consiguen activar ciertas ideas y tendencias que luego fomenten un determinado comportamiento político.
- El efecto “framing” o de encuadre: Se refiere a la necesidad que tienen los individuos de encontrar esquemas de interpretación que le permitan ubicar, percibir, identificar y clasificar la información que van recibiendo del entorno.

Estos planteamientos le brindan un papel central a los medios en cuanto a la definición de los problemas políticos por parte de la opinión pública, a partir de su poder para definir los temas acerca de los cuales una sociedad “debe” pensar y debatir, atrayendo la atención

sobre ciertas cuestiones, en tanto que otras son relegadas, ocultadas o distorsionadas; y brindando los estándares y parámetros a partir de los cuales los distintos acontecimientos “deben” ser comprendidos, explicados y analizados. La comunicación es entonces un parte fundamental en la relación de las decisiones individuales con la actividad política. Las conexiones que los individuos sean capaces de establecer entre sus problemas o experiencias políticas personales con un contexto político más general dependen de numerosas variables de entre las cuales los medios de comunicación parecen jugar un papel decisivo.

4.3 Los medios de comunicación como actores sociales y políticos

Desde hace un tiempo, tal como lo indican los estudios y propuestas de Castells (2009) el poder de los medios de comunicación ha venido en notable ascenso, convirtiéndose en formadores de opinión, movilizadores y puntos de encuentro de sociedades desintegradas. Dentro de los elementos que han allanado el camino para esta situación están: i) el proceso de revolución tecnológica y globalización de las telecomunicaciones, ii) la crisis y decadencia de las narraciones colectivas que la permitían a los sujetos una identidad estable, y iii) el entorno de la aguda crisis de legitimidad de las organizaciones políticas tradicionales, principalmente del Congreso, los partidos políticos y los sindicatos, junto con el progresivo descrédito de la propia palabra política en boca los políticos.

Teniendo como marco y a partir de su capacidad de exponer legítimamente su visión del mundo, los medios de comunicación masivos fungen ahora como los “educadores políticos”, cumpliendo una función esencial en la comunicación y formación o reforzamiento social del sentido que atribuimos a lo que nos sucede (Fair, 2011). Es en este contexto donde termina siendo clave el análisis de los discursos emitidos por los medios, tanto para comprender un estado de cosas en un momento determinado, como para analizar el modo en que se construye el consenso y la opinión pública.

4.3.1 Los medios de comunicación como actores políticos

Los ciudadanos deben disponer de información plural e independiente acerca de las diferentes alternativas existentes para definir y formular sus preferencias en el marco de cualquier sistema poliárquico. Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental como transmisores de información, creadores de opinión y agentes de socialización, esto es, instrumentos de difusión y transmisión de los valores políticos. Especialmente durante las campañas electorales, los partidos y candidatos transmiten de forma directa e indirecta información sobre sus proyectos políticos. Cuando lo hacen de manera directa utilizan vías como internet, cartas, mítines, entrevistas, contacto personal, pero cuando lo hacen de manera indirecta emplean la prensa, la radio, la televisión. Los medios de comunicación también tienen un papel importante como agentes de

movilización. Ellos dan visibilidad a los actos participativos, especialmente si estos son de protesta, lo que ayuda a su eficacia, y son instrumentos que contribuyen a que los líderes políticos movilicen a diversos sectores en su favor e incluso con su mera cobertura periodística puede contribuir a esa movilización. Los medios de comunicación son actores políticos que expresan o articulan intereses de diversos sectores económicos y sociales ligados a los mismos.

4.3.2 Los medios de comunicación como mecanismos de control político

Los medios ejercen control político sobre lo que ocurre en las instituciones y en la vida política. Tienen un papel clave como agentes de denuncia y control de las acciones de gobierno, sobre las actuaciones de la oposición o, a nivel más personal, sobre la vida misma de los políticos. Los medios pueden convertirse en grupos de presión sobre cuestiones puntuales, cambiar el desarrollo de unos hechos e incluso hacer que una política no se lleve a cabo o que un gobierno tenga que renunciar.

4.3.3 Los medios de comunicación de masas como productores culturales

Los medios de comunicación de masas también son productores culturales que informan, entretienen, educan e, incluso, manipulan la orientación de la opinión de la población. Pueden ser expresión de una cultura o de muchas expresiones culturales diferenciadas entre sí. Ayudan a difundir un conjunto de símbolos, íconos e imágenes respecto de la vida social y de la comprensión de su historia y su desarrollo.

4.3.4 Medios de comunicación de masas como política pública (la política mediática de las instituciones)

Los medios de comunicación de masas cuando son de propiedad pública también pueden ser entendidos como instituciones políticas que se encargan de desarrollar un servicio público en beneficio de toda la población. La posición idealista asume que cuando un medio es público en una democracia competitiva, no responde a las necesidades del gobierno de turno, sino que se convierte en el transmisor de una serie de valores democráticos y constitucionales del conjunto del Estado. A pesar de los deseos de independencia que se puedan exigir, los contenidos de un medio de comunicación público forman parte de una política pública gubernamental, con lo cual los medios están sujetos a los criterios del partido, grupo político o líder que está en el poder. Por ello es fundamental garantizar la independencia política y económica, garantizar el acceso de la ciudadanía y el desarrollo de contenidos de calidad a estas instituciones.

De esta manera, retomando los factores que han fortalecido el influyente quehacer de los medios de comunicación en la sociedad, García Delgado (2003) insiste en la pérdida de la tarea socializadora de los partidos políticos tradicionales particularidad del Estado social de posguerra. Es así como los medios oligopólicos consiguen determinar y concentrar la opinión, la agenda y el propio sentido común de los ciudadanos, desde de la superioridad indiscutible que toma la imagen y la lógica del espectáculo. De esta misma forma, los partidos dejan de tener el monopolio de la información sobre "el estado del mundo" en beneficio de los mass media, obteniendo como resultado una confusión de su acostumbrado rol política como elementos de socialización y conformación del sentido de pertenencia identitaria de los sujetos (García Delgado, 2003, p. 80-81).

El proceso de "mediatización" hace que predomine la lógica de la comunicación comercial; por tanto, en medio de la transformación de las economías nacionales y la decadencia de los colectivos tradicionales, el campo programático del discurso político se ve asediado por la lógica unidimensional de los medios masivos en favor del target y el marketing. En estas circunstancias, como lo indica Verón (citado por Fair, 2011) los medios masivos como la televisión, deterioran la habitual dimensión polémica del discurso político, permitiendo el surgimiento de un nuevo tipo de receptor múltiple que es blanco de una estrategia puramente comercial de identificación de corto plazo. La consecuencia de este proceso de "mediatización" de lo político es una crisis de legitimidad de la política y de la especificad del propio discurso político.

Otras posiciones como las de Manin (citado por Fair, 2011), más que una crisis, lo que hoy por hoy observamos es una "metamorfosis" de la representación, lo que se observa en el traspaso desde una "democracia de partidos" a una "democracia de lo público". Esta transformación se evidencia en el deterioro de la importancia que corrientemente tenían los programas partidarios y el discurso político basado en el debate y la deliberación parlamentaria, y la relevancia que adquieren en su reemplazo los líderes personalistas, cuya mayor fuerza de atracción es el carisma, la construcción de una imagen fugaz y simplificada y su íntima relación con los medios de comunicación de masas, en particular con la televisión.

Para intentar comprender la influencia social de los medios de comunicación es necesario considerar, en un primer momento, su capacidad privilegiada para requerir a amplios sectores sociales, seleccionando y delimitando los temas prioritarios a debatir por la llamada opinión pública y, en especial, formando y conformando opiniones políticas en la ciudadanía, o bien reforzando y tamizando representaciones sociales previamente existentes. De hecho, entre los géneros mediáticos es el de mayor impacto sobre la representación de la diversidad y las relaciones interculturales (Fair, 2011). Debe tenerse en cuenta que "nuestro discurso adquiere poder en el momento en que es escuchado, y dicho poder se amplía dependiendo de la posición desde la que se transmite y del radio de influencia tenga" (Fair, 2011).

Los medios de comunicación masivos ejercen una función política crucial en la formación y/o reforzamiento de las ideas y representaciones colectivas de lo que denominamos la realidad social, lejos de ser situados como un supuesto cuarto poder -sin que por ello deba regresarse a la idea de unidireccionalidad, como en la teoría de la "aguja hipodérmica" de los años 50.

Como lo menciona Fair (2011), en el contexto más general de crisis de representación de las identidades colectivas, el notable grado de masividad e influencia que adquiere para constituir y/o reforzar creencias sociales, hacen de la televisión el medio político por excelencia. El alcance que adquiere este medio, en medio de una progresiva desestructuración de los vínculos sociales, le permite ejercer una función política de primer orden, en tanto le posibilita interpelar y aglutinar de forma directa a las fragmentadas sociedades desde la pantalla misma del televisor. Pero, además, el proceso de crisis de los grandes relatos y creciente mediatización social, acrecienta su función política de construcción de un nuevo sentido común. En ese contexto, los medios masivos se constituyen en "regímenes de producción de verdad", que construyen y refuerzan, con sus dispositivos discursivos, ciertas narrativas hegemónicas de lo social, como afirman Da Porta y Simón (citados por Fair, 2011). El todo caso, el nivel de predominio social de los medios masivos alcanza a otros medios importantes como la gráfica. Así, se ha destacado que la prensa escrita posibilita una suerte de mayor control por parte del lector, que puede imprimir su tiempo de comprensión a la lectura.

El estrecho margen de intervención de los grupos sociales en la propia dinámica social, política, económica del Estado, reduce de manera importante su posibilidad de influencia. Uno de los elementos más utilizados por los grupos de presión es acudir al sistema mediático para transmitir a la sociedad sus demandas y solicitudes. Así, a partir de su particular configuración en la estructuración simbólica, cognitiva, informativa, los medios de comunicación se han convertido en receptores de todo tipo de actividades asociativas.

4.4 Medios de comunicación y la toma de decisiones⁶

Si se asume el concepto de política como la movilización de voluntades ajenas, este proceso de movilización requiere dos elementos básicos: comunicación y seguimiento. El mayor pluralismo de emisores y el crecimiento del volumen de receptores (ciudadanos) conducen a dar más importancia a los canales más generales e inespecíficos.

La Escuela de Chicago, en los años veinte y treinta, en el marco que se denominó "revolución behaviorista", se dedicó a estudiar la importancia de la psicología, en su versión conductista, en la participación política. El movimiento behaviorista "comenzó a explorar

⁶ Aparte basado en el texto de Colomé, G (1994) Política y comunicación: una aproximación teórica. Barcelona

seriamente el comportamiento concreto que integra las actividades consideradas en sentido amplio como estructuras legales y como grupos no institucionalizados. Tomó en consideración al individuo, sus actitudes, motivaciones, valores y cogniciones” (Easton, 1974).

A su vez, Eulau (1961) consideró el comportamiento político en función de "aquellos componentes de la percepción, la motivación y la actitud que elaboran las identificaciones políticas del hombre, sus exigencias, sus esperanzas y todos sus sistemas de creencias políticas, entidades y objetivos". No son las estructuras, ni las instituciones, sino los procesos, los que se convierten en las pautas de la investigación política. La reflexión del estudio de las instituciones y sus estructuras cambió hacia el examen del comportamiento del individuo como persona y en grupo.

Tal como resalta Colomé (1994), la revolución behaviorista que tuvo su aparición a partir de los años cuarenta y cincuenta, y que determinó la evolución entre una fase pre científica de la disciplina y la fase propiamente científica, se preparaba tiempo atrás. Wallis (1908) tomó en consideración las motivaciones políticas como espacio novedoso e importante, no institucional, para entender la vida política. La entrada de las metodologías cuantitativas fue desarrollada por Rice y Gosnell (citados por Colomé, 1994), y muchas proposiciones habían sido planteadas por Bentley, Merriam y Lasswell durante esta etapa. Lippmann (1922) indicó la importancia de las opiniones estereotipadas para la conformación del comportamiento individual. Lasswell (1930) introdujo el psicoanálisis como método para estudiar las motivaciones latentes en la actividad individual.

Uno de los espacios de investigación se concentrará en la comunicación política, asumida esta como la relación entre la comunicación y sus efectos sobre la política. Este enfoque fue iniciado por Merriam y Gosnell (1924) y su análisis sobre la opinión pública, las campañas electorales, la propaganda política.

Este tipo de comunicación es definido por Panebianco (1982) como "el tipo particular de mensajes -y de informaciones - que circulan dentro del sistema político y que son indispensables para su funcionamiento, ya que condicionan toda su actividad, desde la formación de las demandas hasta los procesos de conversión, y las respuestas del mismo sistema".

Desde allí es posible referirse al concepto de sistema de Parsons que lo define como la organización de los intereses, actividades y vinculaciones humanas que vincula el sistema de acción humana con la cultura y el individuo, considerado a la vez como personalidad y como organismo. Así mismo, desde esta postura es posible hacer mención del concepto de sistema político de Easton y de Deutsch.

Por su parte, Habermas critica de la Teoría de los Sistemas, a través de la polémica que mantuvo con Luhmann, la reducción del concepto de sociedad a la dimensión sistémica.

Para el primero, la repolitización del marco institucional en las sociedades capitalistas avanzadas toma el lugar de la política de una orientación hacia la solución de problemas morales, que sólo son susceptibles de tratamiento mediante la racionalidad comunicativa o simbólica. Un control verdaderamente democrático de ese poder, a través de una opinión pública que discuta sus decisiones desde un punto de vista moral, se hace imposible, si las tareas del poder político se convierten en tareas técnicas; por lo tanto, la solución de tareas técnicas no puede ser objeto de discusión pública. Así, el poder político se inclina a crear y mantener una despolitización de la opinión pública, una despolitización de las masas. En ese sentido, el marco institucional de la sociedad sigue estando asentado en la dimensión comunicativa y regido por normas morales.

Moragas (1979), considera que “la comunicación política está compuesta por distintas facetas y niveles:

- Sistemas de comunicación como instrumentos, no propagandísticos, sino organizativos de la actividad política y administrativa.
- Utilización política de la industria cultural, es decir, uso y fines políticos de la cultura de masas.
- Comunicación masiva y su papel en orden a mantener una conducta adecuada al 'statu quo' político y económico.
- Recursos comunicativos como sistema de oposición al poder establecido (contrainformación, comunicación de resistencia, comunicación alternativa).
- Procesos concretos de persuasión política (referéndums, elecciones, campañas de sensibilización, etc.)”.

El primero en delimitar el campo de estudio fue Lasswell, en 1948, al proponer el paradigma “quién dice qué, a través de qué canal, a quién y con qué efecto”, el cual tendría relación directa con el formulado en 1936 para la ciencia política: “quién obtiene qué, cuándo y cómo”.

Uno de los principales impulsos de la cibernética está unido al concepto de información de Shannon e Weaver (1948), en el cual exponía una teoría que explicaba de manera cuantitativa una medida de la cantidad de información transmitida por los mensajes. Este autor indicaba cómo determinar la capacidad de un canal de comunicación. Este concepto de comunicación y de información dio un impulso importante a la llamada Teoría de la información, cuya génesis se remonta a los trabajos de Hartley (1928).

Hartley demostró que para transmitir una determinada cantidad de información un canal de comunicación debe someterse a un intercambio entre su duración y el ancho de banda o límite de frecuencia. Con un límite de frecuencia más estrecho para transmitir una cantidad de información dada, el canal de comunicación debe de estar disponible durante un periodo más largo.

La información se identificó con una selección arbitraria de símbolos procedentes de un conjunto de símbolos definidos. La medida de la información fue definida para la comunicación. La idea esencial es que la información se mide en términos de lo que podría haberse comunicado de acuerdo con un conjunto definido de circunstancias, en lugar de términos de lo que realmente se comunica en un momento determinado.

Los aportes de Weaver y Shannon fueron, sin duda, las que determinaron la importancia de esta disciplina, ya que formularon de la manera más completa la teoría. La introducción del concepto de código por Shannon fue básica porque permitía determinar la eficacia de un código. Indicaba, asimismo, la manera de combatir los efectos destructivos del "ruido" semántico, que es la perturbación que se introduce naturalmente entre la fuente y el transmisor, mediante la introducción de la redundancia en los esquemas de codificación.

La teoría matemática de la comunicación de Shannon no sólo explicaba los conceptos clave, sino que demostraba de manera sorprendente relaciones matemáticas entre "ruido", redundancia, capacidad de canal y transmisión de mensajes sin error. Ello quedaba formulado en el ya famoso esquema de Shannon:

- Una fuente de información produce un mensaje o una secuencia de mensajes que van a comunicar al terminal receptor.
- Un transmisor que actúa de alguna forma sobre el mensaje para producir una señal susceptible de ser transmitida por el canal.
- El canal es simplemente el medio usado para transmitir la señal desde el transmisor al receptor.
- El receptor efectúa generalmente la operación inversa a la realizada por el transmisor, descodificando la señal para reconstruir el mensaje.

La calidad de los medios de comunicación, el tipo de mensajes transmitidos y la frecuencia de los mismos son determinantes para la formación de las actitudes de la opinión pública. Para McLuhan (1962) lo importante no es el contenido del mensaje sino la manera en que éste es transmitido. En un sentido más amplio, significa que el modo de transmisión de una cultura influye sobre esta cultura y la caracteriza. En otras palabras, implica que los medios de comunicación lejos de ser perfectamente neutrales, determinan las formas de pensar, de actuar y de sentir de la sociedad.

La escuela funcionalista, si bien renovó muy poco el estudio de las funciones de conversión política, bastante analizada por el análisis sistémico, aportó, sin embargo, una notable contribución al estudio de las funciones de mantenimiento y de adaptación del sistema político, sobre todo como factor básico de legitimación. Para mantenerse un sistema social debe formar a su personal y suministrar los papeles sociales que lo componen. Debe inculcar los valores, las actitudes y las orientaciones que les permitirán "jugar" su papel político.

Bogart (1956) había subrayado la creciente uniformización de las sociedades industrializadas: la expansión de la televisión, de las sociedades industriales y de una cultura "media" le parecían conjugar sus esfuerzos para hacer desaparecer las culturas "particulares".

La comunicación es una creadora de un espacio político, a la vez que la política se convierte en productora de símbolos y signos legitimadores. La cultura cívica (Almond-Verba, 1963) da más competencia política a los individuos. En este sentido, la cultura política es la pauta generadora de la posibilidad de comprensión del cúmulo de símbolos y signos políticos producidos. La cultura política permite entender estos símbolos, hablar en el lenguaje específico y poder intervenir en la creación, producción y difusión de signos. El nivel educativo permite una mayor capacidad de comprensión del lenguaje comunicativo de la política y captar los estímulos provenientes de la red de comunicación política.

Para Bon (1985):

La acción política parece tener por objeto la producción de lenguajes y de símbolos: textos jurídicos, circulares ministeriales, órdenes, discursos, programas y ceremonias. Los símbolos a los cuales recurre la vida política pueden ser muy variados: las imágenes, la música, los objetos, el uniforme, la arquitectura... Todos los productos de la actividad humana pueden ser tomados y valorados para la acción política.

Otros niveles de la simbología política pueden referirse a los signos que determinan por sí solos la identificación del nombre de la organización, de su ideología y de dónde se sitúa en el espectro político; por ejemplo, escudos, banderas, colores, himnos...

La política es productora de símbolos y de lenguas básicamente legitimadores. Sin olvidar que el papel esencial y fundamental que caracteriza a la política es su papel coercitivo, lo represente o no simbólicamente.

En los regímenes democráticos, la comunicación tiende a ser continua entre la elite y la opinión pública. Los mensajes parten de la elite a las masas con el objeto de solicitar el apoyo y por ende la legitimación, como de las masas a la elite, aunque con mayor dificultad. En los regímenes autoritarios, el flujo de comunicación es continuo entre las elites y los círculos gobernantes. Y es igualmente continuo entre la elite y la masa de ciudadanos, en tanto que son escasos los canales que transmiten los mensajes en dirección opuesta. En los regímenes totalitarios, la característica principal consiste en la compacta cantidad de comunicación que fluye desde la elite hasta la masa (Fagen, 1966).

Todos los aparatos humanos y tecnológicos controlados por los líderes se emplean para obtener el máximo de apoyo popular y la máxima eficiencia. El esfuerzo es continuo, coherente y eficaz. Naturalmente hay otros flujos importantes: verticalmente (desde la base hasta el vértice) bajo la forma de informaciones y

críticas moderadas y, horizontalmente, entre la elite y los centros de decisión en la forma típica de todos los sistemas burocráticos complejos. Pero el flujo dominante es el descendente. (Panebianco, 1982)

Lazarsfeld-Merton (1948) y Mapper (1948) sugieren que el monopolio de la propaganda que practican los gobiernos totalitarios y esa especie de monopolio inconsciente con el que en las democracias se favorece a ciertos valores culturales constituyen en sí mismos procedimientos persuasivos muy eficaces. El monopolio de la propaganda refuerza continuamente las actitudes que protege, a la vez que dificulta el nacimiento y difusión de las ideas contrarias.

En este sentido se afirma que “los medios de comunicación modernos han venido a añadir a las antiguas complejidades al menos una doble y nueva problemática: todo utilizador de los medios de comunicación es en nuestros días un emisor privilegiado, y todo mensaje difundido por los medios de comunicación tiene -se quiera o no - un efecto de propaganda. El riesgo de realizar, aunque sea de manera involuntaria, la manipulación o la persuasión oculta es inherente a toda utilización contemporánea de la comunicación mediatizada (no respondiendo, por lo tanto, a la “reciprocidad simultánea” del diálogo interpersonal)” (Pasquali, 1985).

Refiriéndose al Estado, Pasquali añade que "es el Estado quién padece más esta situación, ya que se le exige, y con toda justicia, un paradigma de objetividad, de la misma manera que se le niega el derecho de convertir al público en una masa controlada. A pesar de estas trabas, más fuertes que las que pesan sobre las industrias culturales, el Estado moderno no puede sustraerse de sus responsabilidades como comunicador. Por lo tanto, sin un Estado que pueda garantizar verdaderos servicios públicos para la difusión de las diferentes opiniones, pero también sin un Estado que informe de manera objetiva y permanente, sobre todo en la toma de decisiones, no podría existir una verdadera opinión pública, y, por lo tanto, una verdadera democracia".

Se deduce de lo anterior entonces que elementos como los medios de comunicación juegan un papel decisivo en las relaciones que los individuos establecen entre sus problemas o experiencias políticas personales y un contexto político más general. A la vez, inciden en la formación de la opinión pública y llegan a fungir diversos papeles como actores sociales, políticos, culturales y agentes de movilización, instrumentos de control político o incidir en la toma de diversas decisiones, entre ellas las políticas.

En suma, la teoría democrática asigna una función esencial a los medios de comunicación, incluso dentro del proceso de definición, implementación y evaluación de políticas públicas.

Análisis de caso

Como se indicó previamente en la estrategia metodológica, la presente investigación utilizó el análisis de caso descriptivo como método herramienta para el estudio de los principales aspectos de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria) y técnica para la recolección de información que aporte a la comprobación o rechazo de la hipótesis propuesta. Así mismo, dicho análisis de caso se tuvo en cuenta los postulados del método de investigación cualitativa, lo cual permitió concentrarse en el análisis del discurso: palabras, significados y el entorno la política pública analizada.

A partir de ello, se establecieron cinco aspectos fundamentales para llevar a cabo este análisis.

En el primero de ellos, se retomaron algunos de los conceptos de la política económica, haciendo énfasis en las características principales de la política fiscal, los ingresos estatales y los impuestos.

Posteriormente, se hizo una revisión de la evolución del sistema tributario en Colombia, desde finales del siglo XIX hasta el 2012, cuando se expide la Ley 1607 de 2012, la cual tendrá, por obvias razones, una mirada especial y un subcapítulo específico.

En el tercer momento, ilustraron algunas de las generalidades de la Ley 1607 de 2012.

En cuarto lugar, se ahondó en la forma en que son utilizados los medios de comunicación durante el proceso definición y divulgación de la Ley 1607 de 2012.

Finalmente, se abordaron los efectos de la ley y los medios de comunicación; es decir, se buscará identificar si los medios de comunicación facilitaron la consecución del objetivo propuesto por el Gobierno Nacional a la hora de proponer la reforma tributaria de 2012.5.1 Política fiscal y reformas tributarias, como políticas públicas⁷

⁷ Basado en: Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). Política fiscal y Departamento de comunicación institucional. El papel del gobierno y la política fiscal. Banco de la República. (2006).

Con el fin de conducir sus economías, cada gobierno formula una política económica a manera de estrategia, la cual emplea ciertas herramientas para obtener unos fines o resultados económicos específicos.

Estas herramientas se relacionan con las políticas fiscal, monetaria, cambiaria, de precios, de sector externo, etc. La política monetaria, por ejemplo, a través de las decisiones sobre la emisión de dinero, puede generar efectos sobre la inflación o las tasas de interés; la política fiscal, a través de las determinaciones de gasto público e impuestos, puede tener efectos sobre la actividad productiva de las empresas y, en últimas, sobre el crecimiento económico. La política comercial, o de comercio exterior, tiene efectos sobre los ingresos del Estado y, de esta forma, sobre el gasto que éste mismo hace, etc.

De esta manera, hacen parte de la política fiscal de un país las medidas implementadas por el Gobierno tendientes a encauzar la economía hacia ciertas metas. Las herramientas fundamentales con que cuenta el Gobierno para ello son el manejo del volumen y destino del gasto público. Para el Banco de la República (2015), la política fiscal también incluye las formas de financiar los gastos de Gobierno.

Para estos últimos, el gobierno debe, de un lado, disponer de un importante volumen de ingresos y, por otro, definir cuál es la mejor manera de gastar esos recursos de acuerdo con los intereses de la sociedad. La mayor parte de los ingresos que recibe el gobierno se derivan de los impuestos que cobra a los hogares y a las empresas. La decisión de cómo gastar esos ingresos se lleva a cabo en una instancia política que busca que en ese proceso se vean representados los intereses de los distintos sectores que conforman la sociedad, y aquella se consigna en el presupuesto del gobierno.

Se denomina entonces política fiscal a las decisiones que toma el gobierno en cuanto a sus ingresos y su gasto con el fin de incidir sobre el desempeño de la economía.

Por ejemplo, si la economía está entrando en una fase recesiva, el Gobierno puede disminuir los impuestos y aumentar el gasto, con el fin de expandir la demanda agregada y superar la recesión. Si existe un nivel de desempleo muy alto, puede procurar crear nuevos empleos y otorgar subsidios temporales a los desocupados; si existe una alta tasa de inflación, intentará reducir el gasto para contrarrestar posibles presiones de demanda y moderar las alzas de precios.

Recuperados de:

http://admin.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/politica_fiscal y

<http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-pol-tica-fiscal>.

Consultado el 20 de junio de 2016

Los objetivos de la política son: moderar los ciclos económicos, procurar elevar el nivel de ingreso nacional, redistribuir el ingreso, proveer bienes públicos, aumentar el empleo, etc. No obstante, en ciertas situaciones, conseguir un objetivo de la política fiscal estará condicionado, en último término, por los objetivos generales de la política económica que persiga el Gobierno en un momento determinado.

5.1 Los impuestos como fuente de financiación

En las últimas décadas ha habido una tendencia en el mundo a que el gobierno se retire de las actividades industriales y se concentre en la provisión de ciertos servicios; esta tendencia ha significado que en muchos países los ingresos del gobierno cada vez dependen menos de la producción de bienes y servicios, y se apoyen más en los recaudos por impuestos; así, en la mayoría de las economías la principal fuente de ingresos que recibe el gobierno son los impuestos.

Los impuestos o tributos son los gravámenes que el gobierno les cobra a las personas, los hogares y las empresas; además, existen distintos tipos de impuestos que pueden dividirse en tres categorías:

- Impuestos al ingreso de las personas y de las empresas, es decir, sobre los salarios y las utilidades;
- Impuestos al gasto, los cuales incluyen el impuesto al valor agregado y los aranceles;
- Impuestos a la propiedad, que son los que se cobran sobre la finca raíz, como vivienda, edificios de oficinas, locales comerciales y terrenos agrícolas, así como sobre las herencias.

Otra clasificación para los impuestos también pueden ser: directos o indirectos. Los impuestos directos son los que gravan directamente a los individuos y a las empresas, como es el caso de los impuestos al ingreso y a la propiedad. Los impuestos indirectos son los que gravan a los bienes y los servicios, como en el caso del impuesto al valor agregado (IVA) y los aranceles; se dice que son impuestos indirectos pues, aunque al final los terminen pagando los hogares o las empresas, lo hacen de manera indirecta al pagar por los bienes y los servicios gravados.

Como se señaló previamente, los impuestos constituyen lo que se conoce como ingresos tributarios del gobierno; además, las utilidades de las empresas del Estado que venden bienes y servicios corresponden a los ingresos no tributarios del gobierno. En la medida en que los países son más desarrollados, sus ingresos fiscales se apoyan más en ingresos tributarios y menos en no tributarios.

Adicionalmente, la estructura tributaria de los países en desarrollo se apoya principalmente en impuestos indirectos debido, en buena medida, a que son más fáciles de recaudar que

los impuestos directos, porque corresponden a una tasa que se cobra, por ejemplo, sobre el valor de una venta, y por tanto no hay lugar a confusión sobre el valor a pagar; en contraste, los impuestos indirectos, por lo general, dependen del cálculo de los ingresos o de la riqueza, y por tanto su cobro es más complejo.

Aunque resulte paradójico, este tipo de estructura tributaria apoyada principalmente en los impuestos indirectos tiende a poner una mayor carga sobre la población más pobre; en efecto, en la medida en que los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado, son una tarifa que se cobra por igual a todas las personas, el pago que hacen los más pobres de esa tarifa es una proporción mayor de su ingreso que la que gastan los más ricos en el impuesto. En contraste, los países desarrollados se apoyan más en el cobro de impuestos directos e, incluso, en algunos casos, los impuestos indirectos son recaudados por los gobiernos locales y de acuerdo con la capacidad de pago de las regiones.

5.1.1 Los gastos del gobierno: algo más que simples decisiones

El gobierno gasta los ingresos que recibe en sus actividades de consumo e inversión; no obstante, por la naturaleza del gobierno, la decisión de cuántos recursos se debe destinar a cada uno de estos rubros no es tan fácil como la que toman al respecto las empresas o los hogares. Esta dificultad se explica por dos motivos: por una parte, las decisiones de consumo e inversión del gobierno afectan a todos los individuos, y en general al sistema económico; por otra, en una sociedad democrática el gobierno debe procurar que en el proceso de decisión del uso de sus recursos estén representados los intereses de la mayor parte de los individuos que la conforman.

Las decisiones de gasto del gobierno se toman a través de un proceso político en el cual están representados los intereses de los diferentes individuos, y se consignan en el presupuesto de la nación. El poder ejecutivo es el encargado de diseñar el presupuesto de la nación y de presentarlo al poder legislativo, donde se da el proceso de aprobación.

El gasto del gobierno se divide en cuatro categorías:

- El consumo del gobierno incluye los salarios que se pagan a los trabajadores del sector público y los pagos por los bienes que adquiere para su funcionamiento;
- Inversión, la cual incluye principalmente gastos en la construcción de infraestructura (como carreteras, puertos y redes de comunicación);
- Transferencias, que son montos de dinero que se les dan principalmente a los hogares (como el seguro de desempleo y los recursos para financiar la salud y la educación públicas), y

- Pago de intereses de la deuda pública, esto es, pagar intereses por el dinero que recibe en calidad de préstamo, cuando el gobierno necesita financiar su gasto porque sus ingresos no son suficientes.

Los gastos del gobierno también pueden dividirse en dos categorías generales: gastos corrientes y gastos de capital. Los gastos corrientes corresponden al pago de salarios que el gobierno hace a sus empleados, las compras de bienes y servicios, el pago de intereses y las transferencias. Los gastos de capital corresponden exclusivamente a la inversión.

Al igual que sucede con la estructura tributaria, la composición de los gastos también difiere entre países desarrollados y países en desarrollo; ya que, de una parte, en los países en desarrollo la inversión es la parte más importante del gasto del gobierno, lo que refleja las grandes necesidades que tienen estos países en materia de infraestructura; por otra, los países desarrollados destinan una proporción muy alta de sus gastos a la seguridad social.

Como cualquier otro agente económico, el gobierno debe llevar un control que le permita contrastar el valor de sus ingresos con el de sus gastos. El balance fiscal es la diferencia entre los ingresos y gastos del gobierno. Cuando el balance fiscal es negativo, los ingresos del gobierno son menores que sus gastos, este resultado se conoce como déficit fiscal; cuando el balance fiscal es positivo, los ingresos del gobierno son mayores que sus gastos, resultado que se denomina superávit fiscal.

Si sus ingresos son menores que sus gastos, el gobierno hace lo que generalmente hace cualquier agente económico: se endeuda para cubrir la diferencia entre unos y otros; así, cuando hay déficit fiscal el gobierno debe pedir un préstamo para cubrir esa diferencia, y cumplir con sus obligaciones; por esta razón en algunas ocasiones el gobierno debe incluir dentro de sus gastos el pago de intereses por las deudas adquiridas. De manera análoga, cuando hay un superávit fiscal el gobierno puede conceder préstamos para aprovechar el ex-ceso de recursos con que cuenta en un momento determinado.

5.1.2 Las reformas tributarias⁸

Al hablar de tributación, se hace referencia a los impuestos que las personas, empresas u organizaciones deben pagar al Estado por distintos aspectos. Por ejemplo: tener una propiedad, utilizar un servicio o comprar un producto, llevar a cabo una actividad, etc. Estos

⁸ Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Reforma tributaria*.

Recuperado de:

http://admin.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/reforma_tributaria .

Consultado el 20 de junio de 2016.

pagos constituyen la mayoría de los ingresos del Estado; con éstos, éste realiza inversión social y de infraestructura, paga sus gastos administrativos, etc.

En los diferentes países existe una estructura de impuestos, la cual determina quién o quiénes deben o no pagar impuestos, así como el motivo de ello, la cantidad que deben pagar, etc. Sin embargo, dependiendo de las políticas de los gobiernos y del desempeño de su economía, esta estructura se debe modificar. Estas modificaciones se denominan reformas tributarias.

A partir de ello, una reforma tributaria cambia uno o varios aspectos de la estructura tributaria, buscándose, a través de ella, aumentar o disminuir la cantidad de dinero que recibe el Estado por concepto de impuestos. Por ejemplo: si un Estado tiene unas finanzas públicas sanas, una administración pública eficiente, su población tiene un nivel de vida aceptable y la economía tiene un desempeño sobresaliente, posiblemente no necesite de todos los ingresos que está recibiendo, por lo que puede hacer una reforma tributaria que disminuya la cantidad de impuestos que les cobra a los habitantes. El caso contrario al anterior es aquel en el que las reformas tributarias busquen aumentar la cantidad de dinero que el Estado recibe por concepto de impuestos. Por ejemplo: puede hacer que algunas personas y organizaciones que no pagaban impuestos, por tener algún tipo de beneficio o tratamiento preferencial, paguen, o que, si lo hacían, paguen más, o hacer que productos por los que no se pagaban impuestos ahora sí lo tengan que hacer, etc.

Dentro de las filosofías para determinar la carga tributaria se pueden identificar dos principales:

- Beneficios recibidos. Según esta, las personas, empresas u organizaciones deben pagar más si éstas se benefician en mayor cantidad de los bienes y servicios que el Estado proporciona. Sin embargo, existe una gran dificultad para determinar los beneficios que recibe cada uno; es decir, los beneficios son difíciles de contabilizar y, por lo tanto, es difícil imponer impuestos a tales personas, empresas u organizaciones.
- Principio de la capacidad de pago. Ésta indica que los impuestos deben basarse en el ingreso y el patrimonio de las personas, empresas u organizaciones.

Cuando se hace una reforma tributaria, hay que tener en cuenta ciertos aspectos que permiten que ésta se lleve a cabo satisfactoriamente y que los resultados sean los esperados:

Los impuestos no deben afectar la eficiencia en el uso de los recursos; es decir, no deben hacer que una persona trabaje menos o no utilice su capital en la producción. En general, no se debe permitir que los impuestos desincentiven la actividad productiva. Los impuestos deben ser flexibles; es decir, se deben acomodar a las circunstancias económicas de un lugar. Deben tener una cuota de simplicidad; es decir que, aunque detrás de los impuestos

hay unas teorías que en muchos casos resultan complejas, es necesario que éstos sean sencillos de imponer y recaudar para evitar que se produzcan evasiones basadas en su complejidad. La estructura de impuestos debe ser aceptada por todos o, por lo menos, por la mayoría. Prueba de ello es que, en Colombia, una reforma tributaria debe ser aprobada por el Congreso de la República, el cual está integrado por personas elegidas por la población para su representación.

Según la Constitución Nacional, en su artículo 150, le corresponde al Congreso de la República:

Establecer las contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley⁹.

Sería posible entonces partir del hecho que este tipo de políticas (económicas, fiscal, monetaria, etc.) son por sí mismas políticas públicas. De hecho, como lo indican Díaz et al (2011), no todas las decisiones tomadas en materia económica son exclusivas del poder ejecutivo y requieren de un consenso para ser llevadas a cabo.

En su concepto:

(...) en materia fiscal, puede presentarse el caso en que las decisiones presupuestales deban ser sometidas a criterio y votación del poder legislativo y, por tanto, esta situación supone que debe existir una estrecha relación entre los dos poderes. Cuando los miembros del ejecutivo y el legislativo pertenecen al mismo partido político, existe una alta probabilidad de que las políticas propuestas por el primero sean respaldadas por el segundo. De no ser así, esta situación puede revertirse, y pondría en serios aprietos al gobierno de turno para poder llevar a cabo sus metas iniciales. La estrecha relación existente entre los poderes ejecutivo y el legislativo colombiano para la toma de decisiones en materia fiscal (el Congreso es quien aprueba, desaprueba o modifica el presupuesto nacional) hace que las elecciones legislativas (Senado y Cámara) tomen un papel muy importante dentro de la determinación de ciclos presupuestales y a su vez, puedan ejercer gran incidencia en varios aspectos tales como la distribución del ingreso (p. 52).

Con todo lo anterior, las reformas tributarias hacen parte de la política pública fiscal y esta, a su vez, de las políticas económicas que define e implementa un gobierno con el fin de lograr unos objetivos definidos en sus planes de gobierno, desarrollo, e incluso la injerencia de organismos multilaterales.

⁹ Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 150

No obstante, en la realidad política de Colombia y, al retomar con el concepto de política pública¹⁰ expresado por Roth (2002) —referido anteriormente—, este tipo de decisiones parecerían ser las menos públicas de todas las definidas por el gobierno, en la medida en que la participación o incidencia, directa o indirecta, de los ciudadanos, y otros grupos de interés, es muy baja o, en la mayoría de los casos, nula.

Como se verá más adelante, son algunos pocos grupos de poder, representados por gremios, centros de pensamiento o *think tanks*, congresistas y medios de comunicación, los que en últimas tiene un papel definitivo en la decisión, implementación —y casi evaluación— de la política fiscal y, como parte fundamental de esta—, las reformas tributarias promovidas por el gobierno.

5.2 Historia de las reformas tributarias en Colombia¹¹

5.2.1 Final de siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX

Al inicio de la era Republicana no se introdujeron mayores cambios en la estructura fiscal, destacada principalmente por impuestos directos (aquellos que se aplican sobre los bienes e ingresos económicos de las personas de manera periódica e individual) como el tributo de indios (consistía en una cantidad fija que debía ser pagada por cada hombre adulto indígena sin consideración a su patrimonio u otros ingresos. El tributo era tasado en dinero o en frutas, y en un primer momento fue percibido por los encomenderos.

Sin embargo, cuando las encomiendas revirtieron a la corona, la importancia del tributo de indios aumentó consecuentemente dentro del conjunto de ingresos de la corona en la primera mitad del siglo XVII. Desde 1631, se dejaron de conferir encomiendas y el indio empezó a pagar su tributo directamente a la Real Hacienda), las medias anatas seculares o eclesiásticas (en un principio los beneficiarios de oficios eclesiásticos debían pagar a la real Hacienda la mitad de sus ingresos durante el primer año, constituyendo lo que se denominó media anata eclesiástica.

Posteriormente Felipe IV extendió este pago a los receptores de oficinas y cargos de cualquier origen, lo que se conoce con el nombre media anta secular), y la bula de cruzadas (su origen se remonta al siglo XI, cuando se autorizó a la corona española para recabar

¹⁰ Política pública: Conjunto conformado por uno varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

¹¹ Aparte basado en los trabajos de Sarmiento (2013), Lewin (2008), Clavijo (2007) y Cárdenas (2005).

con el carácter obligatorio una especie de limosna que tenía por objeto financiar la lucha contra los moros y, como su nombre lo sugiere, para financiar las cruzadas que tenían como propósito recobrar la ciudad de Jerusalén).

Entre tanto, dentro de los impuestos directos estaban el diezmo aplicado a la agricultura, los quintos reales (nombre que se le dio al gravamen que recaía sobre la explotación de minerales precios en América. Este quinto fue establecido por 10 años mediante el decreto de febrero de 1504 y permaneció hasta el siglo XVIII como la ley general de todas las Indias), la alcabala (tributo que el vendedor pagaba al fisco en una compraventa, y ambos contratantes en una permuta).

El impuesto a la renta apareció, por primera vez, en la Ley 30, expedida por el Congreso de Cúcuta de 1821, con una tarifa del 10% anual sobre el ingreso producido por la tierra y el capital, y del 2% y 3% sobre los ingresos personales, pero solo hasta 1918, bajo el mandato de Marco Fidel Suárez, comenzó su aplicación, luego de varias batallas en el Congreso.

5.2.2 El papel de la Misión Kemmerer

Como lo indica el propio Banco de la República, siendo presidente Pedro Nel Ospina, en 1923 contrató un grupo de expertos presidido por el profesor Edwin Walter Kemmerer, que más tarde se llamó la Misión Kemmerer. El estudio de nuestra realidad económica a través del contacto y discusión con cámaras de comercio, sociedades de agricultores y agentes oficiosos regionales fue una de las primeras actividades de la misión fue. Posteriormente, la misión condujo al ordenamiento de lo aprovechable en las leyes dictadas el año anterior, como base para la elaboración del estatuto orgánico de la entidad que iba a nacer, sin que se tratara de un trasplante de normas y organización vigentes en otras economías, ni de innovación total.

Respecto a la Misión, Sarmiento (2013) asegura que fue el resultado de la contratación por parte de gobiernos tercermundistas para equilibrar sus manejos monetarios.

Sarmiento señala:

Su tesis principal era el establecimiento del patrón oro en las economías, la organización de la banca central y el ordenamiento de un sistema apropiado de contabilidad y control fiscal.

A manera de ejemplo, en México, país que asesoró en 1917, propuso entre otras cosas la creación de un banco único, trabajo en el que criticaba aspectos de la banca central, como su plan de organización, el monto e índole de su capital y su control, entre otros. (p. 82)

Su llegada al país, en criterio de este autor, se debió tanto al descontrol monetario, como a la necesidad de asesoría para el uso de la indemnización por la pérdida de Panamá, puesto que el primer desembolso por este concepto (US\$ 5 millones) se produjo en 1922.

En lo relacionado con la efectividad de la misión, Sarmiento menciona:

La gestión de Kemmerer fue altamente exitosa. De los 10 proyectos de ley que presentó le fueron aprobados los siguientes 8 por el Congreso:

- Ley 20 de 1923, orgánica del papel sellado y del timbre nacional.
- Ley 25 de 1923, mediante la cual se creó el Banco de la República.
- Ley 31 de 1923, que fijaba el número y nomenclatura de los ministerios.
- Ley 34 de 1923, sobre formación del presupuesto nacional.
- Ley 36 de 1923, sobre la administración y recaudo de rentas nacionales.
- Ley 42 de 1923, sobre el Departamento de la Contraloría.
- Ley 45 de 1923, que originó la Superintendencia Bancaria.
- Ley 46 de 1923, sobre títulos negociables.

Sobre este mismo tema, Lewin (2008) añade:

“Siendo Estaban Jaramillo ministro de Hacienda nueve años después, en 1927, y con la influencia de los trabajos de la Misión Kemmerer, se introdujeron cambios importantes. En efecto, la ley 64 de ese año eliminó la distinción entre orígenes de las rentas, estableció tarifas progresivas graduadas, las elevó hasta un 8% para las rentas más altas y definió, por primera vez, los conceptos de renta bruta y renta líquida.

De acuerdo con este autor, entre 1923 y 1926, los ingresos por concepto del recaudo del impuesto de renta alcanzaron el 2%; entre 1927 y 1930, llegó al 6,73%; y entre 1931 y 1934, pasó a estar entre el 4% y 5% del total de impuestos.

5.2.3 Los efectos de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de los años 60

En vista de los inevitables efectos que traería la Segunda Guerra Mundial para la mayoría de los países en el mundo, Colombia implementó una sobre tasa, en principio, temporal del impuesto a la renta (Ley 45 de 1942), seguida de constantes incrementos en las tarifas, como sucedió con la Ley 35 de 1944.

Respecto a la reforma de 1953, Lewin (2008) indica que esta tuvo por objeto brindarle al fisco más recursos y buscar una equidad mayor en la tributación, en aras de una distribución de la riqueza más justa.

En 1960, luego del análisis y recomendaciones de una comisión de expertos y con una marcada influencia *cepalina*, se expidió la Ley 81, la cual buscó, entre otras cosas, “introducir algunas reformas para desgravar las rentas pequeñas y medianas, principalmente las de trabajo, revisar el régimen impositivo de las sociedades tanto nacionales como extranjeras, evitar repercusiones impositivas desfavorables para el desarrollo económico y establecer incentivos tributarios para el país, precisar y aclarar el concepto de renta e incorporar a ellas nuevas bases de gravamen, definir con claridad los contribuyentes y los sistemas de determinación de sus bases gravables, establecer recargos para inversionistas especiales, consideradas suntuarias y para terrenos de acción urbana, y tomar medidas para evitar la evasión fiscal” (Lewin, 2008, p. 13).

En el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966), se produjo la primera ley (21 de 1963) con destacadas facultades al ejecutivo para establecer impuestos nacionales a ciertos productos, surgiendo así el impuesto a las ventas (o también llamado al valor agregado – IVA), el cual inició con tarifas que oscilaron entre el 3% y el 10%, quedando exentos productos básicos de la canasta familiar.

Con lo anterior se pasó de una acérrima defensa de los impuestos directos, como sucedió en la década de los años treinta, a un férreo apoyo de los impuestos indirectos (aquel que debe pagar una persona por consumir algo, por utilizar algo. Por lo general no consultan la capacidad de tributación de las personas, sino que descansan en la necesidad de las personas de consumir ciertos bienes y servicios) como el registrado a las ventas.

Como lo complementa Lewin (2008):

...no solo para ampliar el número de contribuyentes y distribuir así de manera más equitativa la carga tributaria, sino que inclusive se sostiene que la tendencia moderna se orientaba definitivamente en muchos países a su adopción y se presentó como un impuesto “progresivo”, en la medida en que afectaba mayormente a quienes por tener ingresos más elevados podía destinar sumas mayores para gastos de consumo (p. 16)

Luego, en 1967, y como medida correctiva a lo decidido en el Decreto Ley 1366 del mismo año, en medios de profundas protestas del poder legislativo y algunos grupos de ciudadanos, el Congreso expidió la Ley 63, la cual estableció controles a la evasión, la repatriación de capitales, la deducción de los aportes a pensión, todos los gastos en reparaciones locativas, entre otros.

5.2.4 Las últimas décadas del siglo XX

En 1974, siendo presidente Alfonso López Michelsen, se fraguó una nueva reforma tributaria que tuvo como bases fundamentales tres estudios internacionales y que concentró sus esfuerzos en modificar las tarifas y sustituir el sistema de exenciones personales del

impuesto sobre la renta por el de descuentos; introducir, de manera general, el impuesto a las ganancias ocasionales; determinar ajustes por inflación; fijar un régimen de renta presuntiva mínima; unificar la relación fiscal con las sociedades, y elevar las tarifas del impuesto a las ventas entre otros aspectos.

Siguiendo a Lewin (2008), posteriormente, en 1977 y 1978, con la disminución de las tarifas al impuesto sobre la renta, la reducción al alcance del impuesto a las ganancias, algunas amnistías y exenciones, así como el aumento de ciertos descuentos, se produjeron cambios importantes a lo definido en la reforma de 1974.

Sobre el inicio de los años 80, este autor menciona:

La década del ochenta comenzó con una reducción significativa de los ingresos tributarios, los cuales pasan de representar aproximadamente el 9,0% del PIB en 1980 a un 6,8% en 1984.

En 1982 el gobierno de Belisario Betancur decretó la emergencia económica y expidió una reforma tributaria que la Corte Suprema declaró inexecutable en su mayor parte. Como resultado, el Congreso expidió las leyes 9 y 14 de 1983, las cuales redujeron las tarifas, extendieron el régimen de renta presuntiva a las sociedades limitadas y asimiladas y se establecieron normas de control de evasión. Se introdujo también una nueva presunción general sobre ingresos brutos, según la cual la renta líquida no podía ser inferior al 2% de los ingresos, se crearon estímulos a la capitalización y se amplió el descuento por dividendos recibidos por accionistas de sociedades anónimas abiertas. (p. 20)

Adicionalmente, la primera de estas normas, le permitió al Gobierno ajustar el impuesto a las ventas, sin gravar los bienes exentos y no superando la tarifa del 35%, con lo cual este tributo paso de ser a las ventas para convertirse en el impuesto al valor agregado que hoy conocemos como IVA. Por su parte, la Ley 14 de 1983, se destaca por el fortalecimiento de los sistemas de tributos departamentales y municipales.

La Ley 75 de 1986 trajo consigo la ampliación de la base gravable y una reducción en las tarifas del impuesto sobre la renta, determinando una tarifa máxima del 35%, en lo que a personas naturales se refiere. Para las personas jurídicas o sociedades se generó un descenso gradual de esta tasa así: de 33% para 1986, del 32% para 1987, 31% para 1988, hasta llegar al 30% en 1989.

Otro aspecto a resaltar de esta reforma es su transformación profunda al régimen del impuesto sobre la renta, trayendo positivas consecuencias tanto en su recaudo, como en la simplificación y efectividad de este sistema.

A comienzos del decenio de los años noventa, se expidió la Ley 49 de 1990, con disposiciones que buscaban la modernización y apertura comercial, dentro de las cuales sobresalen el fomento al ahorro y el mercado de capitales, promoviendo la exención del impuesto sobre la renta a la inversión en fondos comunes y de valores, así como la eliminación a los gravámenes de las utilidades obtenidas por la venta de acciones transadas en las bolsas de valores.

En 1992, surge una nueva reforma con el ánimo de asegurar el equilibrio de las finanzas públicas, aumentar el recaudo de impuestos, la simplificación la estructura tributaria, elevar la base de contribuyentes y robustecer el control a la evasión de impuestos.

Posteriormente, en 1995, la administración Samper, a partir de lo determinado en la Ley 223, buscó seguir manteniendo el equilibrio de las finanzas públicas, y con ello el aumento de los ingresos corrientes, generar mayor neutralidad equidad y eficiencia. De esta manera, aumentó la base tributaria y la tarifa del impuesto sobre la renta, la cual pasó de 30% a 35%, pero eliminado la contribución especial del 25%; los bienes y servicios fueron incluidos dentro de una tarifa general del 16%.

Luego, en 1998, la Ley 488, introdujo una nueva reforma tributaria orientada a generar nuevos recursos, reduciendo así el déficit fiscal, por medio de la ampliación de la base de los bienes y servicios gravados con el IVA y la creación de un gravamen a los movimientos financieros del 2 por mil, con destinación específica al fortalecimiento del sector financiero, ante su profunda crisis, y la reconstrucción del Eje Cafetero, luego del sismo de 1999.

5.2.5 Las reformas en el siglo XX

Comenzando el nuevo siglo, se aprobó la Ley 633 de 2000, la cual aumentó, por un lado, del dos por mil al tres por mil el gravamen a los movimientos financieros, en aras de atenuar la, cada vez, más profunda crisis del sistema financiero; y, por otro, la tarifa del IVA al 16%, incluyendo además nuevos bienes y servicios con este impuesto. Adicionalmente, aumentó la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido, la cual pasó al 5% y permitió una posibilidad especial de auditoría por la inclusión de activos en moneda extranjera.

En 2002, y a partir de las recomendaciones hechas por la Misión del Ingreso Público, establecida por el Gobierno de Pastrana, en 2001, entró en vigencia la Ley 788, en donde se amplió la base de contribuyentes del impuesto sobre la renta, agrega requisitos para los sujetos del régimen especial, eleva el tratamiento de las rentas de trabajo, determinando una sobretasa a los declarantes, posibilita la normalización de activos en el exterior, en muchas otras modificaciones.

En el siguiente año, con la expedición de la Ley 863, el Gobierno Nacional busca salir adelante ante la crisis económica y disminuir el déficit fiscal. Esta norma generó bastante

polémica en la sociedad, pues gravó las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y de riesgos profesionales.

De la misma manera, esta Ley extendió nuevamente la base gravable del impuesto de renta, estableció una sobretasa del 10% a este mismo impuesto, configuró un impuesto temporal del 0,3% a los patrimonios superiores a \$3.000 millones y aumentó de tres por mil a cuatro por mil la tasa del gravamen a los movimientos financieros.

5.2.6 La fallida reforma estructural de 2006

Bajo el concepto de “estructural”, y retomando algunas de las recomendaciones y propuestas del Informe elaborado por la Misión de Ingreso Público, liderada por el entonces ex Ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, en 2006, el gobierno Uribe presentó al Congreso un proyecto de Ley que intentaba el amparo de cuatro principios fundamentales equidad, sostenibilidad, competitividad y simplicidad.

Para ello, planteó la eliminación de las excepciones a los impuestos sobre la renta y el IVA, como los tratos preferentes a los asalariados, frente al primero de estos tributos, y la ampliación de la base gravable a la mayoría de los bienes y servicios, dejando por fuera los de salud, educación, servicios públicos de energía, agua y gas, transporte de pasajeros, alquiler de vivienda e intermediación financiera.

Sin embargo, durante el proceso de discusión de esta propuesta en el Congreso, analistas, gremios, sectores empresariales e industriales y académicos, hicieron varios reparos tanto a los aspectos técnicos, como al manejo mismo que el propio Presidente Uribe le dio al proyecto, puesto que él mismo, en diferentes espacios públicos criticó el contenido de la reforma planteada, contradiciendo al Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla.

Esto ocasionó que ese mismo año, el Congreso aprobara la Ley 1111 que resultó ser muy diferente al inicialmente sugerido por el ejecutivo, al definir un elevado impuesto al patrimonio que se recaudaría en los siguientes cuatro años y que recaería sobre las sociedades y personas con patrimonios superior a los tres mil millones de pesos.

Igualmente, en lo que respecta a la tarifa del impuesto sobre la renta para las sociedades pasó al 34% en 2007, y al siguiente año sería del 33%. Esta norma tampoco no logró reducir el número de tarifas del IVA, ni el régimen de bienes y servicios excluidos.

En 2009, la Ley 1370 redujo del 40% al 30% la deducción en el impuesto sobre la renta en los activos fijos productivos y estableció un impuesto al patrimonio, a partir de 2011 y hasta el 2014, con una tarifa del 2.4% de los patrimonios superiores a tres mil millones y del 4.8% para aquellos superiores a cinco mil millones. Todo esto con el fin de seguir financiando el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y su ofensiva contra la guerrilla.

A finales de 2010, tras un corto debate, y sin muchos reparos, fue aprobada en el Congreso la Ley 1430.

Desmante de las exenciones por compra de activos fijos a las empresas, eliminación definitiva del 4 x 1.000 en el año 2018, beneficios a los contribuyentes por el uso de la banca electrónica y el desmante de la sobretasa por energía a las industrias, fueron la columna medular de la iniciativa.

Para algunos expertos, el mayor avance fue la facultad que se le brindó al Gobierno para intervenir las tarifas de los servicios bancarios.

El artículo 21 dispuso que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Dian, continuará su proceso de modernización tecnológica y de simplificación de trámites a los contribuyentes colombianos.

La norma modificó el Artículo 863 del Estatuto Tributario y estableció que se reconocerán intereses a favor del contribuyente cuando haya saldos a su favor. Tendrán prelación quienes hayan pagado con dinero plástico o en los bancos. La devolución se hará 50 días siguientes a la solicitud.

Como una forma de impulsar la bancarización, en el Artículo 26, se dispuso que el Gobierno aceptará deducciones e impuestos descontables, cuando su pago se haga por medios electrónicos y virtuales. O el uso de dinero plástico, otro tipo de tarjetas y transacciones vía celular, que sirvan como medio de pago. Lo mismo operará (Artículo 27) para los pagos de retención en la fuente a través de las entidades financieras.

En cuanto al impuesto al patrimonio, mantuvo las tarifas definidas en la anterior reforma (2,4% para quienes tuvieran patrimonio líquido igual o superior a \$3.000 millones y del 4,8% cuando el patrimonio supere los \$5.000 millones). Las sociedades que efectuaron procesos de escisión en el 2010 debieron sumar los patrimonios líquidos poseídos por las empresas escindidas y beneficiarias.

El acceso y la conexión a servicios de internet quedaron excluidos del pago del Impuesto al Valor Agregado, IVA, siendo este beneficio exclusivo para los usuarios residenciales de los estratos 1, 2 y 3.

Para las personas naturales o jurídicas responsables del pago de impuestos, tasas y contribuciones, que estuvieran en mora por los períodos gravables 2008 y anteriores, tuvieron la posibilidad de una reducción del 50% en el valor de los intereses de mora y sanciones hasta la fecha del pago de contado.

Así mismo, la ley determinó que el gravamen a los movimientos financieros o 4 x 1.000 se eliminaría gradualmente al 2 x 1.000 entre los años 2014 y 2015. Al 1 x 1.000 en los años 2016 y 2017. Y a cero, a partir del año 2018 y siguientes.

De igual manera, se dispuso que el 25% de los dineros recaudados por el citado gravamen, durante las vigencias fiscales 2012 y 2013 se dedicarían exclusivamente al Fondo de Calamidades para atender a los damnificados de la ola invernal del 2010 y el 2011.

Sobre la forma en que han evolucionado los impuestos en Colombia, Lewin (2008) señala:

Es interesante anotar que la carga tributaria del gobierno central ha venido creciendo de manera importante, particularmente en los últimos diez años. Se estima que los recaudos representan aproximadamente el dieciséis por ciento del PIB, cuando entre 1905 y 1949 solo representaban aproximadamente el cuatro por ciento y entre 1950 y 1984, el seis por ciento.

Entre tanto la distribución departamental y municipal perdió importancia de manera evidente dentro de la distribución total del país y pasó de representar el 45% en 1930 a cerca del veinte por ciento en 2000.

Pero, la composición de los ingresos tributarios nacionales se ha modificado, de tal manera que a partir de 1995 el recaudo proveniente del IVA es superior al de renta. La importancia del recaudo de IVA ha ido en aumento. En 1980 representaba aproximadamente el diecinueve por ciento de los ingresos totales y en el 2003 representó el 41%, lo cual se explica por el aumento gradual de la tarifa y por la ampliación de la base tributaria. (p. 29)

Por su parte, Clavijo, en su trabajo de 2007, "Evolución de la tributación en Colombia y sus desafíos (1990 – 2006)", en el cual hace una revisión a la estructura tributaria del país desde el contexto latinoamericano y luego desde la evaluación de las tendencias históricas en materia de impuestos nacionales-territoriales, consideraba en ese momento que "solo a través de una mayor transparencia y equidad tributaria será posible equilibrar la frágil estructura de recaudos del país que se tiene hoy en día". (p. 1)

Sobre el particular resalta:

Todo esto obligará al Estado colombiano a adoptar soluciones de fondo durante los años 2007-2010, que necesariamente implicarán una ampliación y elevación de la tasa del IVA, tal como ocurre en las "social-democracias" más avanzadas. De no lograrse un mejor balance es indudable que la estructura productiva se verá negativamente afectada, con grave riesgo para nuestra penetración de los mercados internacionales, ahora que se avecina la forma de acuerdos comerciales tipo TLC-ALCA. (p. 25)

Para este ex Viceministro de Hacienda, ex Codirector del Banco de la República y Director de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif), Colombia ha hecho ingentes

esfuerzos en lo que a tasas impositivas del impuesto sobre la renta e IVA se refiere, al aumentar al 38.5% la tasa del primero y al 16% el valor del segundo, entre 1990 y 2006.

Otra de las conclusiones de dicha investigación es que era necesario continuar con la tarea de disminuir los gastos, principalmente en los a que transferencias se trata.

En 2005, el hoy Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, en ese momento Director del Centro de Investigación Económica y Social (Fedesarrollo), en un informe preparada preparado para la Cámara de Comercio Colombo-Americana y Confecamaras, señaló que, en materia fiscal, en los últimos diez años, el gobierno central se había destacado por un desequilibrio. Motivo por el cual, era evidente la necesidad de aumentar el recaudo tributario, evitando así un excesivo desfase entre los ingresos y los gastos del gobierno.

Indica el informe:

El resultado, de acuerdo a los condicionamientos impuestos por las instituciones políticas y los incentivos que de ellas se derivan, ha sido una sucesión de reformas tributarias de alcance parcial, con baja consistencia entre sí.

El sistema tributario actual es supremamente complejo. Se caracteriza por tasas impositivas marginales elevadas, acompañadas de bases tributarias relativamente pequeñas. Además, existen múltiples exenciones que reducen aún más la tributación efectiva. Este cuadro debe complementarse con la existencia de una gran cantidad de impuestos de carácter transitorio que se prolongan excesivamente, lo cual introduce distorsiones adicionales a las decisiones económicas. (p. 5)

Podría decirse a manera de conclusión general sobre este tema que con la llegada de cada gobierno se ha buscado mejorar –o por lo menos, esa ha sido la principal justificación– la estructura tributaria y la generación de ingresos para el fisco, ya sea con la introducción de nuevos impuestos, la modificación de las tasas de tributación, el aumento de número de contribuyentes responsable en cada gravamen, o el establecimiento o eliminación de exenciones, como principales mecanismos utilizados.

Muchas de estas reformas tributarias han sido impulsadas como parte de los compromisos políticos del Gobierno, el lobby de algunos sectores económicos, o la “imposición” de organismos multilaterales dentro de los que se destacan el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés).

Cada uno de estas instituciones se ha convertido en otro importante actor de definición de las orientaciones con las cuales, que tanto el poder ejecutivo, en cabeza del Presidente, o el poder legislativo (Congreso), le han definido cada ley o reforma en materia tributaria. En el cuadro 8-1 se resumen la reformar tributarias registradas desde 1897 al 2012

En el Anexo 1-1 se resumen la reformar tributarias registradas desde 1897 hasta 2012.

5.3 Generalidades de la Ley 1607

Pese a que dentro de sus propuestas de gobierno el, entonces candidato, Juan Manuel Santos manifestó su intención de no aumentar los impuestos en el país, al punto de jurar ante la opinión pública que lo podría “escribir sobre una piedra”, a comienzos de 2012, el Gobierno propuso al Congreso una reforma tributaria que buscaría cambiar de forma estructural es sistema fiscal colombiano.

Por su competencia en el manejo de la política fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), junto con su entidad adscrita, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, inician la estructuración de lo que sería dicha reforma.

Pasado unos meses del segundo período de sesiones de la legislatura de 2011, el Gobierno Nacional radicó ante la Secretaría de la Cámara de Representante el texto inicial de la reforma tributaria estructural que contendría alrededor de 500 artículos y que buscarán mayor equidad, “ordenar” el sistema de impuestos en el país (inclusión de algunos productos básicos de la canasta familiar, reducción del número de tarifas del impuesto a las ventas, unificación de algunos impuestos a los combustibles, con lo cual se buscaba una rebaja el precio del galón de gasolina, gravar con un impuesto las actividades de los restaurantes que terminaría gravando los almuerzos denominados “corrientazos”, reducir el nivel de ingresos para que más empleados estuvieran obligados a declarar el impuesto sobre la renta, entre otros) más no el aumento sustancial en el recaudo.

Desde el mismo momento en que fue radicada en el Congreso la reforma contó con varias voces de oposición y, por la misma época, salió a la luz pública el fallo de la Corte de la Haya, respecto a los límites de Colombia con Nicaragua en el Mar Caribe, siendo un resultado poco favorable para el país y para la propia imagen del Presidente Santos. Este panorama dificultó bastante el trámite del proyecto de ley en el Congreso y terminó siendo archivado.

Para el primer período de sesiones de la legislatura de 2012, el Gobierno Nacional aseguró que no era conveniente proponer dos reformas simultáneas (pensional y tributaria), lo que, en palabras del propio Ministro de Hacienda de ese entonces, Juan Carlos Echeverry, sería un “suicidio”. Hacia mediados de agosto de ese año, Echeverry dejó cartera de hacienda y en su reemplazo fue nombrado, Mauricio Cárdenas Gutiérrez, quien provenía del sector de Minas y Energía.

Cárdenas retoma la instrucción del Presidente Santos de estructurar una reforma tributaria orientada hacia una mayor equidad y que no necesariamente signifique mayores impuestos y recaudo para el país. Es así como, luego de un nuevo trabajo en de los

equipos técnicos del MHCP y de la DIAN, a comienzos de octubre, el Ministro Cárdenas radica un nuevo texto de reforma tributaria en la Secretaría de la Cámara de Representantes para su correspondiente análisis, debate y aprobación. Esta vez, es una reforma más concreta y menos ambiciosa que la anterior (pasó de 500 artículos a 102).

En palabras del propio Presidente Santos, en ese momento: “Un objetivo fundamental, primordial, de esta reforma es ayudar a crear más empleos dignos y estables en el país”.

Agregó que se proponía dejar de financiar el Sena, el Bienestar Familiar o el sistema de salud con impuestos al empleo, y hacerlo con impuestos a las utilidades de las empresas.

La idea es reemplazar las contribuciones a la nómina que financian al Sena y al ICBF, y un porcentaje de lo que se destina a la salud, por un impuesto del 8 por ciento a las ganancias al que hemos llamado Impuesto para la Equidad, porque es mucho más justo”, anunció el Presidente (Presidencia de la República, 2012).

Luego de un largo “cabildo” con los diferentes sectores políticos y de opinión del país; 96 artículos adicionales, a los inicialmente propuestos, y una votación 51 votos a favor y 5 en contra, en el Senado, 85 votos positivos y 5 negativos en la Cámara de representantes, el 18 de diciembre fue aprobada por la reforma tributaria, siendo sancionada por el Presidente de la República el 26 de ese mismo mes, convirtiéndose así en la Ley 1607 de 2012.

Dentro de los principales aspectos contenidos en lo propuesto en 2012 al Congreso, se destacan los cinco siguientes:

- **Impuesto sobre la renta para personas naturales.** En materia del impuesto sobre la renta y complementarios se establece una clasificación de personas naturales en empleados, trabajadores por cuenta propia y otros contribuyentes. Además, creó dos sistemas presuntivos de determinación de la base gravable de renta conocidos como Impuesto Mínimo Alternativo -IMAN e Impuesto Mínimo Alternativo Simple-IMAS.
- **Impuesto sobre la renta para sociedades.** En cuanto al impuesto de renta para las sociedades la tarifa pasó de un 33% a un 25 %; sin embargo, se creó el impuesto sobre la renta para la equidad –CREE- que tiene como hecho generador la obtención de ingresos que sean susceptibles de incrementar el patrimonio de los sujetos pasivos con tarifa del 8 % destinados a la financiación del SENA, ICBF y el Sistema de Seguridad Social en Salud. Cabe resaltar que para los próximos tres años tendrá un punto adicional (1 %), que se distribuirá de la siguiente manera: 40 % para financiar a instituciones de educación superior públicas, 30 % para la

nivelación de la Unidad de Pago por Capitación (UPC)¹² del régimen subsidiado en salud y 30 % para inversión social en el campo.

- **Impuesto al valor agregado (IVA).** Por otra parte, las tarifas de IVA pasan de siete (0 %, 1.6 %, 10 %, 16 %, 20 %, 25 % y 35 %) a solo tres tarifas de: 0 %, 5 % y 16 %. Y adicionalmente se crea el impuesto nacional al consumo el cual presenta la siguiente tarifa: 8 %.
- **Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.** Se destaca además la modificación en el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, el cual se liquidaría a razón de \$250 por galón para el caso de la corriente, a \$1.555 por galón para la gasolina extra y el impuesto general al ACPM se liquidará a razón de \$250 por galón. El Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM será deducible del impuesto sobre la renta por ser mayor valor del costo del bien, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.
- **San Andrés, Providencia y Santa Catalina.** Finalmente, la reforma contempla que para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina aquellas empresas que se instalen allí pertenecientes a servicios, turismo, agricultura, piscicultura, maricultura y comercio, quedarán exentas del impuesto de renta y complementarios.

Como se indicó en líneas anteriores, y suele suceder en este tipo de trámites, esta iniciativa de modificación de la política pública fiscal del Gobierno tuvo defensores y detractores entre los gremios, representantes políticos, centros de estudio económico, académicos, ex – ministros de hacienda, columnistas de opinión, estudiantes de entidades estatales como SENA, entre muchos otros, que fueron registrados, en su mayoría, por los medios de comunicación, dentro de estos los que serán utilizados para el presente estudio.

5.3.1 Los resultados

Con el fin de poder identificar los resultados de la implementación de esta reforma tributaria como política pública fiscal y la eficacia de la agenda comunicativa propuesta para la misma, se planteará en este aparte un paralelo a partir de lo expuesto por Donantes y Aguilar (2012).

Según este autor, una ruta exitosa para la implementación de políticas públicas debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

¹² Es un valor que permite a las entidades aseguradoras pagar los gastos de atención de sus afiliados y tener un margen de recursos para cumplir con la administración del riesgo y de la operación. Esta unidad no es el valor del Plan Obligatorio de Salud (POS), sino una prima que además de garantizar el pago de los gastos, genera un margen razonable para cumplir la función de administración.

- Definición amplia y clara de los problemas sociales por parte del Gobierno, un concepto objetivo de las alternativas de solución disponibles y la toma de las mejores decisiones a su alcance.
- Que los encargados de su implementación los conozcan muy bien, lo cual es posible a través de un amplio proceso de comunicación y persuasión, con vertiendo a la política pública en una acción administrativa coherente, eficiente y productiva.

En este sentido, Donantes y Aguilar argumenta que la política y comunicación son variables interdependientes. Esta última variable no debe: *i)* limitarse a ser una pequeña parte del proceso, *ii)* solo dar cuenta de las decisiones tomadas, y *iii)* interactuar únicamente con las oficinas de comunicaciones de las instituciones a cargo de la política pública.

En contraposición, este investigador señala que los procesos de comunicación, dentro y fuera de las instituciones, son elementos fundamentales que contribuyen en la adecuada implementación de la política pública definida. La comunicación debe ser endógena dentro del proceso de confección de la política pública. La comunicación es esencia de las políticas, tanto en los procesos, como en sus productos, Coba y Elder, 1981, (citados por Donantes y Aguilar, 2012).

Respecto a la relación entre la implementación de políticas y la comunicación institucional, Donantes y Aguilar explica que:

La eficacia de la implementación de una política pública obedece más a procesos interactivos y complejos de diálogo y negociación que la simple progresión lineal y automática de los modelos como el de la elección racional. De allí que el éxito de la política dependa en buena parte de que las normas y objetivos de cada programa sean conocidos, comprendidos y aceptados por todas las personas y en todos los niveles de la Institución a cargo de la política, así como de quienes se encuentren fuera de ella (p. 124).

Como lo indica Del Rey Morató (citado por Donantes y Aguilar, 2012), la forma en que las personas o grupos de interés experimenten estas normas y objetivos actuarán de acuerdo con la información con la que cuenten sobre el tema y la percepción de la realidad que consiguen elaborar a partir de aquellos insumos.

En esta misma línea Donantes y Aguilar concluye:

Las evidencias y planteamientos de quienes formulan las políticas y deciden en un sistema social pueden tener mayor o menor viabilidad técnica, incluso no lograr un consenso, pero de manera incuestionable debe comunicar convincentemente para ser tomados en serio en los diversos espacios para la discusión y la deliberación pública, con el objeto de abatir los riesgos de fracasar en sus intenciones (p. 124).

La estrategia de comunicación de la DIAN para la divulgación de la nueva política pública fiscal estuvo centrada en los siguientes ejes:

Comunicación externa	Comunicación interna
Canales Patina web Redes sociales (Twitter, Facebook, YouTube) Comunicados de prensa Ruedas de prensa Alianzas estratégicas con gremios con FITAC, Asobancaria, Junta Nacional de Contadores, Instituto de Derecho Tributario, Invías, Transmilenio. Acciones de BTL (Behind the line) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Centros comerciales Ferias de servicios e información Cuñas radiales Publicidad en paraderos de buses y pasacalles Volantes informativos Mailing (correos masivos) Mensajes de texto	Intranet Mailing (correos masivos) Capacitaciones Videoconferencias
Mensajes	
Impuesto sobre la renta para la equidad – “En abril Colombia CREE” Impuesto sobre la renta personas naturales – “Haga Cuentas, declare y pague renta”	

Si a lo anterior, se suman algunos de los elementos del análisis de las entrevistas aplicadas a expertos de la DIAN y periodistas, se obtiene el siguiente cuadro comparativo:

Modelo “Agenda Comunicativa”	Agenda comunicativa – Reforma Tributaria 2012
Dimensiones	
<u>Implementación</u> Se sustenta en la construcción de consensos y sólidas relaciones interpersonales entre todos los grupos de interés. Son importantes los rasgos que inciden en la motivación individual, la participación proactiva y profesional y la cooperación interpersonal. La calidad de la comunicación y de las relaciones interpersonales domina la eficacia de las decisiones.	Lograr consensos y sólidas relaciones interpersonales entre los grupos de interés no resultó sencillo, puesto que fueron más los detractores de la reforma que quienes apoyaron esta iniciativa.
<u>Las instituciones</u> Deben existir para satisfacer las necesidades sociales y psicológicas de los individuos que en ella trabajan, maximizando valores como	Las posiciones e intereses de los servidores de una institución (en este caso la DIAN), no necesariamente se ven reflejados en la reforma aprobada por el Congreso de la República. La

<p>una relativa autonomía, control sobre su trabajo, participación en las decisiones que les afecten, entre otros. La posibilidad de que los servidores de una organización lleven a cabo sus funciones al máximo de su capacidad depende, en buena parte, de la buena información que se les suministre sobre los grandes objetivos de la política y sean escuchados frente a sus preocupaciones.</p>	<p>mayor parte de los textos sugeridos nacen de expertos o asesores que pueden estar dentro de la Entidad, pero no recogen los planteamientos de los empleados de base. Esto genera tensiones, pues estos consideran que no se tiene en cuenta la experticia y conociendo técnico de la organización y de quienes la conforman (que, en algunos casos, pueden estar vinculados por más de 20 o 30 años).</p>
<p><u>Los operadores del servicio</u> En un gran porcentaje, las decisiones operativas están en los niveles inferiores de la institución; por tanto, son estos el punto central de la actividad institucional y a quienes la información, entendida esta como, la declaración de propósitos, los juicios de valoración y la expresión de los cambios requeridos, deben ser transmitidos por todos los medios con agilidad y pertinencia.</p>	<p>Pese a que, una vez fue sancionada la Ley 1607, la DIAN coordinó talleres con sus funcionarios en todo el país, no resultó fácil contar con la participación de todos ellos, especialmente los niveles inferiores. Esto puede ser explicado por factores como desinterés en el tema, sobrecarga laboral (impide que asistan a las sesiones de retroalimentación programadas), desacuerdo con la reforma aprobada, vínculos sindicales, entre otros.</p>
<p><u>La comunicación</u> Es fundamental definir con claridad dónde están ubicados el nivel y contexto de la operación directa y cuáles son las percepciones, actitudes, y comportamientos de los responsables sobre la política que se implementará. De lo contrario, se verá afectado el flujo normal de los mensajes que van desde arriba hacia abajo y desde adentro hacia fuera. En un programa de comunicación eficaz los problemas en la implementación de una política obedecen a la ausencia de una Agenda Comunicativa que relacione el consenso y compromiso de los responsables operativos. Son dos los tipos de comunicación que debe incluir la estrategia de comunicación: directa o “cara a cara” orientada al personal operativo e indirecta o de “dos pasos” dirigida a las organizaciones profesionales y académicas en la materia.</p>	<p>En los altos niveles de la estructura jerárquica, tanto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, líder del tema, como de la DIAN, la comunicación fue fluida y con altos niveles de retroalimentación. Sin embargo, en la medida en que esta fue dirigida a los niveles inferiores, el proceso comunicativo fue más difícil y lento. Mucho más si se tiene en cuenta la compleja estructura de la DIAN, que cuenta con 43 Direcciones seccionales en el país, alrededor de 10.000 servidores y cerca de 24 niveles de empleo. Lo anterior, obstaculiza y retrasa la socialización de una nueva política pública, que además contiene, cierto grado de complejidad (como se explicó, modificó las tarifas de IVA, introdujo dos nuevos impuestos y dos nuevos sistemas de determinación de la renta gravable para las personas naturales).</p>
<p>Atributos</p>	
<p><u>Estratégica</u> La comunicación debe obedecer a criterios estratégicos y ser sometida a reglas claras de juego y procedimientos tácticos, con el fin de lograr un ambiente de consenso entre los participantes.</p>	<p>Resultó difícil establecer si la estrategia de comunicación de la DIAN, obedeció a criterios estratégicos, pues en ninguno de los documentos revisados fue posible identificar estas características, al ser de carácter interno. Por lo registrado en su página web y</p>

	<p>comunicados de prensa, la estrategia de comunicación hacia los grupos de interés externos definida para la implementación de la reforma buscó socializar los principales aspectos de la nueva ley y, especialmente, alertar a los contribuyentes sobre sus nuevas obligaciones tributarias los plazos para cumplir con ellas. Dejó prácticamente de lado temas esenciales como la ilustración de los elementos “filosóficos” que definieron la reforma y hacia donde estaban orientados los nuevos ingresos que esperaba la Nación. Solo en algunas pocas ruedas de prensas del Ministro y el Director de la Dian se tratan estos temas.</p>
<p><u>Bidireccional</u> El plan de comunicación busca comprender cómo es la imagen que tienen profesionales operativos y su experiencia con los problemas que puedan surgir con otras entidades y los beneficiarios de la política pública.</p>	<p>En la revisión hecha a la estrategia de la DIAN, no se hallaron evidencias de retroalimentaciones internas de este tipo.</p>
<p><u>Simétrica</u> Los beneficios perseguidos por la estrategia de comunicación de la política pública son beneficiosos para todos los grupos interesados.</p>	<p>Aunque se presume que la comunicación busca facilitar los procesos de comprensión de todos los grupos de interés involucrados, no es tan sencillo concluir que los beneficios que pretenden una estrategia o plan de comunicación resulten benéficos para todos.</p>
<p><u>De mutua comprensión</u> Debe lograrse la comprensión de la estrategia de comunicación y de política misma entre el nivel directivo y los profesionales operativos.</p>	<p>En la revisión hecha a la estrategia de la DIAN, no se hallaron evidencias que permitan concluir que aquella fue clara y comprensible para todos los niveles jerárquicos de la Entidad.</p>
<p><u>Consensual</u> La estrategia debe buscar que las necesidades y demandas de todos participantes sean tenidas en cuenta.</p>	<p>Al igual que la dimensión de implementación, no resultó fácil generar consensos al interior de la DIAN. Por consiguiente, fue casi imposible que la estrategia atendiera las necesidades de todos los participantes.</p>
<p><u>Productiva</u> La comunicación debe estar estrechamente relacionada con la acción. Primero se comunica, luego se actúa.</p>	<p>La reforma tributaria de 2012, el Congreso de la República estableció plazos perentorios para su aplicación, por lo cual entró en vigencia el 01 de enero de 2013 (4 días luego de su aprobación y sanción). Esta circunstancia impidió que se pudiera cumplir con este atributo. Desde afuera, algunos alertaron sobre el inconveniente de que no se le diera tiempo a la DIAN para estar preparada logísticamente para asumir y adecuarse a los cambios impuestos por la nueva norma, ni para lograr un</p>

	proceso de comunicación adecuado para los ciudadanos.
<u>Seminal y replicable</u> El plan definido debe considerar la suficiencia temporal que le garanticen el arraigo y desarrollo del proyecto en el largo plazo.	Pese a la premura en la aplicación de la reforma, la estrategia de comunicación implementada por la DIAN solo inició hasta mayo de 2013, con mensajes clave para los nuevos declarantes del Impuesto sobre la renta para la Equidad – CREE. Posteriormente, solo hasta mediados de julio, la comunicación centró sus esfuerzos en los nuevos declarantes de impuesto sobre la renta. De esta forma, se concluye la estrategia no suficiente y de allí que muchos contribuyentes hayan manifestado su malestar en la falta de información para cumplir sus obligaciones.

Vista de esta manera, y a la luz de los planteamientos de Donantes y Aguilar, la estrategia de comunicación de la DIAN para la reforma tributaria de 2012 tuvo en cuenta solo algunos puntos la “Agenda comunicativa”. Pero más allá de la efectividad que pueda tener esta agenda, es claro que lo propuesto por la DIAN para socializar una nueva política pública fiscal se quedó corto frente a los grupos de interés (internos y externos), al punto que, incluso hoy, algunos aseguran que fue una reforma que en vez de simplificar la tributación hizo más compleja la obligación de cumplir con la carga tributaria por definida por el Gobierno (aprobada por el Congreso) para financiar los gastos del Estado.

5.4 Análisis de contenido entrevistas aplicadas

Con el fin de obtener información que condujera al logro de los objetivos propuestos en este estudio, se recurrió a la técnica de la entrevista cualitativa que como se describió en su momento es asimilada a una conversación que tiene una estructura y un propósito determinados por parte del entrevistador.

En primera instancia se elaboró un formato con cinco preguntas relacionadas estrechamente con el objeto de investigación y que fue validado por el Director de la misma (Anexo N° 1).

Estas entrevistas fueron aplicadas a nueve personas, entre expertos (de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN) y periodistas de medios o secciones económicas como las Revistas Dinero y Semana, Noticias Caracol TV y los diarios El Tiempo y Portafolio, cuya entrevista fue respondida por su Director, Ricardo Ávila. Se destaca en este proceso la dificultad en la obtención de espacios y las mismas respuestas con cada uno de los entrevistados (cerca de cinco meses tomó esta etapa).

Tabla 1 - Agrupación de los entrevistados por cargos y organización a la que pertenecen

No	Entrevistado	Medio – Organización	Cargo
1	Aldemar Moreno	Revista Dinero	Editor de negocios
2	Angélica Raigoso	Revista Dinero	Periodista
3	Laura Peña	Revista Dinero	Periodista
4	Carlos García	El Tiempo	Periodista Sección Economía
5	Gloria Valencia	Revista Semana	Periodista Sección Economía
6	Henry González	Noticias Caracol (TV)	Periodista Sección Economía
7	Ricardo Ávila	Diario Portafolio	Director
8	Cecilia Rico	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN	Directora de Gestión de Ingresos
9	Natasha Avendaño	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN	Directora de Gestión Organizacional

En propósito de esta investigación y siguiendo lo anteriormente planteado, a continuación, se listan los entrevistados, a fin de ordenarlos y facilitar así el procesamiento y análisis a llevar a cabo.

Tabla 2 - Listado de los entrevistados

N°	Entrevistado
1	Aldemar Moreno
2	Angélica Raigoso
3	Carlos García
4	Cecilia Rico
5	Gloria Valencia
6	Henry González
7	Laura Peña
8	Natasha Avendaño
9	Ricardo Ávila

A efectos de llegar a cabo este análisis de contenido según la metodología planteada, se analizar se considerarán las cuatro primeras preguntas planteadas en el formulario propuesto, teniendo en cuenta que la quinta de estos interrogantes solo tiene tres opciones de respuesta (alto, medio y bajo) y que la mayoría de los entrevistados no agregaron comentarios distintos a estas alternativas de respuesta.

Cada una de estas cuatro repreguntas agotará las cuatro primeras etapas del análisis propuesto metodológicamente. Entre tanto, la interpretación del contenido (quinta etapa) se realizará al final, de manera integral, sobre todo el *corpus* obtenido.

Pregunta N° 1

¿Inciden los medios de comunicación masiva en la definición de las políticas públicas en Colombia? ¿De qué manera?

Entrevistado N° 1
Sí, al darle relevancia a un determinado tema, pueden fijar la prioridad de la política pública. Es decir: inciden sobre la agenda de instituciones como Congreso y Ministerios o Alcaldías y Gobernaciones.
Entrevistado N° 2
Considero que no inciden
Entrevistado N° 3
Desde luego que sí. Si se mira desde el punto de vista editorial, muchas veces los dueños de los medios de comunicación pertenecen a las élites empresariales del país y cualquier política pública que los afecte directa o indirectamente tenderán (sic) a atacarla o fortalecerla según su conveniencia.
A esto hay que sumarle también que los periódicos en Colombia muchas veces se convierten en tribuna de la opinión pública para expresar sus opiniones respecto de las normas o leyes o cualquier otro tema que los afecte en cualquier medida.
Entrevistado N° 4
Los medios de comunicación sí inciden en la definición de políticas públicas.
Mediante la divulgación amplia de los proyectos normativos asociados a la implantación de alguna política; con editoriales, fijando posición frente a proyectos, orientando opinión al hacer alguna manifestación sobre el asunto objeto de propuesta legal o decisiones de alguna dependencia del Poder Ejecutivo.
Entrevistado N° 05
Sí, claramente. Los medios en Colombia ejercen una presión fuerte sobre los gobiernos y las decisiones que toman. Muchas veces se modifican las intenciones de políticas ante la presión mediática.
Entrevistado N° 06
Considero que sí, pues en la medida en que los medios de comunicación hacen visibles los problemas o necesidades de la población, o en la medida en que dimensionan las falencias, el gobierno puede direccionar sus planes y programas para satisfacer dichas problemáticas.
Entrevistado N° 07
Sí, porque los medios se convierten una caja de resonancia de las medidas que toma o anuncia el Gobierno. Muchas veces la forma cómo las reciben los lectores o los televidentes, sirve para que el Ejecutivo ajuste los proyectos de ley, se abstenga de aprobarlos o diseñe nuevas políticas.
Entrevistado N° 08
Definitivamente, los medios de comunicación tienen la posibilidad de generar deseablemente noticias que influyan de manera positiva en el desarrollo de proyectos de ley, o de gestión de normatividad regulatoria, sin embargo, ese mismo poder de influenciar en muchos casos es usada para atender los intereses de grupos particulares.
Entrevistado N° 09
Sin duda, inciden. Por un lado, desde su tratamiento informativo y la reacción que crean en la gente, quienes se crean su criterio a través de los medios de comunicación. Y, por otro lado, desde la toma de posiciones editoriales, la cual es registrada sobre todo por quienes definen las políticas públicas. En ese sentido, también hay un poder de influencia que, de todas maneras,

con el paso de los años, y el surgimiento de la tecnología creo que es menor que en otras épocas, pero que, sin duda, tienen influencia.

Primera etapa - Localización de los núcleos de referencia

NR 01	Medios de comunicación
-------	------------------------

Segunda etapa – Localización de las proposiciones (predicados)

P 01	Dando relevancia a un determinado tema
P 02	Fijando prioridad de la política pública
P 03	Inciendo en la agenda de instituciones
P 04	Siendo élites editoriales
P 05	Sirviendo de tribuna de opinión pública
P 06	Definiendo políticas públicas
P 07	Ejerciendo presión sobre los gobiernos
P 08	Haciendo visible problemas y necesidades
P 09	Siendo caja de resonancia de acciones gubernamentales
P 10	Generando noticias con influencia positiva
P 11	Creando reacciones en la gente
P 12	Influyendo en los “hacedores” de políticas públicas

Núcleo Ref.	Predicado	Discurso dividido en proposiciones
01	01	Medios de comunicación dando relevancia a un determinado tema
01	02	Medios de comunicación fijando prioridad de la política pública
01	03	Medios de comunicación incidiendo en la agenda de las instituciones
01	04	Sirviendo a élites empresariales
01	05	Sirviendo de tribuna de opinión pública
01	06	Divulgando proyectos normativos
01	07	Ejerciendo presión sobre los gobiernos
01	08	Haciendo visibles problemas y necesidades
01	09	Siendo caja de resonancia de acciones gubernamentales
01	10	Generando noticias de influencia positiva

01	11	Creando reacciones en la gente
01	12	Influyendo en los “hacedores” de políticas públicas

Tercera etapa – Reducción de proposiciones – Reducción de sinónimos		
Predicados	Entrevista	Predicado definitivo
01	1	Medios de comunicación fijando prioridad de la política pública
02		
03	1	Inciendo en la agenda de las instituciones
07	5	
12	9	
04	3	Sirviendo de tribuna de opinión pública
05		
06	4	Siendo caja de resonancia de acciones gubernamentales
09	7	

Cuarta etapa – Reconstitución del discurso		
Núcleo de referencia	Predicado	Entrevista
Los medios de comunicación	Medios de comunicación fijando prioridad de la política pública	1
	Inciendo en la agenda de las instituciones	1 – 5 – 9
	Sirviendo de tribuna de opinión pública	3
	Siendo caja de resonancia de acciones gubernamentales	4-7
	Haciendo visibles problemas y necesidades	6
	Generando noticias con influencia positiva	8

Pregunta N° 2

¿Facilitan los medios de comunicación masiva la participación de los ciudadanos en la definición de la política pública en Colombia? ¿Cómo?

Entrevistado N° 1
No, los medios no son representativos. Por ejemplo, la alta abstención en los procesos electorales demuestra que existe un problema estructural de participación ciudadana que los medios no han ayudado a resolver.
Entrevistado N° 2
Pueden hacerlo de forma indirecta a través de la imposición y el manejo de una agenda mediática que de alguna forma les llega a los ciudadanos.
Entrevistado N° 3
Sí, como complemento a la respuesta anterior, los medios de comunicación abren muchas veces sus páginas o micrófonos a la ciudadanía o el colombiano de a pie para que pueda expresar sus opiniones o pensamientos de forma directa o a través de sus voceros gremiales o interlocutores, quienes buscan participar en la definición de esa política desde distintos sectores o escenarios: gremios, academia, legisladores, empresarios...
Entrevistado N° 4
No es tan fácil acceder a todos los medios de comunicación. Sin embargo, en Colombia, la radio tiene una connotación particular, muy arraigada en el ciudadano y es relativamente fácil acudir a alguna emisora para hacer algún planteamiento. Sin embargo, no es menos cierto que la propiedad de los medios de comunicación está concentrada, al igual que en general la riqueza en el país, de manera que dicho acceso está permeado por tal circunstancia.
Entrevistado Rta N° 5
Más o menos sí. Creo que a través del espacio que los medios le dan a los analistas y comentaristas de opinión tienen una mirada opinión mucho más calificada. En cuanto a los ciudadanos llamados de a pie, la participación es menor pero creo que también se da.
Entrevistado N° 6
No son los medios de comunicación los que diseñan las políticas; por tanto, no son los medios los que conceden esa participación. Pero en la medida en que la ciudadanía pueda expresar sus problemas con el "altoparlante" de los medios masivos, son mejor escuchados por el gobierno o las autoridades que diseñan esos planes.
Entrevistado N° 7
Con la masificación de las redes sociales, los medios han abierto sus puertas al ciudadano de a pie. También están las líneas abiertas que permiten a las personas dar sus opiniones, pero sitios como Twitter o Facebook han facilitado la comunicación.
Entrevistado N° 8
En algunas ocasiones sí lo hacen, especialmente cuando se abren espacios de discusión presencial o virtual; sin embargo, ellos son los que manejan la agenda y los que en muchos casos orientan el debate.
Entrevistado N° 9
Sobre todo, se recogen opiniones y se trata de auscultar la actitud de la gente frente a determinadas decisiones potenciales. Yo creo que hay herramientas más directas para eso como son las encuestas. Cuando hay un cambio importante en una política pública determinada, los gobiernos, hoy en día, y desde hace varios años, le miden la temperatura a la opinión pública a través de ese mecanismo, sin necesidad de pasar los medios de comunicación. Pero los medios claro que interpretan y le dan espacio a la gente para que haga saber su opinión sobre determinada propuesta.

Primera etapa - Localización de los núcleos de referencia	
Lista de núcleos de referencia	
NR 01	Medios de comunicación
NR 02	Voceros gremiales (academia, legisladores, empresarios)

Segunda etapa – Localización de las proposiciones (predicados)	
P 01	No son representativos
P 02	Problema estructural
P 03	Inciendo de forma indirecta
P 04	Manejando la agenda mediática
P 05	Abriendo sus páginas y micrófonos a los ciudadanos
P 06	Siendo interlocutores
P 07	Participando en la definición de políticas públicas
P 08	Siendo una propiedad concentrada
P 09	Siendo “altoparlante” de los ciudadanos
P 10	Facilitando la comunicación
P 11	Abriendo espacios de participación
P 12	Orientando el debate
P 13	Recogiendo opiniones
P 14	Auscultando actitudes

Tercera etapa – Reducción de proposiciones – Reducción de sinónimos		
Predicados	Entrevista	Predicado definitivo
05	3	Abriendo espacios de participación
06	3	
10	6	
12	7	

Cuarta etapa – Reconstitución del discurso		
Núcleo de referencia	Predicado	Entrevista
Los medios de comunicación	No son representativos	1
	Inciendo de forma indirecta	2
	Manejando la agenda mediática	2
	Abriendo espacios de participación	3 – 6 – 7
	Participando en la definición de políticas públicas	3

	Siendo una propiedad concentrada	4
	Siendo "altoparlante" de los ciudadanos	6
	Facilitando la comunicación	7
	Orientando el debate	8
	Recogiendo opiniones	8
	Auscultando actitudes	8
Voceros gremiales (academia, legisladores, empresarios)	Siendo interlocutores	3

Pregunta N° 3

¿Cuál considera que fue el papel de los medios de comunicación en las fases de debate y aprobación de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)?

Entrevistado N° 1
Simplemente de seguimiento. No hubo actitud crítica frente a temas neurálgicos como el CREE o el IVA.
Entrevistado N° 2
Básicamente la transmisión de la información al público, sin tener mayor injerencia en la toma de decisiones.
Entrevistado N° 3
Fue fundamental para evitar hacerle un control ciudadano y, por esta vía, evitar que dicha normativa tuviera efectos perversos para el ciudadano común, con la incorporación de 'temas o asuntos' o bien que no convenían o generarían un golpe para sus bolsillos. Los debates que propuso la prensa o los medios de comunicación en ciertos temas en particular ayudaron a que se esa norma tuviera en cuenta algunos aspectos que quizás no convenían...
Entrevistado N° 4
Fue muy importante. De hecho, el proyecto se filtró a los medios, hecho que propició una mayor discusión y la alerta a sectores interesados en que algunas de las normas propuestas no pasaran.
Entrevistado N° 5
Como toda reforma tributaria en Colombia, los medios ejercen una presión muy grande. Esa reforma en particular y la de 2014 cuando se ambientó, antes de ir al Congreso. Creo que debido a los medios se ajustó evidentemente. De hecho, los Ministros de Hacienda tratan de socializar las reformas antes en los medios...
Entrevistado N° 6
Los medios de comunicación pudieron informar ampliamente sobre las pretensiones y alcances de esa iniciativa, recoger opiniones a favor y en contra, señalar cuando se evidenciaba algún daño potencial, y destacar cuando se hallaba algún beneficio de dicha norma.
Entrevistado N° 7
Informaron sobre el cambio que se venía, en especial en el pago de impuesto de renta para personas naturales que antes no debían declararlo. Aunque algunos medios hicieron varias notas explicativas y "abc" del tema, cuando llegó el momento de empezar a declarar muchas personas se enredaron. Durante el debate de toda reforma tributaria se presentan las voces de aquellos

sectores que se sienten afectados porque deben tributar más y eso, en parte, ayuda a que se suavicen las medidas, pero lo que falta también es mostrar el inmenso poder de lobby de los distintos grupos de interés que han impedido que en el país se apruebe una reforma que realmente simplifique el estatuto tributario.
Entrevistado N° 8
En esa reforma los medios jugaron con su propia agenda para poder lograr que los periódicos en particular quedaran exentos del impuesto sobre las ventas. En los otros temas faltó determinación en hacer ver lo injusto e inequitativo que es el sistema tributario. Para mí, ellos hicieron “bulla” en lo que vende, que no necesariamente es el que tiene sentido, desde el punto de vista del país.
Entrevistado N° 9
Por un lado, cubrir la actualidad, en ese momento, y lo que estaba pasando. Y, por otro lado, poner en perspectiva cuáles eran sus implicaciones y prestar sus espacios para hubiera análisis. Finalmente, este es un escenario en donde se dan debates, particularmente en las páginas de los impresos y, en ese sentido, en el caso concreto de esa ley, estoy seguro que los medios de comunicación jugaron ese papel. Yo considero que algunos de los giros que tuvo esa reforma, frente a la propuesta inicial se dio en buena parte a lo que hicieron los medios.

Primera etapa - Localización de los núcleos de referencia	
Lista de núcleos de referencia	
NR 01	Medios de comunicación
NR 02	Grupos de interés

Segunda etapa – Localización de la proposición (predicados)	
P 01	Haciendo seguimiento
P 02	Transmitiendo información
P 03	Haciendo control ciudadano
P 04	Generando discusión y alertas
P 05	Ejerciendo presión
P 06	Siendo canal para la socialización proyectos legislativos
P 07	Recogiendo opiniones
P 08	Haciendo “lobby”
P 09	Haciendo “bulla” de lo que vende
P 10	Cubriendo los hechos noticiosos
P 11	Abriendo espacios de opinión
P 12	Inciendiando en la decisión de las leyes

Tercera etapa – Reducción de proposiciones – Reducción de sinónimos		
Predicados	Entrevista	Predicado definitivo
07	6	Abriendo espacios de opinión

11	9	
05	5	Inciendiando en la decisión de las leyes
12	9	
02	2	Transmitiendo información
10	9	Cubriendo los hechos noticiosos

Cuarta etapa – Reconstitución del discurso		
Núcleo de referencia	Predicado	Entrevista
Los medios de comunicación	Haciendo seguimiento	1
	Transmitiendo información	2 – 9
	Haciendo control ciudadano	3
	Generando discusión y alertas	4
	Ejerciendo presión	5 – 9
	Siendo canal para la socialización proyectos legislativos	5
	Recogiendo opiniones	6 – 9
	Haciendo “bulla” de lo que vende	8
Grupos de interés	Haciendo “lobby”	7

Pregunta N° 4

¿Cree que incidieron en las modificaciones que tuvo esta Ley desde su propuesta inicial hasta aprobación en el Congreso de la República? ¿Cómo?

Entrevistado N° 1
No, la ley tuvo su curso natural y lo que se impuso fue la mayoría del congreso. Los medios incidieron en la agenda, pero no fueron definitivos.
Entrevistado N° 2
Si bien le hicieron seguimiento al proyecto desde su propuesta inicial y fijaron posiciones frente a determinados artículos, al final no tuvieron incidencia en los cambios.
Entrevistado N° 3
De alguna manera sí influyeron... Una ciudadanía mejor informada, con claridad y transparencia, se convierte en un grupo de presión muy fuerte para que ni políticos ni legisladores hagan su trabajo buscando beneficios particulares y no generales.
Entrevistado N° 4
Indudablemente, influyeron en la formación de opinión sobre el contenido de la reforma. Fueron muchas las opiniones expresadas en los diferentes portales de asesoría tributaria, las modificaciones propuestas por gremios de la producción, que con sus voceros en el lobby del Congreso se hicieron escuchar, así como en las diferentes audiencias realizadas por el Legislativo.

Entrevistado N° 5
Claramente, sí. Hubo una discusión muy fuerte sobre la clase media, tema que era clave en el tema de los conceptos de IMAN e IMAS. Y evidentemente creo que fue la presión de los medios que obligó al gobierno a ajustar unos niveles relacionados.
Entrevistado N° 6
Quizás no una incidencia directa, pues finalmente los medios no votan ni toman parte en las discusiones parlamentarias. Pero tal vez, en la medida en que “hace bulla” sobre tal o cual tema, les abre los ojos a los congresistas o funcionarios que no habían reparado en los alcances o consecuencias de determinado artículo.
Entrevistado N° 7
Sí, porque a medida que los grupos de interés van alertando sobre los cambios que los afectarían, se van produciendo titulares que tienen eco en el Legislativo.
Entrevistado N° 8
Sí, efectivamente, como lo mencioné, lograron que los periódicos no quedaran gravados al 5% sino exentos, es decir sin IVA, pero con derecho a devolución.
Entrevistado N° 9
La verdad, es que al final nadie lo sabe. Mirándolo desde el punto de vista más formal, todo hace parte de la dinámica parlamentaria. Es muy difícil saber si el 5% de las modificaciones es atribuible o el 50% y, la verdad, esa respuesta nadie la puede dar con certeza; pero por su puesto los congresistas también siguen lo que se lee en los medios de comunicación y, en ese sentido, todo forma parte.

Primera etapa - Localización de los núcleos de referencia	
Lista de núcleos de referencia	
NR 01	Medios de comunicación
NR 02	Grupos de interés

Segunda etapa – Localización de las proposiciones (predicados)	
P 01	Inciendo en agenda sin ser definitivos
P 02	Haciendo seguimiento y fijando posiciones
P 03	Ejerciendo influencia
P 04	Informando a los ciudadanos
P 05	Creando grupos de presión
P 06	Formando opinión
P 07	Ejerciendo presión
P 08	“Haciendo bulla” sobre ciertos temas
P 09	Alertando a los grupos de interés
P 10	Produciendo titulares con eco en el legislativo
P 11	Logrando la exención de impuestos
P 12	Influyendo en los legisladores

Cuarta etapa – Reconstitución del discurso		
Núcleo de referencia	Predicado	Entrevista
Los medios de comunicación	Inciendo en agenda sin ser definitivos	1
	Haciendo seguimiento y fijando posiciones	2
	Ejerciendo influencia	3 – 5 – 9
	Informando a los ciudadanos	3 – 7
	Creando grupos de presión	3
	Formando opinión	4
	“Haciendo bulla” sobre ciertos temas	5
	Logrando la exención de impuestos	8
Grupos de interés	Ejerciendo presión	3

▪ Quinta etapa – Interpretación del contenido

Como se indicó al comienzo de este aparte, esta etapa contiene la interpretación o análisis integral de *corpus* obtenido. Para ello, se tuvieron en cuenta los temas o núcleos de referencia (NR) encontrados, el conjunto de predicados (o preposiciones), las contradicciones entre las respuestas de los entrevistados y las negaciones a los interrogantes planteados.

○ Temas o núcleos de referencia

Teniendo en cuenta las preguntas planteadas a cada uno de los entrevistados, resulta evidente que el tema o núcleo de referencia más común son los medios de comunicación. Sin embargo, en las preguntas 2, 3 y 4 se agregan otros sujetos como los voceros gremiales (academia, legisladores, empresarios) y grupos de interés. Esto comprueba que la incidencia de los medios de comunicación no se da por sí sola, sino que requiere de actores fundamentales como líderes de los gremios, académicos o analistas que, de alguna manera, “legitimen”, refuercen o, por lo menos, hagan más cercano su discurso hacia sus públicos objetivo.

○ Conjunto de predicados

Pese a que cada pregunta buscaba objetivos diferentes, muchos de los predicados identificados en las respuestas de los entrevistados fueron muy similares en cada una de ellas.

En general, los predicados relacionados con los medios de comunicación hicieron referencia a cuatro aspectos: la incidencia en la agenda, presión ejercida sobre los gobiernos, la interlocución entre los *hacedores* de las políticas y los ciudadanos, y la visibilidad dada a ciertos temas de la política que iban en beneficio o detrimento de los ciudadanos o algunos sectores de la economía.

- **Contradicciones y negaciones**

La mayoría de los nueve entrevistados coincidió en sus afirmaciones, con muy pocas diferencias en sus discursos. En la pregunta N° 2, solo una de estas personas ciudadanos en la definición de políticas públicas en nuestro país, al considerar, por ejemplo, que la alta abstención en los procesos como los electorales es un tema en el cual los medios de comunicación no han ayudado a resolver.

Algo similar sucede en las respuestas de dos de los entrevistados a la pregunta N° 3. Para la mayoría, los medios de comunicación tuvieron un papel fundamental en las fases de debate y aprobación de la Reforma Tributaria de 2012, mientras que dos de los entrevistados señalaron que dicho papel se redujo al seguimiento y transmisión de información.

5.4.1 Análisis cuantitativo

A continuación, se presentan los resultados del análisis cuantitativo propuesto en la metodología.

En lo referente a la incidencia, en términos generales, de los medios de comunicación en la definición de políticas públicas, cerca del 90% de los entrevistados consideran que estos sí influyen de una u otra manera en este aspecto. Este es un porcentaje muy significativo y demuestra que los entrevistados les atribuyen un papel relevante a los medios de comunicación en la vida política del país.

En el caso analizado, y como lo indicó una de las entrevistadas, los medios de comunicación, concretamente los periódicos impresos, tenían importantes intereses en juego, pues el proyecto inicial de la Ley incluía un impuesto del 5% para este tipo de publicaciones, por lo cual, es posible que muchas de sus notas estuvieran orientadas a criticar, de forma directa o indirecta, este gravamen. De hecho, en la reforma aprobada por el Congreso de la República no se estableció este impuesto. Sin embargo, ninguno de los entrevistados lo afirmó categóricamente.

Otra de las lecturas que podría dársele a esta decisión es que el gobierno haya declinado de su interés original, a fin de obtener mejores comentarios de los medios de comunicación, facilitando así el trámite de aprobación de esta nueva política pública fiscal.

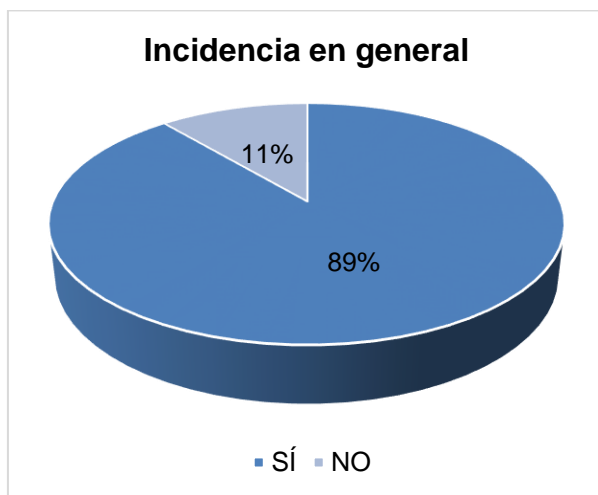


Ilustración 12 - Incidencia de los medios de comunicación en la definición de políticas públicas

A la hora de evaluar la forma en que los medios de comunicación facilitan la participación de los ciudadanos, la mayoría de los entrevistados (67%) indicaron que la participación se facilita con el ejercicio de los medios. Algunos de ellos señalaron que esto obedece a la "elitización", "politización" y/o concentración que se presenta en la mayoría de medios de comunicación, en este caso, de tipo masivo.

Estas características hacen que solo unos pocos (generalmente, agentes del gobierno, expertos, líderes de opinión y representantes de los medios) sean quienes accedan a espacios de tipo noticioso o de opinión, en donde puedan manifestar su apoyo o rechazo a las medidas a implementar, como políticas públicas, por parte del gobierno. De esta manera, se convierten la "voz" de unos pocos, sin que necesariamente representen el sentir de la mayoría.



Ilustración 13 - Facilitan los medios de comunicación la participación de los ciudadanos

Si bien, como se observó antes, una muy buena parte de los entrevistados considera que los medios de comunicación definitivamente influyen en la definición de políticas públicas, no piensan lo mismo y se dividen casi en dos cuando se les preguntó si los medios tuvieron algún efecto sobre la Ley 1607 de 2012.

Esto podría explicarse por el tipo de política pública sobre el cual fue realizada la pregunta a los entrevistados, pues es bien sabido que los cambios en la carga impositiva de los ciudadanos siempre han generado muchas discusiones en los diferentes sectores políticos, económicos y sociales; mucho más si se tienen en cuenta los importantes cambios que introdujo esta Reforma, especialmente en los impuestos de las empresas, las categorías de las personas naturales y los sistemas de determinación de los impuestos (de uno – el ordinario- se pasó tres, si a este se le suman el IMAN y el IMAS).

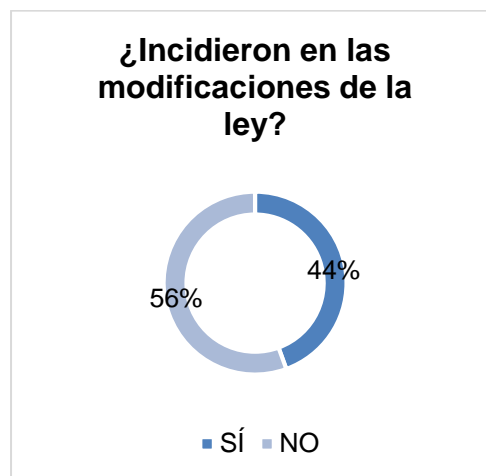


Ilustración 14 - Incidencia de los medios de comunicación en la definición de la reforma tributaria de 2012

Finalmente, la mayoría de los entrevistados (33%) asegura que el nivel con el cual los medios influyen en las decisiones sobre las políticas públicas es medio. En porciones menores (22%), los demás entrevistados afirman que este nivel es alto, medio-alto o bajo.

Esta respuesta se relaciona directamente con la repuesta dada por los entrevistados a la pregunta N° 4 (Incidencia de los medios de comunicación en las modificaciones de la Reforma Tributaria), pues algo más de la mitad considera que los medios sí tuvieron alguna incidencia en los cambios que sufrió el proyecto de Ley, desde el inicio de su trámite en el Congreso de la República hasta su aprobación y conciliación.

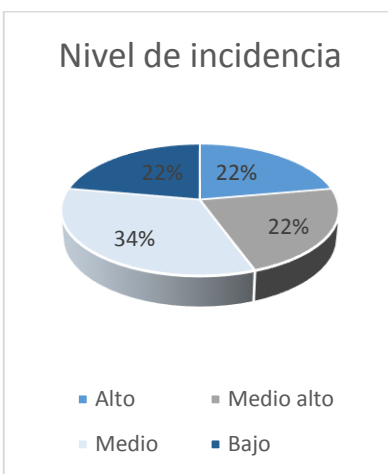


Ilustración 15 - Nivel de incidencia de los medios de comunicación en la definición de la reforma tributaria de 2012

Si se clasifican en dos grupos a los entrevistados por ocupación u organización a la que pertenecen (periodistas y DIAN), se observa que los técnicos de la DIAN no coinciden que el nivel de incidencia, ya que para uno es bajo y para otro es alto. Entre tanto, entre los periodistas (el grupo más grande) las respuestas son disímiles, indicando la mayoría que el impacto es medio.

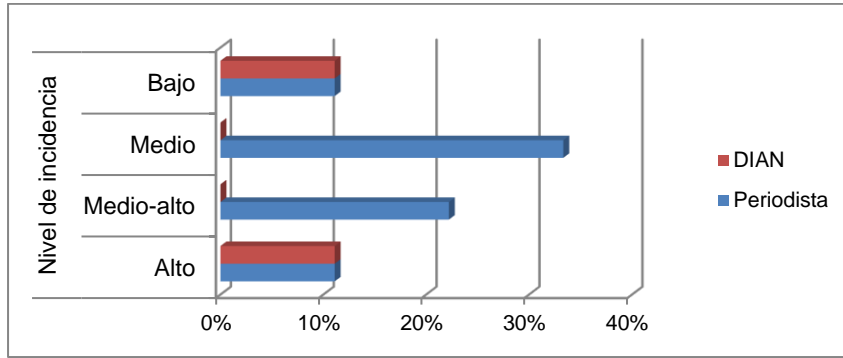


Ilustración 16 - Nivel de incidencia de los medios de comunicación en la definición de la reforma tributaria de 2012

5.5 Registro de noticias

De acuerdo con los registros disponibles de los medios de comunicación analizados, los dos períodos de dos legislaturas analizadas (16 de marzo al 20 de junio y del 20 de julio al 16 de diciembre) se registraron 251 noticias alusivas al tema de la reforma tributaria.

De este total, y como se aprecia en la figura 8-1, 141 publicaciones se realizaron a través de eltiempo.com, 90 por medio de Caracol Radio y tan solo 20 en Noticias Caracol.

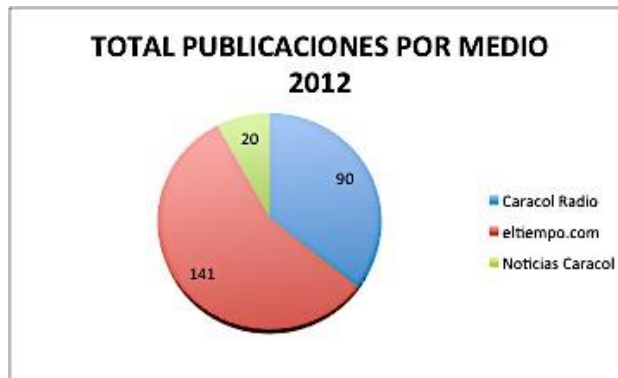


Ilustración 17 - Total publicaciones por cada medio analizado

Octubre y diciembre fueron los meses donde fue publicado el mayor número de noticias (61 y 74 noticias) sobre la reforma tributaria (Ver figura 8 - 2) coincidiendo, respectivamente, con la presentación al Congreso, su debate y final aprobación.

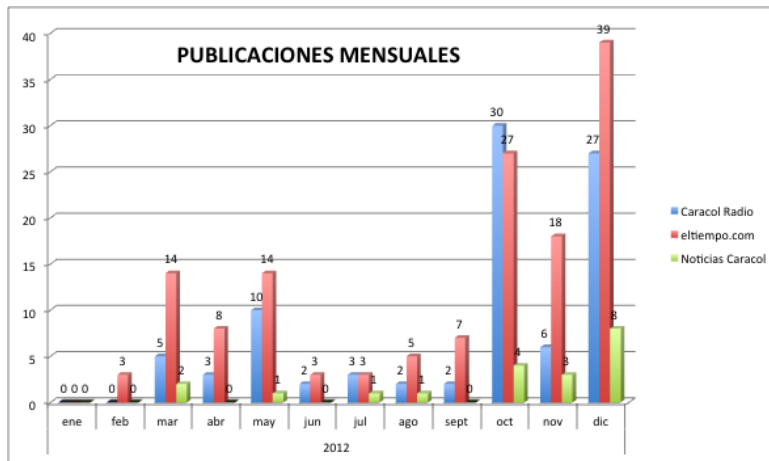


Ilustración 18 - N° de publicaciones mensuales



Ilustración 19 - N° de publicaciones por cada período de sesiones del Congreso

Las anteriores cifras podrían indicar que existe una relación directa entre el inicio del análisis, debate y aprobación (formulación y decisión, en términos del ciclo de política

pública) de propuestas hechas por el poder ejecutivo al legislativo –trascendentales para el país, como es el caso de los impuestos y la política pública fiscal– y la importancia que los medios de comunicación le pueden dar a estas, publicando noticias que le permitan, si no a todos, a una buena parte de los ciudadanos, enterarse o informarse de las implicaciones de dichas políticas públicas.

5.5.1 Los jueves, el día preferido de internet

En lo que respecta a la información publicada en internet, los registros consultados de eltiempo.com muestran que el jueves fue el día en que más noticias se registraron, seguido del miércoles y el viernes.



Ilustración 20 - Días de mayor publicación

5.5.2 Horario en radio y TV

A la hora de hablar de los horarios en que los noticieros de radio y televisión analizados publicaron noticias referentes a la reforma tributaria se evidencia que son diferentes para cada uno. En el caso de la radio, el 52,5% de estas noticias en Caracol se transmitieron en horarios de la mañana, entre las 6 am y las 12 m, siendo esta la franja “prime time” de este medio, es decir en donde se registra el mayor número de oyentes. Entre tanto, en televisión, el horario preferido para hacer la mayor divulgación de este tema fue en la noche, pues su mayor número de tele-espectadores se concentra entre las 7 y las 11 pm.

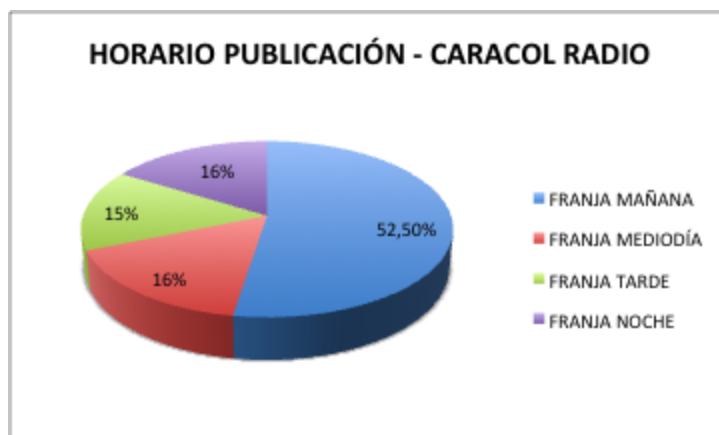


Ilustración 21 - Horario preferido de publicación – Caracol Radio

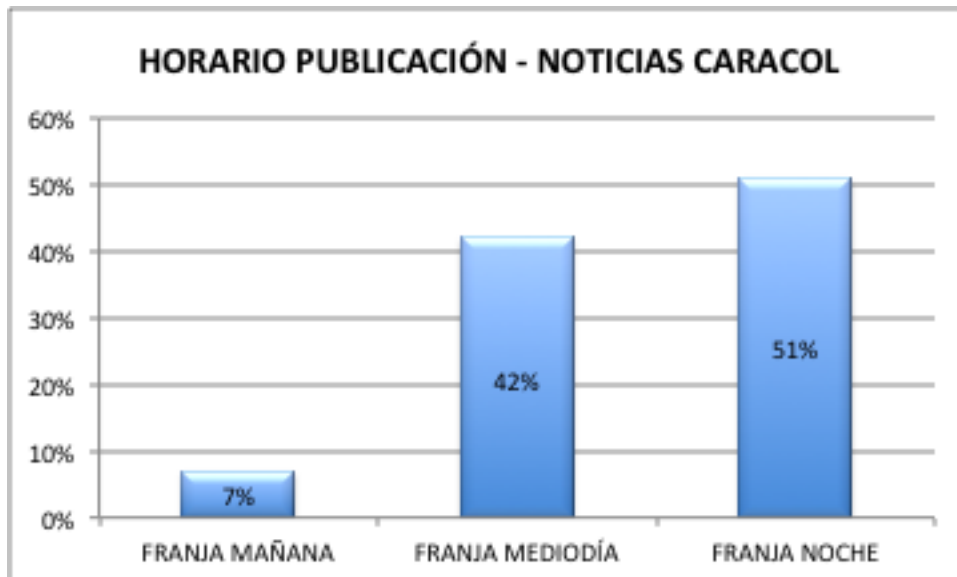


Ilustración 22 - Horario preferido de publicación - Noticias Caracol

5.5.3 Las notas de reportería predominan

Por otro lado, el género periodístico predominante en los medios de comunicación objeto de estudio fue la nota periodística, la cual, en la mayoría de los casos, incluyó declaraciones o testimonios de funcionarios públicos (Ministros, Presidente de la República, representantes de gremios y actores políticos). En una porción mucho menor, los medios de comunicación analizados recurrieron a las entrevistas para ilustrar o divulgar las opiniones y/o explicaciones de los actores relacionados con el tema.

Vale la pena señalar que en ninguna de las noticias publicadas por estos medios de comunicación participaron ciudadanos del común. Estuvieron siempre concentradas en las opiniones del Ministro de Hacienda de turno, el Presidente de la República, políticos, representantes de gremios, directores de centros de pensamiento y otros expertos.

También es evidente que, pese a su elevado nivel de audiencia entre los colombianos, el noticiero de televisión estudiado publicó, en los dos períodos de sesiones el Congreso, tan solo 20 noticias, frente a 141 divulgadas por el medio de comunicación de internet.

El único medio de comunicación con programas especiales con un espacio amplio de debate entre expertos y políticos sobre el tema fue Caracol Radio, en donde se registraron 5 publicaciones de este tipo (Ver gráfica 8 - 7). Este medio también superó a eltiempo.com en la publicación de columnas de opinión.



Ilustración 23 - Género predominante en las publicaciones

5.5.4 El lenguaje

Si bien en las 251 noticias analizadas no se identificaron términos con un elevado nivel técnico, la interpretación de temas económicos (entorno económico, finanzas, funcionamiento del congreso, entre otros) supone un bagaje o acervo suficiente del público, en especial de los ciudadanos del común, para comprender adecuadamente lo publicado por los medios.

Las entrevistas registradas en radio e internet en los medios analizados profundizaron en el tema de la reforma tributaria y en sus principales aspectos. Tuvieron como voceros

principales a los Ministros de Hacienda y algunos pocos Congresistas, quienes utilizaron, en términos generales, una terminología sencilla para los públicos.

Es evidente que en este tipo de entrevistas los representantes del Gobierno Nacional buscaron persuadir a los ciudadanos de los beneficios que traería para las finanzas del país y, en este caso particular, para las políticas sociales, la aprobación de lo propuesto al Congreso en la reforma tributaria.

Conclusiones


A partir de la presente investigación, se concluye lo siguiente:

- Dentro del proceso de puesta en la agenda, formulación, implementación y evaluación de la política pública, el papel de los medios de comunicación resulta de gran importancia, no solo para los “hacedores de política”, sino para los receptores de la misma, pues los medios, como mediadores políticos, canalizan y crean opinión pública, con lo cual se confirma la hipótesis propuesta en este trabajo.
- En el caso colombiano, la estructura del Estado permanece casi “inmóvil” o con características muy rígidas, con lo cual el nivel de incidencia de la mayoría de los ciudadanos en el ciclo (identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación) de la política pública es bajo, pues solo algunos pocos, a partir de sus intereses propios y por sus posibilidades relacionales o círculos de poder, pueden, en el mejor de los casos, llegar a proponer temas que luego son retomados por algunos medios de comunicación y pasan a ser parte de la *agenda* de los hacedores política pública o del Gobierno mismo.
- El desarrollo de una estrategia de comunicación para estar en contacto con los ciudadanos, para legitimar el resultado de la labor gubernamental es algo fundamental en las democracias contemporáneas.
- La mayoría de las investigaciones se han centrado en la relación comunicación-política, comunicación-democracia, democracia-participación, e incluso la probable definición de políticas públicas para medios de comunicación, sin ahondar en el papel que han jugado los medios de comunicación en el ciclo de políticas públicas.
- Debido a su carácter masivo, son los medios de comunicación quienes fijan y ponen sobre el tapete temas de discusión que se transforman en foco de atención de la opinión pública a través del proceso de definición de la agenda o *agenda setting* que ellos realizan.
- Los medios de comunicación se han conformado, por la particular configuración en la estructuración simbólica, cognitiva, informativa, como instancias receptoras de todo tipo de actividades asociativas.
- Uno de los principales desaciertos que originan las políticas públicas es que generalmente se promueven con un enfoque tecnocrático que ignora los sectores ciudadanos que tienen relación e intereses directos con la política.

-
- Los ciudadanos y los partidos políticos deciden ante escenarios irregulares en cuanto a información se refiere; no obstante, con la progresiva labor de los medios de comunicación en la política, esta brecha informativa es cada vez más intensa y profunda. Este destacado papel de *mass media*, es auspiciado por el mercado que, a la vez, transforma los modos de los sistemas de comunicación, y por la forma en que los medios elaboran su discurso informativo.
 - El fortalecimiento de la institucionalidad es uno de los elementos indispensables para lograr saltar los problemas con los que se enfrentan las políticas públicas en América Latina y conseguir que se enfoquen en favor de los intereses ciudadanos.
 - Los medios de comunicación analizados en esta investigación (eltiempo.com, Caracol Radio y el Diario Portafolio) centraron su papel en la información de los principales aspectos de la Ley 1607 de 2012 (Reforma tributaria) durante su análisis, ajustes y aprobación en el Congreso de la República, sin la apertura de espacios concretos de participación de los ciudadanos.
 - En el caso de la política pública como la analizadas en esta investigación el nivel de influencia de los ciudadanos se ve “filtrado” por lo procesos de representación del Congreso de la República, pues son los senadores y representantes a la cámara de este organismo quienes “deciden” en representación de sus electores y, en términos generales, no es mucho lo que haga el Estado por favorecer la participación ciudadana.
 - Algo diferente acontece con las políticas públicas que no necesariamente surten el proceso de análisis y aprobación del Congreso, puesto que las posibilidades de influencia ciudadana aumentan un poco, sin que llegue a ser definitiva, ni importante, y el papel de los organismos del Estado se limita la convocatoria de reuniones, foros o sesiones socialización de la política a implementar, con lo cual, prácticamente, se impone el camino a seguir, pasando por alto, en la mayoría de casos, la participación ciudadana en las etapas de planeación y definición.
 - Existe un grado de incidencia (en general, bajo) de los medios de comunicación que no sucede por sí solo, sino que requiere de actores fundamentales como líderes de los gremios, académicos o analistas que, de alguna manera, “legitimen”, refuercen o, por lo menos, hagan más cercano su discurso hacia sus públicos objetivo. Esto se comprueba en las en las palabras con las cuales los entrevistados relacionan el papel que juegan los medios de comunicación en el proceso o ciclo de una política pública.
 - Lo observado en el análisis de caso comprueba que los medios de comunicación facilitan la participación de los ciudadanos, en la medida en que los primeros pueden ejercer con plena libertad su labor en la sociedad.
 - Al ser tomada como parte importante de la política pública fiscal y haber tenido un trámite “especial” –al ser aprobada por el Congreso de la República– la influencia de los ciudadanos en Ley 1607 de 2012 fue es muy bajo, pues fueron sus representantes quienes definieron, en buena parte, las principales orientaciones que tuvo la nueva política pública.


- Una de las principales limitaciones que afrontó en esta investigación fue la imposibilidad de poder entrevistar a un número mayor de periodistas y congresistas a fin de contar con una mayor riqueza documental.
- La investigación realizada permite confirmar que, a lo largo del proceso de puesta en la agenda, formulación, implementación y evaluación de la política pública, el papel de los medios de comunicación resulta de gran importancia no solo para los “hacedores de política”, sino para los receptores de la misma, ya que los medios, como mediadores políticos, canalizan y crean opinión pública.

A. Anexo: Entrevista semiestructurada


<p>Política y comunicación: la incidencia de los medios masivos en la definición de la política pública</p>	 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Investigador: Óscar Rodrigo Londoño Rojas	Maestría en Políticas Pública – Universidad Nacional
Entrevistado:	
Cargo u ocupación:	
Fecha aplicación entrevista:	
Pregunta N° 1	
¿Inciden los medios de comunicación masiva en la definición de la políticas públicas en Colombia? ¿De qué manera?	
Rta:	
Pregunta N° 2	
¿Facilitan los medios de comunicación masiva la participación de los ciudadanos en la definición de la política pública en Colombia? ¿Cómo?	
Rta:	
Pregunta N° 3	
¿Cuál considera que fue el papel de los medios de comunicación en la fases de debate y aprobación de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)	
Rta:	
Pregunta N° 4	
¿Cree que incidieron en las modificaciones que tuvo esta Ley desde su propuesta inicial hasta aprobación en el Congreso de la República? ¿Cómo?	
Rta:	
Pregunta N° 5	
¿Cuál cree Ud. que es el nivel de incidencia de los medios de comunicación en la Política Pública? (Alto: Influyen directamente en la configuración de la PP; Medio: Influyen indirectamente en la configuración de la PP; Bajo: No inciden en la configuración de la PP)	
Rta:	
Fecha elaboración formato: mayo 19 de 2015	

B. Anexo: Entrevistas aplicadas

Aldemar Moreno – Revista Dinero

<p>Política y comunicación: la incidencia de los medios masivos en la definición de la política pública</p>	 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Investigador: Óscar Rodrigo Londoño Rojas	Maestría en Políticas Públicas – Universidad Nacional
Entrevistado:	Aldemar Moreno Quevedo
Cargo u ocupación:	Editor de Negocios Revista Dinero
Fecha aplicación entrevista:	18 de junio 2015
Pregunta N° 1	
¿Inciden los medios de comunicación masiva en la definición de la políticas públicas en Colombia? ¿De qué manera?	
Rta: Sí, al darle relevancia a un determinado tema, pueden fijar la prioridad de la política pública. Es decir: inciden sobre la agenda de instituciones como Congreso y Ministerios o Alcaldías y Gobernaciones.	
Pregunta N° 2	
¿Facilitan los medios de comunicación masiva la participación de los ciudadanos en la definición de la política pública en Colombia? ¿Cómo?	
Rta: No, los medios no son representativos. Por ejemplo, la alta abstención en los procesos electorales demuestra que existe un problema estructural de participación ciudadana que los medios no han ayudado a resolver.	
Pregunta N° 3	
¿Cuál considera que fue el papel de los medios de comunicación en la fases de debate y aprobación de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)	
Rta: Simplemente de seguimiento. No hubo actitud crítica frente a temas neurálgicos como el CREE o el IVA.	
Pregunta N° 4	
¿Cree que incidieron en las modificaciones que tuvo esta Ley desde su propuesta inicial hasta aprobación en el Congreso de la República? ¿Cómo?	
Rta: No, la ley tuvo su curso natural y lo que se impuso fue la mayoría del congreso. Los medios incidieron en la agenda, pero no fueron definitivos.	
Pregunta N° 5	
¿Cuál cree Ud. que es el nivel de incidencia de los medios de comunicación en la Política Pública? (Alto: Influyen directamente en la configuración de la PP; Medio: Influyen indirectamente en la configuración de la PP; Bajo: No inciden en la configuración de la PP)	
Rta: Medio	
<p style="text-align: right; font-size: small;">Fecha elaboración formato: mayo 19 de 2015</p>	


Henry González (Noticias Caracol)

Política y comunicación: la incidencia de los medios masivos en la definición de la política pública	 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Investigador: Óscar Rodrigo Londoño Rojas	Maestría en Políticas Pública – Universidad Nacional
Entrevistado:	Henry González
Cargo u ocupación:	Editor Económico – Noticias Caracol
Fecha aplicación entrevista:	16 de junio 2015
Pregunta N° 1	
¿Inciden los medios de comunicación masiva en la definición de la políticas públicas en Colombia? ¿De qué manera?	
Rta: Considero que sí, pues en la medida en que los medios de comunicación hacen visibles los problemas o necesidades de la población, o en la medida en que dimensionan las falencias, el gobierno puede direccionar sus planes y programas para satisfacer dichas problemáticas.	
Pregunta N° 2	
¿Facilitan los medios de comunicación masiva la participación de los ciudadanos en la definición de la política pública en Colombia? ¿Cómo?	
Rta: No son los medios de comunicación los que diseñan las políticas; por tanto, no son los medios los que conceden esa participación. Pero en la medida en que la ciudadanía pueda expresar sus problemas con el "altoparlante" de los medios masivos, son mejor escuchados por el gobierno o las autoridades que diseñan esos planes.	
Pregunta N° 3	
¿Cuál considera que fue el papel de los medios de comunicación en la fases de debate y aprobación de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)	
Rta: Los medios de comunicación pudieron informar ampliamente sobre las pretensiones y alcances de esa iniciativa, recoger opiniones a favor y en contra, señalar cuando se evidenciaba algún daño potencial, y destacar cuando se hallaba algún beneficio de dicha norma.	
Pregunta N° 4	
¿Cree que incidieron en las modificaciones que tuvo esta Ley desde su propuesta inicial hasta aprobación en el Congreso de la República? ¿Cómo?	
Rta: Quizás no una incidencia directa, pues finalmente los medios no votan ni toman parte en las discusiones parlamentarias. Pero tal vez, en la medida en que "hace bulla" sobre tal o cual tema, les abre los ojos a los congresistas o funcionarios que no habían reparado en los alcances o consecuencias de determinado artículo.	
Pregunta N° 5	
¿Cuál cree Ud. que es el nivel de incidencia de los medios de comunicación en la Política Pública? (Alto: Influyen directamente en la configuración de la PP; Medio: Influyen indirectamente en la configuración de la PP; Bajo: No inciden en la configuración de la PP)	
Rta: Creo que es un nivel medio.	
<p style="text-align: right;">Fecha elaboración formato: mayo 19 de 2015</p>	


Carlos García (El Tiempo)

Política y comunicación: la incidencia de los medios masivos en la definición de la política pública	 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Investigador: Óscar Rodrigo Londoño Rojas	Maestría en Políticas Pública – Universidad Nacional
Entrevistado:	Carlos Arturo García
Cargo u ocupación:	Periodista Sección Económica – El Tiempo
Fecha aplicación entrevista:	23 de junio 2015
Pregunta N° 1	
¿Inciden los medios de comunicación masiva en la definición de la políticas públicas en Colombia? ¿De qué manera?	
<p>Rta: Desde luego que sí. Si se mira desde el punto de vista editorial, muchas veces los dueños de los medios de comunicación pertenecen a las élites empresariales del país y cualquier política pública que los afecte directa o indirectamente tendrán a atacarla o fortalecerla según su conveniencia.</p> <p>A esto hay que sumarle también que los periódicos en Colombia mucha veces se convierten en tribuna de la opinión pública para expresar sus opiniones respecto de las normas o leyes o cualquier otro tema que los afecte en cualquier medida.</p>	
Pregunta N° 2	
¿Facilitan los medios de comunicación masiva la participación de los ciudadanos en la definición de la política pública en Colombia? ¿Cómo?	
<p>Rta: Sí, como complemento a la respuesta anterior, los medios de comunicación abren muchas veces sus páginas o micrófonos a la ciudadanía o el colombiano de a pie para que pueda expresar sus opiniones o pensamientos de forma directa o a través de sus voceros gremiales o interlocutores, quienes buscan participar en la definición de esa políticas desde distintos sectores o escenarios: gremios, academia, legisladores, empresarios....</p>	
Pregunta N° 3	
¿Cuál considera que fue el papel de los medios de comunicación en la fases de debate y aprobación de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)	
<p>Rta: Fue fundamental para evitar hacerle un control ciudadano y, por esta vía, evitar que dicha normativa tuviera efectos perversos para el ciudadano común, con la incorporación de 'temas o asuntos' o bien que no convenían o generarían un golpe para sus bolsillos. Los debates que propuso la prensa o los medios de comunicación en ciertos temas en particular ayudaron a que se esa norma tuviera en cuenta algunos aspectos que quizás no convenían...</p>	
Pregunta N° 4	
¿Cree que incidieron en las modificaciones que tuvo esta Ley desde su propuesta inicial hasta aprobación en el Congreso de la República? ¿Cómo?	
<p>Rta: De alguna manera sí influyeron... Una ciudadanía mejor informada, con claridad y transparencia, se convierte en un grupo de presión muy fuerte para que ni políticos ni legisladores hagan su trabajo buscando beneficios particulares y no generales.</p>	
Pregunta N° 5	
¿Cuál cree Ud. que es el nivel de incidencia de los medios de comunicación en la Política Pública? (Alto: Influyen directamente en la configuración de la PP; Medio: Influyen	

Angélica Raigoso (Revista Dinero)

Política y comunicación: la incidencia de los medios masivos en la definición de la política pública	 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Investigador: Óscar Rodrigo Londoño Rojas	Maestría en Políticas Pública – Universidad Nacional
Entrevistado:	Angélica Raigoso Rubio
Cargo u ocupación:	Coordinadora Editorial - Dinero
Fecha aplicación entrevista:	24 de junio de 2015
Pregunta N° 1	
¿Inciden los medios de comunicación masiva en la definición de la políticas públicas en Colombia? ¿De qué manera?	
Rta: Considero que no inciden.	
Pregunta N° 2	
¿Facilitan los medios de comunicación masiva la participación de los ciudadanos en la definición de la política pública en Colombia? ¿Cómo?	
Rta: Pueden hacerlo de forma indirecta a través de la imposición y el manejo de una agenda mediática que de alguna forma le llega a los ciudadanos.	
Pregunta N° 3	
¿Cuál considera que fue el papel de los medios de comunicación en la fases de debate y aprobación de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)	
Rta: Básicamente la transmisión de la información al público, sin tener mayor injerencia en la toma de decisiones.	
Pregunta N° 4	
¿Cree que incidieron en las modificaciones que tuvo esta Ley desde su propuesta inicial hasta aprobación en el Congreso de la República? ¿Cómo?	
Rta: Si bien le hicieron seguimiento al proyecto desde su propuesta inicial y fijaron posiciones frente a determinados artículos, al final no tuvieron incidencia en los cambios.	
Pregunta N° 5	
¿Cuál cree Ud. que es el nivel de incidencia de los medios de comunicación en la Política Pública? (Alto: Influyen directamente en la configuración de la PP; Medio: Influyen indirectamente en la configuración de la PP; Bajo: No inciden en la configuración de la PP)	
Rta: Bajo. No inciden en la configuración.	
<p style="text-align: right;">Fecha elaboración formato: mayo 19 de 2015</p>	


Natasha Avendaño (DIAN)

Política y comunicación: la incidencia de los medios masivos en la definición de la política pública	 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Investigador: Óscar Rodrigo Londoño Rojas	Maestría en Políticas Pública – Universidad Nacional
Entrevistado:	Natasha Avendaño García
Cargo u ocupación:	Directora de Gestión Organizacional - DIAN
Fecha aplicación entrevista:	18 de junio de 2015
Pregunta N° 1	
¿Inciden los medios de comunicación masiva en la definición de la políticas públicas en Colombia? ¿De qué manera?	
Rta: Definitivamente, los medios de comunicación tienen la posibilidad de generar deseablemente noticias que influyan de manera positiva en el desarrollo de proyectos de ley, o de gestión de normatividad regulatoria, sin embargo ese mismo poder de influenciar en muchos casos es usada para atender los intereses de grupos particulares.	
Pregunta N° 2	
¿Facilitan los medios de comunicación masiva la participación de los ciudadanos en la definición de la política pública en Colombia? ¿Cómo?	
Rta: En algunas ocasiones sí lo hacen, especialmente cuando se abren espacios de discusión presencial o virtual; sin embargo, ellos son los que manejan la agenda y los que en muchos casos orientan el debate.	
Pregunta N° 3	
¿Cuál considera que fue el papel de los medios de comunicación en la fases de debate y aprobación de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)	
Rta: En esa reforma los medios jugaron con su propia agenda para poder lograr que los periódicos en particular quedaran exentos del impuesto sobre las ventas. En los otros temas faltó determinación en hacer ver lo injusto e inequitativo que es el sistema tributario. Para mí, ellos hicieron “bulla” en lo que vende, que no necesariamente es el que tiene sentido, desde el punto de vista del país.	
Pregunta N° 4	
¿Cree que incidieron en las modificaciones que tuvo esta Ley desde su propuesta inicial hasta aprobación en el Congreso de la República? ¿Cómo?	
Rta: Si efectivamente, como lo mencioné, lograron que los periódicos no quedaran gravados al 5% sino exentos, es decir sin IVA pero con derecho a devolución.	
Pregunta N° 5	
¿Cuál cree Ud. que es el nivel de incidencia de los medios de comunicación en la Política Pública? (Alto: Influyen directamente en la configuración de la PP; Medio: Influyen indirectamente en la configuración de la PP; Bajo: No inciden en la configuración de la PP)	
Rta: Bajo, pero con más poder en algunas esferas.	


Laura Peña (Revista Dinero)

Política y comunicación: la incidencia de los medios masivos en la definición de la política pública	 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Investigador: Óscar Rodrigo Londoño Rojas	Maestría en Políticas Pública – Universidad Nacional
Entrevistado:	Laura Peña
Cargo u ocupación:	Periodista revista Dinero
Fecha aplicación entrevista:	23 de junio de 2015
Pregunta N° 1	
¿Inciden los medios de comunicación masiva en la definición de la políticas públicas en Colombia? ¿De qué manera?	
Rta: Sí, porque los medios se convierten una caja de resonancia de las medidas que toma o anuncia el Gobierno. Muchas veces la forma cómo las reciben los lectores o los televidentes, sirve para que el Ejecutivo ajuste los proyectos de ley, se abstenga de aprobarlos o diseñe nuevas políticas.	
Pregunta N° 2	
¿Facilitan los medios de comunicación masiva la participación de los ciudadanos en la definición de la política pública en Colombia? ¿Cómo?	
Rta: Con la masificación de las redes sociales, los medios han abierto sus puertas al ciudadano de a pie. También están las líneas abiertas que permiten a las personas dar sus opiniones, pero sitios como Twitter o Facebook han facilitado la comunicación.	
Pregunta N° 3	
¿Cuál considera que fue el papel de los medios de comunicación en la fases de debate y aprobación de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)	
Rta: Informaron sobre el cambio que se venía, en especial en el pago de impuesto de renta para personas naturales que antes no debían declararlo. Aunque algunos medios hicieron varias notas explicativas y abc del tema, cuando llegó el momento de empezar a declarar muchas personas se enredaron. Durante el debate de toda reforma tributaria se presentan las voces de aquellos sectores que se sienten afectados porque deben tributar más y eso, en parte, ayuda a que se suavicen las medidas, pero lo que falta también es mostrar el inmenso poder de lobby de los distintos grupos de interés que han impedido que en el país se apruebe una reforma que realmente simplifique el estatuto tributario	
Pregunta N° 4	
¿Cree que incidieron en las modificaciones que tuvo esta Ley desde su propuesta inicial hasta aprobación en el Congreso de la República? ¿Cómo?	
Rta: Si porque a medida que los grupos de interés van alertando sobre los cambios que los afectarían, se van produciendo titulares que tienen eco en el Legislativo.	
Pregunta N° 5	
¿Cuál cree Ud. que es el nivel de incidencia de los medios de comunicación en la Política Pública? (Alto: Influyen directamente en la configuración de la PP; Medio: Influyen indirectamente en la configuración de la PP; Bajo: No inciden en la configuración de la PP)	


Gloria Valencia (Revista Semana)

Política y comunicación: la incidencia de los medios masivos en la definición de la política pública	 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Investigador: Óscar Rodrigo Londoño Rojas	Maestría en Políticas Pública – Universidad Nacional
Entrevistado:	Gloria Valencia
Cargo u ocupación:	Editora Económica
Fecha aplicación entrevista:	25/05/2015
Pregunta N° 1	
¿Inciden los medios de comunicación masiva en la definición de la políticas públicas en Colombia? ¿De qué manera?	
Rta: Si claramente. Los medios en Colombia ejercen una presión fuerte sobre los gobiernos y las decisiones que toman. Muchas veces se modifican las intenciones de políticas ante la presión mediática.	
Pregunta N° 2	
¿Facilitan los medios de comunicación masiva la participación de los ciudadanos en la definición de la política pública en Colombia? ¿Cómo?	
Rta: Mas o menos si. Creo a través del espacio que los medios le dan a los analistas y comentaristas de opinión que tienen una mirada opinión mucho más calificada. En cuanto a los ciudades llamados de a pie, la participación es menor pero creo que también se da.	
Pregunta N° 3	
¿Cuál considera que fue el papel de los medios de comunicación en la fases de debate y aprobación de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)	
Rta: Como toda reforma tributaria en Colombia, los medios ejercen una presión muy grande. Esa reforma en particular y la de 2014 cuando se ambientó, antes de ir al Congreso, creo que debido a los medios se ajuste evidentemente. De hecho los ministros de hacienda tratan de socializar las reformas antes en los medios...	
Pregunta N° 4	
¿Cree que incidieron en las modificaciones que tuvo esta Ley desde su propuesta inicial hasta aprobación en el Congreso de la República? ¿Cómo?	
Rta: Claramente si. Hubo una discusión muy fuerte sobre la clase media, tema que era clave en el tema de los conceptos de IMAN e IMAS. Y evidentemente creo que fue la presión de los medios que obligó al gobierno a ajustar unos niveles relacionado.	
Pregunta N° 5	
¿Cuál cree Ud. que es el nivel de incidencia de los medios de comunicación en la Política Pública? (Alto: Influyen directamente en la configuración de la PP; Medio: Influyen indirectamente en la configuración de la PP; Bajo: No inciden en la configuración de la PP)	
Rta: Enciertos momentos alto, y otros medio	

Cecilia Rico (DIAN)

Política y comunicación: la incidencia de los medios masivos en la definición de la política pública	 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Investigador: Óscar Rodrigo Londoño Rojas	Maestría en Políticas Públicas – Universidad Nacional
Entrevistado:	Cecilia Rico Torres
Cargo u ocupación:	Directora de Gestión de Ingresos – DIAN
Fecha aplicación entrevista:	01/07/2015
Pregunta N° 1	
¿Inciden los medios de comunicación masiva en la definición de la políticas públicas en Colombia? ¿De qué manera?	
Rta: Los medios de comunicación sí inciden en la definición de políticas públicas. Mediante la divulgación amplia de los proyectos normativos asociados a la implantación de alguna política; con editoriales, fijando posición frente a proyectos, orientando opinión al hacer alguna manifestación sobre el asunto objeto de propuesta legal o decisiones de alguna dependencia del Poder Ejecutivo.	
Pregunta N° 2	
¿Facilitan los medios de comunicación masiva la participación de los ciudadanos en la definición de la política pública en Colombia? ¿Cómo?	
Rta: No es tan fácil acceder a todos los medios de comunicación. Sin embargo, en Colombia, la radio tiene una connotación particular, muy arraigada en el ciudadano y es relativamente fácil acudir a alguna emisora para hacer algún planteamiento. Sin embargo, no es menos cierto que la propiedad de los medios de comunicación está concentrada, al igual que en general la riqueza en el país, de manera que dicho acceso está permeado por tal circunstancia.	
Pregunta N° 3	
¿Cuál considera que fue el papel de los medios de comunicación en la fases de debate y aprobación de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)	
Rta: Fue muy importante. De hecho, el proyecto se filtró a los medios, hecho que propició una mayor discusión y la alerta a sectores interesados en que algunas de las normas propuestas no pasaran.	
Pregunta N° 4	
¿Cree que incidieron en las modificaciones que tuvo esta Ley desde su propuesta inicial hasta aprobación en el Congreso de la República? ¿Cómo?	
Rta: Indudablemente, influyeron en la formación de opinión sobre el contenido de la reforma. Fueron muchas las opiniones expresadas en los diferentes portales de asesoría tributaria, las modificaciones propuestas por gremios de la producción, que con sus voceros en el lobby del Congreso se hicieron escuchar, así como en las diferentes audiencias realizadas por el Legislativo.	
Pregunta N° 5	
¿Cuál cree Ud. que es el nivel de incidencia de los medios de comunicación en la Política Pública? (Alto: Influyen directamente en la configuración de la PP; Medio: Influyen	

Ricardo Ávila (Diario Portafolio)

<p>Política y comunicación: la incidencia de los medios masivos en la definición de la política pública</p>	 <p>UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA</p>
Investigador: Óscar Rodrigo Londoño Rojas	Maestría en Políticas Pública – Universidad Nacional
Entrevistado:	Ricardo Ávila
Cargo u ocupación:	Director – Diario Portafolio
Fecha aplicación entrevista:	02/07/2015
Pregunta N° 1	
¿Inciden los medios de comunicación masiva en la definición de la políticas públicas en Colombia? ¿De qué manera?	
<p>Rta: Sin duda, inciden. Por un lado, desde su tratamiento informativo y la reacción que crean en la gente, quienes se crean su criterio a través de los medios de comunicación. Y por otro lado, desde la toma de posiciones editoriales, la cual es registrada sobre todo por quienes definen las políticas públicas. En ese sentido, también hay un poder de influencia que, de todas maneras con el paso de los años, y el surgimiento de la tecnología creo que es menor que en otras épocas, pero que, sin duda, tienen influencia.</p>	
Pregunta N° 2	
¿Facilitan los medios de comunicación masiva la participación de los ciudadanos en la definición de la política pública en Colombia? ¿Cómo?	
<p>Rta: Sobre todo, se recogen opiniones y se trata de auscultar la actitud de la gente frente a determinadas decisiones potenciales. Yo creo que hay herramientas más directas para eso como son las encuestas. Cuando hay un cambio importante en una política pública determinada, los gobiernos, hoy en día, y desde hace varios años, le miden la temperatura a la opinión pública a través de ese mecanismo, sin necesidad de pasar los medios de comunicación. Pero los medios claro que interpretan y le dan espacio a la gente para que haga saber su opinión sobre determinada propuesta.</p>	
Pregunta N° 3	
¿Cuál considera que fue el papel de los medios de comunicación en la fases de debate y aprobación de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)	
<p>Rta: Por un lado, cubrir la actualidad, en ese momento, y lo que estaba pasando. Y por otro lado, poner en perspectiva cuales eran sus implicaciones y prestar sus espacios para hubiera análisis. Finalmente, este es un escenario en donde se dan debates, particularmente en las páginas de los impresos y, en ese sentido, en el caso concreto de esa ley, estoy seguro que los medios de comunicación jugaron ese papel. Yo considero que algunos de los giros que tuvo esa reforma, frente a la propuesta inicial se dio en buena parte a lo que hicieron los medios.</p>	
Pregunta N° 4	
¿Cree que incidieron en las modificaciones que tuvo esta Ley desde su propuesta inicial hasta aprobación en el Congreso de la República? ¿Cómo?	
<p>Rta: La verdad, es que al final nadie lo sabe. Mirándolo desde el punto de vista más formal, todo hace parte de la dinámica parlamentaria. Es muy difícil saber si el 5% de las modificaciones es atribuible o el 50% y, la verdad, esa respuesta nadie la puede dar con certeza; pero por su puesto los congresistas también siguen lo que se lee en los</p>	

C. Anexo: Principales reformas tributarias en Colombia¹³

Principales reformas tributarias (1897-2012)			
Gobierno	Año	Leyes	Principales medidas
José Manuel Marroquín	1897		Aumentó impuesto al tabaco, fósforos y cigarrillos.
Rafael Reyes	1905	59	Aumentó la tarifa de aduanas y nacionalización de los impuestos departamentales
José Vicente Concha	1914 y 1917	26 y 29 y Decreto 2089	Se crearon los primeros impuestos al consumo suntuario (cerveza, fósforos, naipes)
Marco F. Suárez	1918	56	Estableció el impuesto de renta cedular
Miguel Abadía Méndez	1927	64	Reestructuró el impuesto sobre la renta global, no cedular; estableció tarifas progresivas; adopta exenciones.
Enrique Olaya Herrera	1931	81	Dispuso el gravamen de las rentas de las sociedades, introdujo las deducciones por depreciación y estableció retención en la fuente a intereses de crédito externo.
Alfonso López Pumarejo	1935	78	Creo el impuesto sobre el exceso de utilidades y sobre el patrimonio.
	1936	Acto Legislativo 19	
	1942	45	Creó una sobretasa al impuesto sobre la renta a causa de los efectos de la Segunda Guerra Mundial.
	1944	35	Aumentó las tarifas en escalas del 1% al 22%.
Mariano Ospina Pérez	1948	Decreto Ley 1961	Estableció los recargos por ausentismo y soltería.

¹³ Tomado de Lewis (2008), quien se basó en el trabajo de Junguito y Rincón (2007). Se complementa con lo correspondiente a la Ley 1607 de 2012.

Gustavo Rojas Pinilla	1953	Decretos 270, 2317 y 2615	Gravaron los dividendos distribuidos por las sociedades anónimas en cabeza de los socios, y establecieron la doble tributación. Aumentaron las tarifas hasta el nivel del 32%.
	1956		Sobretasa del 20% en el impuesto sobre la renta como consecuencia de la crisis fiscal por los bajos precios del café.
Alberto Lleras Camargo	1960	81	Gravó las ganancias de capital e incorporó el régimen de presunción de renta sobre la propiedad rural. Reestructuró el impuesto.
	1961	1651	Estatuto de procedimiento tributario y sanciones.
Guillermo León Valencia	1963	21	Creó el impuesto a las ventas, que solo entró en vigencia en 1965. Sobretasa del 20% en el impuesto de renta, por dos años.
	1963	Decreto Ley 3190	Estableció la retención en la fuente sobre toda clase ingreso gravable.
Carlos Lleras Restrepo	1966	Decreto 2933	Estableció una tasa máxima de retención en la fuente de 10% sobre salarios.
	1967	Decreto Ley 444 y Ley 64 de 1967	Introdujeron el impuesto sobre las remesas del exterior y el impuesto a la gasolina y al ACPM.
Misael Pastrana Borrero	1973	4, 5 y 6	Establecieron un régimen de renta presuntiva para el campo. Se ampliaron las exenciones personales, principalmente del sector agropecuario. Modificaron el impuesto básico sobre la renta a las personas jurídicas y establecieron una tarifa del 4% sobre los primeros \$60.000 de renta y 6% sobre el exceso.
Alfonso López Michelsen	1974 – 1975	Decretos 2053, 2348 de 1974 y 2247 de 1975 y Ley 49 de 1975	En el impuesto sobre la renta, modificación del sistema de tarifas y de exenciones personales por uno de descuentos tributarios y se unificó el impuesto. Además, se elevó la tarifa marginal máxima del impuesto sobre la renta al 56%. Respecto al IVA, se amplió la base y subieron las tarifas; además se reclasificaron los productos

			en los distintos niveles tarifarios según los últimos datos de la recomposición del gasto. En IVA, también se permitió descontar todos los impuestos pagados en cualquier compra de las empresas, excepto los bienes de capital.
	1977	52	Estableció retenciones en la fuente.
		54	Elevó el ajuste por inflación del 8% al 14% en 1977 y al 60% la tasa de inflación de ahí en adelante.
Julio César Turbay	1979	20	Ley de alivio tributario
Belisario Betancur	1983	9 y 14	Reducción de las tasas: la marginal máxima del impuesto sobre la renta pasó de 56% a 49%. Estableció el IVA con una tasa única del 10%. Eliminó la doble tributación de las sociedades anónimas. Ley 14: de fiscos territoriales.
			Reestructuró el impuesto sobre las ventas en forma del impuesto al valor agregado (IVA).
	1984	50	
	1985	55	Exoneró la obligación de declarar a la gran mayoría de los contribuyentes.
Virgilio Barco	1986	75	Reducción de las tasas máximas de renta, fijando 4 tasas marginales. La marginal máxima pasó a 30%. El 90% de los asalariados quedó exento de retención en la fuente. Eliminación de la doble tributación. Se autorizó el recaudo de impuestos en los bancos. Eliminó exenciones, unificó tarifas de las sociedades, reguló el componente inflacionario.
César Gaviria	1990	44	Facultad a los contribuyentes para fijar avalúo del inmueble. Sistema de trifas flexibles para el impuesto predial unificado.
	1990	49	Estableció una amnistía tributaria que permitió la entrada de capitales colombianos puestos en el exterior. Aumentó la tasa del IVA del 10% al 12%. Redujo el arancel promedio del 16.5% al 7%.

	1991	Decreto 1744	Ajustes por inflación con efectos tributarios.
	1992	6	Sobretasa del 25% del impuesto sobre la renta. Aumento de la tasa del IVA del 12% al 14%. IVA del 35-45% para bienes de lujo.
	1993	100	Aumento en 10% los impuestos a la nómina.
Ernesto Samper	1994	174	Estableció una renta presuntiva del 1.5% y aumentó la renta presuntiva del patrimonio líquido a 5%. Creó una exención del 30% de los pagos laborales.
	1995	223	Aumentó la tasa del impuesto sobre la renta del 30% al 35%. Aumentó la tasa del IVA al 16% e incluyó en su base insumos y materiales para la construcción.
	1997	383	Fortaleció la lucha contra la evasión y el contrabando.
Andrés Pastrana	1998	Decretos 2330 y 2331	Emergencia económica. Creó el gravamen a los movimientos financieros (2 x 1.000), por medio del mecanismo de la emergencia económica y social.
	1998	488	Los nuevos contribuyentes del impuesto sobre la renta: cajas de compensación y fondo de empleados de asociaciones gremiales. Eliminó la renta presuntiva del patrimonio bruto. La tarifa del IVA se redujo del 16% al 15%. Sobre tasa a la gasolina y al ACPM.
	2000	633	Para efectos del impuesto sobre la renta, se presume que la renta líquida del contribuyente no sea inferior a la cifra que resulte mayor entre el 6% de su patrimonio líquido o el 1% de su patrimonio bruto, en el ejercicio gravable inmediatamente anterior. La tarifa general del IVA es del 16%, la cual aplicó para los servicios, con excepción de los excluidos expresamente. Se creó un nuevo impuesto a partir del 1 de enero de

			2001, el gravamen a los movimientos financieros, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman. La tarifa sería del 3 x 1.000.
Álvaro Uribe	2002	Decreto 1838	Con base en la declaratoria del Estado de Conmoción Interior (Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002) se creó un impuesto con el fin de atender los gastos para “preservar la seguridad democrática”. Impuesto sobre el patrimonio por una sola vez a los declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios del año fiscal 2001 con patrimonio bruto superior a \$169.5 millones, con una tarifa del 1.2% sobre el patrimonio líquido.
		788	Creó una sobre tasa a cargo de los contribuyentes del impuesto sobre la renta equivalente al 10% del impuesto neto para el año 2003. Creó tarifas diferenciales del IVA: 2%, 7% para bienes y servicios gravados, se estableció que a partir del 1 de enero de 2005 pasaría a ser gravados con una tasa del 10%. En el mismo sentido se modificaron las tarifas para los automóviles.
	2003	863	Estableció una sobre tasa del 10% del impuesto neto sobre la renta durante los siguientes tres años. Creó el impuesto del 0.3% al patrimonio poseído al 1 d enero de 2004, durante los siguientes tres años y cuando dicho patrimonio fuera superior a \$3.000 millones (base 2004). Determinó una devolución de dos puntos del IVA para compras con tarjeta crédito o débito, de bienes y servicios a la tarifa del 16%. Excluyó nuevos bienes del impuesto del IVA e incluyó otros a la tarifa del 7%.
	2006	1111	Redujo las tarifas del impuesto sobre la renta para sociedades al 33% a partir de 2008, estableció la posibilidad de reducir el 40% de las inversiones

			realizadas en activos fijos productivos, eliminó el impuesto de las remesas, redujo la renta presuntiva y estableció por tres años un impuesto al patrimonio para empresas y personas con riqueza superior a \$1.000 millones.
	2009	1370	Redujo del 40% al 30% la deducción en el impuesto sobre la renta en los activos fijos productivos y estableció un impuesto al patrimonio, a partir de 2011 y hasta el 2014, con una tarifa del 2.4% de los patrimonios superiores a tres mil millones y del 4.8% para aquellos superiores a cinco mil millones.
Juan Manuel Santos			Desmante de las exenciones por compra de activos fijos a las empresas, eliminación definitiva del 4 x 1.000 en el año 2018, beneficios a los contribuyentes por el uso de la banca electrónica y el desmante de la sobretasa por energía a las industrias. Intervención de las tarifas de los servicios bancarios.
	2010	1430	La Dian, continuaría su proceso de modernización tecnológica y de simplificación de trámites. En cuanto al impuesto al patrimonio, mantuvo las tarifas definidas en la anterior reforma (2,4% para quienes tuvieran patrimonio líquido igual o superior a \$3.000 millones y del 4,8% cuando el patrimonio supere los \$5.000 millones). Así mismo, la ley determinó que el gravamen a los movimientos financieros o 4 x 1.000 se eliminaría gradualmente al 2 x 1.000 entre los años 2014 y 2015. Al 1 x 1.000 en los años 2016 y 2017. Y a cero a partir del año 2018 y siguientes.
	2012	1607	En materia del impuesto sobre la renta y complementarios se establece una clasificación de personas naturales en empleados, trabajadores por cuenta propia y otros contribuyentes. Además, creó dos sistemas presuntivos de

		<p>determinación de la base gravable de renta conocidos como Impuesto Mínimo Alternativo -IMAN e Impuesto Mínimo Alternativo Simple-IMAS.</p> <p>En cuanto al impuesto de renta para las sociedades la tarifa pasó de un 33% a un 25 %; sin embargo, se creó el impuesto sobre la renta para la equidad –CREE- que tiene como hecho generador la obtención de ingresos que sean susceptibles de incrementar el patrimonio de los sujetos pasivos con tarifa del 8 % destinados a la financiación del SENA, ICBF y el Sistema de Seguridad Social en Salud. Cabe resaltar que para los próximos tres años tendrá un punto adicional (1 %), que se distribuirá de la siguiente manera: 40 % para financiar a instituciones de educación superior públicas, 30 % para la nivelación de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del régimen subsidiado en salud y 30 % para inversión social en el campo.</p> <p>Por otra parte, las tarifas de IVA pasan de siete (0 %, 1.6 %, 10 %, 16 %, 20 %, 25 % y 35 %) a solo tres tarifas de: 0 %, 5 % y 16 %. Y adicionalmente se crea el impuesto nacional al consumo el cual presenta la siguiente tarifa: 8 %.</p> <p>Contempló que para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina aquellas empresas que se instalen allí pertenecientes a servicios, turismo, agricultura, piscicultura, maricultura y comercio, quedarán exentas del impuesto de renta y complementarios.</p>
--	--	---

Bibliografía

- Aguirre, J. (2009). Medios de comunicación y democracia: ¿una relación necesaria o una relación imposible? Pasado, presente y futura de democracia. Madrid, 385-393.
- Ángel, J A. (2008). Modelo práctico para la investigación social. Una metodología para el estudio de fenómenos políticos, jurídicos y culturales. Universidad Libre. Bogotá.
- Álvarez, J L y Jurgenson G. (2003). Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología. Paidós. México.
- Angulo, C J. (1993). Metodología general de investigación científica. Editorial Antillas, Barranquilla.
- Arroyave Álzate, S. (2003). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín.
- Barbero, Jesús Martín. (2008). Políticas de comunicación y la cultura: claves de la investigación. Fundación CIDOB. Serie: Dinámicas interculturales. Número 11. Barcelona.
- Bardín, Laurence. (2002). Análisis de contenido. Ediciones Akal. Madrid.
- Bobbio, N. (2000). Liberalismo y Democracia. México: Fondo de Cultura Económica. México.
- Canto, R. (2000). Políticas públicas: más allá del pluralismo y la participación ciudadana. En Gestión y Política Pública. Vol. IX. N° 2. México.
- Castells, M. (2009). Comunicación y poder. Alianza Editorial. Madrid.
- Cultura, medios y sociedad. Editores: Barbero, Jesús Martín; López de la Roche, Fabio. (XXX). Universidad Nacional de Colombia. Centro de Estudios Sociales.
- Dewey, J. (1958). El público y sus problemas. Editorial Ágora. Buenos Aires.

- Díaz, A., Laverde, H. y Gómez, J. J. (2011). Política tributaria y sus efectos sobre la distribución del ingreso en Colombia durante el siglo XX. *Revista CIFE*, 13 (19), 51-74.
- Donantes y Aguilar, G. (2012) Agenda comunicativa para la implementación exitosa de políticas públicas. *Convergencia: Revista de ciencias sociales*. Vol. 19 N° 59 (mayo/agosto). P. 117-139. Toluca.
- Echeverri, C y Salazar, M. (1983). Manual de metodología de la investigación y manual de trabajos escritos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Enfoques para el análisis de políticas públicas. Editor André-Noël Roth Deubel. (2010). Doctorado Interfacultades en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press.
- Gaitán y Piñuel. (1998). Técnicas de investigación en comunicación social. Elaboración y registro de datos. Editorial Síntesis. Madrid.
- González T, M. (2011). Estudio, análisis y elaboración de políticas públicas: una introducción a la disciplina. Segunda edición. Pearson Educación, México.
- Habermas, J. (1973). La esfera de lo público. Tomado de *Kultur und kritik*. Editorial Suhrkam. Frankfurt.
- Kvale, S. (2011). Las entrevistas en la investigación cualitativa. Ediciones Morata. Madrid
- López de la Roche, F (editor). (1999) *Globalización incertidumbres y posibilidades Política, comunicación y cultura*. Tercer Mundo Editores. IEPRI (UN). Primera edición.
- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México D.F.: FCE.
- Martín-Barbero, J. (2002). De las políticas de comunicación a la re imaginación de la política. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y comunicación*. Vol. IV. N° 3. Bogotá.
- Martín-Barbero, J (1999). El miedo a los medios. *Revista Nueva Sociedad*. N° 161. 43-56. Bogotá.
- Mény, J y Thoenig J. - P. (1992). Las políticas públicas. Ariel. Buenos Aires.

- Müller, P. (2000). Los círculos de decisión de las políticas públicas. *Revista Innovar*. N° 15. 111-120. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Pardinas, F. *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*. (1984). Siglo Veintiuno Editores. Bogotá.
- Rojas, H. (2006). Comunicación, participación y democracia. *Revista Universitas Humanística*. N° 62. Bogotá. 109-142.
- Rojas, S. (2008) Medios de comunicación y políticas públicas. *Revista Comunicación y ciudadanía*. Bogotá.
- Rosanvallon, P. (2010). *La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Manantial.
- Roth D, A. (2009). Las políticas públicas como campo de estudio. En *Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Grupo de Investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública. Bogotá.
- Roth D, A. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política*. Universidad Nacional de Colombia, N° 3. Bogotá.
- Roth D, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- Sánchez Ruiz, E. (2005). *Medios de comunicación y democracia. Una perspectiva histórico-estructural*. Editorial Norma. Bogotá.
- Valderrama, C. (2007). *Ciudadanía y comunicación*. Unicentral. Bogotá.

Referencias electrónicas

Banco de la República. (2006). Departamento de Comunicación Institucional. El papel del gobierno y la política fiscal. Recuperado de:

<http://www.banrep.gov.co/es/node/16738>.

http://admin.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/politica_fiscal y

<http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-pol-tica-fiscal>.

Fecha de consulta: junio de 2016.

Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Reforma tributaria*. Recuperado de: http://admin.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/reforma_tributaria . Fecha de consulta: junio de 2016.

Borradores de economía. Lozano, I. (2009). Caracterización de la Política Fiscal en Colombia y Análisis de su Postura Frente a la Crisis Internacional. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-566>. Fecha de consulta: junio de 2016.

Borradores de economía. Ávila Montealegre, O. (2013). Política fiscal y desigualdad: factores que deberían tenerse en cuenta al momento de diseñar la política pública. Recuperado de:

<http://www.banrep.gov.co/es/borrador-769> Fecha de consulta: julio de 2016.

Bermúdez, M. (1986). Aplicación del análisis de contenido a la entrevista. *Revista Ciencias Sociales* N° 35. Recuperado de:

<http://www.revistacienciasociales.ucr.ac.cr/wp-content/revistas/33/bermudez.pdf>

Fecha de consulta: 23 de agosto de 2014.

D'Adamo, O., Freidenberg, F., & García Beaudoux, v. (2009). Medios de comunicación de masas y establecimiento de la agenda: un estudio empírico en Argentina. *América Latina Hoy*, 25. Recuperado de http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/view/2659/2700

Delfino, G. y Zubieta, E. Participación política: concepto y modalidades. *Anu. investig.* 2010, vol. 17. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862010000100020&lng=es&nrm=iso . ISSN 1851-1686. Fecha de consulta: agosto de 2014.

De los Reyes, D. Comunicación y política. Reflexiones inoportunas. http://servidor.opsu.tach.ula.ve/7jornadas_i_h/paginas/doc/JIHE-2011-S05a.pdf.

Escobar, O. El giro dialógico – diálogo y deliberación. Recuperado de: www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos.../07.pdf Fecha de consulta: abril de 2013.

Gómez Ríos, J. (2008). Ciclos políticos en Colombia: impacto fiscal en el siglo XX e impacto sobre la distribución del ingreso durante los últimos 30 años. Recuperado de:

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000227&pid=S0121-4705201400010000800017&lng=pt Fecha de consulta: julio de 2016.

Habermas, J. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa, Polis [En línea] ,10 | 2005, Puesto en línea el 09 noviembre 2012, consultado el 26 abril 2013. URL: <http://polis.revues.org/7473>. Fecha de consulta: abril de 2013.

Krippendorff, K. (1990). Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica. Paidós. Barcelona. Fecha de consulta: enero de 2014.

López de la Roche, F. (2011). Notas a propósito de los géneros de opinión, información y ficción en los medios colombianos. Comunicación y Medios, 0(14). doi:10.5354/0716-3991.2003.12101. Fecha de consulta: julio de 2013.

Luna, I. Medios de comunicación y democracia: realidad cultura cívica y respuestas legales y políticas. www.comminit.com/democracy-governance/node/9288718. Fecha de consulta: abril 2013.

Moreno, C. (2012). La comunicación de las políticas públicas. <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3912612.pdf> . Fecha de consulta: enero de 2016.

Mayan, M. (2001). Una Introducción a los Métodos Cualitativos: Módulo de Entrenamiento para Estudiantes y Profesionales. Qual Institute Press. Alberta. Recuperado de: <http://www.ualberta.ca/~iiqm//pdfs/introduccion.pdf> . Fecha de consulta: marzo de 2014.

Pingaud, D. Del poder de los medios de comunicación a la fragmentación de la escena pública. www.diplomatie.gouv.fr/es/IMG/.../Denis_Pingaud_Bernard_Poulet.pdf. Fecha de consulta: abril 2013

Quintana, A. y Montgomery, W. (Eds.) (2006). Psicología: Tópicos de actualidad. Quintana, A. Metodología de investigación científica cualitativa. 47-84. Lima: UNMSM. Recuperado de <http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/267/3634305->

[Metodologia-de-Investigacion-Cualitativa-A-Quintana.pdf](#). Fecha de consulta: marzo de 2014.

Sobre política. 2012. Recuperado de <http://sobrepolitica.com/politica-fiscal-de-colombia/> - Consultado el 21 de junio de 2016

Sosa, S. (2006). La génesis y el desarrollo del cambio estratégico. Un enfoque dinámico basado en momentum organizativo. Recuperado de <http://www.eumed.net/tesis/2006/ssc> . Fecha de consulta: junio de 2014.