

DERECHOS DE INFORMACIÓN, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA

PEDRO LÓPEZ LÓPEZ
Universidad Complutense, E.U.B.D.

Resumen: El artículo trata de la importancia de los derechos de información para la democracia. Estos derechos de información pasan fundamentalmente por los medios de comunicación de masas, por lo que también se examina el papel de los mismos

Palabras clave: Derechos de información, medios de comunicación, democracia, comunicación política.

Abstract: This article deals with the importance for democracy of information rights. The role played by mass-media communications, fundamental to the aforesaid rights, is likewise is likewise studied.

Keywords: Information rights, communication media, democracy, political communication.

INTRODUCCIÓN

Como profesionales de la información (bibliotecarios, documentalistas, archiveros, periodistas, etc.) tenemos la obligación de reflexionar sobre la calidad de la información que reciben los ciudadanos. En la llamada "sociedad de la información" éstos están expuestos a una sobreabundancia de información que les dificulta la comprensión del mundo en que viven. Si a ello añadimos que los poderes políticos y económicos con frecuencia proporcionan información irrelevante al tiempo que ocultan datos relevantes, estamos ante un panorama cuando menos preocupante. Y ello por lo que supone de déficit democrático, habida cuenta de que la información que recibimos es vital para formar nuestras opiniones y nuestra visión del mundo. Como señala Artemi Rallo (1999),

Recibido 18/10/01.

la *calidad del régimen democrático* se halla en relación directamente proporcional a la *calidad informativa* de sus ciudadanos; y el tratamiento que merece el derecho a comunicar y a recibir información gradúa la *intensidad democrática* del régimen político.

1. DERECHOS DE INFORMACIÓN Y DEMOCRACIA

El concepto de democracia es problemático, y este hecho se refleja en cientos de definiciones que enfatizan uno u otro aspecto, uno u otro matiz, y diferentes sensibilidades dependiendo del enfoque ideológico del que se parta a la hora de proponer una definición. Tanto si partimos de definiciones normativas como si partimos de definiciones empíricas, dejaremos profundos problemas sin resolver. En el primer caso, como señala Paramio (1999), encontramos definiciones que no se refieren a sociedades reales, sino que describen una aspiración. En el segundo, nos encontramos con que se relativiza el concepto con la casuística existente hasta terminar asumiendo que democracia es lo que la *opinión pública* acepta como tal.

Para complicar más las cosas, Sartori (1999) señala que el discurso moderno sobre la democracia (liberal-democracia) se refiere a tres aspectos: primero, como principio de legitimidad; segundo, como sistema político para resolver problemas de ejercicio (y no sólo de titularidad) del poder, y, tercero, democracia como ideal. Si seguimos rastreando lo que dicen diversos autores relevantes, nos toparemos con una gran variedad de esquemas conceptuales que no nos van a resolver definitivamente la cuestión.

Como, evidentemente, no pueden dejarse resueltos estos problemas, podemos partir de alguna definición más adecuada para el asunto que nos ocupa, que gira en torno al problema de los medios de comunicación y la democracia. Así, encontramos en el *Diccionario de Sociología* publicado en 1998 por Giner, Lamo y Torres (eds.) la voz *Democracia* explicada por Salvador Giner, que dice: "*La democracia es el orden político en el que la soberanía es ejercida por el pueblo. En ella todos los miembros adultos y capaces son ciudadanos con plenos derechos políticos... es el orden político más adecuado para el ejercicio de las libertades y responsabilidades del ciudadano*". Por último, detallando más y matizando que se refiere a la democracia liberal, añade: "*En ella existe un gobierno y una oposición, ambos legítimos; partidos y movimientos políticos; opinión pública abierta; grupos de presión e interés... y garantías para los derechos individuales de los ciudadanos, como la privacidad y el ejercicio de*

sus responsabilidades políticas, apoyado todo ello en una Constitución, las más de las veces, escrita".

Parece pertinente este concepto de democracia porque incide en el ejercicio y las garantías de los derechos ciudadanos. Es ésta una nota imprescindible en una democracia contemporánea, con la que se superan las definiciones formales de democracia, que se atienen solamente a aspectos procedimentales ignorando el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos.

1.1. DEMOCRACIA FORMAL Y DEMOCRACIA SUSTANCIAL

En los últimos años se vienen desarrollando desde el campo jurídico algunas aportaciones de interés para la teoría de la democracia, aportaciones que profundizan precisamente en el aspecto garantista de los derechos humanos y ciudadanos. Así, Ferrajoli (1999) habla del *modelo garantista de democracia constitucional*, dentro del cual la legitimidad de un sistema democrático va más allá de los procesos formales de elaboración parlamentaria y se condiciona a la tutela y efectividad de los principios y derechos fundamentales. Ferrajoli se refiere a dos dimensiones en la democracia: la dimensión formal de la "democracia política", que se refiere al *quién* y al *cómo* de las decisiones políticas, y que debe garantizar la expresión de la voluntad de la mayoría, y la dimensión material de la "democracia sustancial", que se refiere al *qué* es lo que no puede decidirse o debe ser decidido por cualquier mayoría, y que está garantizado por las normas sustanciales que regulan la *sustancia* o el *significado* de las mismas decisiones, vinculándolo, so pena de invalidez, al respeto de los derechos fundamentales y de los demás principios axiológicos establecidos por aquélla.

De manera que el respeto a los derechos fundamentales constituye, para Ferrajoli, la base de la dimensión sustancial de la democracia. Estos derechos quedan fuera de la esfera de las decisiones que se toman en una sociedad democrática: *"Ninguna mayoría, ni siquiera por unanimidad, puede legítimamente decidir la violación de un derecho de libertad o no decidir la satisfacción de un derecho social"*.

Es lógico que si el sello de legitimidad democrática que las constituciones pretenden viene de la mano de un declarado respeto a los derechos fundamentales, la falta de su tutela y protección por parte de los poderes públicos represente un grave déficit democrático.

En nuestra Constitución hay una referencia clara al respeto que merecen estos derechos en el Título I, *De los derechos y deberes fundamentales*. El artículo 10.2 dice:

Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

En la edición publicada por el B.O.E. (1979) se incluye una nota a pie de página señalando que deben tenerse en cuenta fundamentalmente tres acuerdos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificado por España el 13 de abril de 1977; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado en la misma fecha, y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (con protocolos adicionales en 1963 y 1966), ratificado por España en 1979.

Parece claro el compromiso del Estado Español con los derechos fundamentales reconocidos en los principales textos internacionales en materia de derechos humanos. Y al igual que un estado contemporáneo no puede refugiarse ya en razonamientos procedimentales para violar los derechos humanos (o fundamentales, cuando están positivados por medio de algún texto normativo), sino que éstos deben ser garantizados para calificar al estado de democrático, hay que comprobar si en materia de información el estado se refugia en cuestiones formales o si realmente se ocupa de que los ciudadanos reciban una buena información, requisito imprescindible para estimular el debate y la participación política. Y no debemos olvidar que la exigencia de estimular la participación del ciudadano "*es sacrosanta para la democracia*" (Sartori, 1999).

Llegados a este punto, conviene perfilar la importancia que para la historia de la democracia liberal han tenido los derechos de información, pues siendo una exigencia ética insoslayable para este régimen político la protección de los derechos fundamentales, los derechos de información constituyen su pilar básico, en cuanto que son la garantía de una opinión pública libre, institución imprescindible para el pluralismo político, sin el que no cabe hablar de democracia.

1.2. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA A LA IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN

Estos derechos han acompañado históricamente a todas las revoluciones democráticas, siendo reflejados en las sucesivas declaraciones de derechos humanos. Así, la Declaración del Buen Pueblo de Virginia (1776), dice en su artículo 12: "*Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluar-*

tes de la libertad y no puede ser restringida jamás, a no ser por gobiernos despóticos". En otros términos, el artículo 11 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, sin duda la más influyente formulación jurídica en este ámbito, dice:

La libre comunicación del pensamiento y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir igualmente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley.

Se aprecia que en este texto el objeto de las libertades proclamadas son los pensamientos y opiniones. Se trata de una libertad ideológica, que no considera la comunicación de hechos, sino de opiniones, lo cual es lógico en una época en la que la información se reducía a comunicaciones y avisos de utilidad que no tenían interés político (Díaz Arias, 2000). Lo que interesa aquí al constituyente es la comunicación ideológica, la propaganda, teniendo en cuenta el contexto de instauración de un nuevo régimen..

El 15 de diciembre de 1791 se produce la primera enmienda a la Constitución de Estados Unidos, que ordena taxativamente al Congreso no elaborar ninguna ley que limite la libertad de palabra o de prensa. Es decir, este texto añade como garantía esencial la prohibición de la censura, en los siguientes términos:

El Congreso no hará ley alguna respecto al establecimiento de una religión, o prohibiendo su libre ejercicio; o limitando la libertad de expresión, o la de prensa, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente o la petición al Gobierno de la reparación de sus agravios.

En España, nuestro primer texto constitucional (Constitución de Cádiz, 1812) se inspira, como otros posteriores, en el artículo 11 de la Declaración de 1789, y señala que:

Todos los españoles tienen la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establecen las leyes.

Azurmendi (1997) señala los siguientes rasgos comunes en estos textos:

1. La difusión de información se concibe como una libertad en la que el Estado debe abstenerse de intervenir, correspondiéndole sólo reconocerla.

2. Desde el principio se pone el acento en la difusión de ideas políticas como núcleo de la libertad de información. El origen único de la libertad de expresión y de información –que por las condiciones tecnológicas de la época se denominará libertad de prensa– ha influido en que las fronteras entre una y otra permanezcan todavía hoy difusas.
3. Junto a la noción de libertad aparecen las de restricción legal y abuso de derecho. Es decir, aparece el concepto de límite.
4. Aparece también la idea de responsabilidad jurídica. Los ciudadanos responderán del incumplimiento de la ley y de los daños ocasionados por el ejercicio abusivo del derecho.
5. Se emplean indistintamente los términos libertad y derecho para referirse a las facultades personales reconocidas. La razón es que esos derechos tienen como principal contenido una libertad de actuación. En el fondo, según Azurmendi, se denomina un derecho por su principal forma de manifestación en la vida pública.

Estos primeros textos tendrán una indudable influencia en la construcción del derecho (o los derechos) de la información. Desde su promulgación hasta mediados del siglo XX tendrá lugar el pleno desarrollo de los principios de libertad de prensa y libertad de expresión proclamados por las constituciones liberales. Tal desarrollo se producirá junto a la profesionalización del periodismo. Los hechos que señala Azurmendi durante esta época son 1) el desarrollo tecnológico que permitirá el nacimiento de la prensa popular diaria, 2) el surgimiento de las primeras empresas periodísticas, 3) el abanico de los contenidos de los periódicos se amplía más allá de las artes, la ciencia y las ideas filosóficas, 4) las agencias de noticias crecen en número e importancia, 5) aparece la figura del periodista como elemento capital en el proceso informativo, 6) aparecen los primeros códigos éticos de la profesión, y 7) surge la tensión entre medios de comunicación y gobiernos.

Con relación al planteamiento empresarial de la actividad informativa, que se impone en el modo de entender cada uno de los elementos del hecho informativo, Azurmendi señala lo siguiente:

- El producto informativo es un valor más del mercado, que impone sus leyes.
- La publicidad se impone como principal fuente de ingresos de las empresas periodísticas, lo que conlleva servidumbres informativas.
- Se plantea la actividad periodística como una tarea que requiere autonomía y libertad.

- Aparece la figura de la cláusula de conciencia del periodista (Francia, 1935). También se plantea en esa fecha que los periodistas pueden estar en régimen salarial y no cobrar sólo en función de los derechos de autor.
- Comienza la profesionalización del periodismo.

Si durante el siglo XIX las libertades de expresión y prensa habían dominado el panorama, con toda su carga ideológica y su función de limitación del poder (Díaz Arias, 2000), los hechos señalados por Azurmendi (cambios técnicos y desarrollo empresarial) habían preparado el terreno para un cambio fundamental a partir de 1948, año en que se proclama la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se trata, por un lado, del reconocimiento de la información, y ya no sólo la prensa o las ideas, y por otro lado, de tener en cuenta los nuevos modos y medios de comunicación. El artículo 19 es el que recoge el derecho fundamental del que estamos hablando:

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

Las innovaciones que aporta la Declaración de 1948 son, para Azurmendi, las siguientes:

- 1) Se abandona la idea de que el derecho a la información tenga como contenido esencial la capacidad de libertad. Para hablar de derecho a la información hace falta que exista libertad, pero en el mismo grado que es necesaria para el derecho a la libertad religiosa, el derecho al voto o el derecho al trabajo.
- 2) El contenido esencial del derecho a la información queda definido por las facultades de investigación, recepción y difusión.
- 3) Estas facultades ponen de relieve que no se trata de un derecho que periodistas y empresas informativas puedan ejercitar en exclusiva. En concreto, la facultad de recibir información ha recordado que el derecho a la información, en todas sus facultades, tiene como titular la persona humana.
- 4) La información cumple una función social, independientemente de quién la difunda, e independientemente de que, en el caso de una empresa, la obtención de beneficios económicos sea también un objetivo prioritario.

- 5) El periodista realiza un papel de gestor, sin que le quepa desentenderse de la dimensión social de su trabajo.
- 6) El público se convierte en el destinatario natural del producto informativo de empresas y periodista, puesto que gracias a ellos puede satisfacer su derecho a la información.
- 7) La aportación clave de la Declaración de 1948 es la de situar la información como objeto central de las relaciones jurídico-informativas al permitir calificar cada acto informativo como algo debido al público. Desde este punto de vista, la responsabilidad del informador es mayor que en los textos anteriores, ya que "la información debida al público no es sólo aquella que no produce daños o que no constituye infracción administrativa o delito, sino que fundamentalmente es aquella que hace del público ciudadanos bien informados." (el subrayado es nuestro).
- 8) Informar pasa de ser sólo un poder a ser un deber.

Díaz Arias (2000) desglosa las facultades que contiene el artículo 19: 1) Investigar opiniones, 2) investigar informaciones, 3) difundir opiniones, 4) difundir informaciones, 5) recibir opiniones, 6) recibir informaciones.

Pero teniendo en cuenta que el artículo 20 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 menciona las ideas como objeto del derecho que proclama, el desglose de facultades se amplía: 1) Investigar ideas, 2) investigar opiniones, 3) investigar informaciones, 4) difundir ideas, 5) difundir opiniones, 6) difundir informaciones, 7) recibir ideas, 8) recibir opiniones, 9) recibir informaciones.

Por último, antes de pasar al ámbito nacional, conviene hacer referencia al *Convenio Europeo de Salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas*, aprobado el 4 de noviembre de 1950 en Roma, firmado por diecisiete países y ratificado por España en 1979 (B.O.E. 10-10-79). En su artículo 10 los derechos de información quedan reconocidos con el siguiente texto:

10.1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

10.2. El ejercicio de estas libertades, por cuanto implica deberes y responsabilidades, puede ser sometida a ciertas formalidades, condicio-

nes o sanciones previstas por la ley, que constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la fama o de los derechos de otro, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Las facultades cuyo objeto son ideas u opiniones constituyen la libertad de expresión, y las que tienen como objeto informaciones, la libertad de información.

El proceso histórico y los textos descritos han dado lugar a tres concepciones distintas del derecho a comunicar hechos u opiniones (Díaz Arias, 2000): la liberal-individualista, que se apoya en los textos de 1789 y 1991, la liberal-democrática o democrático-institucional, que se apoya en la Declaración de 1948, y la marxista, hoy minoritaria. La concepción liberal-individualista actualmente ha resurgido con gran fuerza gracias al avance del neoliberalismo, si bien está en confrontación con la concepción democrático-institucional.

Las innovaciones señaladas por Azurmendi apuntan a la conexión entre derechos de información y democracia. En este sentido, parece acertada la observación de Bonet (1998): *"el respeto a los derechos enunciados en el artículo 19 de la Declaración es una condición esencial para la construcción y consolidación de un sistema político y social realmente democrático"*. No podía ser de otra manera, ya que la concepción democrático-institucional es la que inspira esta redacción. Dicha concepción venía a superar tanto la perspectiva individualista de las libertades como la perspectiva totalitaria del fascismo, el nazismo y el estado soviético (que no el marxismo), en la que la prensa servía para los objetivos propagandísticos del régimen. El compromiso del estado social y democrático de derecho con la promoción de la igualdad real justifica constitucionalmente su intervención para hacer reales las libertades (Díaz Arias, 2000). Los nuevos estados democráticos, dice Díaz Arias, pretendiendo superar la experiencia de la propaganda totalitaria, toman conciencia del fenómeno de la información masiva y de la decisiva importancia de la información puesta al servicio de los ciudadanos para el correcto funcionamiento de la democracia. Los estados democráticos son estados de opinión, la opinión pública es la institución de referencia, y si ésta no está bien informada el ciudadano no puede participar, poniendo en evidencia un grave déficit del sistema. Además, la concepción democrático-institucional reinterpreta la libertad de expresión desde el interés colectivo como la expresión plural de las distintas corrientes de opinión.

1.2.1. *El artículo 20 de la Constitución Española*

Para terminar con esta breve sinopsis histórico-legal, conviene hacer referencia a la Constitución Española de 1978, marco legal que regula nuestro ordenamiento jurídico actual. Como es conocido, el artículo 20 es el que se ocupa de los derechos y libertades de información (el artículo habla de "los derechos", en plural). Y lo hace, como señala el profesor Desantes (1989), situándose bajo el Derecho supranacional de la información, puesto que el artículo 96 de la Constitución señala que los tratados internacionales, una vez publicados en España, formarán parte de su ordenamiento interno. En la misma línea, ya hemos visto que el artículo 10.2 establece que las normas relativas a los derechos fundamentales (como es el caso de los derechos de información) y las libertades que reconoce la Constitución, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales que España ratifique. Además, el artículo 20 *"reconoce y protege"* derechos, y al expresarse así *"queda clara la preexistencia de esos derechos al margen de la ley"* (Azurmendi, 1997), entroncando en esta redacción con la concepción de estos derechos como derechos humanos (o, genéricamente, "el" derecho humano a la información).

El texto completo del artículo 20 C.E. es el siguiente:

Art. 20

1. Se reconocen y protegen los derechos:
 - a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
 - b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
 - c) A la libertad de cátedra.
 - d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.
2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.
3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respe-

tando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.
5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

Son muchos los autores que tildan a este artículo de confuso, habiendo quedado su interpretación a cargo de la jurisprudencia de los tribunales:

Desantes (1989) habla de truncamiento del artículo por contradicciones entre el párrafo 1 (reconocimiento de derechos) y el párrafo 4 (reconocimiento de libertades). Llamazares (1999) señala que se mezclan dos derechos distintos: libertad de expresión (20.1.a) y libertad de información (20.1.d). Esta cuestión es señalada en varias resoluciones del Tribunal Constitucional, que, aunque reconoce parentesco entre la libertad primaria que es la de expresión y el derecho a la información, consigna que no hay relación de identidad ni de subordinación entre ellos.

Otro defecto señalado (Llamazares, 1999) es que bajo la "libertad de información" se recogen dos derechos distintos, aunque conectados entre sí: comunicar información veraz y recibir esa misma información.

Por otro lado, los objetos de la libertad de información y la libertad de expresión son distintos (Azurmendi, 1999): el de la primera es la noticia, mientras que el de la segunda es la opinión. Por otro lado, estamos ante un artículo que no sólo se refiere al derecho a la información o a la libertad de expresión, sino que incluye todo derecho relacionado con la actividad intelectual y la difusión en cualquier tipo de ámbito.

Otra incoherencia que señala Azurmendi es lo innecesario de proteger el derecho a expresar pensamientos, ideas y opiniones (20.1.a), cuando el artículo 16 garantiza la libertad ideológica y sus manifestaciones.

Éstas y otras deficiencias señaladas por otros autores y por la jurisprudencia de los tribunales hacen que estemos ante una "*mezcolanza de conceptos, derechos y sujetos*" (Rodríguez Pardo, 1999) que es difícil de entender si no se pone en relación con otros artículos del texto constitucional. Lo que nos lleva a la consideración de que esta concepción puede desembocar en valoraciones metajurídicas *a la medida* y en interpretaciones del derecho fundamental a la información al capricho de unas u otras opciones políticas (Díaz Arias, 2000).

2. PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

Tras examinar la importancia de los derechos de información para la democracia, hay que convenir en que la única manera de que los ciudadanos puedan ejercer los derechos de información en el ámbito político es fomentar la existencia y desarrollo de medios de comunicación que cumplan adecuadamente la misión de difundir información política. Por eso dice Desantes (1991) que "*La profesión periodística tiene como fin realizar un derecho humano o fundamental, que es el derecho a la información*".

Es un hecho que "*todo lo que sabemos sobre nuestra sociedad, sobre nuestro mundo, lo sabemos a través de los medios de comunicación*", independientemente de la fidelidad con que éstos reflejen la realidad social (Vallespín. 2000). Un elemento con el que hay que contar es que la realidad descrita por los medios no es un mero reflejo de lo que acontece, sino que es una realidad construida a partir de la lógica del sistema mediático. Un sistema –afirma Vallespín– cuya función no es la persecución de la verdad, en cuyo caso entraría en competencia con la ciencia, sino la persecución de la información, es decir, la "escenificación de lo nuevo". Esto conduce al problema de que los medios "*deben estar activos con independencia de que algo ocurra o deje de ocurrir*", deben suplir continuamente la información por nueva información. De esta lógica se contagia el receptor (sea lector, radioyente o telespectador), que se acostumbra a ser informado (¿entretenido?) continuamente, desencadenando una competencia encarnizada entre los medios por captar su atención. La reproducción del sistema "social" que forman los medios queda de esta manera asegurada. El desenganche del sistema por parte del individuo es prácticamente imposible, tanto por la dificultad de hallar posibilidades de entretenimiento que no pasen por la oferta mediática, como por la imposibilidad de huir de su influencia, ya que quien trata de escapar de ella encuentra que los demás transmiten la visión del mundo que los medios les han imbuido.

La cuestión, entonces, se pregunta Vallespín, es si en esta lógica queda espacio para la creación de un espacio público o *esfera pública*¹ tal y como se venía concibiendo en la teoría democrática tradicional. Oliet (1994), más

¹ La *esfera pública* es un espacio –de discurso, institucional o geográfico– donde las personas ejercen de ciudadanos accediendo –de forma metafórica– al diálogo sobre las cuestiones que afectan a la comunidad, a la política en su sentido más amplio (Dahlgreen, 1995).

taxativamente, habla de una *"construcción artificial de la esfera pública"* por parte de los medios de comunicación. Tal proceso sustituye el ideal de una opinión pública autónoma, formada por sí misma, por otra heterónoma, construida al margen e impuesta al público. Éste es el punto de partida de Habermas, señala Oliet, es decir, *"la idea de que la esfera pública construida sobre la base de un diálogo racional libre, presupuesto ideal sobre el que se asentó la moderna emancipación política, ha sido impregnada del adoc-trinamiento y la manipulación comercial"*.

La teoría liberal-democrática ha estimado siempre que una prensa libre y crítica es un componente esencial del sistema (Muñoz-Alonso, 1990). De manera que el grado de libertad de la prensa ha sido considerado como una especie de termómetro de la salud del régimen democrático. Esta concepción está ligada a la idea de la prensa como contrapoder y como cauce de expresión de la opinión pública. Sin embargo, hay que decir que ambos elementos son problemáticos, ya que en el primer caso, se llega a la conclusión—seguimos a Muñoz-Alonso— de que *"la prensa es un poder en una red de poderes que se controlan y contrapesan mutuamente"*, y en el segundo encontramos la paradoja de la dificultad de determinar cuál es la opinión pública en un momento determinado, convirtiéndose entonces en un mito susceptible de ser utilizado interesadamente por aquellos que se presentan como sus portavoces.

Por otro lado, el optimismo de las teorías liberales es puesto en entredicho desde el principio por las corrientes de pensamiento crítico, como el marxismo, que enseña que (McQuail, 2000):

- Los *media* son propiedad de la clase burguesa.
- Operan favoreciendo los intereses de dicha clase.
- Promueven una falsa toma de conciencia de la clase trabajadora.
- Niegan el acceso a la oposición política.

Ya en nuestro siglo, el sociólogo norteamericano C.W. Mills (1956), influenciado por las ideas de Marx, también atempera el optimismo liberal, y dice: *"tenemos motivos para creer que dichos medios han ayudado menos a ampliar y animar las discusiones de los públicos primarios que a transformarlos en una serie de mercados para esos medios, dentro de una sociedad de masas"*.

Autores críticos como Habermas, Chomsky, Gitlin, etc. completan este pensamiento. Para el primero, los medios de comunicación han sido los agentes de la transformación de la que hablaba Mills y que ha subvertido el sentido crítico de la opinión, ya que su acción se dirige actualmente a "fabri-

car" la opinión. Por tanto, *"han propiciado la inversión de la pretensión liberal mediante la construcción de la opinión pública "escenificada", convertida así finalmente, en un mecanismo que bien puede ser instrumentalizado para satisfacer intereses o dominar"* (Oliet, 1994). Con esto tiene que ver también el hecho de que el ciudadano pase a ser tratado como mero consumidor de mercancías (noticias, en este caso), no como individuo razonador, lo que legitimaba el concepto liberal de opinión pública dialógica a partir del que se construye un consenso en torno al interés general.

McQuail (2000) recoge los puntos de denuncia de la teoría político-económica crítica, cuya principal fuente de inspiración es el marxismo y cuyo enfoque se centra en la actividad mediática como un proceso económico que produce mercancías (productos mediáticos y audiencias, que son "vendidas" a los anunciantes):

- La lógica y el control económicos son determinantes.
- Las estructuras mediáticas tienden a la concentración.
- Crece la integración mediática mundial.
- Contenidos y audiencias son convertidos en mercancías.
- Disminución de la diversidad (pluralismo).
- Marginación de las voces alternativas y de oposición.
- El interés público queda subordinado a los intereses privados en la comunicación.

Según McQuail, las tendencias de las industrias y tecnologías *"han ido incrementando la pertinencia de la teoría político-económica crítica"*. Estas tendencias son: la concentración mediática ha ido aumentando en todo el mundo, de manera que la propiedad se concentra cada vez más en menos manos, con tendencia a la fusión entre empresas de electrónica (*hardware*) y de contenidos (*software*). En segundo lugar, el desarrollo de una "economía de la información", con una convergencia cada vez mayor entre las telecomunicaciones y la radio y la televisión. Por último, el sector público de los medios de comunicación de masas se ha debilitado considerablemente, así como su control directo de las telecomunicaciones (sobre todo en Europa occidental), ante las banderas de la "desreglamentación", la "privatización" y la "liberalización", que se venden a la opinión pública como la consecución de mayores cotas de libertad para los ciudadanos, cuando la realidad es que sólo suponen mayores cotas de libertad para las grandes empresas. La consecuencia directa de todos estos procesos para la democracia es la reducción de la "esfera pública".

2.1. FUNCIONES POLÍTICAS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Hablar de funciones supone constatar que los medios son un factor del entramado político, a veces espacio de batalla político, otras elemento contendiente y otras caldo de cultivo que crea las condiciones sociales para decisiones o sucesos políticos (Sánchez Noriega, 1997). Entre medios y sistema político, dice este autor, hay una relación de doble dirección, ya que los medios ejercen una función política cuando sus mensajes se tienen en cuenta por el sistema político (gobiernos, partidos, parlamentos) y provocan reacciones con declaraciones, propuestas de ley, decisiones, etc. Pero también ejercen funciones políticas cuando se hacen eco de la actividad existente en el sistema político trasladándola a la opinión pública. Concretando las funciones, Sánchez Noriega relaciona las siguientes:

1. Describir la realidad susceptible de acción política.
2. Proporcionar claves de interpretación.
3. Fijar la agenda política.
4. Controlar y enjuiciar a los actores políticos, funcionando como “parlamento de papel” entre períodos electorales.
5. Actuar de portavoces del sistema político.
6. Ser generadores o desactivadores de compromiso social.
7. Crear, canalizar o diluir las demandas sociales.
8. Promover o desactivar la participación política.
9. Contribuir al funcionamiento ciudadano de la democracia.
10. Proporcionar identidad a los actores políticos.

2.2. DEL RÉGIMEN DE OPINIÓN A LA DEMOCRACIA MEDIÁTICA

Un elemento central para la democracia como régimen de opinión que legitimaba el sistema fue la creación de un espacio público. Este elemento suponía (Vallespín, 2000): 1) la existencia de un espacio abierto a todos, *público*, sin restricciones, para lo que hubo que eliminar las barreras de entrada garantizando los derechos de libertad de expresión y prensa; 2) las cuestiones que se debatían en este espacio eran también *públicas*, cuestiones que tenían que ver con lo común; 3) la libre interacción en ese espacio de debate y opinión haría triunfar los mejores argumentos; 4) la diferencia

entre quienes opinaban y el *medio* a través del que lo hacían. ¿Qué queda de todo esto?, se pregunta Vallespín.

Recordando a la Escuela de Frankfurt (Benjamin, Adorno), que descubrió la importante lesión que el arte sufrió al someterse a los dictados de una sociedad totalmente mercantilizada y convertirse en pura mercancía, Vallespín piensa que el proceso que está sufriendo la política a manos de la dinámica que le imponen los medios –que han convertido la información en mercancía– puede conducirla a una situación similar. Son muchos autores los que se han ocupado de estudiar las transformaciones que las instituciones y las formas de hacer política han sufrido a consecuencia de los medios, y sobre todo de la televisión (Swanson, Sartori, Bourdieu, Graber, Blumler, Hallin, etc., y en nuestro país Muñoz-Alonso, Rospir, Dader, Ramonet, Oliet, etc.). Casi todos llaman la atención sobre el deterioro de la comunicación política como consecuencia del tratamiento de la información como mercancía. Golding y Monk (1995) advierten que *"el aumento del volumen de comunicación política es inversamente proporcional a la ilustración del ciudadano"*.

El concepto de *democracia mediática* (otra expresión cercana es *democracia espectáculo*) se refiere a las transformaciones que está sufriendo el sistema democrático supeditado a las necesidades de los medios, en particular de la televisión. Este medio, debido a la intensa competencia, somete a la información política a las leyes del espectáculo en su búsqueda desahogada de una mayor audiencia, que es el único criterio que parece regir. Criterio que conduce inevitablemente a una especie de "vale-todo" que degrada la información política centrándose en aspectos poco valiosos informativamente pero que atraen al público que busca en la política enfrentamiento entre líderes, personalización de la política (las opciones políticas no se representan a través de ideas, sino de personas), etc. Swanson (1995) señala el antagonismo entre los nuevos marcos informativos que muestran las actuaciones de los gobiernos y los procesos que requiere un gobierno democrático, con ciertas disfuncionalidades derivadas de unas formas narrativas que chocan con los procesos, las formas de actuación y los ritmos que requieren los gobiernos democráticos. Este antagonismo lleva a consecuencias indeseables para el sistema democrático, ya que el público puede decepcionarse con la visión del gobierno que transmiten los medios, y el gobierno puede verse obligado a tener dos actuaciones paralelas: la requerida por los acontecimientos y la demandada por el público, encaminada a reducir la decepción que transmiten los medios.

Paradójicamente, señala Rospir (1995), la modernización de los medios ha dado respuestas a nuevas necesidades comunicativas, lo que –cabe pen-

sar— podría suponer una mejora en la calidad de la información y de ahí un mayor interés y participación de la ciudadanía. Pero lo que se constata es que encontramos un tipo de ciudadano que no ha aumentado su comprensión ni su interés por la vida política. Esto es gravísimo, ya que el alejamiento del ciudadano de la política vacía de contenido la democracia. Entman habla de la tendencia hacia una *democracia sin ciudadanos*.

Sánchez Noriega (1997) señala las características de lo que él llama la *configuración mediática de la democracia*:

1. Los medios se han convertido en una institución más del sistema democrático, en un poder más que afecta a las decisiones de todos los aparatos del estado, a las instituciones y a la propia imagen que la sociedad civil se hace de la acción política. Esto puede ser positivo, cuando los medios funcionan como instrumento de control político y contrapeso del poder. Pero con frecuencia los medios se extralimitan en sus funciones y pretenden arrogarse la representatividad popular, intentando suplantar a las instituciones políticas legítimas.
2. Desplazamiento del espacio público-político. Los parlamentarios se quejan de que la información institucional sobre el trabajo parlamentario aparece marginada respecto a la información que se produce en pasillos y respecto a la información que procede de anécdotas, enfrentamientos, etc. De modo que la actividad parlamentaria aparece mal reflejada y, además, las noticias se dan descontextualizadas.
3. Transformación del discurso político, que obedece más a estrategias de marketing destinado a la opinión pública que a la aplicación de principios políticos e ideológicos al análisis de la realidad (discurso clásico). Se gobierna "para la galería", dedicando atención preferentemente a acciones rápidas y vistosas, así como gestos demagógicos que tengan rentabilidad política, en detrimento de las políticas públicas en áreas como la educación, la sanidad, la cultura, la economía, etc., que requieren estudios serios, sacrificios importantes a veces, y una perspectiva de largo plazo.
4. Personalización y promoción del caudillaje. La personalización en la política es simbolización (en un rostro se resume un movimiento político), mitificación (el líder adquiere rasgos de héroe que se presenta como solución a los problemas de los ciudadanos), mercadotecnia (los *dirigentes están sometidos a asesores de imagen*) y ocultación de la realidad política (el "juego de representación teatral" desvía la atención de los ciudadanos). Esta personalización permite que surjan lide-

razgos populistas en los que el líder no procede de la lucha política, sino de otros campos (empresa, deporte, etc.). Rospir (1998) habla del *media party* (el caso más claro sería el de Berlusconi) como un producto de este rasgo de la democracia mediática.

5. **Tecnificación del acceso al poder.** La influencia que tiene la televisión en los electores indecisos lleva a una "dictadura del minutado" por parte de los partidos que impide que las campañas electorales se conviertan en momentos de debate social. Diamond y Bates (citados por Sánchez Noriega) resumen las críticas a la televisión durante las campañas electorales subrayando: a) el alto costo de las campañas, b) la muerte de los partidos, c) el "pistolero" de los asesores de imagen, d) la reducción de la participación política, e) la degradación de los argumentos políticos, y f) la transformación de los políticos como espectáculo. Según Sánchez Noriega, la televisión ha conducido a que cada vez interesen menos las ideas, los candidatos, los programas o las propuestas políticas; la atención se dirige a frases altisonantes y a cuestiones de puesta en escena. Los debates electorales son mero espectáculo. Esta tecnificación de la política (que además sufre un proceso de mundialización) impide cada vez más que una candidatura aporte algo nuevo al escenario político. Al pretender dirigirse a todos los ciudadanos (la famosa búsqueda del centro político), los mensajes carecen de ideología y se apela a aspiraciones genéricas como el bienestar social, el medio ambiente, la libertad, la creación de empleo, etc. En esta situación, termina Sánchez Noriega,

...entra en crisis el propio ideal de democracia de participación construido laboriosamente a lo largo de los dos últimos siglos y que, con el acceso de las masas a un protagonismo social, parecía superar el germen elitista de una democracia restrictiva o el oligopolio de los regímenes formalmente democráticos. El poder de información e influencia de los medios de masas permitía, teóricamente una profundización en la democracia al establecer un diálogo público... pero la realidad es que la dominación de las elites ya no procede de mecanismos legales o, únicamente, de poderes económicos, sino de la seducción y la persuasión.

6. **Descrédito del espacio público.** Estamos ante un sistema mediático que desmotiva el asociacionismo y la búsqueda solidaria de soluciones para la colectividad; por el contrario, para Sánchez Noriega, el sistema propicia el conformismo, la despreocupación por lo público y el aumento de la privacidad autosatisfecha. El compromiso político y la elaboración de un pensamiento propio basado en ideales se

penaliza ante la cínica declaración generalizada de "independencia", que no significa falta de prejuicios, sino falta de compromiso social. El conformismo de los medios de masas con la democracia establecida es compatible con una postura beligerante a la hora de defender los derechos individuales y la libertad personal frente al Estado. Estamos contemplando un nuevo modo de percepción de la realidad política con el deslizamiento de la condición de *ciudadano* a la de *consumidor* que es contribuyente y usuario de los servicios públicos y que no entiende las inferencias o limitaciones que tienen como objetivo el "bien común".

3. PLURALISMO INFORMATIVO Y DEMOCRACIA

En la consideración de que los medios de comunicación tienen un "interés público" y una función social subyace la idea de que son garantes del pluralismo político imprescindible para una democracia. El pluralismo político hunde sus raíces filosóficas en el siglo XVIII, y con el transcurso del tiempo cobró importancia como concepto político central para la democracia, sobre el supuesto de que grupos de defensores de intereses distintos compiten por el poder y por ganarse el favor de opinión pública.

En nuestro ordenamiento jurídico no cabe duda del papel que se concede al pluralismo político, ya que el primer artículo de la Constitución Española lo declara valor superior de nuestro Estado. Concretamente, el artículo 1.1. dice:

España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Ahora bien, hay que coincidir con Artemi Rallo (2000) cuando afirma que la democratización de la comunicación constituye una de las "asignaturas pendientes" de los regímenes constitucionales contemporáneos, que no han prestado suficiente atención al emergente poder mediático. Analizando el caso de España, Rallo afirma que el pluralismo en nuestro país no está garantizado y que no existen mecanismos jurídicos para esta función. En lo que se refiere a los medios públicos:

Las previsiones normativas no escapan a la mera formulación de "retóricos principios" no acompañados de instrumentos de verificación y control. El mandato constitucional dirigido al legislador a los efectos

de garantizar el acceso a los medios públicos de comunicación social de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad (art. 20.3 CE), se ha traducido en una simple reiteración legislativa de dicha regla constitucional sin concreción en la práctica informativa.

El constituyente de 1978 creyó encontrar, según Rallo, dos soluciones para los peligros de falta de pluralismo en los medios públicos. Por un lado, frente a la gubernamentalización que habían sufrido en el pasado, se propuso la "parlamentarización" de su control. Por otro lado, frente a una tradición propagandista, se propugnó el acceso de los grupos sociales y políticos más significativos a estos medios. Ninguno de los dos instrumentos ha contribuido a una efectiva democratización de la información, afirma Rallo.

Podría pensarse que si los medios públicos han caído bajo una indeseada gubernamentalización y se ha impedido el adecuado pluralismo informativo, la solución debería estar en los medios privados. En este ámbito, el acento se ha puesto en la libertad de expresión. Pero, como afirma Díaz Nosty (2000), se ha producido una perversión interesada de este concepto asociándolo al de libertad de empresa. Y, si bien tanto la empresa como el periodista tienen *teóricamente* asegurada su libertad de expresión, puede suscribirse con Rallo que *"no basta una prensa libre, un periodista libre, para tener un ciudadano informado"*, sino que una comunicación democrática exige que éste sea receptor de la pluralidad de opiniones, ideas y creencias para poder formar su opinión libremente.

Hay dos modelos que se proponen para la solución del problema del pluralismo informativo: el modelo de mercado y el modelo de políticas públicas (McQuail, 1998). Los dos muestran fallos: si los medios públicos han sido objeto de instrumentalización por parte de los gobiernos, los privados tampoco aseguran el pluralismo, ya que está claro que hoy día exigen –sobre todo la televisión– unas inversiones que están al alcance de pocas fortunas, y los propietarios de estas fortunas se situán en un espectro político de derecha y de centro (De la Cuadra, 1999), abusando por tanto de su posición para proyectar su visión política a toda la sociedad. Por tanto, tienen razón De la Cuadra y Rallo al decir que el pluralismo político que proclama la Constitución no se cumple por el camino de la libertad de empresa, *"sino por el de un ejercicio del derecho fundamental a la información que garantice el acceso a los medios de los grupos sociales y políticos significativos y que respete el pluralismo de la sociedad"* (De la Cuadra, 1999). En este sentido, la titularidad de los medios no es lo más importante, sino que lo más importante es que el campo de juego en el que los medios –públicos o privados– deben desempeñar su función es el marco constitucional.

El interés público exige una respuesta de los poderes públicos que tenga como referentes de protección a los ciudadanos, y no sólo a las empresas informativas y a los periodistas. *"Lo importante –concluye Rallo– serán las garantías que, con carácter finalista, destina el ordenamiento a verificar la efectividad de una comunicación democrática... lo relevante serán los mecanismos que garantizan una información objetiva, veraz, imparcial y plural, independiente de cuál sea la naturaleza de la titularidad del medio de comunicación"*. Por tanto, la distinción entre medios de comunicación públicos y privados es irrelevante, sobre todo si se pretende utilizar para eximir a los últimos de la exigencia de que informen objetiva, veraz, imparcial y pluralmente.

La queja generalizada de que ningún instrumento ha resultado totalmente satisfactorio para asegurar el pluralismo informativo ha llevado a iniciativas tanto desde el campo profesional como del de usuarios. Una solución que, dada la hostilidad hacia las instancias gubernamentales y el escepticismo hacia las parlamentarias, está calando en los últimos años en Europa es la de recurrir a autoridades independientes (consejos del audiovisual, ya que es en este medio donde el problema es más acuciante). Estos consejos ya existen en algunas comunidades autónomas de nuestro país (Cataluña, Navarra, Andalucía); sin embargo, todavía no se ha implantado la figura a nivel nacional.

4. MERCADO Y DEMOCRACIA EN EL CONTEXTO INFORMATIVO

Ya hemos visto que el principal problema de los medios de comunicación públicos es su instrumentalización por parte de los gobiernos. Pasemos a examinar cómo el mercado, o más bien la lógica empresarial, interfiere en la calidad de la información que recibe los ciudadanos.

Son muchos los autores que coinciden en señalar que *"el mayor peligro para el libre acceso de los ciudadanos a la información y para permitirles llegar a una "opinión" no proviene ya [...] de las limitaciones formales a la libertad de expresión... [sino que]... obedece fundamentalmente al proceso de concentración de la propiedad de los medios en menos manos cada vez... así como a la aparición de los medios y agencias transnacionales que dictan de un modo sorprendentemente eficaz cuáles son los hechos sobre los que debe informarse y cómo"* (Vallespín. 2000).

Es evidente que la clásica división de poderes es actualmente obsoleta si no se añaden otros poderes como el económico y el mediático (supedita-

do cada vez más al poder económico). Incluso hoy puede decirse que el poder político se encuentra en tercer lugar, tras el económico y el mediático. Esto tiene clarísimas consecuencias para el tema que estamos tratando, ya que, por ejemplo, en España, el derecho a la información consagrado en la Constitución como un servicio público, y por consiguiente colectivo, "fue siendo sustituido, en cierto modo, por un derecho empresarial "a informar", es decir, por un derecho del informador a vender su mercancía informativa, sea de la calidad que sea, en detrimento del originario derecho de los receptores (ciudadanos) a recibir información auténtica" (Dorado, 2000).

Contemplamos inermes cómo las empresas evaden la responsabilidad social que deberían asumir a la hora de informar a los ciudadanos y tratan la información como una mercancía más, ignorando su función social. La difusión de la cultura, la defensa de la democracia y la libertad, la formación ética de los ciudadanos, la neutralidad de las informaciones, quedan supeditadas a la lógica del beneficio (Álvarez Puga, 1996). Desgraciadamente, los esquemas políticos neoliberales renuncian a la defensa de los derechos ciudadanos. Así, podemos observar cómo un ministro español del sector se permite declarar que "hay que liberalizar y derogar el concepto de televisión como servicio público" (declaraciones de Arias Salgado en *La Vanguardia*, 20-2-2000).

El efecto político de esta lógica empresarial es claro para muchos autores. Así, Chomsky (1992) señala que los medios cumplen el propósito de "inculcar y defender el orden del día económico, social y político de los grupos privilegiados que dominan el Estado y la sociedad del país", lo que llevan a cabo "mediante la selección de los temas, la distribución de los intereses, la articulación de las cuestiones, el filtrado de la información, el énfasis y el tono, así como manteniendo el debate dentro de las premisas aceptables". Con estas premisas, están claros los límites al pluralismo: aquellas manifestaciones que aboguen por la defensa del orden que privilegia a los grupos dominantes serán amplificadas, pero aquellas que cuestionan el sistema serán ahogadas (naturalmente, no hacen falta censuras formales). De manera que difícilmente los medios van a promover el cambio social.

Por supuesto, los intentos de velar por el derecho de los ciudadanos a recibir una información de calidad son rechazados como ataques a la libertad de expresión por parte de los propietarios de los medios de comunicación. Los defensores del modelo de mercado insisten en tratar a los ciudadanos como consumidores de noticias y opiniones que eligen libremente los productos que quieren consumir. Así, el magnate R. Murdoch (citado por Keane, 1993) insiste en que la competencia del mercado es la condición indispensable para la libertad de prensa, radio y televisión, entendida como

libertad frente a la interferencia estatal. La competencia, según él, induce a los consumidores a decidir lo que quieren comprar, mantiene los precios bajos, eleva la calidad y obliga a los proveedores de información a innovar continuamente. Unos medios de comunicación controlados por propietarios particulares diversos son un baluarte de la libertad. En esta lógica, la competencia garantiza la libertad de entrada en el mercado de cualquier opinión a cualquier empresa que crea tener algo que los consumidores deseen escuchar, leer o contemplar. Por tanto, para los defensores de este modelo (no sólo propietarios como Murdoch, sino también intelectuales liberales) los medios de comunicación dirigidos por el mercado atienden tanto a audiencias masivas como minoritarias, liberándolas de los burócratas.

Esta especie de "Disneylandia" mercantil choca bastante con la realidad que observamos, donde las visiones críticas con el sistema (a veces respaldadas por millones de ciudadanos) son silenciadas o minimizadas por "el mercado" (aquí la "mano invisible" funciona con singular eficacia), donde se comprueba día a día la degradación de la información y la enérgica vitalidad de la tele-basura, y donde las empresas propietarias y las empresas anunciantes presionan de diversas maneras a los medios para la elaboración de la agenda informativa y de otros aspectos. Sobre la presión de las empresas anunciantes son ilustrativos los datos que aporta Díaz Nosty (dir.) en el *Informe Anual de la Comunicación 1999-2000*. En noviembre de 1999 se pasó una encuesta a 125 responsables de diarios editados en España, aunque contestados sólo por 42 directores. A la pregunta "*En la construcción de la agenda informativa de su diario, ¿se asume como valor convenido el respeto a los intereses de los anunciantes?*", el 69% responde afirmativamente, y a la pregunta "*Durante los cinco últimos años, ¿ha sufrido algún tipo de presión por parte de los anunciantes sobre el contenido de la información de su diario?*", el 78'6% responde que sí.

En Estados Unidos, como sospechará el lector, las cosas no están mejor. En 1996, informa E. Maza (1998), la empresa Chrysler invirtió 270 millones de dólares en publicidad para revistas. A principios de 1997, su departamento de publicidad envió una carta a todas las revistas, en cuyo texto se decía: "*Se exige que la Corporación Chrysler sea avisada con anterioridad de cada uno y de todo contenido editorial que toque temas sexuales, políticos y sociales, y de todo contenido editorial que pueda ser interpretado como provocativo u ofensivo. Se requiere previamente un sumario escrito que resuma los artículos importantes que aparezcan en todos y cada uno de los números de la revista que llevan publicidad de Chrysler*". Todas las revistas debían firmar un acuerdo al respecto. De la misma manera actúan Westinghouse, Procter&Gamble y otras empresas. Igualmente, todos los pro-

gramas de las cadenas estadounidenses CBS y ABC deben ser enviados a los anunciantes para su censura previa (Maza, 1998).

No parece descabellado pensar que la situación en televisión es probablemente más aguda. Y si ésta es la presión que ejercen las empresas anunciantes, ¿cuál no será la de las propietarias? ¿Qué decir, por ejemplo de la información que puede dar la CBS, cuya propietaria es Westinghouse, o qué decir de la información y los análisis que puede realizar la NBC ante un conflicto bélico o ante temas de energía nuclear cuando la empresa propietaria, General Electric, fabrica componentes de misiles y trabaja en el campo de la energía nuclear? ¿Puede pedirse información objetiva a estas cadenas ante corruptelas económicas en las que estén implicadas sus empresas propietarias, o ante noticias de riesgos nucleares y ambientales, o ante la cobertura de conflictos bélicos? La actitud empresarial de querer controlar a la opinión pública no es en absoluto novedosa. Antes de la Primera Guerra Mundial un ejecutivo de la AT&T declaraba que la única amenaza a la empresa provenía de la mente del pueblo estadounidense, por lo que había que ganar el control de ella (Chomsky y Dieterich, 1998).

Pero volvamos a un plano más "inocente". Sartori, en su —aunque reciente— ya clásico *Homo Videns* combate la lógica de la información-mercancía que sólo se interesa por la audiencia (en el caso de la televisión) y desprecia la calidad. Según él, no cabe establecer analogía entre la competición entre televisiones —que es una competición distorsionada— y la genuina competición de mercado. Ésta se basa en tres elementos: a) el coste-precio, b) la calidad del producto, c) la relación precio-calidad. La interacción de estos elementos se traduce en beneficio del consumidor. Sin embargo, de la competencia televisiva no sale ningún beneficio para el oyente-consumidor, sino que éste es prácticamente impotente en una situación de pseudo-mercado. La razón es que en el llamado mercado televisivo no se pone el precio a un producto que el consumidor elige, sino que los productos por los que se establece un precio no son los programas, sino los espacios publicitarios. Los programas sirven a la televisión para formar paquetes de espectadores que, a su vez, son potenciales clientes que se venden a las empresas anunciadoras. Así que los verdaderos consumidores que pagan, los que tienen el poder de elección y contratación, no son los espectadores, sino las empresas que compran su atención con su publicidad. Por tanto, insiste Sartori, nos encontramos ante procesos competitivos perversos que no redundan en ventajas para los consumidores, y que, además, nivelan y bajan la calidad de la oferta.

Muchos otros autores cuestionan la simplificación que supone la transposición del libre mercado de productos a ideas. Sánchez González (1996) detecta, entre otros, los siguientes puntos débiles: 1) Es ilusorio creer en la

existencia de verdades objetivas en el campo de las ideas, y la historia nos muestra que la "tribu" humana ha vivido siempre con prejuicios ideológicos, raciales y de todo tipo, por lo que "*¿en nombre de qué es posible sostener que la competencia entre ideas producirá un átomo de verdad?*". 2) La más somera observación nos demuestra que no todas las ideas tienen acceso al mercado, puesto que hay que contar con unos medios económicos que sólo están al alcance de los poderosos, por lo que muchas ideas de interés general no traspasan el umbral de reducidos círculos académicos, de amistades o de otra índole, pero de ninguna manera pueden llegar al gran público. De manera que las ideas que llegan al mercado tienen detrás una organización y unos medios, y son aquéllas que interesan a los que controlan los medios de comunicación y a los anunciantes. Por ello, son sus puntos de vista, sus valores y su ideología los que se presentan, e imponen, al público. 3) La teoría del mercado de las ideas asume que el pueblo es capaz de distinguir racionalmente entre la sustancia del mensaje y la distorsión causada por la forma en que se presenta, así como que la gente puede utilizar la razón para captar la sustancia de un mensaje, distinguiendo y rechazando la atracción de lo emocional y lo irracional que hay en su envoltura. Las ciencias sociales refutan estos supuestos, y sabemos que los resultados del mercado están mucho más determinados por la presentación de los productos (de los mensajes en este caso) y por las predisposiciones psicológicas de los ciudadanos que por procesos racionales. Podemos añadir una cuarta razón que menciona Bourdieu (1997): 4) A pesar de que bajo una mirada superficial parece haber grandes diferencias entre distintos medios, estas diferencias ocultas profundas similitudes. El liberalismo pontifica que el monopolio uniformiza y la competencia diversifica, pero esto no se da en el campo de los medios de comunicación, donde se produce una "circulación circular de la información", una especie de juego de espejos que se reflejan mutuamente. Los medios se vigilan unos a otros intentando adelantarse a los demás, y ofrecen la misma información para demostrar a su público que "están en el ajo" de los acontecimientos sobre los están los demás, marcando diferencias en cuestiones nimias que pasan desapercibidas a los telespectadores. De esta manera, lo que una cadena televisiva hace justificándolo en los deseos de sus audiencias tiene más bien como referencia a los competidores.

Por tanto, cabe afirmar rotundamente que la libre competencia no garantiza la libertad de información, y, como dice Sánchez González, cualquiera puede comprobar que durante los últimos años el debate político y social se ha empobrecido alarmantemente, y "*la cultura de la apariencia y de la imagen ha ido desplazando del centro de atención del público la inquietud por saber e informarse*".

Las consecuencias que la lógica mercantil tiene para la información que se suministra a los ciudadanos han sido analizadas por diversos autores (ya vimos algunas en el epígrafe 2.2.). Quizás los sociólogos Bourdieu (1997) y Ramonet (1998) han sido los que mejor han examinado las servidumbres de la información concebida como espectáculo (*infotainment*) para subir audiencias. En concreto, apuntan las siguientes perversiones en el medio televisivo:

- La información ya no se atiene a criterios de relevancia de la noticia, sino a las leyes del espectáculo (dramatismo, rapidez, personalización de la política, etc.) y del entretenimiento. De aquí que *"en un mundo dominado por el temor a ser aburrido y el afán de divertir a cualquier precio, la política esté condenada a aparecer como un tema ingrato"* (Bourdieu), y la tendencia a *"sacrificar cada vez más al editorialista y al reportero de investigación en beneficio del bufón, a sustituir la información, el análisis, la entrevista profunda... por la mera diversión"*.
- La prensa escrita ha aceptado la imposición de tener que dirigirse no a ciudadanos, sino a telespectadores.
- Dejación de la responsabilidad fundamental de los medios en una democracia: aclarar y enriquecer el debate democrático. Esto no tendría por qué ser incompatible con la función de entretener, pero termina haciéndose por la desafortunada lógica del beneficio.
- La extensión de la engañosa idea de que basta ver para comprender. El análisis, la contextualización de la noticia, el mismo periodista, terminan sobrando, porque de lo que se trata es de servir espectáculo, no información. Ramonet resalta el error al que se ve inducido el telespectador creyendo que confortablemente instalado en el sofá mirando la pantalla puede informarse seriamente. Un error mayúsculo por tres razones: porque el periodismo estructurado como ficción no está hecho para informar sino para distraer, porque la sucesión rápida de noticias breves y fragmentadas (una veintena por cada telediario) produce el doble efecto de sobreinformación y desinformación, y porque querer informarse sin esfuerzo *"es una ilusión más acorde con el mito publicitario que con la movilización cívica. Informarse cuesta y es a ese precio al que el ciudadano adquiere el derecho a participar inteligentemente en la vida democrática"*.
- Supeditación de la información a la disponibilidad de imágenes. Se da preferencia a aquello de lo que se pueden proporcionar imágenes, cuanto más espectaculares mejor. Aquello que puede ser importante para los ciudadanos pero que no puede ser acompañado de imágenes es relegado.

- "Chantaje por la emoción". Se rechaza el análisis (que se supone aburrido) por la producción de sensaciones. Esto es peligrosísimo para la democracia. Pensemos en lo fácil que es emocionar a la población y a partir de ahí elaborar un discurso político demagógico y populista que lleva a pedir la pena de muerte ante determinados sucesos, la expulsión de los extranjeros, la bajada de impuestos a toda costa (con la consiguiente repercusión del deterioro de los servicios públicos), etc. De aquí vienen las reivindicaciones de líderes de extrema derecha relacionados con el mundo empresarial y mediático (p. ej., Perot y Berlusconi) de más "democracia directa", dado que estos magnates disponen de medios para moldear la opinión pública*.
- Transformación del concepto de veracidad en la información. Hoy resulta que un hecho es verdadero no por su "ajuste a criterios objetivos, rigurosos y verificados en las fuentes, sino simplemente porque otros medios repiten las mismas afirmaciones y las "confirman". De esta manera se construyen mentiras como la de las "fosas de Timisoara" o las de la Guerra del Golfo. Como hemos visto más arriba, Bourdieu habla de la "circulación circular de la información".

Para muchos autores, esta concepción de la información tiene la culpa, o gran parte de ella, del alejamiento del ciudadano de la política, efecto nefasto para un sistema que se basa en la voluntad popular, en la soberanía del pueblo y, en definitiva en aquello que llamamos "opinión pública". Opinión que, como hemos visto, cae en el peligro de ser moldeada al servicio de los grupos empresariales propietarios de los medios de comunicación (por algo empresas tradicionales alejadas de esta actividad se dedican cada vez más a ella). Este peligro hace que nuestra Constitución entienda que la televisión es un servicio público esencial que cuando no es proporcionado por un medio público debe ser otorgado en régimen concesional. El Tribunal Constitucional defiende esta idea en muchas sentencias. Así, en su sentencia 127/1994 dice que la justificación de dicho régimen está en

... impedir un monopolio privado de los medios de comunicación social no menos odioso, desde la perspectiva de la exclusión del ejercicio de los derechos de otros, que el monopolio público ya abandonado, en vir-

* El pasado 23 de diciembre, Berlusconi propuso en una conferencia de prensa en el Senado italiano la elección del Presidente de Italia por sufragio universal (*El País*, 24-12-01). Actualmente, es elegido por el Parlamento y por 58 delegados regionales. Berlusconi, con el mérito de no proceder de la izquierda asamblearia, parece estar convencido de las ventajas de la democracia [mediática] directa, especialmente cuando se controla la inmensa mayoría de los medios de comunicación de un país.

tud del no descartable riesgo de abusos en el mercado a causa de posiciones dominantes y prácticas restrictivas de la competencia por singulares poderes económicos. [...]

Por otra parte, la estricta libertad de empresa [...] sin sometimiento a intervención administrativa alguna, y especialmente cuando existen inevitables obstáculos fácticos en nuestras sociedades modernas a la misma existencia del mercado, *no garantiza en grado suficiente el derecho fundamental de los ciudadanos en cuanto espectadores a recibir una información libre y pluralista a través de la televisión, dada la tendencia al monopolio de los medios informativos.*

En el mismo sentido se expresa el artículo 9.2 de la Ley de Televisión Privada:

El Gobierno adjudicará las concesiones a favor de las ofertas más ventajosas para el interés público, valorando prioritariamente las garantías ofrecidas por los concurrentes a fin de salvaguardar la pluralidad de ideas y corrientes de opinión, así como la necesidad de diversificación de los agentes informativos y el objetivo de evitar tanto los abusos de posición dominante como las prácticas restrictivas de la libre competencia.

En definitiva, se trata de evitar en la medida de lo posible el monopolio y de seguir respetando el principio liberal clásico de la separación de poderes, una vez comprobado que el mediático es un poder más. Por ello, es necesario que el poder informativo no esté en las mismas manos que el poder político o el económico (Innerarity, 1998), con vistas a preservar una cultura política democrática. La nueva separación de poderes –político, económico e informativo– vendría a añadirse, dice Innerarity, a la tradicional de Montesquieu, *"con el fin de no caer en un sistema aparentemente democrático, pero totalitario de hecho, en el que el pluralismo fuera sólo simulado"*, ya que la tutela de los medios por parte de los otros poderes nos llevaría a un "monismo informativo" que impediría de hecho el auténtico diálogo plural, vital para la democracia.

CONCLUSIÓN

Los ciudadanos debemos ser conscientes de que si los derechos de información no están suficientemente garantizados por los poderes públicos, nos encontramos ante un peligro que denuncian varios autores: la usurpación de la soberanía popular por la dictadura mediática, que en vez de informar a la opinión pública la modula de acuerdo con sus intereses (García Morillo, 1998).

Los medios de comunicación son el instrumento que tiene la democracia para garantizar el pluralismo político y social, y cuando hablamos de pluralismo político estamos hablando nada menos que de un valor superior de nuestro Estado social y democrático de Derecho, reconocido en el primer artículo de la Constitución Española.

La información que proporcionan los medios de comunicación puede ser una garantía del proceso democrático, pero se puede volver una amenaza si su regulación es inadecuada. Por otro lado, si el poder mediático no se controla democráticamente podemos ver casos tan flagrantes como el de Berlusconi, primer empresario de su país, dueño de cadenas de televisión, y convertido en primer ministro, con lo que también ha pasado a controlar las televisiones públicas. No puede decirse que éste sea el modelo de democracia que debemos perseguir.

Por ello, es lógico que, dada la función social que desempeñan los medios de comunicación, y en particular la radio y la televisión, nuestra Constitución, en su artículo 149.27 otorgue al Estado competencia exclusiva en *"las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas"*.

Igualmente, es lógico que la ley 4/1980 (Estatuto de la Radio y la Televisión) declare que *"la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado"*.

Y desde la concepción de la actividad radiotelevisiva como servicio público esencial es desde donde hay que asegurar que estos medios de comunicación cumplan con el deber democrático de garantizar el pluralismo político y social a través de la garantía del derecho de acceso de los grupos sociales y políticos significativos (art. 20.3 C.E.), derecho flagrantemente incumplido en nuestro país hasta la fecha. No podemos olvidar que sin un contrapoder crítico difícilmente podemos hablar de verdadera democracia, y si las voces críticas no tienen acceso a los medios con capacidad para llegar a la mayoría de los ciudadanos (radiotelevisión), no existe tal contrapoder, y por tanto no estamos en un régimen plural, fundamento de la democracia en la sociedad de la información.

Por otro lado, el hecho de que la actividad radiotelevisiva sea considerada servicio público esencial nos lleva a considerar que estos medios deben prestar un servicio público con independencia de que su titularidad sea pública o privada, ya que los medios privados no pueden sustraerse a la función social de prestación de un derecho fundamental como es el derecho a la información, y no en vano su existencia es en régimen de concesión. Este

razonamiento lo vemos claro cuando pensamos en otros derechos fundamentales como, por ejemplo, el derecho a la salud: una clínica privada tiene la obligación esencial de atender fundamentalmente a la salud de sus clientes/pacientes, aun cuando se rija también por criterios de rentabilidad económica. Estos criterios no pueden esgrimirse para pretender quedar exenta de la obligación de atender a la prestación de un derecho fundamental.

Este servicio público está concebido, según reza el documento *Principios básicos y líneas generales de programación*, de RTVE, como vehículo para:

- La información y participación política de los ciudadanos.
- La formación de la opinión pública.
- La cooperación con el sistema educativo.
- La difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones.
- La realidad y efectividad de la libertad y la igualdad de los ciudadanos.
- La protección de los marginados.
- La no discriminación de la mujer.

La oleada de privatización de lo público para someter sus servicios al mercado (pensiones, educación, sanidad, cultura, medio ambiente, información, etc.)¹ lleva a tratar los derechos fundamentales de los ciudadanos como un negocio, y, en consecuencia, cada uno de los servicios prestados para proteger estos derechos es concebido como una mercancía. Es claro que esta consideración es incompatible con las líneas generales de programación de RTVE y, en general, con el tratamiento serio y responsable de la información que debe darse a la ciudadanía para que podamos hablar de una opinión pública preparada para ejercer los derechos democráticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ PUGA, E.: *Maldito mercado: manifiesto contra el fundamentalismo neoliberal*. Barcelona: Ediciones B, 1996.

¹ Esta oleada encuentra un impulso fundamental en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de 1994, ratificado por la Organización Mundial del Comercio durante su última cumbre, celebrada en Qatar entre el 9 y el 14 de noviembre de 2001, en pleno desierto y bajo impresionantes medidas de seguridad. El AGCS pretende, sin confesarlo explícitamente, el progresivo dismantelamiento de los servicios públicos que protegen los derechos fundamentales de los ciudadanos (educación, sanidad, información, etc.), apuntando únicamente al beneficio de las empresas multinacionales.

- AZURMENDI, A.: *Derecho de la información: guía jurídica para profesionales de la comunicación*. Pamplona: EUNSA, 1997.
- BONET PÉREZ, J.: Artículo 19. En: Pons Rafols, X. (coord.), *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Barcelona: Asociación para las Naciones Unidas en España/Icaria, 1998.
- BOURDIEU, P.: *Sobre la televisión*. Barcelona: Anagrama, 1977 (or.: 1994).
- CAZORLA PÉREZ, J.: *Manual de introducción a la Ciencia Política*. Granada: José Cazorla Pérez, 1991.
- CHOMSKY, N.: *Ilusiones necesarias: control del pensamiento en las sociedades democráticas*. Madrid: Libertarias/Prodhufi, 1992.
- CHOMSKY, N., y DIETERICH, H.: *Hablemos de terrorismo*. Tafalla: Txalaparta, 1998.
- DAHLGREEN, P.: *Television and the public sphere, Citizenship, democracy and tyhe media*. Londres: Sage, 1995.
- DE LA CUADRA, B.: A los 20 años de la Constitución. El papel de los medios de comunicación social. *Sistema*, 1999, n.º 149, 49-68.
- DESANTES GUANTER, J. M.: Sentido de las libertades públicas informativas. En: VV.AA. *Información y libertades públicas en España*. Madrid: UCM. Cursos de verano, 1989.
- *Los límites de la información: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: las 100 primeras sentencias*. Madrid: Asociación de la Prensa, 1991.
- DÍAZ ARIAS, R.: *La libertad de programación en radiodifusión: un desarrollo del artículo 20 de la Constitución española*. Madrid: Universidad Complutense, 2000. Tesis Doctoral.
- DÍAZ NOSTY, B.: La nueva oligarquía digital: algo más que concentración económica. *Temas para el Debate*, 2000, n.º 67, 28-32.
- DORADO, R.: La libertad de información y de expresión en peligro de extinción. *Temas para el Debate*, 2000, n.º 67, 33-34.
- FERRAJOLI, L.: *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 1999.
- GARCÍA MORILLO, J.: La deformación de la opinión pública: un nuevo despotismo. *Temas para el Debate*, 1998, n.º 41, 43-45.
- GINER, S.; LAMO DE ESPINOSA, E., y TORRES, C. (eds.): *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- GOLDING, P., y MONK, W.: La comunicación política y la ciudadanía. En: Muñoz-Alonso, A. y Rospir, J. I. *Comunicación Política*. Madrid: Universitas, 1995.
- HALLIN, D.: Commercialism and Professionalism in the American News Media. En: Curran, J. (ed.) *Mass Communication and Society*. London: Arnold, 1996.
- INNERARITY, C.: La democracia ante el nuevo poder de los medios de comunicación. En: Cotarelo, R., y Cuevas, J. C. *El cuarto poder. Medios de comunicación y legitimación democrática en España*. Melilla: UNED, 1998.

- KEANE, J.: La democracia y los medios de comunicación. *Leviatán. Revista de Hechos e Ideas*, 1993, n.º 51-52, 23-45.
- LLAMAZARES CALZADILLA, M. C.: *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*. Madrid: Universidad Carlos III/Civitas, 1999.
- MAZA, E. (1998): ¿Quién informa de qué guerra? *Proceso* [semanario mexicano], n.º 1227, 8 de mayo de 2000.
- MCQUAIL, D.: *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. Barcelona: Paidós, 2000 (or.: 1994). 3.ª ed.
- *La acción de los medios: Los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu eds., 1998 (or.: 1992).
- MILLS, C. W.: *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica. 1957 (or.: 1956).
- MUÑOZ-ALONSO, A.: El poder político ante los medios. En: Muñoz-Alonso, A. et al. *Opinión Pública y Comunicación Política*. Madrid: EUEDEMA, 1990.
- OLIET PALÁ, A.: *Liberalismo y democracia en crisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- PARAMIO, L.: Democracia y sociedad industrial. En: González Enríquez y Sánchez, C., y Sánchez-Roca, M. (eds.). *Política y Democracia*. Madrid: UNED, 1999, 75-102.
- RALLO LOMBARTE, A.: Pluralismo político e información. *Claves de Razón Práctica*, 1999, n.º 96, 76-80.
- *Pluralismo informativo y Constitución*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.
- RAMONET, I.: *La tiranía de la comunicación*. Madrid: Debate, 1998.
- RODRÍGUEZ PARDO, J.: *Derecho de la Comunicación*. Santiago de Compostela: Laverde Ediciones, S.L., 1999.
- ROSPIR, J. I.: El *media party* como nuevo tipo de partido. En: Cotarelo, R., y Cuevas, J.C. *El cuarto poder. Medios de comunicación y legitimación democrática en España*. Melilla: UNED, 1998.
- Incorporación y continuidad de la comunicación política en España. En: Muñoz-Alonso, A. y Rospir, J.I. *Comunicación Política*. Madrid: Universitas, 1995.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S.: *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*. Madrid: Marcial Pons, 1996.
- SÁNCHEZ NORIEGA, J. L.: *Crítica de la seducción mediática*. Madrid: Tecnos, 1997.
- SARTORI, G.: Democracia. En: González Enríquez y Sánchez, C., y Sánchez-Roca, M. (eds.). *Política y Democracia*. Madrid: UNED, 1999, 15-39.
- *Homo Videns*. Madrid: Taurus, 2000, 2.ª ed.
- SWANSON, D. L.: El campo de comunicación política. La democracia centrada en los medios. En: Muñoz-Alonso, A., y Rospir, J. I. *Comunicación Política*. Madrid: Universitas, 1995.
- VALLESPÍN, F.: *El futuro de la política*. Madrid: Taurus, 2000.