

# ÍNDICE DE CALIDAD INSTITUCIONAL



## Desinformación y los riesgos para la Libertad

# 2020





# INSTITUCIONES Y “FAKE NEWS”

**Martín Krause**

El concepto de calidad institucional hace referencia a las reglas de juego, formales e informales, que permiten una mayor coordinación y cooperación de los individuos en la sociedad, en la búsqueda de sus propios fines sin interferir en los proyectos de vida de los demás.

En los tiempos que vivimos el cumplimiento y el respeto de esas normas se observa a través las decisiones que todos tomamos respecto a con quién cooperar o vincularnos y con quien no, a través de normas sociales y culturales, pautas de conducta, arreglos contractuales y, tal vez en última instancia, el uso de la fuerza a través del Estado y sus agencias, las que detentan el monopolio de su uso. Pero,

## ¿Cómo controlamos ese poder monopólico? <sup>1</sup>

La respuesta clásica y, en parte, vigente en muchas repúblicas modernas, es la que desarrollaran Locke<sup>2</sup>, Montesquieu y otros: limitación y división del poder. La división del poder tiene en objeto que ningún individuo o grupo en particular lo concentre. Esta división se produce por medio de la división “horizontal” de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), como también una división “vertical”, sobre todo a través del federalismo y la descentralización.

La limitación se busca por vía de la existencia de normas constitucionales de protección de los derechos individuales que los excluyen de eventuales decisiones mayoritarias (Bill of Rights), la revisión judicial de los actos gubernamentales, la renovación de mandatos y otros.

Entre ellos, ocupa un destacado papel la libertad de prensa. Ésta, considerada siempre como el “cuarto poder”, actúa como un mecanismo de control externo cuando es independiente y tiene la libertad de investigar e informar acerca del uso de ese poder. La

1. Comenta Madison: “Se escuchan quejas por doquier de nuestros ciudadanos más virtuosos y considerados, que nuestros gobiernos son muy poco estables; que el bien público no es considerado en los conflictos entre partidos rivales; y que se toman a menudo medidas, no según las reglas de justicia y los derechos del partido minoritario, sino por la fuerza superior de una abrumadora e interesada mayoría”. (2001).

2. La visión clásica en la materia es desarrollada inicialmente por John Locke (1988) que, refiriéndose a la monarquía absoluta, señalaba: “... que la Monarquía siendo simple, y muy obvia a los Hombres..., no es en absoluto extraño que no se ocuparan mucho en pensar métodos para limitar cualquier exorbitancia de aquellos a quienes le había delegado autoridad sobre sí mismos, y de balancear en Poder del Gobierno, colocando diversas partes en diferentes manos” (p. 338).

libre circulación y publicación de ideas es, además de un derecho humano básico, de fundamental importancia para la calidad de las instituciones, pues se trata de la posibilidad de opinar sobre las instituciones mismas y sobre las autoridades designadas para gestionarlas. En este sentido, la libertad de prensa es un elemento clave en el control y la limitación del poder otorgado a los gobernantes y, como tal, el grado en que se mantenga es un factor de peso respecto de la calidad institucional.

Son muchas las cuestiones que determinan la existencia de una mayor o menor libertad de prensa. Entre las que toma en cuenta Freedom House para la elaboración de su Índice de Libertad de Prensa, el que tomamos aquí como parte del ICI, se encuentran:

## Entorno legal

¿Contienen la Constitución u otras leyes básicas provisiones destinadas a proteger la libertad de prensa y expresión y se cumplen?

¿Restringen el Código Penal y las leyes de seguridad o cualquier otra ley la posibilidad de informar y se castiga a los periodistas y bloggers?

¿Existen penas por difamar a los funcionarios o al Estado y se aplican?

¿Es independiente la justicia y tratan los jueces los casos relacionados con los medios en forma imparcial?

¿Existe legislación sobre la libertad de información y pueden utilizarla los periodistas?

¿Pueden los individuos o las empresas constituir legalmente y operar medios de prensa privados, sin una interferencia indebida?



¿Pueden las agencias reguladoras actuar en forma libre e independiente?

¿Hay libertad para ser periodista y practicar el periodismo, y pueden los grupos profesionales apoyar libremente los derechos e intereses de los periodistas?

## Entorno político

¿En qué medida las noticias y el contenido de la información están determinados por el gobierno o por algún interés partidario particular?

¿Se controla el acceso a las fuentes de información oficiales o a las no oficiales?

¿Existe la censura oficial o no oficial?

¿Se autocensuran los periodistas?

¿Tiene la gente acceso a una cobertura de medios sólida, reflejo a su vez de diversos de puntos de vista?

¿Pueden los periodistas locales y los corresponsales extranjeros cubrir las noticias libremente y en forma segura, en cuestión de acceso físico e información desde el lugar?

¿Están los medios, los periodistas y bloggers sujetos a intimidaciones extralegales o a violencia física, ejercidas por las autoridades del Estado o por cualquier otro actor?



© mikelaptev - stock.adobe.com

## Entorno económico

¿En qué medida son los medios propiedad del gobierno o están controlados por él e influye esto en la diversidad de puntos de vista?

¿Es transparente la propiedad privada de los medios, y se permite a los consumidores juzgar la imparcialidad de las noticias?

¿Está concentrada la propiedad privada de los medios e influye esto en el contenido?

¿Hay restricciones a los medios respecto a la producción y distribución periodística?

¿Impone el Estado costos prohibitivamente altos a los medios cuando se constituyen u operan?

¿Tratan el Estado u otros actores de controlar a los medios a través de ciertos subsidios o la publicación de cierto tipo de publicidad?

¿Reciben los medios, periodistas o blogueros algún pago de fuentes privadas o públicas para condicionar el contenido de lo que escriben o difunden?

¿Acentúa la situación económica del país la dependencia de los medios del Estado, los partidos políticos u otros actores influyentes para su financiamiento?

El índice que esta institución prepara ubica en la última posición en la región a Cuba, en el puesto 193º de un total de 199º, a Venezuela en

el 172º. México, en el puesto 140º se destaca por la cantidad de periodistas asesinados. Según Reporteros sin Fronteras, diez fueron asesinados en ese país durante 2019, dos en Honduras, uno en Haití y uno en Colombia. Habría otros diez casos en Brasil, México, Honduras, Colombia, Chile y Haití que no se incluyen porque están siendo revisados (RSF 2019). Cuatro figuran como encarcelados, en Cuba, Honduras, Perú y Venezuela.

Entre los países latinoamericanos los primeros puestos son para Costa Rica, en un muy destacado puesto 130 y luego Uruguay en el 380. Algo que hemos mencionado ya en informes anteriores, son las muy buenas posiciones de algunos países caribeños: Santa Lucía, 180; Barbados, 220; Jamaica, 230; St. Kitts & Nevis, 290; St. Vincent y las Granadinas, 300; Bahamas, 330. El Caribe aloja a los dos extremos: lo mejor y lo peor de la región.

Lamentablemente, no se ha publicado una nueva edición del índice de Freedom House desde 2017 por lo que, como explicamos en el informe sobre el ICI 2020, en esta oportunidad hemos utilizado el de Reporteros sin Fronteras para su elaboración.

## El mercado de las noticias

La producción y transmisión de noticias, los medios, los actores; todo esto ha cambiado notablemente en el último par de décadas. El cambio ha sido tal que aun hoy estamos tratando de comprender lo ocurrido y el camino por el cual se forma lo que siempre hemos llamado **“opinión pública”**.

Que esta opinión pública favorezca y promueva el respeto de los derechos individuales, la tolerancia, la libre expresión de las ideas, y al mismo tiempo

esté atenta a los usos y formas en que los representantes electos y funcionarios ejercen el poder, es de fundamental importancia para la existencia de un marco institucional que promueva el progreso y más y mejores oportunidades para las personas.

Pero cómo se forma y cómo cambia esa **“opinión pública”** ante los distintos eventos es algo que aún no se llega a comprender. Por siglos las noticias, y también las fuentes de noticias, fueron esencialmente locales. Cada ciudad, cada pueblo tenía su propio periódico o fuente de rumores y noticias antes de la prensa escrita. Un profundo cambio se produjo en el siglo XX con la llegada de los medios masivos, especialmente la televisión y las agencias de noticias que transmitían a los medios locales. Era un mundo en el que la reputación y las **“marcas”** cumplían su papel como en cualquier otro mercado. Para fortalecer este efecto, algunos medios periodísticos desarrollaron un modelo que ofreciera neutralidad, independencia y diversidad en la cobertura de las noticias: la separación de la línea editorial y la cobertura de las noticias, la diversidad en las columnas de opinión, el manejo comercial separado de los contenidos.

La línea editorial de los diarios, no obstante, no era neutral, revistas tan prestigiosas como The Economist manifestaban su apoyo a un determinado candidato en cada elección, pero los periodistas reportaban las noticias con independencia. Ya entonces, en el ámbito de la sociología política se preguntaban los académicos en qué dirección corría la influencia:

**¿Son los medios los que influyen a la opinión pública o es ésta la que influye a través de su elección del medio que van a leer, escuchar o ver?**

Las primeras teorías, llamadas de **“efectos mínimos”**, interpretaban que el sentido de la influencia era en dos pasos, de los medios a las elites, y de éstas a sus grupos de pertenencia. La llegada de los medios masivos como la televisión dieron paso a la llamada teoría de los **“efectos fuertes”**, desde un menor número de estos medios de fácil acceso, pero con una relación directa con los consumidores (Papazian, 2017).

Los medios masivos se convirtieron en grandes empresas con fuerte poder político, pero aun así, pese a que hubiera un número pequeño de competidores, el poder podía buscar congraciarse con alguno de ellos, pero no con todos.

Solamente los regímenes totalitarios obtenían el control total de la prensa a través del favor y de la fuerza. La prensa cumplía, en cierta medida, con su rol institucional de control del poder revisando las acciones de los gobernantes y dando a conocer sus chanchullos.

La llegada de Internet cambió esto radicalmente. Volvimos a la diversidad de fuentes de información, pero con la gran diferencia que ahora todas ellas pueden tener un acceso masivo. Es decir, antes había cientos de periódicos, pero su audiencia era solamente local, no llegaban más allá; hoy todos pueden llegar a todos lados, pero mediados por ciertas redes que nos permiten encontrarlos tales como Facebook, Twitter, Google, Yahoo, Instagram y otras. Los medios a través de los que nos informamos se ha diversificado notablemente: además de los tradicionales ahora tenemos videos, chats, blogs, podcasts y cientos de páginas que nos ofrecen información de todo tipo. Si bien la aparición de internet permitió que se diversifique la oferta de fuentes de información, esto implica



© sveta - stock.adobe.com

que ya no hay un filtro editor sobre las noticias y que muchas salen a la luz sin el proceso de chequeo que antes realizaba un periodista. La gran mayoría de las personas no es consciente de la diferencia que tiene un artículo trabajado con este criterio por un periodista y otro artículo hecho a las apuradas (ambos con el objetivo de generar más clicks). O estamos recién aprendiendo esto.

El control del poder se ha diversificado, en buena medida está también en manos de los mismos ciudadanos: manifestantes en Hong Kong, Venezuela o Chile suben videos sobre el accionar de las fuerzas de seguridad; se publican fotos de mansiones u otros bienes de políticos que resultan muy

difíciles de explicar; se difunden todos sus comentarios, donde a veces expresan lo que verdaderamente piensan. Tal vez el ejemplo más claro de la molestia que esto puede generar al poder político es el caso de WikiLeaks, la página web que publica documentos sobre las actividades de distintos gobiernos u organizaciones. La reacción fue inmediata y su fundador, Julian Assange, fue perseguido, acusado de violación en Suecia, terminó refugiado durante seis años en la embajada de Ecuador en Londres y ahora está preso en ese país, esperando que se resuelva la solicitud de extradición a los Estados Unidos, donde le espera una acusación de **“conspiración”**

para infiltrarse en sistemas informáticos gubernamentales por la que podría ser condenado a 175 años de prisión.

Ahora parece ser mucho más claro que antes que los consumidores eligen el o los medios a través de los cuales obtienen noticias, lo cual es claramente positivo, pero parece también que elegimos aquellas fuentes que confirman nuestra visión previa del mundo o de los asuntos en cuestión, todo esto ayudado por los procesos de Inteligencia Artificial que detectan nuestros intereses y nos ofrecen aquello que queremos comprar o escuchar, de ahí las llamadas **“echo chambers”** o **“filter bubbles”**.

Esa demanda de **“confirmación”** de nuestras creencias y la pérdida de ingresos a manos de los nuevos competidores ha llevado a medios tradicionales a utilizar algoritmos para ofrecer a los potenciales lectores aquello que éstos demandan, lo cual, a su vez lleva a la polarización de los medios y al debilitamiento del modelo previo de separación de noticias y opinión, diversidad de opiniones y neutralidad en la cobertura. El fenómeno afecta incluso a destacados medios periodísticos (McGinnis, 2019). Los llamados **“algoritmos predictivos”** han reemplazado en buena medida la tarea de periodistas y editores en cuanto a las noticias a investigar y publicar, no presentan otro criterio que no sea el potencial atractivo que pueda tener entre los lectores, y atraiga tráfico hacia la página.

Es decir, pareciera que esto ha llevado a que el contenido esté ahora más determinado por la demanda que por la oferta y, curiosamente, esto habría llevado a una caída en la reputación y credibilidad de la prensa. Las redes sociales tenderían a formar mini-redes más homogéneas entre personas, amplificando la polarización. Esto es uno de los riesgos de la democracia en el siglo 21. Hay más países democráticos que nunca, pero el aumento de la polarización hace caer la reputación de los políticos y esto reduce la aceptación de las instituciones democráticas en muchos países.

En el medio de este mercado convulsionado por los cambios, aparecen las **“fake news”**.



Fake news es un término nuevo, pero no es nuevo el concepto. No es muy diferente de la **“desinformación”**, es decir, información que pretende ser periodística en la forma pero que no es el resultado de un proceso editorial para asegurar su certeza y confiabilidad, y que busca generalmente desacreditar una idea, una organización, una persona, aunque también puede buscar el efecto contrario (Lazer et al, 2018).

Esta desinformación ha estado siempre con nosotros. Por el lado positivo, el **“chisme”** o rumor, para la psicología evolutiva, cumplía el papel de monitorear las conductas cooperativas de otros, pero las **“fake news”** vienen a ser equivalentes a los chismes falsos, que buscan dañar esa reputación. Tuvieron su mayor impacto en las elecciones de 2016 en los Estados Unidos cuando, desde sitios





© freshidea - stock.adobe.com

ubicados en Rusia, se divulgaron por las redes sociales noticias falsas sobre Hillary Clinton. La cuestión es muy disputada. Gunther et al (2018) afirman que las fake news tuvieron un impacto determinante en la elección, modificando el voto de partidarios demócratas. Introdujeron en una encuesta a quienes habían sido votantes de Obama en 2012, tres fake news. Estas, y el porcentaje de quienes piensan que al menos podían ser probablemente ciertas fueron: que Hillary Clinton estaba muy enferma (12%), que había autorizado la venta de armas a grupos jhaidistas (20%) y que el Papa había apoyado a Donald Trump (8%). En general, un cuarto de los encuestados creyó al menos una de las historias, y de ese grupo el 45% votó a Clinton; entre los que no creyó ninguna de ellas, el 89% la votó.

No puede deducirse directamente que ésta fue la causa de esa conducta electoral. Guess et al, (2018) afirman que los artículos falsos fueron un 2,6% de todas las noticias en la campaña electoral y que muy probablemente circulaban entre convencidos partidarios sobre los cuales no tenían mayor impacto. Uno de estos autores sostiene que 6 de cada 10 personas que visitaron páginas con fake news se encontraban entre los más conservadores, quienes buscaban argumentos para confirmar convicciones que ya tenían.<sup>3</sup>

Esto es diferente de cuestiones tales como el affaire “Cambridge Analytica”, que se trata del sofisticado uso de información para el envío de propaganda o información parcial y sesgada, pero no necesariamente de desinformación. Pese a la atención que generara este caso en el tema, veremos mucho más uso de estas tecnologías en las próximas campañas electorales.

Tal vez en ese mundo más accesible y más polarizado, las “fake news” tienen más posibilidad de llegar a audiencias masivas y a facilitar el despliegue de estas noticias falsas. Todo esto impulsado y multiplicado por los “bots”, cuentas automáticas en las redes sociales que pasan por personas<sup>4</sup>. Es muy difícil establecer cuando una cuenta es un bot o una persona real; Lazer et al (p. 1095) comentan que serían entre un 9 y un 15% de todas las cuentas de Twitter, y que Facebook habría estimado que podría haber 60 millones de bots en su plataforma. De todas formas Facebook sostiene que esas manipulaciones no alcanzan al 0,1% de todo el contenido que se comparte en esa plataforma.

No hay evaluaciones del impacto a largo plazo que puedan tener las fake news en la conducta política de la gente, que parece ser leve, aunque algo se ve reforzada con los “me gusta” y otras formas de compartir contenido. Algunas investigaciones sostienen que el principal “influencer” político online serían los que forman parte

3. <https://gen.medium.com/why-fears-of-fake-news-are-overhyped-2ed9ca0a52c9>

4. Respecto al uso en campañas electorales, se puede ver, por ejemplo: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/03/the-2020-disinformation-war/605530/?fbclid=IwAR3J3a5ZT2Ihe4yvBxQMO9vi5Dz5A8Gdtx5VMXnX5U9yvwMse4O48FmHG5MA>



© charles taylor - stock.adobe.com

de nuestra agenda de contactos, creándose mini-redes de gente que apoya y refuerza ideas y valores comunes sobre los que las fake news tendrían poco impacto (Hutchinson, 2020). Parece que estas afectan sobre todo a gente de mayor edad, que no tiene la experiencia para distinguirlas, o para evaluar el prestigio y validez de los medios que las emiten. Claro, con el tiempo irán aprendiendo y llegarán a la mayor edad los jóvenes que ya tienen experiencia.

Algunos sostienen que la democracia depende de un debate político abierto y razonable, lo que sería imposible sin que se compartan algunos hechos y datos básicos. Las fake news estarían minando la confianza en, por ejemplo, estadísticas básicas y datos oficiales, creando una dificultad para que se desarrolle un buen debate político y económico.

Esto es discutible, por varias razones. En primer lugar, porque los políticos y candidatos son, muchas veces, bien poco confiables en cuanto a las afirmaciones que realizan y no contribuyen a generar esa confianza<sup>5</sup>. Es más, en algunos casos acusan a las fake news por cuestiones que tienen causas mucho más profundas. Así, por ejemplo, el presidente Piñera en Chile acusó a las fake news de ser una de las causas de las protestas en ese país, afirmando que videos sobre violaciones de derecho humanos eran falsos y filmados fuera de Chile, o tergiversados, pero no hubo pruebas al respecto y al día siguiente se retractó.<sup>6</sup>

Por otro lado, aquellas cosas que se vuelven **“virales”** en las redes no suelen ser noticias o datos falsos sino interpretaciones sobre hechos que apelan a fuertes emociones (Guerini & Staiano, 2015)

5. Al día siguiente del mensaje sobre el Estado de la Unión, del presidente Donald Trump, el Washington Post evalúa veinte afirmaciones que entiende no son correctas, o son falsas: <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/02/04/fact-checking-president-trumps-2020-state-union-address/>

6. [https://www.cnnchile.com/pais/pinera-videos-falsos-violaciones-ddhh-condenadas-siempre\\_20191226/](https://www.cnnchile.com/pais/pinera-videos-falsos-violaciones-ddhh-condenadas-siempre_20191226/)

Como resultado de su investigación, Papazian (2017) afirma encontrar que aquellos que reciben sus noticias de Internet tendrían una visión más crítica del gobierno que aquellos que las reciben de la televisión. Pero esto está lejos de poder afirmar que debilita o deteriora las **“instituciones”**. La polarización en los medios digitales estaría llevando a un menor grado de confianza en las instituciones de gobierno, pero esa relación es muy discutible. Una visión relativamente escéptica respecto a la política y a los gobiernos siempre ha sido destacada como saludable para las instituciones, considerando a estas como reglas de juego, no como el Estado en sí mismo.

Por cierto, según el Edelman Trust Barometer 2018 siete de cada diez personas están preocupadas por el uso de las fake news “como un arma”, y entre los países con un porcentaje aún más alto (entre 76 y 80%), se encuentran México y Argentina, seguidos de Brasil y Colombia (entre 71 y 75%). Los medios, junto con el gobierno, pasaron a ser la institución menos confiable. Las ONGs y las empresas reciben mayor confianza (47% las primeras y 56 las segundas en la edición 2019).

De todas formas. **¿qué es lo que se puede hacer?** Es esta una materia muy delicada, donde toda propuesta de solución puede traer consigo más problemas de los que se pretende solucionar. Todo tipo de control a las **“fake news”** pone en riesgo a las que no lo son, y a todo tipo de opiniones e interpretaciones de hechos. Es muy fácil alarmarse por el potencial de censura que esos controles puedan imponer.

Las alternativas propuestas son:



Las instituciones que hoy consideramos de alta calidad, y a través de las cuales evaluamos a los países en el ICI, son el fruto de largos procesos evolutivos: la moral, el derecho, la división de poderes, la tolerancia, el respeto a las libertades individuales, la propiedad, los mercados, las sociedades comerciales, el sistema financiero, el comercio internacional.

Así lo expresaba Adam Ferguson (1767), el escocés considerado padre de la sociología:

**“Los hombres en general están suficientemente dispuestos a ocuparse de la elaboración de proyectos y esquemas, pero aquel que proyecta para otros encontrará un oponente en toda persona que esté dispuesta a proyectar para sí misma. Como los vientos que vienen de donde no sabemos [ ... ] las formas de la sociedad derivan de un distante y oscuro pasado; se originan mucho antes del comienzo de la filosofía en los instintos, no en las especulaciones de los hombres. La masa de la humanidad está dirigida en sus leyes e instituciones por las circunstancias que la rodean, y muy pocas veces es apartada de su camino para seguir el plan de un proyectista individual.**

**Cada paso y cada movimiento de la multitud, aun en épocas supuestamente ilustradas, fueron dados con igual desconocimiento de los hechos futuros; y las naciones se establecen sobre instituciones que son ciertamente el resultado de las acciones humanas, pero no de la ejecución de un designio humano.”**

La ingeniería social, tratar de moldear a la sociedad a través de normas formales diseñadas por expertos, más aún cuando esas normas son implementadas por el poder estatal, es una herramienta muy peligrosa, que debería ser dejada como instrumento de última instancia y tal vez solamente para frenar la violencia y el uso de la fuerza y proteger las libertades individuales.

Mientras tanto, es importante ver cómo la sociedad va improvisando y promoviendo soluciones alternativas, algunas de las cuales podrán tener éxito, muchas tal vez no. Esto mismo está ocurriendo en el ámbito de las noticias. Se ve que el mercado está en un proceso de generación de conocimiento y aprendizaje para encontrar un modelo de generación de reputación y control de calidad en el nuevo entorno de la información digital.

Google, por ejemplo, ha creado el programa News Initiative, que busca **“garantizar que las noticias con contenido de calidad se destaquen en todas nuestras plataformas, que los usuarios las encuentren con facilidad, y que los socios de noticias se beneficien por producirlas”**<sup>7</sup>. Ya lleva varios años realizando controles sobre la veracidad de los datos que aparecen resaltados en Google Search o etiquetados en Google News reflejando el trabajo de un número de organizaciones dedicadas a verificación de datos.

El surgimiento de estas organizaciones es también un desarrollo novedoso, tales como FactCheck.org<sup>8</sup>, AFP Fact Check<sup>9</sup>. En América Latina: Fact Checking en Chile<sup>10</sup>, de la Facultad de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Lupa, del diario Folha de Sao Paulo en Brasil<sup>11</sup>, o Aos Fatos<sup>12</sup>; o Chequeado y Re-Verso en Argentina<sup>13</sup>.

Podrá decirse que quienes buscan chequear noticias en estas páginas son un número muy reducido de personas, pero, tal vez de a poco, funcionarán como un mecanismo de control de calidad de las noticias y lleguemos a un punto en el cual la mayoría demande noticias que hayan sido verificadas previamente, o siga medios que se sometan a estos controles. Los medios tradicionales comienzan a ofrecer esa verificación independiente de las noticias, como un sello de calidad, lo que puede ser fundamental para que recuperen su reputación. O puede haber otras soluciones que aun ni siquiera imaginamos. Ese orden espontáneo está en pleno funcionamiento.

Claro, la política no quiere quedarse atrás, y es así como, por ejemplo, el gobierno de López Obrador en México lanzó su propia agencia de verificación de datos (**Verificado Notimex**)<sup>14</sup>, o de disputa sobre las verificaciones de las varias decenas de agencias y medios que chequean datos en ese país, con un nombre similar al de una agencia de verificación de ese mismo nombre (**VerificadoMx**). La maniobra no es inocente; VerificadoMx es el resultado de una alianza de más de 90 organizaciones de verificación de datos y medios creada para combatir la desinformación en 2018, año de la campaña electoral, y ha recibido ya varios premios (**Re-verso es su equivalente en Argentina**).

La agencia gubernamental se presenta con un logo en el cual solamente aparece en grandes letras, la palabra:



“verificado”

¿Es para informar o para confundir?<sup>15</sup>

7. [https://newsinitiative.withgoogle.com/intl/es\\_419/about/](https://newsinitiative.withgoogle.com/intl/es_419/about/)

8. <https://www.factcheck.org/>

9. <https://factcheck.afp.com/>

10. <https://factchecking.cl/>

11. <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/>

12. <https://aosfatos.org/>

13. <https://chequeado.com/>;  
<https://reversoar.com/>

14. <http://verificado.notimex.gob.mx/>;  
<https://verificado.mx/>

15. <https://www.poynter.org/ifcn/2019/lopez-obrador-launches-its-own-verified-and-infuriates-fact-checkers-in-mexico/>

# El impacto en las instituciones

Hay quienes ante cualquier problema que se presenta en la sociedad, miran al gobierno para encontrar o exigir una solución. **“Cuando tu única herramienta es un martillo, todo te parece un clavo”**. Tampoco es que empiecen la lista que vimos antes al revés, del 5 al 1. Simplemente la alternativa 5 es la única posible. Pero no lo es, y es la más peligrosa, en particular cuando están en juego libertades tan sustanciales como la de expresión, y la de prensa.

Es por eso que el **“martillo”** es una opción reservada a proteger la libertad cuando está amenazada por la violencia o el fraude, y es prudente dejarla para cuando no existen otras soluciones posibles. Como hemos visto, las hay. Y seguramente habrá otras en el futuro. En todo caso, de lo que se trata es de no poner obstáculos a las innovaciones institucionales que vayan surgiendo a partir de iniciativas individuales, de ONGs, medios u otros actores en el mundo de las noticias. El de López Obrador en México es un ejemplo que lleva a desviar el desarrollo de mecanismos voluntarios de control y, en tal sentido, distorsiona un positivo desarrollo institucional.

Las instituciones, que buscamos analizar aquí, son reglas de juego, conjuntos de normas, pautas de conducta, reglas de juego, que son tanto formales como informales, que surgen del ámbito privado como del público, de resoluciones o de fallos y jurisprudencias. La sociedad está aprovechando las oportunidades de elección que brindan los cambios producidos en la producción y distribución de información. También se ha preocupado porque en medio de todos esos rápidos cambios han surgido fenómenos, como las fake news, que son negativos y que debilitan el rol de control de poder que cumple la prensa. También pueden interferir en el correcto funcionamiento de la democracia.

La búsqueda de soluciones ya se ha puesto en marcha. Y en un entorno de diversidad tendremos un proceso de selección, basado en el ensayo y el error, que seguramente nos llevará a encontrar una solución o a minimizar los daños. No sería bueno poner trabas, desviar o malversar ese proceso.

## Referencias:

**Claussen Jörg, Christian Peukert, Ananya Sen (2019);** “The Editor vs. the Algorithm: Returns to Data and Externalities in Online News”; *CESifo Working Paper No. 8012*; Munich Society for the Promotion of Economic Research - CESifo GmbH The international platform of Ludwigs-Maximilians University’s Center for Economic Studies and the ifo Institute. <http://www.cesifo-group.org/wp>

**Edelman Trust Barometer, 2018 Annual Global Study:** [https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2018-10/2018\\_Edelman\\_Trust\\_Barometer\\_Global\\_Report\\_FEB.pdf](https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2018-10/2018_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report_FEB.pdf)

**Edelman Trust Barometer, 2019 Annual Global Study:** <https://s3.amazonaws.com/media.mediapost.com/uploads/2019EdelmanTrustBarometer.pdf>

**Ferguson, Adam (1767);** *An Essay on the History of Civil Society*; 5th ed. (London: T. Cadell, 1782). 12/1/2020. [https://oll.libertyfund.org/titles/1428#Ferguson\\_1229\\_387](https://oll.libertyfund.org/titles/1428#Ferguson_1229_387)

**Guerini, Marco & Jacopo Staiano (2015);** “Deep Feelings: A Massive Cross-Lingual Study on the Relation between Emotions and Virality”; WWW 2015 Companion, May 18-22, 2015, Florence, Italy. ACM 978-1-4503-3473-0/15/05. <http://dx.doi.org/10.1145/2740908.2743058>

**Guess, Andrew M.; Brendan Nyhan & Jason Reifler (2018);** “Selective Exposure to Misinformation: Evidence from the consumption of fake news during the 2016 U.S. presidential campaign”; <http://www.ask-force.org/web/Fundamentalists/Guess-Selective-Exposure-to-Misinformation-Evidence-Presidential-Campaign-2018.pdf>

**Gunther, Richard, Paul A. Beck & Erik C. Nisbet (2018);** “Fake News May Have Contributed to Trump’s 2016 Victory”; Ohio State University: <https://www.documentcloud.org/documents/4429952-Fake-News-May-Have-Contributed-to-Trump-s-2016.html>

**Hutchinson, Andrew (2020);** “What if Fake News Isn’t the Real Problem on Social Media?”; Social Media Today: <https://www.socialmediatoday.com/news/what-if-fake-news-isnt-the-real-problem-on-social-media/56971/>

**Lazer, David M.J. et al (2018);** “The science of fake news”; Science, Vol. 359, Issue 6380, 9/3/2018.

**Locke, John. ([1689] 1988).** *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Madison, James. (2001).** “The Same Subject Continued”. In *The Federalist*, chapter 10. Edited with an Introduction, Reader’s Guide, Constitutional Cross-reference, Index, and Glossary by George W. Carey and James McClellan. Indianapolis, IN: Liberty Fund. [http://files.libertyfund.org/files/788/0084\\_LFeBk.pdf](http://files.libertyfund.org/files/788/0084_LFeBk.pdf)

**McAndrew, Frank (2008);** “The Science of Gossip. Why we can’t Stop Ourselves”; Scientific American Mind, Octubre 2008.

**McGinnis, John O. (2019);** “The Ongoing Decline of The New York Times”; Law & Liberty: <https://www.lawliberty.org/2019/11/14/the-ongoing-decline-of-the-new-york-times/>

**Papazian, Nick, 2017.** “Post-Truth Overexposure: Media Consumption and Confidence in Institutions.” SocArXiv c4ur3, Center for Open Science. <https://ideas.repec.org/p/osf/socarx/c4ur3.html>

**Reporteros sin Fronteras (2019);** “Informe Anual”; <https://www.informeanualrsf.es/>

stock.adobe.com

# CALIDAD INSTITUCIONAL 2020: ¿CONMOCIÓN INSTITUCIONAL?

**Martín Krause**

Fundación Libertad y Progreso

Los últimos meses de 2019 fueron convulsionados como pocos en América Latina. Si bien el ICI cubre a todos los países del planeta nuestro análisis, y también su difusión, están concentrados principalmente en esta región, donde hemos tenido todo tipo de movimientos de protesta.

Afirmar que hubo una **“ola de protestas”** es posible, pero tratar de encontrar una causa o motivo común a todas ellas parece difícil. Las de Chile se originan en un aumento del pasaje del metro de la ciudad de Santiago (aunque luego, por supuesto, sumaran otros componentes). Las de Bolivia en un claro intento de manipulación o fraude electoral. En Venezuela son continuas contra el régimen dictatorial chavista, pero han sido menos masivas durante 2019. En Ecuador, por el intento de reducir el subsidio a la gasolina. En Honduras, continuaron las denuncias de fraude para la reelección del presidente Juan Orlando Hernández en 2017, que se renovaron en 2019 a partir del juicio al hermano del presidente en Estados Unidos por narcotráfico. En Colombia, por el rechazo a ciertos ajustes económicos y tributarios, pero luego por razones tan disímiles como la educación, la implementación del acuerdo de paz con las FARC, o la llegada de inmigrantes venezolanos.

No obstante, el intento de encontrar una causa común se vio desde el primer momento. Como siempre, ante el primer estallido la izquierda plantea como su origen la desigualdad de ingresos (o de riqueza, no son lo mismo), tal el caso de Chile. Es más, la gente también piensa que la desigualdad de ingresos ha sido la razón más importante de las manifestaciones pacíficas en ese país, como muestra la Encuesta de Diciembre 2019 de CEP<sup>1</sup>, aunque esto parece mostrar que la gente ha asumido eso como causa con posterioridad a los conflictos, ya que no parecía estar entre las principales preocupaciones antes. En la encuesta de Mayo de 2019 del CEP la principal preocupación de la gente eran la delincuencia, los asaltos y los robos, con el 51% y la desigualdad era señalada solamente por el 9%<sup>2</sup>.

1. [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep\\_diciembre2019.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf)

2. [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190612/20190612104953/encuestacep\\_mayo2019.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190612/20190612104953/encuestacep_mayo2019.pdf)

Esa encuesta muestra que había una alta preocupación por las pensiones, la salud y la educación y un alto descontento con el gobierno y la dirigencia política, a lo cual se suma una caída estrepitosa de la confianza en las instituciones luego de las protestas. Curiosamente, si bien la gente señala que la causa de las protestas es la desigualdad, cuando se le pregunta en Diciembre qué problemas debería solucionar el gobierno, la desigualdad sube solamente del 9 al 18%.

En cuanto se analizan los datos de la desigualdad, la hipótesis parece ser demasiado simple:

“... lo cierto es que la desigualdad material en Chile ha disminuido significativamente en los últimos años. La desigualdad, medida por coeficiente de Gini, de un 0,57 en 1989 se redujo a un 0,48 para 2013. (13) La brecha de los ingresos provenientes del trabajo del 10% más rico respecto al 10% más pobre de la población es 5,3 veces menor en el período comprendido de 2000 al 2011. (14) Chile se inserta con diversos países de la región en una clara disminución de la desigualdad. Según el economista experto en desigualdad, Claudio Sapelli, el índice del coeficiente de Gini ha caído 8 puntos en el período 2000-2015. (15) Así, nuestro país posee un Índice de Desarrollo Humano de 0,843 (en escala de cero a uno) que comprende la tasa alfabetización, años de escolaridad, esperanza de vida al nacer e ingreso per cápita. Chile, además, ha reducido la pobreza de una manera notable, donde solo un 8.6% se encuentra en esta situación según la encuesta CASEN de 2017.”<sup>3</sup>

Otra hipótesis es el mal desempeño de la economía, siendo que el crecimiento de América Latina y el Caribe se habría reducido del 1% en 2018 al 0,2% en 2019<sup>4</sup>, pero tanto Chile como Bolivia han sido los países con mejor desempeño económico en la región durante estos últimos años. Bolivia creció 4,8% en 2018, Chile 4,0%, ambos países bien por sobre el promedio de la región.

También existe aquella que ve en lo ocurrido una interferencia de poderes extranjeros, o el accionar de pequeños grupos radicales y violentos<sup>5</sup>. Estos segundos existen en todo país seguramente, y no extraña que utilicen cualquier motivo de descontento para desplegar y promover la violencia, como fue el caso del incendio de trenes y estaciones del metro de Santiago de Chile. También las fake news de las que hablamos en el otro informe de este año. Las dos cosas, pequeños grupos y apoyo externo, también pueden estar conectadas, pero lo que es necesario explicar es por qué cientos y miles se suman a la violencia, algunos atacando supermercados, otros simplemente manifestando en las calles.

Tal vez todo se pueda resumir en una palabra:

**frustraciones.**

## ¿RESPECTO A QUÉ?

Dependerá de las expectativas que se tengan, las que difieren de un país a otro, por eso encontramos masivas protestas en países con la mejor calidad institucional de América Latina, Chile, como en los de la más baja, Bolivia o Venezuela. Y en todos los casos el descontento se dirige principalmente hacia los gobiernos y los políticos. Parece inevitable, ellos han asumido



en las últimas décadas un creciente número de tareas y funciones, y ahora la gente los hace responsables en buena medida de los resultados que se obtienen. El Edelman Trust Barometer 2019 muestra que la confianza en el gobierno y la prensa mejoró levemente respecto al año anterior, subiendo de 44% al 47% entre la población general, pero en ambos casos se compara desfavorablemente con la confianza en empresas y ONGs que es del 56%.<sup>6</sup>

En el caso de Chile, sus gobiernos vienen planteando hace tiempo que estaría alcanzando a ser un país “desarrollado”, miembro de la elite de la OCDE. El ICI muestra que, efectivamente, Chile ha logrado tener un marco institucional de primer orden, ocupando desde su inicio un lugar destacado, fluctuando entre los puestos 20 y 25, aunque cayendo desde 2016. Tomemos en cuenta, por supuesto, que el ICI es un indicador “relativo”. Es decir, tener el primer puesto no garantiza la perfección, simplemente un mejor desempeño que los demás. Nueva Zelanda, Dinamarca o Suiza, que ocupan siempre las primeras tres posiciones, no están exentos de problemas.

Todo daría a pensar que los niveles de vida, la seguridad respecto al futuro y la calidad de los servicios estarían también a esa altura. Parece que no es así. Chile es un país con una de las presiones fiscales más altas de la región, el estado ha crecido mucho en los últimos años, pero la calidad de los servicios no parece ser la de países desarrollados<sup>7</sup>. Otro tanto podría decirse del manejo de la represión de la violencia desatada por los manifestantes.

**“Al observarse las expresiones y opiniones de los ciudadanos en las calles y redes sociales, lo que al parecer se cuestiona es la noción de abuso y privilegio respecto a diversos ámbitos de la vida social, política y económica de los chilenos. Hasta ahora, las reclamaciones han apuntado esencialmente a la clase política, lo que no implica que no exista una crítica abierta a las élites en general. Esto, al parecer, se relaciona también con la crisis de legitimidad que afecta a una diversidad de instituciones y actores, incluidos el gobierno, el Congreso, los partidos políticos y los empresarios. Además, a este contexto debemos sumar los niveles de desafección política y desconfianza generalizada, que parecen acrecentar el descontento ciudadano. En ese sentido, esto parece ser una explosión inorgánica, producto de una diversidad de demandas desarticuladas, relacionadas con distintos aspectos de la vida de las personas (acceso a salud, pensiones, ingresos, oportunidades) en las cuales hay una lectura común: existen inequidades.”<sup>8</sup>**

3. <http://fppchile.org/es/chile-viaje-de-ida-o-vuelta-cronica-de-una-crisis-institucional/>. Las referencias en el texto citado son: 13 Véase: Urzúa, Sergio. “La batalla contra la desigualdad”. Serie informe Nro. 173, mayo 2018. Libertad y Desarrollo. <https://tinyurl.com/y63rh2vf>. 14 Larroulet, Cristián. “Chile camino al desarrollo: Avanzando en tiempos difíciles”. Santiago: El Mercurio-Aguilar, 2012. 15 Véase: Resumen Ejecutivo del libro “Chile: ¿más equitativo?” de Claudio Sapelli en fppchile.org: <https://tinyurl.com/y5ysslm>.

4. Fondo Monetario Internacional (FMI): “Perspectivas Económicas. Las Américas: Frustradas por la incertidumbre”, Octubre 2019.

5. [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-081/19](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-081/19)

6. [https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-02/2019\\_Edelman\\_Trust\\_Barometer\\_Executive\\_Summary.pdf](https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-02/2019_Edelman_Trust_Barometer_Executive_Summary.pdf)

7. <https://es.panampost.com/mamela->

fiallo/2019/10/23/axel-kaiser-crisis-chile-bachelet/

8. <http://fppchile.org/es/chile-viaje-de-ida-o-vuelta-cronica-de-una-crisis-institucional/>

Las frustraciones pueden ser ocasionadas porque las expectativas se mantienen y las oportunidades reales disminuyen, porque las primeras aumentan y las segundas se reducen o, pareciera ser el caso de Chile, las expectativas crecen, pero las oportunidades no (sociedad en fase de cambio). Éste bien podría ser el caso de Chile.

**“Considerando todos estos puntos de vista y el hecho de que el fenómeno aún está en curso, podemos aventurarnos a conjeturar que estaríamos ante la conjunción de dos hechos simultáneos:**

**una situación de privación relativa, donde las expectativas se han elevado de forma importante y los ciudadanos desean acceder a las ganancias del sistema;**

**1**

**una situación de anomia social en ciertos sectores sociales que no han logrado insertarse al sistema de normas y por tanto proceden fácilmente al saqueo y el vandalismo ante el menor atisbo de ausencia de reglas.”<sup>9</sup>**

**2**

No parece que el ICI mida esa brecha entre expectativas y oportunidades, o acceso a bienes reales como considera el informe citado, o que pueda hacerlo. Las instituciones pueden ser de mejor o peor calidad, y siempre hemos afirmado que existen más y mejores oportunidades en aquellos países que muestran una mejor calidad. El índice muestra que Chile ha estado siempre un par de posiciones por sobre Portugal, España o Francia, pero lleva tiempo alcanzar ciertos resultados. Así, el PIB per cápita en Chile es de u\$s 15.923, pero el de Portugal es 23.407; el de España 30.370 y el de Francia 41.463 (2018, Banco Mundial). No obstante, en 1985 era de u\$s 1.444.

El caso de Bolivia es claramente distinto, la desigualdad y la pobreza son peores que en Chile, pero desde el año 2004 ha perdido xx posiciones en el ICI. Las frustraciones allí tienen un claro contenido institucional que se desató con las irregularidades y fraude en el escrutinio de las elecciones del 20 de Octubre, pero los problemas comenzaron mucho antes. La Constitución de 2009, aprobada durante uno de los mandatos de Evo Morales, permite una sola reelección. No obstante eso, el mandatario promovió y obtuvo la posibilidad de convocar a un referéndum para modificar esa restricción, que se realizó en febrero de 2016, en el cual esa propuesta fue rechazada por 51,3% de los votos contra 48,7%. Poco después Morales apeló a un Tribunal Supremo poco independiente, alegando una violación a sus derechos políticos según el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>10</sup>.

El Tribunal dictaminó que no habría límites a los mandatos en todos los cargos públicos, pese a lo establecido en la Constitución. Así Morales fue nuevamente candidato. La elección fue el 20 de Octubre de 2019. El Órgano Electoral publicó un **“sondeo a boca de urna”** mostrando que Morales superaba a su principal rival por más de diez puntos porcentuales, lo que descartaba

la realización de una segunda vuelta. Pero cuando se publicó el primer resultado provisional, con el 83,3% de los votos, la diferencia era algo menor a los siete puntos. Unos días después, el Tribunal Supremo Electoral anuncia un resultado final donde la diferencia era de 10,57 puntos porcentuales.

Las protestas comenzaron al día siguiente de la elección y se continuaron durante esos días. El 10 de Noviembre Morales **“renuncia”** a la presidencia y sale del país.

**“Todo”** el proceso es indicativo de la mala calidad institucional que la evolución del ICI refleja. En particular, el indicador **“Rule of Law”** muestra a Bolivia en las últimas posiciones (0,1005, en una ordenación de países que va de cero a uno).

El caso de Honduras hasta es parecido: un gobernante en el poder que manipula la justicia, debilita o destruye su independencia, consigue eludir una prohibición de reelección y en un proceso electoral turbio obtiene otro mandato.

Las perspectivas, sin embargo, son diferentes. Bolivia puede encarar un proceso de reconstrucción institucional que la lleve a tener elecciones libres y limpias, habrá que ver si lo hace. Luego se presenta el esfuerzo más difícil que es conseguir y solidificar una verdadera independencia de la justicia, el respeto a los derechos,

9. Op. cit, p. 5

10. “Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

a la propiedad, la separación de poderes, la desconcentración del poder. También Honduras o Nicaragua.

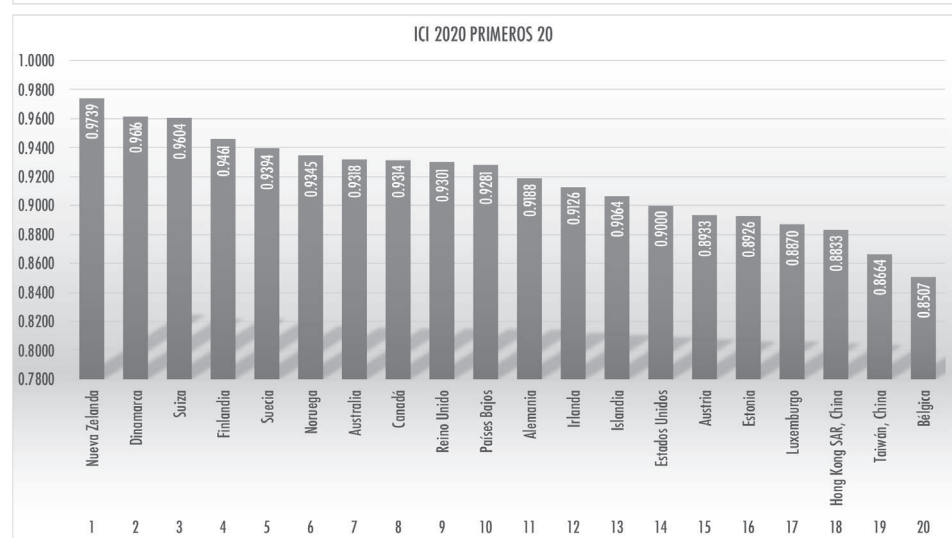
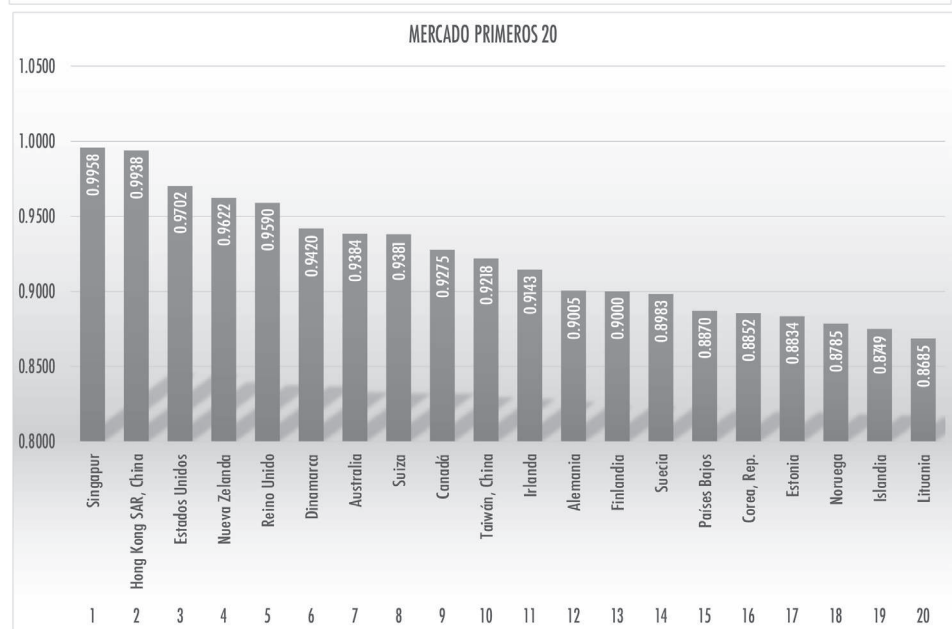
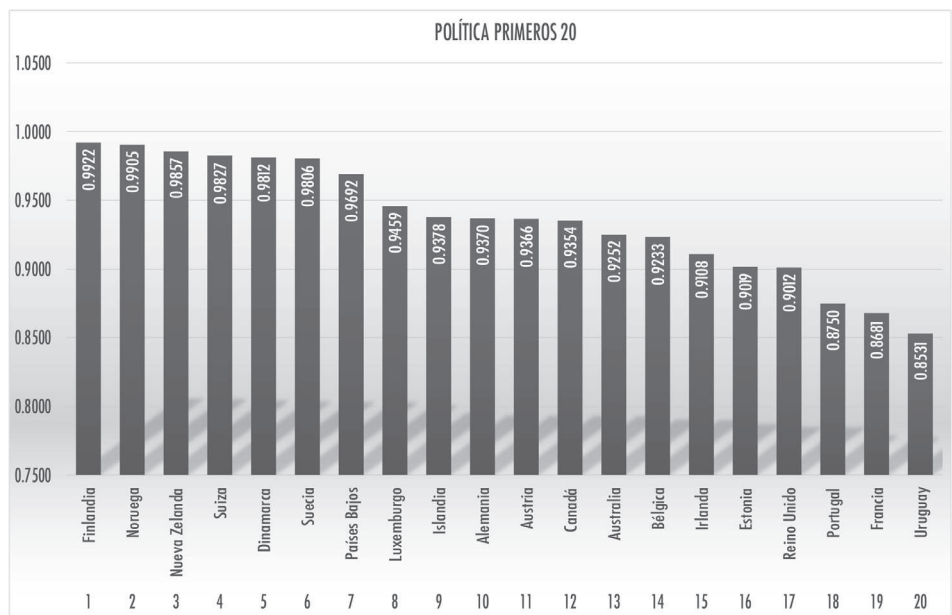
Asimismo, en los primeros días de Febrero EL Salvador se vio convulsionado por el desenlace de unas diferencias que el Poder Ejecutivo manifestó tener con la Asamblea, lo que llevó a una convocatoria extraordinaria por parte del Consejo de Ministros, acompañada de una ocupación militar de la misma Asamblea. Este proceso de ataque y deterioro institucional, de violación de la separación de poderes está en plena marcha al momento de escribir este informe.

En el caso de Chile, donde las causas de los problemas son más complejas, las soluciones que se adopten también lo son y el riesgo de soluciones que deterioren la calidad institucional es mucho más alto. Es decir, en cuanto a calidad institucional se refiere, en un caso hay mucho campo por delante para mejorar; en el otro eso es mucho más estrecho y el riesgo es mayor. Habrá que ver cómo evolucionan uno u otro en 2020.

# EL MUNDO EN 2020

Los cambios en la calidad institucional son lentos, particularmente entre los mejores. Este año no es diferente, aunque luego de casi una década en que **Finlandia** cayera posiciones hasta el puesto 6° el año pasado (**era 1° en 2013**), ha vuelto a ocupar un lugar entre los mismos cuatros países que encabezan el ICI desde su comienzo. En esta oportunidad el orden es: **Nueva Zelanda, Dinamarca, Suiza, Finlandia**. **Nueva Zelanda** lidera por cuarto año consecutivo. **Australia** mejora e intercambia posiciones con los **Países Bajos** e **Islandia** mejora luego de su caída tras la crisis financiera de 2008.

Estos son los primeros veinte países:



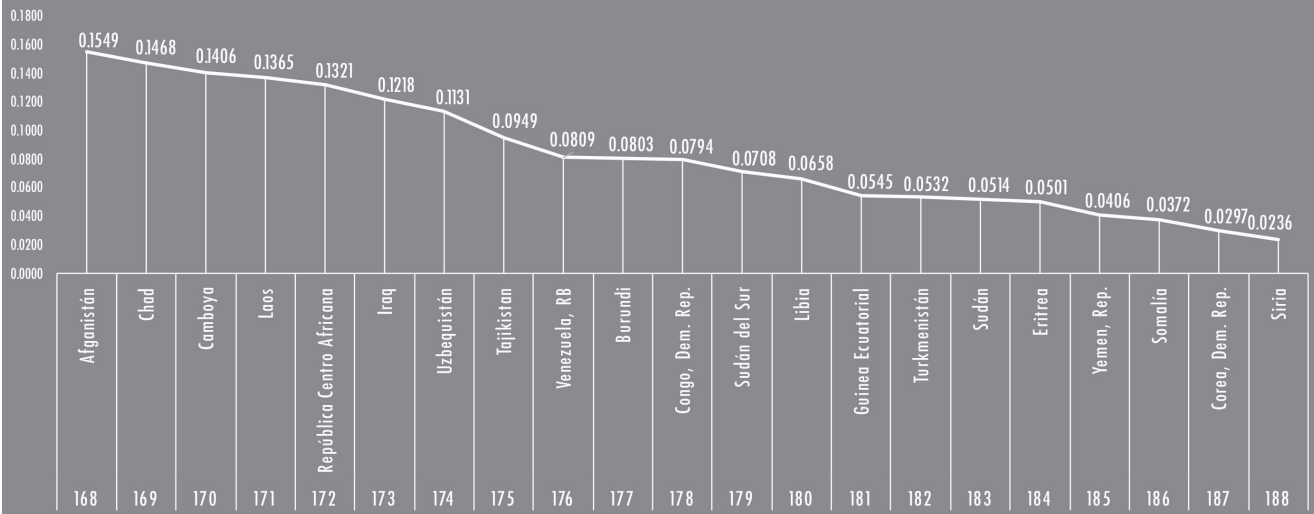
El ICI está formado por dos subíndices, uno sobre las instituciones políticas, el otro, las de mercado. En el primer caso continúa el predominio de los países nórdicos con Finlandia a la cabeza y el destacable desempeño de Uruguay, que por primera vez se suma a este lote. En cuanto a las instituciones de mercado, el liderazgo de Singapur y Hong Kong es continuo y Estados Unidos se sube al podio.

Esto ya lo hemos señalado muchas veces en informes anteriores: los países nórdicos, muchas veces asociados a un modelo de **“socialismo democrático”**, ocupan, en verdad muy destacadas posiciones en la calidad de las instituciones de mercado: **Dinamarca es 6°, Finlandia 13°, Suecia 14°, Noruega 18°, Islandia 19°.**

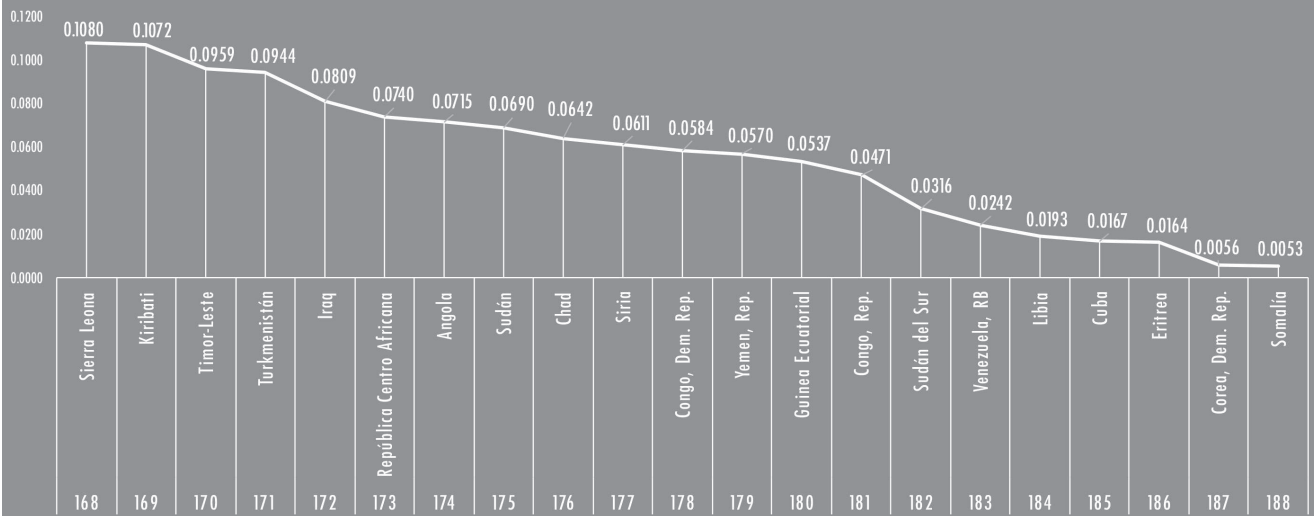
También los países Bálticos, los que ocupan las posiciones más destacadas entre los que han salido del comunismo en los últimos 30 años: **Estonia ocupa el puesto 16° del ICI; Lituania el 22°, Letonia el 29°.** Otros países excomunistas en posiciones destacadas son la **República Checa 30°, Eslovenia 33°, Georgia 35° y Eslovaquia 37°.** Esto es importante porque señala la posibilidad de cambio y mejora institucional, si tenemos en cuenta que países que continúan básicamente con ese sistema se encuentran en las peores posiciones: **Corea del Norte siempre ha estado en la última (ahora 183°); Cuba es 168°. Incluso China (100°) y Rusia (111°),** los que han abandonado la esencia del modelo, aún están lejos de los que hicieron profundas reformas. Estos dos países han mejorado desde entonces en las instituciones de mercado (**China: 0,6023; Rusia: 0,6056**) pero se encuentran muy lejos de los mejores en cuanto a las instituciones políticas (**China: 0,2899; Rusia: 0,1961**).

**Los últimos veinte son:**

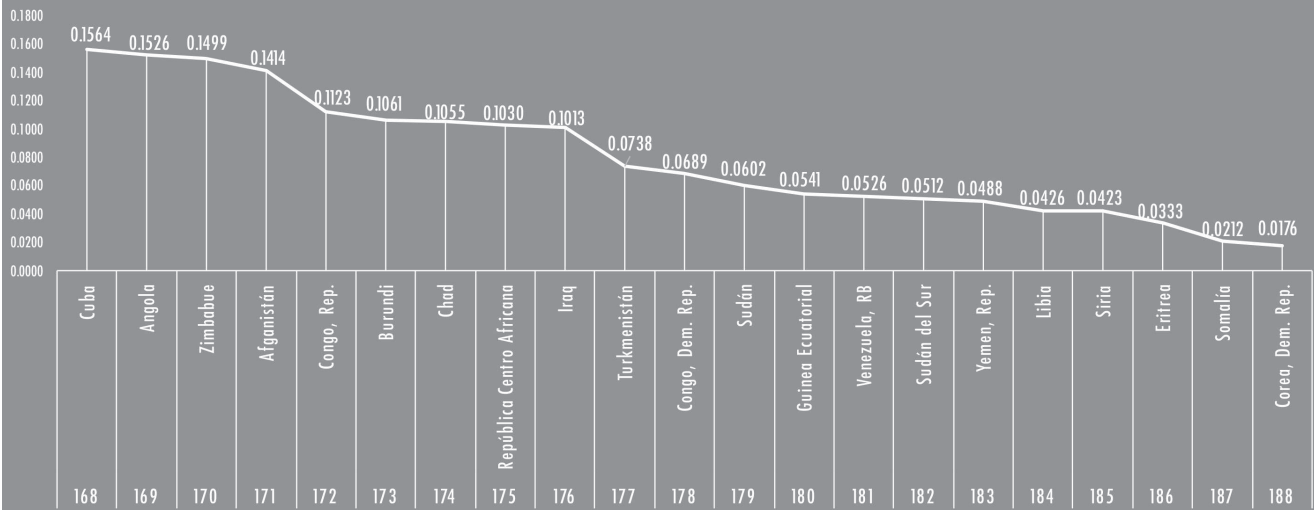
### POLÍTICA ÚLTIMOS 20



### MERCADO ÚLTIMOS 20



### ICI 2020 ÚLTIMOS 20

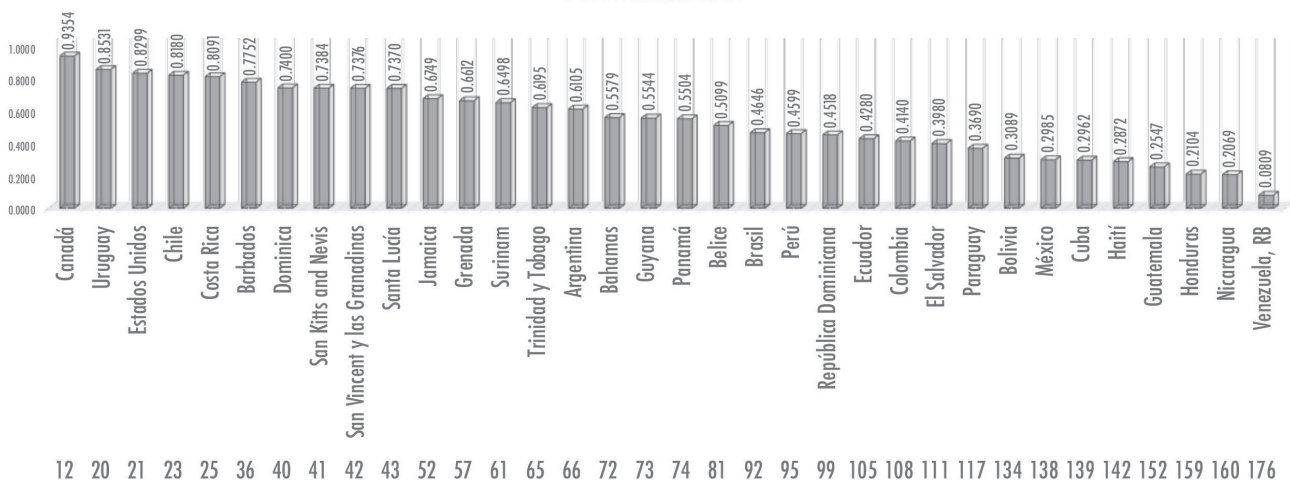


Salvo por **Venezuela (Cuba está cerca, en la posición 168°)**, se reparten entre países de **África y Asia**, pero si tomamos los continentes en base a una división geográfica, no política, tenemos que **Europa ocupa el primer lugar (0,7450)** seguida de **Oceanía (0,5597)**, **América (0,4989)**, **Asia (0,3693)** y **África (0,2194)**.

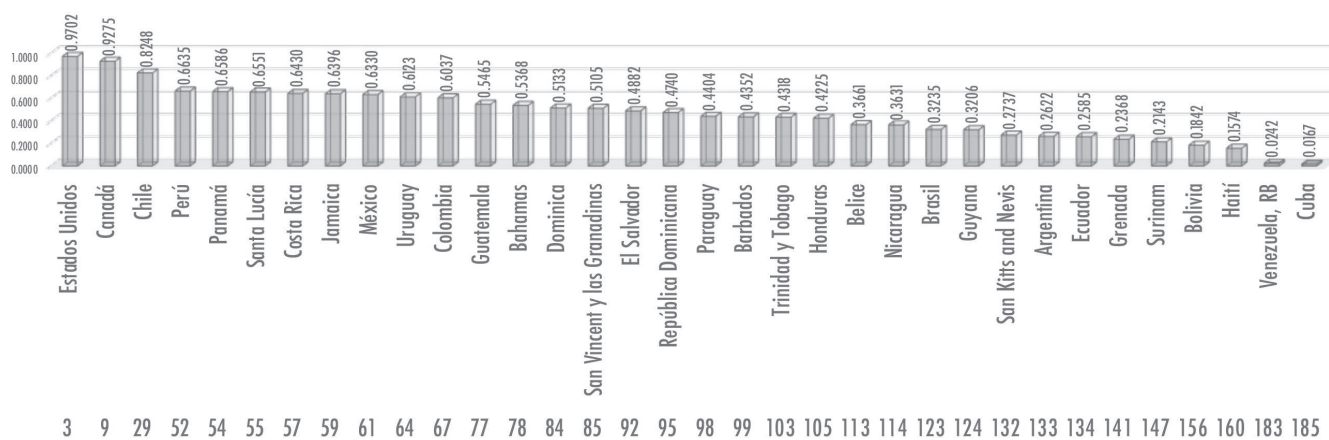
Si separamos al continente americano América del Norte (0,7648) superaría a Europa. El Caribe (0,5819) supera a América Latina (0,4424).

Precisamente, en cuanto a América se refiere, éstas son las posiciones:

### POLÍTICA AMÉRICA

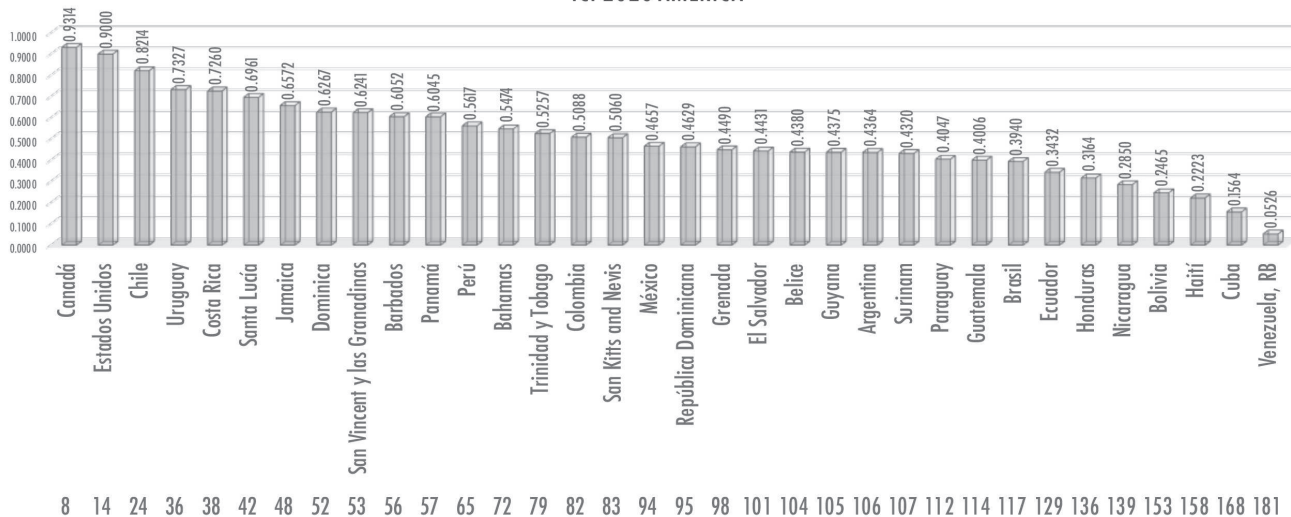


### MERCADO AMÉRICA





## ICI 2020 AMÉRICA



Comentamos al inicio la situación de **Chile** y **Bolivia**. Las posiciones de **Canadá** y **Estados Unidos** no han sufrido cambios desde el año pasado. Y es destacable el desempeño de **Uruguay**, **Costa Rica** y **Jamaica**. **Uruguay** se encuentra en la posición 36° y ha mejorado 16 posiciones en los últimos diez años. **Costa Rica** ha mejorado 11 y **Jamaica** 21. Estos desempeños son destacables porque cuanto más alto se encuentre un país en la tabla, más difícil es superar posiciones, ya que se va acercando a otros que tienen muy buena calidad institucional.

Más abajo en la tabla, por ejemplo, hay desempeños como el **Perú**, que mejora 14 posiciones en diez años, luego **Colombia** con una mejora de 10 y **Paraguay**, que mejora 28 posiciones en ese mismo período. Es necesario tener en cuenta que en el ICI de este año, no llegan a aparecer algunos países que sí estaban en años anteriores, tales como **Bahamas** (47° en 2019) y **Antigua y Barbuda** (73°), y esto mejora la posición relativa de países que se encontraban por debajo, sin que en verdad sea reflejo de una mejora en la calidad institucional.

También hay cambios en algunas posiciones relacionados con la utilización del índice de libertad de prensa de Reporters sans Frontières en lugar del de Freedom House, que no se publica desde 2017, como se explica en el anexo metodológico.



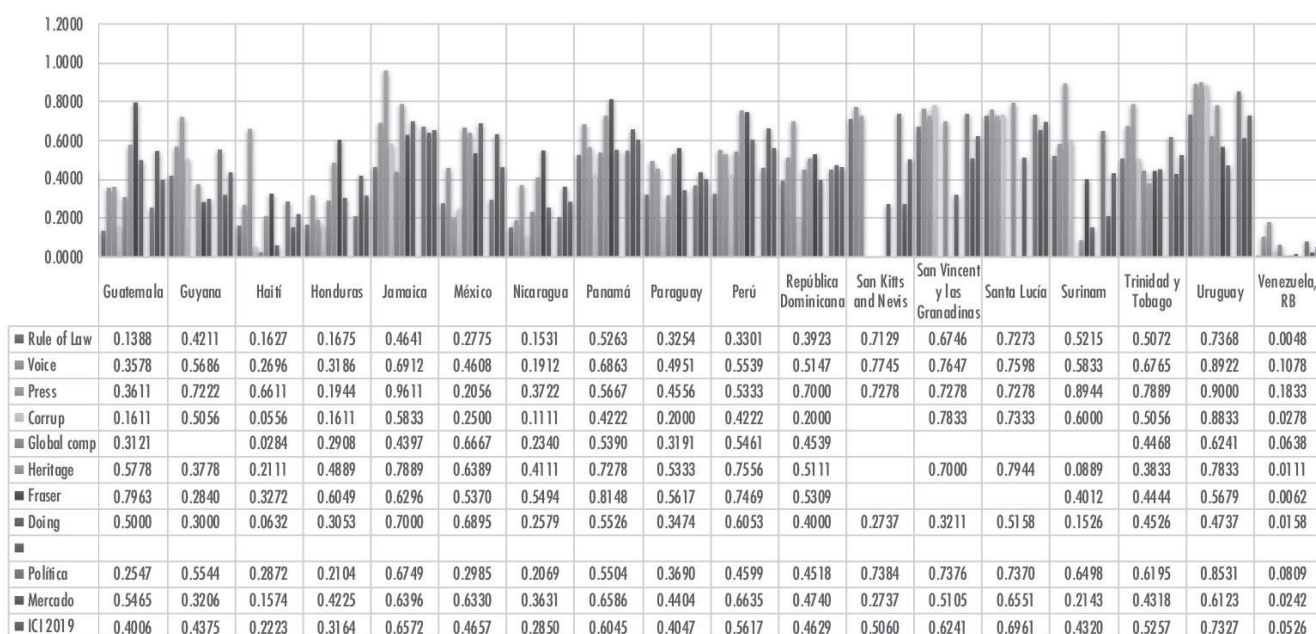
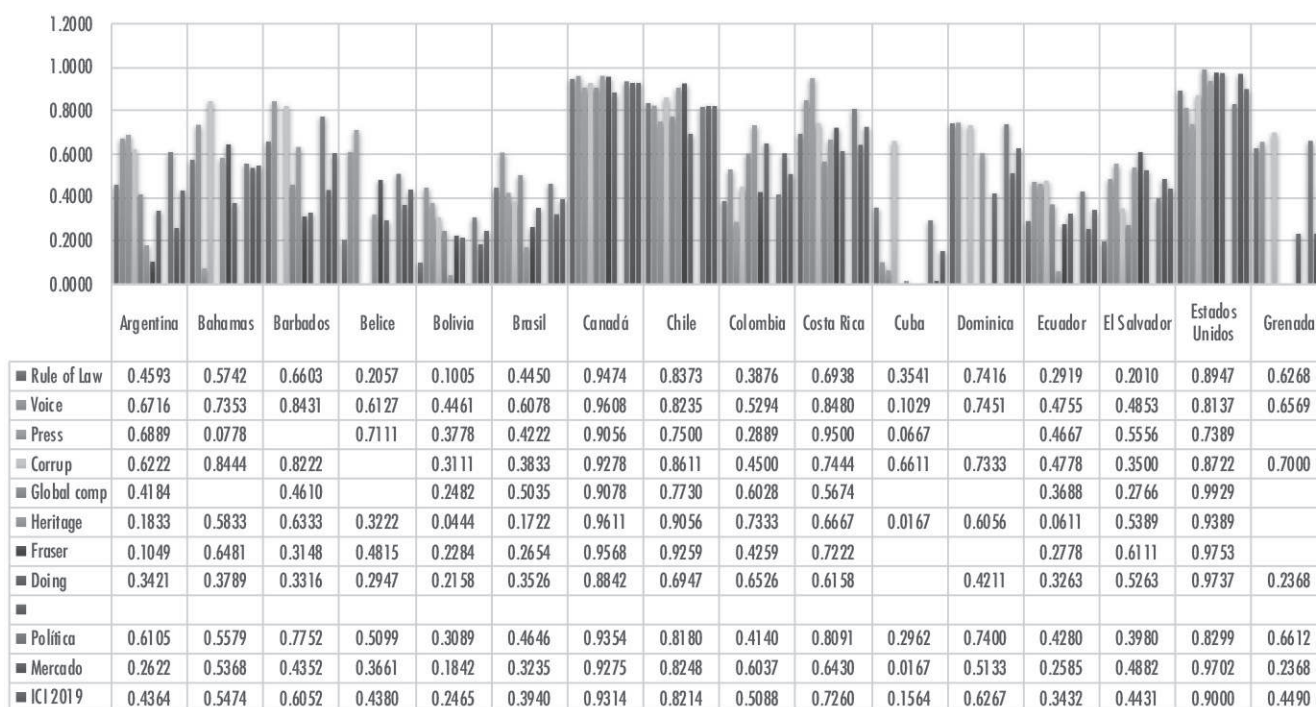
© freshidea - stock.adobe.com

En definitiva, éste será un año de gran importancia institucional para países como **Chile** y **Bolivia** y habrá que seguir viendo a otros, con nuevos gobiernos, que puedan generar cambios institucionales para bien o para mal, tales los casos de **El Salvador, Guatemala, Panamá, Argentina, Uruguay** y la mencionada **Bolivia**, que tuvieron elecciones durante 2019, y **México** y **Brasil**, con gobiernos desde 2018 pero con fuerte impacto en los cambios que se puedan esperar en la región. Lamentablemente, los que se encuentran al final de la tabla (**Haití, Cuba y Venezuela**) no dan señales de un cambio que permita generar esperanzas. Para noticias esperanzadoras, habrá que mirar a los de arriba: **Uruguay, Costa Rica, Jamaica**.

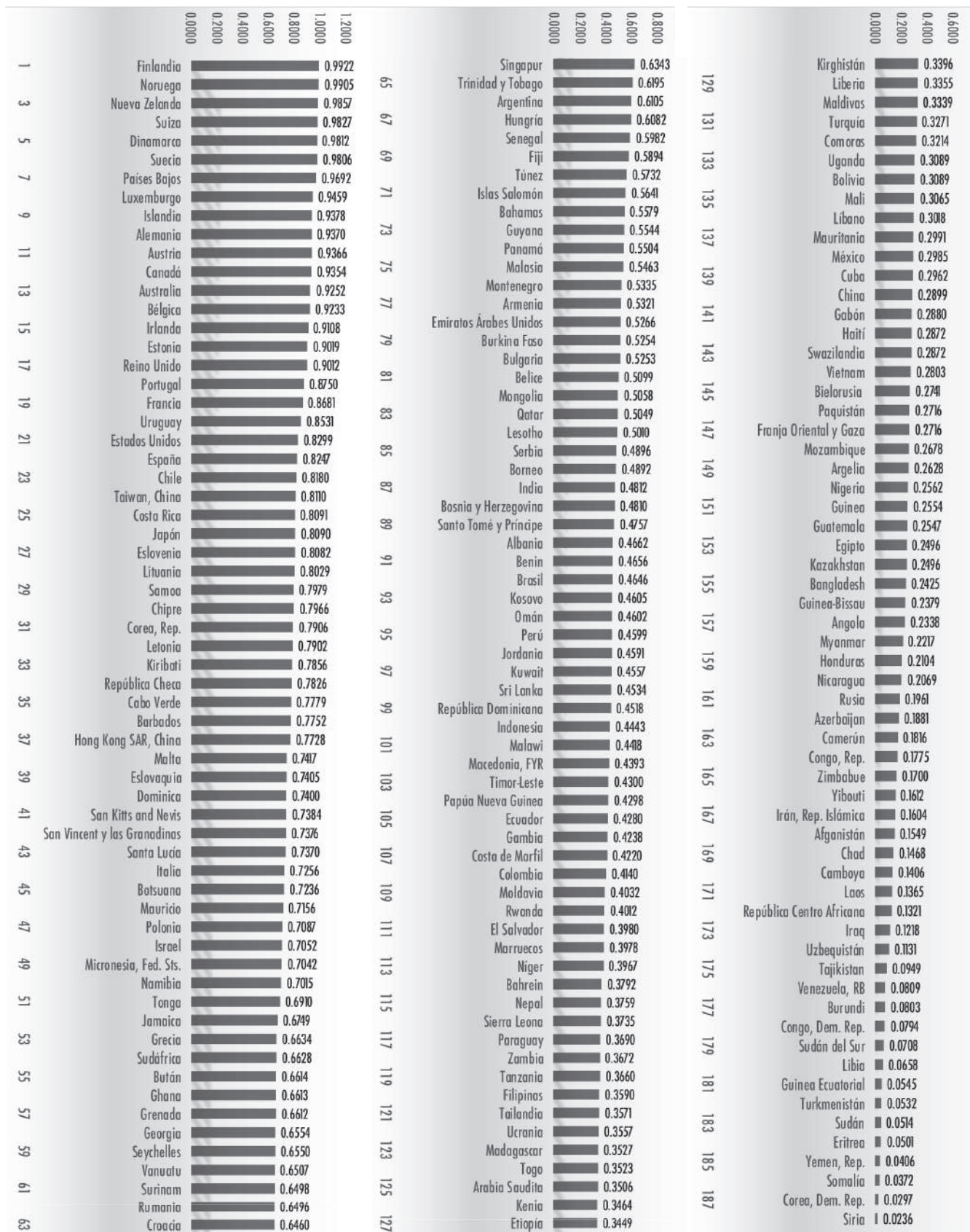
# CUADROS

## Cuadro 1: Indicadores del ICI

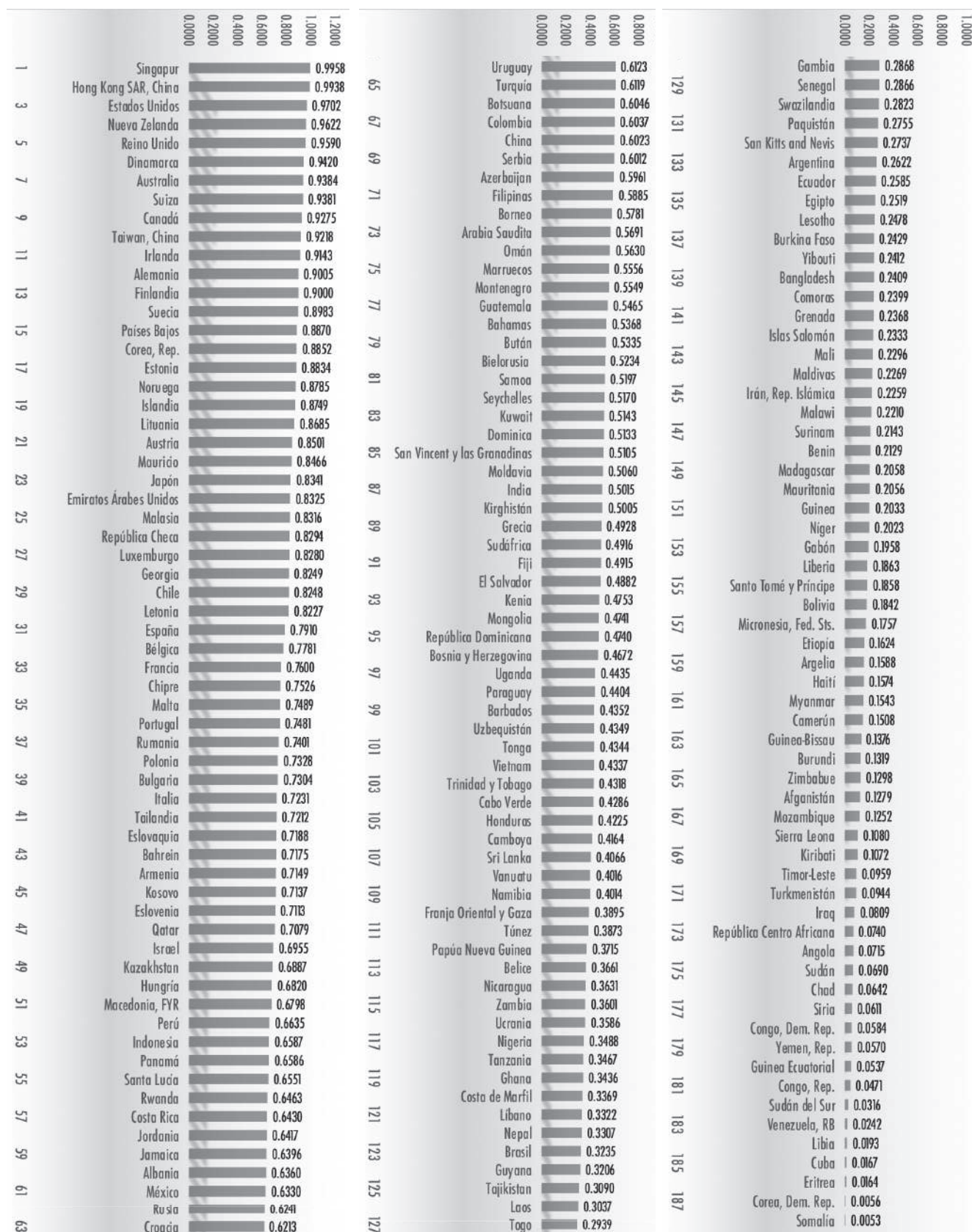
### INDICADORES AMÉRICA

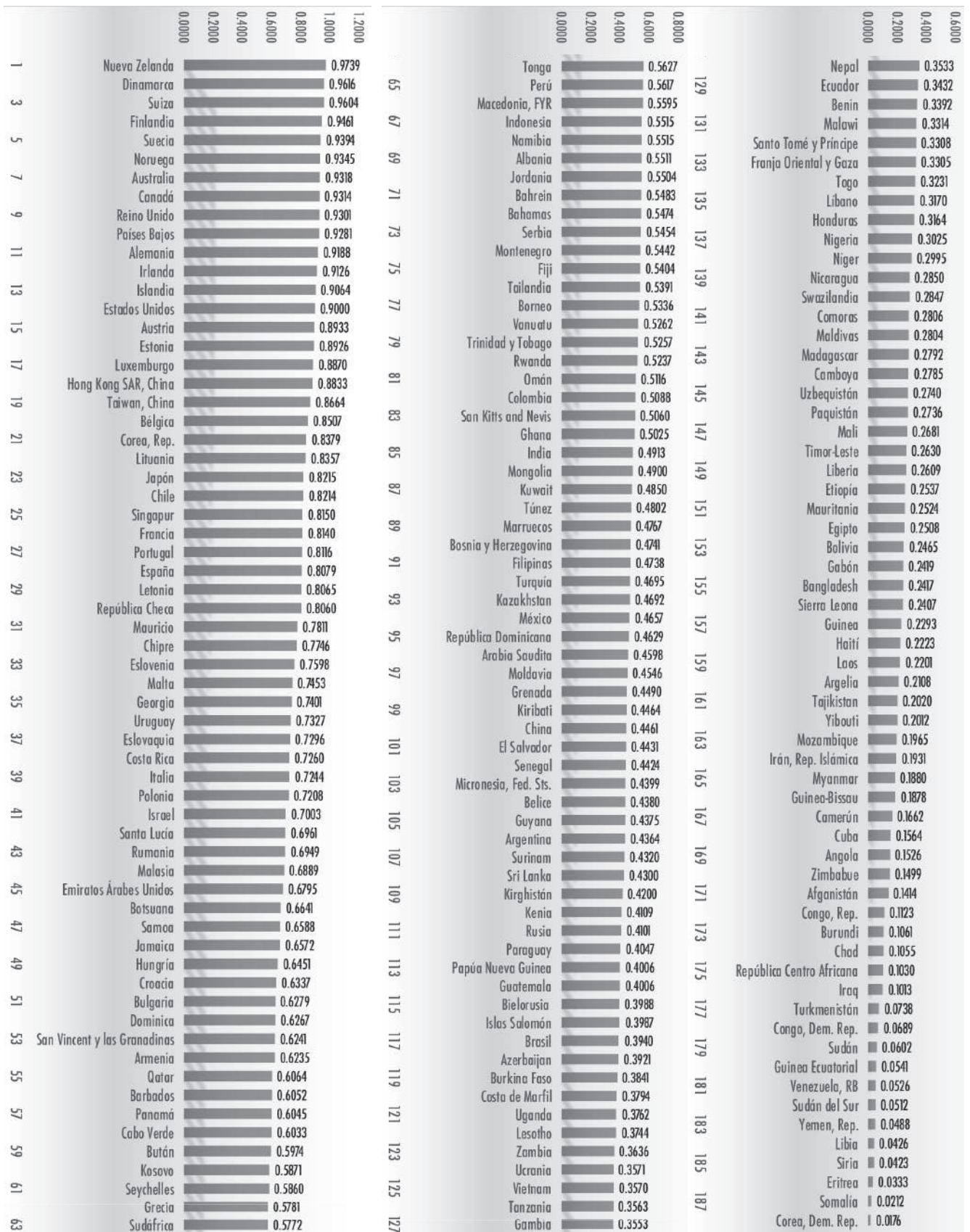


## CUADRO 2: POSICIONES GENERALES (Política)



# (Mercado)





# METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE CALIDAD INSTITUCIONAL

Martín Krause

Muchos recordarán aquella famosa frase de Groucho Marx: **“Tengo mis principios, pero si no le gustan, tengo otros”**. Algo similar sucede con la metodología del ICI; ésta es una invitación a quien quiera desarrollar una metodología mejor.

Desde el comienzo, se ha seguido aquel principio conocido como la **“Navaja de Ockham”**, usualmente aplicado a las teorías científicas, el que plantea que, en igualdad de condiciones, la explicación más simple es más probable que la más compleja. Esto no quiere decir que la más simple sea la correcta, ya que si las evidencias apoyan a la más compleja ésta debería ser elegida.

Aunque no estamos tratando de teorías sino simplemente de un método de evaluación de la calidad institucional, algo similar ocurre en este caso: se ha elegido un método simple, tal vez el más simple, pero la invitación está abierta a quien quiera proponer uno más complejo.

De todas formas, se trata de una cuestión de **“economía”** del conocimiento y el esfuerzo. Habrá que ver si los resultados de un método más complejo realmente lo justifican. Porque la evaluación de la calidad institucional no es ninguna ciencia exacta, ni se presume que los resultados estén presentando conclusiones irrefutables. Desde el comienzo hemos señalado que no es posible **“medir”** la calidad institucional ya que esto requeriría un estándar contra el que se pueda contrastar a cada país y ese estándar no existe, aunque sí conocemos cuáles son las instituciones más apropiadas para promover la cooperación humana y el progreso de las sociedades. Éste es un tema que han desarrollado filósofos políticos, economistas e historiadores por siglos, pero con particular acierto desde, digamos, el Iluminismo Escocés (Hume, Ferguson, Smith), algunos clásicos franceses (Montesquieu, Voltaire, Turgot, Cantillon), y los **“Padres Fundadores”** de la Revolución Americana.

No podemos decir que cierto país obtiene un diez y otro dos, pero

sí podemos decir que unos son mejores que otros. Es decir, el ICI es un índice **“relativo”**. Incluso, con aquél que ocupa el primer puesto no podemos decir cuán cerca o lejos está de la perfección porque no pretendemos poder medir tal óptimo. Pero entendemos que es mucho lo que nos puede decir que ciertos países ocupen los primeros puestos por décadas, u otros los últimos, o que algunos avancen o retrocedan muchas posiciones, pese a que el cambio institucional es inevitablemente lento.

El ICI se basa en la selección de ocho indicadores que, entendemos, reflejan ciertos aspectos de la calidad institucional.

## ¿POR QUÉ OCHO?

Por cierto, el número es arbitrario. Simplemente seleccionamos aquellos que entendíamos mejor reflejaban las instituciones que mejor permitían a los individuos reflejar sus preferencias y alcanzar los fines que quieran tener.

Tenemos básicamente dos caminos para alcanzar esos fines: los intercambios voluntarios en el mercado y el camino de la política y el Estado. En toda sociedad actual nos encontramos con estos dos caminos, en distintas proporciones por supuesto, y éstas han ido cambiando con el tiempo. Por esa razón, el ICI se basa en dos subíndices, uno para las instituciones políticas y otro para las instituciones de mercado y se le asigna a cada uno un peso (weighting) de 50%, entendiendo que son tan importantes las decisiones que tomamos en un ámbito como en el otro.

En general, el análisis institucional y otros intentos de evaluar instituciones centran su análisis en las políticas (por eso en muchos casos hablan de **“gobernanza”**), pero en nuestro caso entendemos que son tan importantes tanto unas como otras. Es más, es probable que tomemos más decisiones, y más importantes, en forma voluntaria en el mercado que las que tomamos en la política (desde el matrimonio hasta el supermercado), pero hemos asignado el mismo peso a cada una, de la misma forma que hemos asignado cuatro indicadores a cada subíndice.

Para ello, hemos buscado indicadores que reflejen lo mejor posible ciertos aspectos de la institucionalidad, que sean realizados por organizaciones reconocidas (tanto públicas como privadas), que generen nuevos datos anualmente, que cubran una

importante cantidad de países y que tengan continuidad. Lamentablemente, esto no ha ocurrido este año por primera vez con uno de ellos.

El subíndice de calidad de las instituciones políticas se formó hasta aquí con el índice Rule of Law (Respeto al Derecho) del Banco Mundial, parte de sus indicadores de gobernanza llamados Governance Matters; Voz y Rendición de Cuentas, de la misma agencia; Libertad de Prensa, elaborado por Freedom House y Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional.

Estos indicadores están formados por datos cuantitativos y otros cualitativos. Por ejemplo, se denomina **“Percepción de la Corrupción”**, porque, dada la materia, no se puede **“medir”** el monto en dinero de la corrupción, no hay estadísticas precisas al respecto, pero pueden evaluarse las percepciones que tienen expertos en la materia en cada uno de los países. Lo mismo ocurre con la libertad de prensa. Por otro lado, ciertos datos pueden ser cuantificados, tales como los índices de precios (si son confiables las estadísticas de cada estado), o el nivel de aranceles a las importaciones.

Pero el índice de Libertad de Prensa de Freedom House no es publicado desde 2017





© metamorworks - stock.adobe.com

y no hemos podido conseguir una respuesta de esa institución para saber si se continuaba publicando. Ante esa circunstancia, decidimos reemplazar ese índice por el Índice de Libertad de Prensa que elabora Reporters sans Frontieres. Éste es reconocido también y cubre 180 países, pero el último de Freedom House tenía 199. Además, las posiciones no son, obviamente, las mismas, por lo que se perjudica la posibilidad de hacer comparaciones con años anteriores. En caso de que vuelva a aparecer ese indicador, volveremos a construir el ICI 2020 para darle mayor continuidad.

Los indicadores que forman el subíndice de instituciones de mercado son: **Competitividad Global, del Foro Económico Mundial; Libertad Económica de Heritage Foundation, Libertad Económica de Fraser Institute y Haciendo Negocios del Banco Mundial.**

Cada uno de los indicadores tiene el mismo peso, lo cual puede parecer tan arbitrario como darles pesos diferentes. De nuevo, es la solución más simple. Pero esos indicadores tienen distinto número de países evaluados (van desde 209 en el de Rule of Law hasta 140 en el de Competitividad Global). Esto significa que no podemos tomar las posiciones directas de cada país en cada indicador (ya que no es lo mismo ser 50 de 209 que 50 de 140, por ejemplo) sino sus posiciones relativas, es decir, porcentuales. Por ello, el indicador que presenta cada país en el ICI muestra cuál es su posición porcentual en relación a los demás países.

También se ha establecido como criterio que, para que un país aparezca en el ICI tiene que también aparecer en al menos cuatro de los ocho indicadores, y también al menos uno en cada subíndice. Esto hace que algunos países, en general pequeños (Vaticano, Mónaco) o vinculados a otro (Puerto Rico), no aparezcan en forma regular. También sucede que ciertos países pueden empeorar, aunque en general mejorar, su posición por no aparecer en todos los índices. Éste es el típico caso, que ya hemos señalado en ediciones anteriores, de Cuba, que, al no estar en tres de los indicadores económicos, es probable obtenga una mejor posición que si efectivamente saliera en ellos. En fin, pero cumple con la norma establecida, aunque esto haga necesario prestar atención a esas imperfecciones.

Por último, como se comenta en la edición 2019 del ICI, estamos siempre en la búsqueda de algún indicador que sea mejor o más actualizado, y si lo encontramos veremos si mejora nuestros resultados.

Vamos a finalizar esta revisión con la misma invitación que al comienzo. Toda persona que crea que la metodología es deficiente está invitada a proponer una mejor, y la reconoceremos con agradecimiento.

## ÍNDICE CALIDAD INSTITUCIONAL 2020

Por Martin Krause  
Consejero Académico  
Fundación Libertad y Progreso

## INSTITUCIONES Y “FAKE NEWS”

Por Martín Krause

## CALIDAD INSTITUCIONAL 2020: ¿CONMOCIÓN INSTITUCIONAL?

Martín Krause

## METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE CALIDAD INSTITUCIONAL

Martín Krause

### Sus principios son:

Defensa de la democracia liberal  
Libertad y responsabilidad individual  
Respeto a la propiedad privada  
Promoción de un gobierno limitado  
Impulso a la economía de mercado  
Primacía del Estado de Derecho  
Defensa de la paz

© 2020 RELIAL

Todos los derechos reservados. Sin perjuicio de los derechos reservados de propiedad intelectual ninguna parte de esta publicación podrá ser reproducida, almacenada o incorporada a un sistema de recuperación, ni transmitida, de ninguna forma ni por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o de otro modo) sin el consentimiento previo por escrito tanto del propietario del derecho de propiedad intelectual como del editor de este libro.

Red Liberal de América Latina

Se constituye RELIAL con el fin de fortalecer la cooperación y coordinación entre los liberales en la región. Se busca ganar más espacio público en posiciones de decisión, aprovechar y compartir experiencias y transformarse en un contrapeso del socialismo.

RELIAL busca ser la Red liberal beligerante y eficiente, que ayude a convertir América Latina en una región caracterizada por democracias liberales y sociedades prósperas y comprometidas con los principios de libertad, responsabilidad individual, respeto a la propiedad privada, economía de mercado, primacía del Estado de Derecho y paz, a fin de lograr elevar los estándares de vida en la región.

Red Liberal de América Latina  
<http://www.reliat.org>

RELIAL

Fundación Friedrich Naumann para la Libertad  
Oficina Regional para América Latina  
Anillo Periférico 3720  
Torre 2 - Piso No. 8  
Jardines del Pedregal  
01900 Ciudad de México



