



# LA DEMOCRACIA Y LOS MEDIOS DE COMUNICACION

*John KEANE*

**Cuál es la relación adecuada entre la democracia y los medios de comunicación? ¿Constituye la libertad de comunicación a través de los periódicos, la radio y la televisión un ideal práctico al final del siglo XX? Las nuevas tecnologías de la comunicación, como el telefax, la radiodifusión por satélite y el correo electrónico. ¿promueven u obstaculizan el proceso de democratización?**

**E**stas cuestiones, que durante mucho tiempo las ciencias sociales han dejado de lado, se están convirtiendo en temas del día. En países como Estados Unidos, Italia, Polonia y el Reino Unido está sucediendo algo curioso. La vieja terminología de la «libertad de prensa», configurada por la ideología basada en la compe-

tencia del mercado privado, está regresando por todo lo alto al primer plano del debate público acerca de la forma futura de los medios de comunicación de masas. Esta terminología ha causado una crisis en la actual comprensión del proceso de representación de los medios de comunicación. La historia parece repetirse. Los héroes muertos en las

---

***¿Obstaculizan o promueven  
el proceso de democratización  
las nuevas tecnologías  
de la comunicación?***

---

primeras luchas modernas en pro de la libertad de comunicación vuelven a la vida. Los debates políticos acerca de la prensa, y en particular la radio y la televisión, adoptan de modo creciente términos anticuados, tales como censura estatal, elección individual, desreglamentación, competencia de mercado y amanecer de una era de las comunicaciones caracterizada por «la libertad y la elección, y no por la reglamentación y la escasez» (Rupert Murdoch).

Mencionamos aquí a Rupert Murdoch porque su crítica del principio de los medios de comunicación controlados por el Estado es un ejemplo de la extraordinaria resurrección del viejo lenguaje de la «libertad de prensa». Murdoch insiste en que la competencia del mercado es la condición clave de la libertad de prensa, radio y televisión, entendida como libertad frente a la interferencia estatal. El funcionamiento del mercado en los medios de comunicación garantiza la competencia. La competencia induce a los consumidores individuales a decidir lo que quieren comprar, mantiene un bajo nivel de precios y un elevado nivel de calidad y obliga a los proveedores a arriesgarse y a innovar continuamente para no perder parcelas de negocio frente a rivales que ofrecen mejores productos. Una prensa controlada por particulares y un sistema de radiodifusión y televisión de múltiples canales con una diversidad de propietarios, es un baluarte de la libertad, una espina permanente en el flanco de los protagonistas de las ciudades culturales y la tiranía estatal. La competencia garantiza la libertad de entrada

en los mercados de opinión a cualquier empresa que crea tener algo que los particulares deseen escuchar, leer o contemplar. Por consiguiente, los medios de comunicación dirigidos por el mercado atienden a audiencias tanto masivas como minoritarias, liberándolas de los burócratas de la televisión, la radio y la prensa. No sólo personalidades de la industria de la comunicación como Murdoch, sino también intelectuales liberales partidarios del mercado, personalidades de la industria de los medios de comunicación, políticos y miembros del gobierno, así como partidarios de acuerdos supranacionales como el Tratado de Roma, han desempeñado un papel decisivo en la popularización de estos argumentos. La desreglamentación es la idea fija en favor de un mercado liberal. Los medios de comunicación organizados y protegidos por el Estado, especialmente en la radio y la televisión, se condenan categóricamente por poco democráticos. De ellos se dice que son de elevado costo y baja eficiencia y que están plagados de prácticas restrictivas, y también se les critica por ignorar los intereses de la industria publicitaria. La restricción de la publicidad ofrecida a precios competitivos parece tener consecuencias poco convenientes para la economía en general y para los consumidores de los medios de difusión en particular. Los mercados de publicidad libres proporcionan una mejor información. Estimulan los productos innovadores, reducen los precios y promueven la competencia entre las empresas. En cierta medida, la publicidad de mercado proporciona también unos medios de comunicación «libres», ya que los costos publicitarios no se imponen directamente a los lectores del periódico o a los televidentes. Los mercados de publicidad libres garantizan a las audiencias una selección auténtica de programas y a los publicitarios que gocen de una competencia genuina en la compra de tiempo de emisión.

Por último, los liberales partidarios del mercado atacan el paternalismo de los me-

dios protegidos por el Estado. Según ellos, el principio de la radiodifusión como servicio público es elitista, esnob y está basado en prejuicios anticomerciales. Presupone erróneamente, además, que todo país puede y debe tener acceso al mismo número de canales, que ofrezcan todos ellos programas de amplio atractivo y que atiendan a todos los gustos. Los medios de titularidad o de servicio público afirman ser un instrumento del bien público, no un medio de manipular a la gente, entretenerla o satisfacer sus caprichos pasajeros. Según el dictamen núm. 59 de la Corte Costituzionale italiana, de 6 de julio de 1960, se inspiran en los principios de «objetividad, imparcialidad, globalidad y continuidad en beneficio del país». En realidad, la radio pública sofoca la representación de las necesidades y preocupaciones de los individuos, favorece una utilización ineficaz del espectro de frecuencias y, por consiguiente, es *causa* de su escasez. Las decisiones de programación de los burócratas del servicio público no están sujetas, además, a una justificación continua y detallada. Esos burócratas se dedican a revisar constantemente los programas y calendarios, y a la larga ejercen un poder que les permite poner fin a contratos que no les gusten. La radiodifusión de titularidad pública implica una censura sistemática y arbitraria de la elección de los consumidores y amenaza la libertad de expresión.

A juicio de los partidarios del mercado, «la idea del personal de comunicación como fiduciarios de la comunidad debe sustituirse por una imagen de este mismo personal como participante en el mercado» (1). La reglamentación pública monopolística de los medios de comunicación ya no está justificada. Es una especie de socialismo ya superado. Dado que el socialismo se considera como una desviación provisional en la

---

(1) Mark S. Fowler y Daniel L. Brenner, «A Marketplace Approach to Broadcast Regulation», *Texas Law Review*, vol. 60, 207 (1982), p. 209.

ruta del capitalismo al capitalismo, la finalidad amplia de una política de medios de comunicación debe consistir en «romper el lomo» del socialismo, desarrollando un sistema de competencia basada en el mercado que proporcione a los lectores, televidentes y radioyentes el mayor número posible de fuentes alternativas, y los considere así como pueblo soberano. El mercado competitivo es un mecanismo no superado para descubrir, mediante su ensayo en la práctica, lo que quieren los consumidores, cómo pueden satisfacerse sus necesidades al costo más bajo posible y qué ideas y gustos nuevos y apasionantes pueden llamar su atención.

En la práctica, esta afirmación tiene consecuencias radicales. La radiodifusión y la televisión públicas han de hacerse más ágiles, competitivas y eficientes, y si quieren sobrevivir a largo plazo (los liberales partidarios del mercado están divididos en cuanto a la conveniencia de que sobrevivan) deben reducirse a la condición de ser sólo unos más entre muchos competidores que buscan el dinero de los ciudadanos. Hay que alentar la creación de nuevos canales de radio y televisión bajo control privado. Los servicios de transmisión deberían privatizarse gradualmente. Habría que someter a licitación competitiva contratos de explotación concedidos a empresas independientes. En vez de la práctica consistente en que el gobierno asigne frecuencias a los receptores elegidos mediante un proceso político, esas asignaciones deberían arrendarse, venderse o licitarse al precio existente en el mercado.

---

***Muchos condenan  
por poco democráticos  
los medios organizados  
y protegidos por  
el Estado.***

---

Los actuales concesionarios podrían recibir derechos de participación en las frecuencias de que disponen. Una vez efectuada esta concesión inicial, los concesionarios y los participantes en la licitación podrían comprar y vender libremente las licencias de difusión. Las tasas en concepto de licencia deberían eliminarse gradualmente, sustituyéndose por la suscripción. Habría que suprimir todas las restricciones de los sistemas de canales y programas de pago, no sólo por cable sino también de funcionamiento terrestre y por satélite. Habría que promover la extensión de los sistemas de distribución por cable y por video multipunto (MVDS) que utilizan frecuencias de microondas para suministrar imágenes. Se afirma que los medios de este tipo basados en sistemas de suscripción son muy convenientes porque permiten un mayor grado de elección gracias al vínculo directo contractual y monetario existente entre las audiencias y los difusores. Asimismo, debería incluirse un mayor volumen de publicidad en la política de difusión. Por regla general, deberá instalarse un régimen de programación «ligero».

En resumidos términos, los liberales partidarios del mercado insisten en que hay que animar o encauzar el sistema de medios de comunicación para que se conviertan en productos corrientes. El sistema ha de hacerse más competitivo y rentable, ha de aprender a apreciar la desreglamentación y, en el campo de la radiodifusión y la televisión, ha de reconocer forzosamente que ha dejado de ser cierta la vieja afirmación de los servicios pú-

---

***Los mercados  
de la comunicación no  
están a la altura  
de sus propias  
normas.***

---

blicos de que no existe un espectro suficiente de frecuencias para crear más canales de televisión y de radio. Las nuevas tecnologías evidencian claramente que la escasez no es un hecho objetivo y que es la práctica y no la física lo que produce una escasez de frecuencias. Las nuevas tecnologías proporcionan un espectro suficiente para conseguir un aumento espectacular del número de canales. De ahí que ofrezcan una mayor elección al consumidor desde el punto de vista cualitativo, y por consiguiente la posibilidad de poner fin a la conocida división entre edición y emisión, facilitando la competencia de mercado en ambas esferas. Algunos liberales partidarios del mercado ponen de relieve la manera en que la aparición del cable ha eliminado las limitaciones del espectro. Otros hablan de «una cornucopia mundial de programas» (Murdoch), que abarcaría un número casi infinito de bibliotecas de datos, educación y entretenimiento conectadas por un cable de fibra óptica a telecomputadoras, todas ellas con plena capacidad de interactividad. Otros aun (especialmente los que se sienten atraídos por el determinismo tecnológico) prevén una era en la que «las tecnologías de la comunicación servirán para ampliar la libertad humana en todas partes y para que la gente se vea aconsejada» (2). Todos ellos están de acuerdo en que las fuerzas de mercado y los «dólares de la publicidad», y no los «megahertzios» son hoy día el elemento fundamental que determina el volumen de radio y televisión a disposición de los consumidores.

### **Fallos del mercado**

Los que se oponen al liberalismo de mercado se sienten alarmados por estas proposiciones, y con razón. Sus críticas son fuertemente emocionales. El ataque de los

---

(2) Leonard R. Sussman. «The Information Revolution. Human Ideas and Electric Impulses», *Encounter*, vol. 73,4, noviembre, 1989, p. 60.

partidarios del liberalismo de mercado contra la publicidad y el paternalismo monopolístico, la mano de obra y los costos superfluos, de los medios protegidos por el Estado —afirman estos oponentes—, es en realidad una receta para la «americanización» de los medios de comunicación, un permiso de actuación de los publicitarios y los grandes negocios. Los críticos señalan los efectos decadentes de la desreglamentación de la difusión en Italia, especialmente el crecimiento de la TV *spazzatura* (televisión-basura). Los críticos de la reglamentación insisten en este punto a nivel de la CEE. Estos críticos admiten que el intento de armonizar las políticas de los Estados miembros en materia de medios de comunicación y crear un mercado europeo unificado (de conformidad con el Tratado de Roma) aumentará ciertamente las oportunidades de mercado, pero insisten en que aumentará también considerablemente el nivel de las producciones comerciales importadas, especialmente estadounidenses, cuya ventaja competitiva estriba en las economías de escala de que disponen en su mercado doméstico unificado y los procesos industriales de producción y comercialización intensa desarrollados por la industria de Estados Unidos en respuesta a dicho mercado. Se afirma que todo ello destruirá probablemente la difusión de titularidad pública. El modelo de servicio público se convertirá en un gueto cultural. La calidad se arrojará a los lobos del comercialismo. Como los múltiples canales representan también múltiples programas de baja calidad, un aumento de la posibilidad de elección significará peores medios de comunicación, y no mejores. Las emisiones se caracterizarán por producciones de bajo costo y programas constituidos a base de repeticiones, series prolongadas y una reutilización amplia del material existente. Las bases de calidad de la radio y la televisión públicas quedarán minadas.

Estas polémicas críticas merecen un examen más detenido. Los liberales partidarios

del mercado recalcan que un mercado auténtico de la comunicación exige como mínimo que los individuos consumidores puedan expresar de manera efectiva y directa sus preferencias, y que los productores que quieran y puedan financiar sus costos de producción tengan que gozar de una libertad efectiva de ingreso en el mercado. Según dos influyentes liberales estadounidenses partidarios del mercado, los mercados de la comunicación se distinguen especialmente por el hecho de que «promueven la competencia, eliminan las barreras artificiales al ingreso, impiden que cualquier empresa controle los precios o elimine a sus competidores y, por lo general, crean las condiciones necesarias para que los precios de los productos se aproximen como máximo a su costo de producción» (3).

Los mercados de la comunicación garantizan también que «la satisfacción del consumidor aumenta con la libertad de elección del precio, calidad o variedad de los productos». Lo malo es que los mercados de la comunicación no están a la altura de sus propias normas en lo que se refiere a ambos conceptos.

La competencia ilimitada no garantiza necesariamente la libertad de ingreso de los productores en el mercado. Por el contrario, la competencia se erosiona al obligar a las empresas a protegerse de los medios de comunicación, y para ello convertirse en líderes del mercado que dejen muy a la zaga a

---

(3) S. Fowler y Daniel Brenner, op. cit., p. 210.

---

***La defensa  
apasionada  
del «mercado» pasa  
por alto sus tendencias  
monopolísticas.***

---

sus posibles competidores. Las normas de la competencia darwiniana obligan a las empresas a tragarse a sus rivales, a extenderse con objeto de repartir sus inversiones y estabilizar sus ingresos, y seguir expandiéndose para sufragar los gastos generales resultantes de su expansión original. Una política liberal de mercado acelera evidentemente esta tendencia. A veces la «desreglamentación» da lugar a una especie de capitalismo salvaje, como el creado a consecuencia de las «revoluciones de terciopelo» de Europa central y oriental. En otros momentos el proceso de concentración es menos dramático, como en Italia, donde la lenta descomposición de la radio y la televisión públicas desde mediados de los años setenta ha aumentado considerablemente la concentración de la propiedad de los medios de comunicación de masas. Si bien en la actualidad hay más de 4.200 estaciones privadas de radio y 1.400 de televisión, la desreglamentación ha permitido al grupo Berlusconi extender aún más su imperio «Fininvest». Este grupo es propietario de los tres principales canales privados de televisión del país (que influyen considerablemente en las otras redes de televisión, proporcionándoles programas, publicidad y personal), una lucrativa empresa de producción cinematográfica, dos periódicos nacionales, revistas, una red de radiodifusión, la principal empresa de edición (Mondadori) y canales de televisión en Francia, Alemania y España. Fininvest tienen intereses también en el sector de los seguros, el mercado financiero y los sectores inmobiliarios y de la construcción. Además, es propietario de una cadena nacional de su-

---

***La libertad de prensa,  
bromeaba Liebling,  
se limita a los dueños  
de los periódicos.***

---

permercados (Standa), unas 300 salas de cine y un equipo de fútbol.

La defensa apasionada del «mercado» por parte de los liberales no sólo pasa por alto sus tendencias monopolísticas, sino que además se ve contradicha por la evidencia de que los elevados riesgos y los cuantiosos costos de ingreso a veces desalientan a todos los productores potenciales que quieren entrar en los mercados de la comunicación. La «crisis de confianza que aflige a la vida económica del mundo moderno» (Keynes) es el resultado de la profunda incertidumbre y la falta de previsión causada por los «mercados libres». Un ejemplo de ello es la poca disposición de los capitalistas a invertir en empresas de videotex. En Francia se proporcionó por primera vez a un amplio público el servicio gráfico de videotex, Teletel/Minitel, gracias al apoyo activo de la DGT, el organismo oficial de telecomunicaciones francés. En otros países esta tecnología sólo se ha proporcionado mediante grupos cerrados de usuarios, sin facilitar grandemente la utilización del sistema — como en los casos de Prestel en el Reino Unido, Telidon en Canadá, y Bildschirmtext en la República Federal de Alemania— porque ningún inversionista privado o publicitario y ningún gobierno estaban dispuestos a asumir los riesgos resultantes de la introducción del sistema para el público en general.

Debido al rendimiento relativamente bajo de las amplias inversiones estructurales requeridas, el capital privado dirige sus inversiones a otros lugares, o bien espera la intervención del Estado, lo que hace que en la práctica los contribuyentes asuman el costo del sistema de distribución. Entre tanto, las empresas privadas obtienen sus beneficios de la venta de los aparatos y del desarrollo subsiguiente de los mercados de productos de consumo duraderos, tales como los decodificadores de teletex.

La afirmación de que el mercado permite un máximo de libertad de elección indivi-

dual también es dudosa. En la práctica, la competencia de mercado ilimitada tiende a operar fuertemente contra las posibilidades de elección de los ciudadanos, especialmente de las minorías o de las mayorías provisionales o flotantes. Las empresas de radio y televisión, por ejemplo, saben que cuando compiten el mejor modo de conseguir una audiencia máxima es atender los gustos más elementales, ofreciendo programas de carácter popular. Esto conduce a una insuficiente diversidad de programación y a una duplicación antieconómica de los tipos de programas. La oferta global de programación se hace más reducida, más repetitiva y más previsible.

La competencia de mercado ilimitada opera también por otro concepto contra la capacidad de elección de los ciudadanos. La participación de éstos en el mercado de las comunicaciones cuesta dinero, que algunos no tienen o no pueden permitirse gastar. La libertad de prensa, como bromeaba A. J. Liebling, se limita a los dueños de los periódicos. En el campo de las comunicaciones, como en otros, la competencia de mercado afecta principalmente al bolsillo de los pobres. La demanda efectiva, la voluntad y la capacidad de pagar por el acceso a opiniones transmitidas por los medios de comunicación supera constantemente la demanda real y potencial que no está respaldada por recursos de tiempo. La competencia de mercado produce una creciente división entre los (relativamente) ricos en información y los pobres en ella. Los ciudadanos con un empleo estable y elevados ingresos (a menudo atendidos por sus propias organizaciones empresariales o profesionales) pueden permitirse mayor espacio y tiempo de acceso a los medios de comunicación. También es mejor su acceso a los nuevos juegos, productos y servicios de la comunicación. Entre tanto, otros ciudadanos, en particular los que se encuentran atrapados en la nueva subclase que se está desarrollando rápidamente en toda Europa occidental, central y

---

***La publicidad privilegia  
el discurso de las empresas  
y promueve las «líneas  
de productos» y el  
«entretenimiento ligero».***

---

oriental y en Estados Unidos, se ven forzados a endeudarse cada vez más. O bien se ven relegados a utilizar medios de comunicación de segunda clase: televisión de pago a precios reducidos, radio y televisión de producción poco costosa financiada con publicidad, un sistema postal deficiente y un teléfono a tres manzanas de distancia que las más de las veces no funciona.

Estas características de una distribución desigual de las posibilidades de elección, causada por unos medios de comunicación transformados en productos, se ven exacerbadas cuando la competencia del mercado resulta distorsionada por la publicidad. La publicidad promueve el embalaje de «líneas de productos» de «entretenimiento ligero», en detrimento de la diversidad de programación. La publicidad favorece a los publicitarios y a los negocios, y desfavorece a los ciudadanos. Privilegia el discurso de las empresas. En vista de la maximización de la audiencia y de la minimización de los costes, la publicidad asegura que lo que sólo interesa a un pequeño número de ciudadanos tenga, en el mejor de los casos, una difusión limitada. La publicidad reduce la oferta de programas que interesen a las minorías, de temas estimulantes estética e intelectualmente u objetos de controversias políticas de baja audiencia y que, desde luego, no incitan a los publicitarios a sacar su talonario de cheques.

En el campo de la televisión, la publicidad comercializa la estructura y el contenido de los programas. Al final no es posi-

---

***Los medios públicos adolecen de un profundo desconcierto causado por la debilitación de las antiguas normas de representación.***

---

ble distinguir entre algunos programas y la publicidad. Esta transforma otros programas en sus propios lacayos. Como el éxito de un programa se mide en función de los ingresos de publicidad y el tamaño de la audiencia, hay poco espacio para la experimentación y poco tiempo para que los programas o los actores insólitos puedan «encontrar» su audiencia. No hay tiempo para desarrollarla en profundidad. Para dejar espacio al próximo anuncio, se reduce el tiempo de las tomas. Los registros sonoros se acortan y se reducen excesivamente. Los relatos dramáticos se eliminan.

Lo que debe tenerse en cuenta sobre todo acerca del fetiche del liberalismo de mercado que es la «desreglamentación» es lo siguiente: ha quedado atrás el tiempo en que podía darse por supuesto que la competencia de mercado garantiza la libertad de comunicación. La vieja terminología de la «libertad de prensa», devuelta a la vida por los liberales partidarios del mercado, evoca una época de panfletos hechos a mano, periódicos baratos, tratados científicos y morales de edición limitada y una creencia muy extendida en la competencia descentralizada del mercado como principal antídoto contra el despotismo político. Desde entonces, las estructuras de propiedad y control en el sector privado de la edición, la radio y la televisión se han integrado considerablemente y se han hecho oligopólicas y burocráticas. Las empresas de múltiples medios de comunicación, que operan transnacionalmente y comunican mensajes configurados y orientados por las exigencias

económicas del mercado, son el modelo prevaleciente del desarrollo en el sector de la información privada. Es apremiante dar a conocer esta tendencia ya que, históricamente, los primeros proponentes modernos de la «libertad de prensa» dirigieron sus críticas principalmente contra la reglamentación estatal de los medios de comunicación basados en el mercado. Hoy día, en cambio, los partidarios de la «libertad de prensa» han de reconocer que los *mercados de la comunicación reducen la libertad de comunicación*. Estos mercados crean barreras al ingreso, monopolios y restricciones a la posibilidad de elección, y hacen que en la actualidad la información pueda definirse como un producto susceptible de convertirse en propiedad privada, más que como un bien público. Existe una contradicción estructural entre la libertad de comunicación y la libertad ilimitada del mercado. Los mercados son estructuras complejas, dentro de las cuales los decisores de las empresas actúan habitualmente como censores. La competencia del mercado produce la censura de mercado. La propiedad privada de los medios favorece la arbitrariedad privada. Los que controlan el mercado de producción y distribución de la información determinan antes de la publicación qué productos (libros, revistas, periódicos, programas de televisión, programas informativos) se producirán en masa y, por consiguiente, qué opiniones se introducirán oficialmente en el «mercado de opinión».

### **Los medios de comunicación como servicios públicos**

Es evidente que si se quiere defender el papel de los medios de comunicación como un bien público —contra el control estatal y las iniciativas de privatización del liberalismo de mercado— es necesario determinar claramente y de modo plausible su papel e importancia. Por desgracia, el

argumento actual en favor de los medios como servicios públicos se ve obstaculizado por un profundo problema de legitimación. Al igual que los sindicatos, los partidos políticos y los órganos legislativos, los medios de comunicación públicos están sumidos en una profunda incertidumbre en lo que respecta al alcance y la naturaleza de su actual papel en representación de su audiencia en el Estado y en la sociedad civil. Los medios públicos adolecen en la actualidad de un profundo desconcierto, causado por la debilitación y la «balcanización» de las antiguas formas de representación.

Un síntoma de este desconcierto es el modo en que los partidarios del servicio público defienden sus ideas con una tautología paralizante: los medios públicos se ven como un sinónimo de instituciones tales como la RAI, la BBC y las emisoras de los *länder* de Alemania, cuya reputación, tamaño, diversidad y posición privilegiada les permite atraer a personas con talento, innovar y producir programas equilibrados y de calidad.

No hay que subestimar las importantes realizaciones prácticas de los medios del servicio público en este sentido. El intento del siglo XX de proporcionar un servicio de programas mixtos en los canales nacionales de radio y televisión a disposición de todo el mundo, con frecuencia superando problemas técnicos y consideraciones comerciales apremiantes, ha ampliado posiblemente los horizontes del reconocimiento de la vida social por parte del público. Durante un tiempo, la práctica de la «provisión básica» (*grundversorgung*, en términos del Tribunal Constitucional Federal de Alemania) contribuyó a reducir el carácter de producto de los medios de comunicación. Esta práctica reducía el papel de la contabilidad, la insolencia de las empresas y la codicia en general como principales cualidades necesarias para la gestión de los medios de comunica-

---

***Las estructuras  
de propiedad y control  
de los medios  
se han hecho oligopólicas  
y burocráticas.***

---

ción. Gracias a ello se ha aplicado normas nacionales específicas que abarcan cuestiones como la cantidad y el tipo de publicidad, el acceso a la política, un tratamiento equilibrado de las noticias y las cuotas de programación extranjera. Durante un tiempo se consiguió proteger los niveles de empleo en las industrias nacionales de radiodifusión de países como Canadá, Austria, Reino Unido y República Federal de Alemania. El modelo de servicio público ha legitimado la presencia de ciudadanos corrientes en programas que tratan de cuestiones y problemas controvertidos. También ha contribuido a dar respetabilidad a los estilos idiomáticos y coloquiales. Y, lo que es más importante, ha puesto en conocimiento del público los placeres de la vida corriente, creando programas de entretenimiento con juegos que practican los ciudadanos, hablando de sus experiencias o complaciéndose en manifestaciones tan dispares como son un partido de fútbol o de tenis, ceremonias religiosas o las últimas novedades de música ligera.

No obstante, no es seguro que los medios existentes sean un baluarte contra las confusiones y las limitaciones de los medios comerciales. La reacción de considerar los medios públicos existentes como parangones de «calidad», «equilibrio» y «accesibilidad universal» es miope, ya que subestima la manera en que el cambio tecnológico — el advenimiento del cable, el satélite, la televisión y la radio comunitaria— ha destruido lentamente pero con seguridad el argumento tradicional de que la escasez de frecuencias confiere a la radio y a la televi-

---

***Hoy,  
los mercados  
de comunicación  
reducen la libertad  
de comunicación.***

---

sión del servicio público la condición de «monopolio natural» dentro de los límites de una determinada nación-Estado. Los defensores de los actuales medios de titularidad pública subestiman también el modo en que el universalismo y las supuestas normas de «equilibrio» y «calidad» de los medios públicos existentes suelen ser percibidos por ciertas audiencias como «poco representativos». El repertorio de programas emitidos en un medio de titularidad pública no puede agotar la multiplicidad de opiniones de una sociedad compleja (aunque no plenamente pluralista) en movimiento. El alegato de representatividad del servicio público es una defensa de la representación *virtual* de un todo ficticio, un recurso a la programación que *simula* las opiniones reales y los gustos de *algunos* de aquéllos a los que va dirigido.

La música es un ejemplo pertinente. Aunque, por razones obvias, la música ha ocupado siempre la mayor parte del tiempo radiado, a la larga ha resultado imposible prever una programación que atraiga en general a todos los públicos de la radio pública porque no ha existido nunca una cultura musical común. Diferentes músicas atraen a diferentes públicos, cuyo rechazo suele ser tan vivo como sus preferencias, y por ello la historia de la radio en el siglo XX ha dado lugar a una fragmentación gradual de las audiencias masivas en públicos de gustos distintos. Los medios públicos encorsetan a las audiencias y vulneran su propio principio de igualdad de acceso de todos a los programas recreativos, las noticias y los programas

culturales en un sector de dominio público. Por un afán de «equilibrio», y debido también a las previsiones oficiales y a la posibilidad de litigios, la representación en el servicio público de temas tales como la sexualidad, la política y la violencia también suele ser tímida. Algunas cosas no pueden transmitirse, o no pueden transmitirse de un modo determinado, y cuando se transmiten se suelen pasar por alto sus efectos más perturbadores, preocupantes u ofensivos. Los medios públicos — que a este respecto no se diferencian de sus competidores comerciales— distribuyen desigualmente las posibilidades de hablar y de ser visto y oído. Estos medios establecen una plantilla de personal habitual —periodistas, presentadores, comentaristas, expertos académicos, hombres de negocios, políticos, sindicalistas y personalidades culturales— que se convierten en representantes acreditados de la experiencia y del gusto del público gracias a su participación regular en la pantalla.

Todos éstos son argumentos en favor de los partidarios del mercado, y por ello los defensores del modelo de servicio público, que sólo hablan de preservar la calidad y el «equilibrio» del sistema existente, cometen un error estratégico crucial. «Salvemos el modelo de servicio público» es una posición destinada al fracaso en el combate contra el liberalismo de mercado, porque concede demasiado. Los liberales partidarios del mercado tratan de reescribir la historia, presentando la reglamentación pública como un factor paternalista, timocrático, y un ataque contra el viejo patrimonio estadounidense y europeo de libertad frente al control estatal. Esto sirve para recordar que las tradiciones no crecen en los árboles, sino que se hacen, rehacen y deshacen constantemente. Ello nos recuerda también que los que controlan la producción de tradiciones, que dominan el presente y manipulan el pasado, controlarán también el futuro. Y hemos de recordar, asimismo, que debería haberse planteado desde hace tiempo el debate sobre quién he-

redará la vieja terminología europea y estadounidense de la «libertad de prensa». Además, imponerse en estas controversias es indispensable para la supervivencia y el desarrollo de un sistema de comunicación de titularidad pública que supere las deficiencias del liberalismo de mercado, y que, en consecuencia, sea más auténticamente abierto y pluralista, así como más accesible a los ciudadanos de todas las creencias.

Pero, ¿cómo se verá en la práctica un modelo de servicio público redefinido, ampliado y más accesible y responsable? ¿Cuáles serán sus principios rectores? ¿Cómo podrá abordar las tendencias paralizantes de las comunicaciones con base en el mercado y las nuevas formas de censura política en los regímenes democráticos? ¿Cómo podrá un modelo revisado legitimarse a sí mismo de un modo más convincente que en la actualidad? En resumen, ¿qué podrá significar «libertad de comunicación» a finales del siglo XX?

Los medios de titularidad pública deben constituirse sobre la base de las realizaciones del modelo original de servicio público en lo relativo a la disminución de su carácter de producto, reconociendo al propio tiempo que se han sumido en una crisis profunda e irreversible. Un modelo de servicio público fundamentalmente revisado tiene que tener por objetivo facilitar una comunidad auténtica de formas de vida, gustos y opiniones, para habilitar a una pluralidad de ciudadanos que no están gobernados por estados despóticos ni por las fuerzas de mercado. Debe distribuir entre ellos una amplia variedad de opiniones. Debe permitirles vivir dentro del marco de Estados constitucionales multifacéticos que sean responsables ante sus ciudadanos que trabajan y consumen, viven y aman, discuten y se reconcilian dentro de sociedades civiles independientes y autoorganizadas que soportan y trascienden los estrechos límites de las instituciones estatales.

En la práctica, la redefinición del modelo de servicio público exige el desarrollo de una pluralidad de medios *no estatales* de comunicación que funcionen como aguijones permanentes del poder político (contribuyendo así a reducir al mínimo la censura política) y que sirvan como medios primarios de comunicación de los ciudadanos que se encuentran en una sociedad civil pluralista. Ello exige también la adopción de medidas que protejan a la sociedad civil contra los efectos paralizantes de los medios basados en el mercado. Requiere asimismo la reglamentación y la máxima reducción posible del poder empresarial privado sobre los medios de comunicación. No es probable, desde luego, que se pueda llegar a eliminar las transacciones del mercado en el seno de una sociedad civil, compleja y pluralista. Las transacciones de mercado pueden funcionar como útiles accesorios de la vida social, promoviendo su flexibilidad y eficiencia (4). Pero al contrario de lo que quieren los liberales partidarios del mercado, ello no significa que la sociedad civil y sus medios de comunicación deban estar dirigidos por las «fuerzas de mercado». No hay nada «natural» ni «necesario» en unos medios de comunicación de propiedad y control privados, y de finalidad lucrativa. De hecho, hay muchos tipos diferentes de mercados, cuyos designios reales no cristalizan espontáneamente. Un mercado autorregulado es utópico, como señaló Karl Polanyi, por cuanto

---

(4) Alec Nove. *The Economics of Feasible Socialism. (La economía del socialismo factible.* Ed. Pablo Iglesias, Ed. siglo XXI, Madrid, 1987.)

---

***La información  
es un producto  
susceptible  
de convertirse  
en propiedad privada.***

---

no puede existir durante mucho tiempo sin paralizarse a sí mismo y anular sus precondiciones *sociales*. Por consiguiente, la fórmula real u óptima de una transacción de mercado debe estar configurada siempre por reglamentaciones políticas y jurídicas. Nunca aparece espontáneamente ni crece sin la intervención de mecanismos de apoyo no pertenecientes al mercado, que proporciona el Estado. Además, existe siempre en condiciones de incertidumbre política, bien recuperándose de una reforma, combatiendo o abrazando las reglamentaciones existentes o esperando la próxima serie de reglamentaciones.

Es difícil ser preciso acerca de las estrategias de reglamentación y suspensión de mercados que pueden lograr un máximo de libertad de comunicación, ya que su forma real y su efectividad variarán según el contexto y momento. Una cosa es, no obstante, clara: una reducción máxima viable del carácter de producto y una reincorporación de los medios de comunicación en la vida social de la sociedad civil es condición fundamental de la libertad, contra la censura estatal y del mercado. Los recientes intentos de limitar la publicidad para los niños (en Italia), de prohibir el correo publicitario no solicitado por fax (en Estados Unidos) y la preocupación reinante en todas partes sobre el sexismo y el racismo en los medios comerciales ofrecen un ejemplo y preanuncian un principio general: los medios de comunicación no han de estar sometidos al capricho de las «fuerzas del mercado» sino que han de situarse en un marco jurídico que

---

***Es miope  
considerar  
los medios públicos  
como parangones  
de calidad.***

---

prevea salvaguardias mínimas estrictas en materia de estructura de la propiedad, programación regional, contenido de los programas y procedimientos de adopción de decisiones.

Esta intervención pública en el mercado no deberá caer en la demonología simplificada del malvado «barón de la prensa». Hay que evitar también en lo posible las formas de reglamentación reprobadoras y burocráticas. La intervención pública en el mercado ha de ser abierta, responsable y positivamente habilitadora. Debe utilizar las técnicas de «advertencia amistosa» y presiones informales y visibles que alienten a los medios de comunicación a desarrollar políticas de programación favorables a la reducción de su carácter de producto. La reglamentación pública debe estar encaminada a envolver a los medios capitalistas de comunicación en una red cuidadosamente tejida de responsabilidad. Ha de tratar siempre de promover, y no reducir, los poderes de comunicación no comerciales de los ciudadanos.

En términos prácticos, la consecución de un máximo de libertad de comunicación exige esfuerzos para «desconcentrar» y reglamentar públicamente los medios de comunicación de propiedad privada y limitar el alcance y la intensidad del poder empresarial. Es indispensable la creación de órganos de reglamentación supranacionales, políticamente responsables, expertos en cuestiones tales como la propiedad, la publicidad, las tarifas y las condiciones de acceso a las redes. Estos órganos deben estar respaldados por iniciativas nacionales que limiten el poder del capital privado en los medios de comunicación, obligando a las grandes empresas a ajustarse a leyes estrictas que prevean las cuotas de programas y restricciones de la publicidad y la propiedad de los distintos medios de comunicación. Las grandes empresas de medios de comunicación deben recibir un tratamiento de

«transportistas comunes». Ha de obligárseles por ley a transportar mensajes de los ciudadanos, si es que aceptan transportar los mensajes de alguien (como deben hacer, desde luego, si quieren sobrevivir financieramente). Por ejemplo, hay que alentar jurídica y financieramente los esfuerzos encaminados a garantizar, en horas determinadas, los derechos de acceso a la radio y la televisión de particulares, grupos y programadores independientes. Los poderes absolutos de las empresas de medios de comunicación privados de interpretar la realidad para los demás pueden descomponerse también mediante experimentos (como los efectuados por primera vez en *Le Monde*) con participación de los trabajadores y la formación de equipos de dirección.

La libertad de comunicación exige que se atenúen las leyes de difamación en favor de los pequeños productores de opinión, que son incapaces de sobrevivir a un litigio por difamación que planteen las grandes empresas. Ello presupone el establecimiento de juntas de empresa en los medios de comunicación destinadas a financiar la propiedad alternativa de los medios de comunicación abandonados. La libertad de comunicación exige el apoyo público a nuevas empresas, particularmente en sectores como el videotex y el correo electrónico, en los que los costos de entrada y los peligros para los inversionistas potenciales son prohibitivamente altos. La libertad de comunicación exige indudablemente el establecimiento de empresas de edición y difusión de propiedad pública, que utilicen los fondos recogidos mediante la imposición sobre los ingresos de publicidad o un derecho por utilización de las diversas frecuencias para facilitar el establecimiento de nuevas empresas innovadoras que pongan a prueba el mercado. Hace falta un mayor apoyo público para las empresas de producción pequeñas que operan dentro de un mercado reglamentado y realizan una programación especial. Y, sobre todo, en la transición ha-

cia un orden más democrático, la supresión de la censura estatal y del mercado exige dar trato preferencial a los editores de información que sigan un criterio pluralista. A este respecto, cabe citar como ejemplos los medios de comunicación independientes y rigurosos como *El País*, diario fundado unos pocos meses después de la muerte de Franco, y el periódico checoslovaco *Lidové Noviny*, los cuales han desempeñado un papel fundamental en la lucha por los derechos democráticos.

Es inevitable que la imposición de límites más estrictos a la producción y circulación de opiniones mediante transacciones de mercado implique una mayor supervisión estatal de la sociedad civil. Por eso es tan importante una disposición constitucional nueva que garantice que el poder político sea permanentemente responsable ante sus ciudadanos. Por ello, también, para socavar el poder estatal secreto y el poder del mercado, es necesario desarrollar una densa red de medios de comunicación *que no estén controlados por el Estado ni por los mercados comerciales*. Instituciones de comunicación de la sociedad civil, financiadas públicamente, no lucrativas y legalmente reconocidas, algunas de ellas administradas por voluntarios, son un ingrediente esencial de un modelo revisado de servicio público. Se nos ocurren numerosos ejemplos. El modelo de institución que representa la BBC, financiada con los derechos de licencia, podría seguir siendo un símbolo para el sector no estatal y tampoco vinculado al mercado, pero sólo al precio de suprimir el presente

---

***¿Cómo será en la práctica  
un modelo de servicio  
público redefinido,  
ampliado y más  
accesible y responsable?***

---

sistema por el cual el gobierno nombra a su dirección, reconociendo que su mandato inicial no es plenamente asequible y promoviendo su democratización interna (quizá con criterios similares a los del sistema adoptado en Alemania, donde representantes de «grupos socialmente relevantes», incluidos los partidos políticos, han ejercido cierta influencia en cuestiones tales como los programas, los presupuestos de personal y la estructura de la organización). Otros ejemplos en este sector son el desarrollo de una industria cinematográfica y estudios de grabación locales independientes y el arrendamiento de instalaciones de radiodifusión. Los periódicos políticos pueden recibir subvenciones del sector público. Puede establecerse una red densa y de fácil acceso de bibliotecas comunitarias equipadas con las tecnologías de información más recientes. Los editores y distribuidores constituidos en cooperativas, las estaciones de radio comunitarias y otros medios tradicionales no lucrativos seguirán desempeñando un importante papel en el fortalecimiento de las bases de una sociedad civil pluralista. Una comunicación interpersonal más ágil podría asegurarse mediante la financiación pública y la distribución equitativa de contestadores automáticos, telefax, videotex y sistemas de correo electrónico. El desarrollo de servicios de compra por televisión con fondos públicos, que son extremadamente útiles para los ciudadanos de la tercera edad o que no pueden salir de sus domicilios, debe gozar también de prioridad. Asimismo, puede proporcionarse asistencia para el desarrollo de nuevos tipos de equipo —televisión in-

---

***Es indispensable  
la creación  
de órganos  
de reglamentación  
supranacionales.***

---

teractivas, copadoras digitales, cámaras de video y sintetizadores musicales— que puedan contribuir a la comunicación de opiniones entre grupos de ciudadanos.

En la medida de lo posible, estos medios de comunicación no estatales ni pertenecientes al mercado deberán aprovechar la mayor flexibilidad y poder y los menores costos de elaboración de la información gracias a las nuevas tecnologías microelectrónicas, las cuales, como han señalado en seguida los liberales partidarios del mercado, tienen profundas consecuencias para un modelo revisado del servicio público. Son tecnologías revolucionarias de importancia decisiva, cuyos efectos de reducción de costos y capacidad de aplicación en toda la sociedad civil y en el Estado permiten que los ciudadanos se pongan en comunicación por medios antes impensables. En potencia, son una especie de «técnicas democráticas» (Mumford). Su funcionamiento necesita todavía ciertas mejoras. La capacidad de los canales de fibra óptica, la calidad de los programas informáticos, la capacidad de memoria de acceso aleatorio, la densidad de circuitos integrados y la velocidad de elaboración siguen conociendo una rápida mejora. No obstante, estas tecnologías tienen en común diversas características propias. Todas ellas tratan en forma digital toda clase de información (hablada, textual, video, gráfica) facilitando así la transferencia de los mismo datos entre los diferentes medios. Las nuevas tecnologías reducen el costo relativo de la elaboración de información; hoy día pueden realizarse operaciones en gran escala que anteriormente habrían sido impensables. El tamaño cada vez menor del equipo y la velocidad creciente de elaboración de la información y las capacidades de verificación de errores permiten también la realización de operaciones en pequeña escala, descentralizadas y de fácil acceso, en un marco de mayor coordinación y control estratégico que caracteriza a las operaciones a largas distancias. Además —y

esta característica es crucial— las nuevas tecnologías de la información ponen fin al modelo tradicional de la televisión y la radio consistente en ofrecer una serie continua de programas a audiencias masivas. Los nuevos servicios electrónicos, en cambio, refuerzan el papel de la emisión limitada, frente a la emisión general. Ofrecen información de carácter más individualizado; en un momento determinado, el «receptor» tiene que elegir o procesar la información específica que desee.

Al propio tiempo, y paradójicamente, las tecnologías microelectrónicas tienden a «socializar» ciertos medios de comunicación. Estas tecnologías refuerzan el principio de que los medios de comunicación pertenecen al público en general. Las nuevas tecnologías fortalecen la tendencia a que el derecho a disponer privadamente de la propiedad quede anticuado en el campo de las comunicaciones. Siempre ha sido difícil definir el derecho de propiedad en los medios de difusión. Los titulares de derechos a ocupar una parcela de tierra o a explotar un yacimiento de oro debajo de su superficie pueden establecer con precisión las dimensiones de su pretensión. En cambio, las frecuencias de emisión son intangibles («éter») y sólo adquieren significación como propiedad en conjunción con los medios técnicos de transmisión y recepción. Un problema similar de definición se observa claramente en el trato de los sistemas postales y las redes telefónicas como transportistas comunes de señales. Este problema de definición de los derechos de propiedades se ve sumamente complicado por las tecnologías microelectrónicas. Para los productores de información resulta difícil mantener sus «productos», escasos y exclusivos. Estos productores alegan leyes de derechos de autor, frustran intentos de copiar datos, interfieren las señales y organizan otras acciones de retaguardia. Pero la información es ampliamente reproducida, transmitida, muestreada y reconfigurada sin permiso. En Estados

---

***La transición hacia un orden más democrático exige dar trato preferencial a los editores de información que sigan un criterio pluralista.***

---

Unidos, donde el «robo» de señales de televisión por satélite debía prevenirse interfiriendo estas señales con el sistema supuestamente seguro VCII, se calcula que en la actualidad se utiliza ilegalmente el 50% de los aparatos antinterferencias, que se emplean para burlar los controles de los transmisores. Estas prácticas ponen en tela de juicio el principio de los medios de comunicación de control privado. La comunicación acaba viéndose como un *flujo entre diversos públicos*, más que como un producto que puede ser objeto de propiedad privada, como una cosa. Esta tendencia podría verse reforzada por las redes digitales de alta capacidad (como la ISDN) que se están proyectando y construyendo en Japón, Europa, Estados Unidos y otros lugares. Estas redes permiten que individuos y grupos transmitan mensajes «privados» mediante una red común, con la única condición de sufragar el costo de la transmisión, que en todo caso podría reducirse tratando las redes como un servicio público y no como una fuente de beneficios privados.

### **¿Y la democracia?**

En la práctica, estas propiedades alterarían radicalmente la definición actual del modelo de servicio público, sin capitular ante los encantos del neoliberalismo. En adelante, los medios de servicio público se remitirían a la entera infraestructura de instituciones de comunicación no estatales o financiadas y protegidas por el Estado que sirven para distribuir opiniones entre una

---

***La libertad  
de comunicación  
consiste en un  
conjunto de libertades  
potencialmente conflictivas.***

---

amplia pluralidad de ciudadanos. Entre las principales ventajas del modelo de servicio público revisado aquí descrito, figura el reconocimiento teórico y práctico de su complejidad. El modelo reconoce que la «libertad de comunicación» consiste en un conjunto de libertades (potencialmente) conflictivas. Reconoce asimismo que en una sociedad compleja es inviable el supuesto original del servicio público de que los ciudadanos de una nación-Estado puedan hablarse entre sí como una familia sentada en torno al hogar, que es imposible que todos los ciudadanos se dediquen simultáneamente a enviar y recibir información, que en un determinado momento de tiempo y espacio sólo ciertos individuos y grupos optarán normalmente por comunicarse con otros, y que (como se afirmaba en la famosa decisión «*Red Lion*» del Tribunal Supremo de Estados Unidos), esta libertad de expresar públicamente opiniones no equivale a la libertad de poseer y controlar los medios de comunicación, a la libertad del público a ser informado, ni de guardar silencio. Al reconocer la complejidad, la diversidad y la diferencia, este modelo de servicio público revisado ofrece una ventaja adicional, por cuanto tiene en cuenta las dudas sobre si puede confiarse en que una persona, grupo, comité, partido u organización determinados decidan opciones superiores sobre cuestiones de interés para los ciudadanos. En resumidos términos, el modelo de servicio público puede verse como un requisito fundamental de una sociedad abierta, tolerante y viva, en la que se ponga freno a los grandes dogmas y las pequeñas ortodoxias de

toda clase y en la que, gracias a la existencia de una auténtica pluralidad de los medios de comunicación, diversos individuos y grupos puedan expresar abiertamente su solidaridad (o su oposición) con las preferencias, propuestas, gustos e ideales de otros ciudadanos.

En este punto se plantean cuestiones fundamentales en relación con la democracia: ¿servirá un modelo de servicio público revivificado y ampliado para reforzar los acervos tradicionales de la democracia? ¿Podría imponer un cambio radical en nuestro conocimiento de sus principios y conocimientos? ¿Podría profundizar nuestra apreciación de sus ventajas positivas y sus limitaciones?

Es importante dar respuestas claras a estas cuestiones, aunque sólo sea porque el concepto de democracia se encuentra actualmente sumido en la confusión. ¿Qué significa exactamente democracia en este contexto? El concepto de democracia ha recibido diversas interpretaciones, a medida que sus custodios cambiaban. La lucha por controlar la definición de democracia es una característica intrínseca de las sociedades modernas. Sin embargo, democracia no es una palabra a la que pueda dársele cualquier significado. La democracia se define mejor como un sistema de reglas de procedimiento con implicaciones normativas. Estas reglas especifican *quién* está autorizado a tomar decisiones colectivas y mediante *qué procedimientos* deben adoptarse estas decisiones, independientemente del sector en el que se practique la democracia. En contraste con todas las formas de gobierno heterónimo, la democracia comprende procedimientos para llegar a decisiones colectivas de modo que se garantice la participación más completa posible y mejor desde el punto de vista cualitativo de las partes interesadas. Como mínimo —y aquí se ven claramente las implicaciones normativas de mi definición de democracia como procedimiento— los procedimientos democráticos incluyen el sufra-

gio igual y universal de los adultos, la norma mayoritaria y la garantía de los derechos de las minorías, lo que asegura que las decisiones colectivas sean aprobadas por un número considerable de los que tienen derecho a tomarlas; incluyen también el Estado de derecho y las garantías constitucionales de libertad de reunión y expresión y otras libertades, que contribuyen a garantizar que los que tengan que decidir, o hayan de elegir a los que decidan, puedan optar entre alternativas reales. En las sociedades complejas y de gran escala, es técnicamente imposible reunir asambleas regulares de todo el «pueblo». La democracia directa sólo es apta para pequeños Estados y organizaciones. Por ello la democracia moderna exige un mecanismo de representación y la división institucional del Estado y la sociedad civil, esto es, la construcción de una sociedad civil pluralista y autoorganizada (internacional), coordinada y garantizada por instituciones estatales (supranacionales) múltiples, que a su vez deben responder permanentemente ante la sociedad civil mediante diversos mecanismos —partidos políticos, Parlamentos, medios de comunicación— que mantienen abiertos los canales entre el Estado y las instituciones sociales.

«Pero, ¿qué tiene de tan bueno la democracia, aparte del hecho de que casi todo el mundo dice hoy día que es algo bueno? —podría preguntar un crítico— ¿Por qué simpatizar con el método democrático, especialmente teniendo en cuenta que en la historia del pensamiento político la democracia ha tenido muchos más enemigos que amigos?»

Estas preguntas aprovechan la falta de confianza de la democracia en sí misma, desde el punto de vista filosófico. Es necesario responderlas. En un famoso aforismo, Novalis señaló que la filosofía tenía que explicarse en sí misma como tal filosofía. Este aforismo se aplica igualmente a la teoría democrática contemporánea, que se está des-

---

***La reglamentación pública  
debe estar encaminada  
a envolver a los medios  
capitalistas de comunicación  
en una red de responsabilidad.***

---

pertando lentamente de un largo periodo de jubilosa celebración. Pese a su actual popularidad, los ideales democráticos pueden compararse hoy a un vagabundo ebrio que se dirige tambaleando a una farola buscando apoyo y no iluminación. Esto no ha sido siempre así. En los dos últimos siglos, los pensadores democráticos de Europa y otros lugares trataron de justificar la democracia remitiéndose a un principio sustantivo básico. Pueden citarse muchos casos: la creencia de Mazzini y de otros en que el desarrollo de democracia es una ley de la historia; el argumento de Tom Paine, Georg Forster y otros en el sentido de que la democracia está enraizada en los derechos naturales de los ciudadanos; el supuesto de Benthamite de que la democracia es una condición implícita del principio de utilidad; la convicción de Theodor Parker y de otros de que la democracia es una forma de gobierno basada en el principio de justicia eterna, en la ley inalterable de Dios; y la afirmación (marxista) de que el triunfo de la auténtica democracia depende de la lucha histórica del proletariado. Hoy día la creencia en estos diversos principios se ha derrumbado, y por ello la democracia no puede entenderse ya como una serie evidentemente conveniente de normas de procedimiento. La democracia sufre hoy día una profunda crisis de legitimidad. La inseguridad filosófica es la quintaesencia de la identidad democrática contemporánea, que en consecuencia se siente inquieta y vulnerable ante sus críticos fundamentalistas, que profesan las enseñanzas de Alá, la ley, el orden, la lucha de clases o cualquier otro principio sustantivo.

¿Puede atenuarse esta inseguridad, si no superarse? En mi obra *Public Life and Late Capitalism*, sostuve (contra Habermas y otros) que la democracia no debe considerarse como una forma de vida guiada por principios normativos sustantivos. Siguiendo una indicación que figura en el trabajo de Hans Kelsen *Von Wesen und Wert der Demokratie*, (5) expresé la opinión de que la filosofía de la democracia no puede convertirse en un juego lingüístico universal, capaz de conocerlo todo, refutando a todos sus oponentes e indicando la síntesis práctica de todas las diferencias. Propuse también que el mejor modo de entender la democracia era como condición implícita y consecuencia práctica del pluralismo filosófico y político. De ahí la conclusión de que la separación de la sociedad civil y el Estado, así como la democratización de cada uno de ellos —una sociedad civil poscapitalista protegida por un sistema político democrático— son condiciones necesarias para que una pluralidad genuina de individuos y grupos pueda expresar abiertamente su solidaridad u oposición respecto de los ideales y las formas de vida de otros. Entendido de esta manera, el concepto de democratización coincide con el modelo revisado de medios de comunicación públicos. Los dos se necesitan mutuamente, aunque sólo sea para recalcar su abandono de la búsqueda fútil de ideales transhistóricos, verda-

---

(5) Hans Kelsen, *Von Wesen und Wert der Demokratie*, Tubinga, 1981 (1989). pp. 98-104, y su «Foundations of Democracy», *Ethics*, vol. 66, octubre de 1955, pp. 1-101.

---

***La separación  
de Estado y sociedad civil  
permitiría  
una mayor libertad  
de expresión.***

---

des definitivas y caminos seguros en la existencia humana. Cada uno está basado en un profundo escepticismo y desconfianza hacia el poder y los ideales. Juntos nos permitirán vivir más fácilmente sin las afirmaciones ideológicas indefendibles que son el orden, el progreso, la verdad, la historia, la humanidad, la naturaleza, el socialismo, el individualismo, la utilidad, la nación o la soberanía del pueblo, en las que los modernos defensores de la democracia y la «libertad de prensa» basan sus peticiones de mayor libertad e igualdad.

### **Riesgos y efectos contrarios**

Esta interpretación no fundacional de la democracia y los medios de servicio público requiere una ulterior explicación. Hacen falta argumentos nuevos y no dogmáticos en favor de la compatibilidad y la superioridad del método democrático y las comunicaciones de titularidad pública. Consideremos un ejemplo extraído del campo de la política ambiental.

Por doquier aumenta la preocupación acerca de los efectos del deterioro ambiental y la degradación que supondrá para la vida humana en el siglo venidero. Hay temores justificados de que se agoten ciertos recursos fundamentales, que los desechos tóxicos afecten a nuestra salud y que se produzcan cambios climáticos. Es más, tanto la escala como la complejidad de estos problemas ecológicos y la difícil tarea de adaptar modelos sostenibles de crecimiento nos enfrentan a *riesgos* masivos. La producción y repartición de riesgos ambientales se está convirtiendo por primera vez en un problema de escala mundial. Los riesgos nocivos derivados de la contaminación del agua, la radiación y los efectos de invernadero nos afectan por igual a todos nosotros. No están limitados desde el punto de vista geográfico o sociológico. Cruzan las fronteras nacionales y atacan por igual a ricos y po-

bres, poderosos y menos poderosos. Tienen a mermar el valor económico y estético de la propiedad (como muestra la muerte de los bosques), y muchos de estos nuevos riesgos ambientales —desde los aditivos tóxicos en los alimentos hasta los contaminantes nucleares y químicos— son «invisibles». Escapan a la percepción humana y en algunos casos sus efectos sólo son detectables en los descendientes de los ahora afectados. La cantidad creciente de riesgos ambientales indica que nos encontramos en medio de un experimento masivo y a largo plazo con nosotros mismos y con nuestro entorno biosférico, que nuestras capacidades productivas son tan temibles como poderosa es la obligación de ejercerlas con prudencia.

Bajo la presión de estos riesgos ambientales sin precedentes, los procedimientos democráticos —respaldados por los métodos de servicio público que sirven de mecanismos de alerta al difundir nuevas y controvertidas opiniones acerca de estos riesgos— tienen una pertinencia renovada y sin precedentes. En el pasado, la estrecha relación existente entre la democracia y los medios de comunicación se justificaba por diversos conceptos. Por ejemplo, existe la tesis utilitaria de que los mecanismos democráticos y la prensa libre garantizan que los mejores intérpretes de los intereses, o sea las propias partes interesadas, consideren diversas opciones y decidan por sí mismos. Otros han insistido en que la democracia y los medios independientes se justifican por su capacidad de obtener un máximo de libertad en el sentido de autonomía de los individuos o los grupos. Y otros ven en la democracia y en la libertad de prensa un factor importante, por constituir el mejor antídoto contra el abuso de poder. Frente a los nuevos riesgos, cada uno de estos argumentos tradicionales parecen poco convincentes. Hacen mucha falta nuevas justificaciones de la íntima relación existente entre la libertad de comunicación y la democracia.

El argumento basado en el riesgo, que aquí describimos someramente, parece ofrecer una de estas justificaciones. Pone al descubierto la falacia del argumento tradicional según el cual la cualidad más importante de la libertad de información y los procedimientos democráticos es que permiten aprobar decisiones de interés para toda la colectividad, o por lo menos para una mayoría de ciudadanos. Este argumento no tiene en cuenta el punto principal: que los procedimientos democráticos y los medios de servicio público facilitan también el *desacuerdo*. Estos procedimientos permiten la *desaprobación* y la *revisión* de los acuerdos establecidos, y, por este motivo, son especialmente aptos para sociedades complejas aquejadas de problemas ecológicos. Los procedimientos democráticos, cuando están respaldados por una pluralidad de medios no censurados, son superiores a todos los demás tipos de mecanismos de adopción de decisiones, no porque garanticen a la vez un consenso y la adopción de «buenas» decisiones, sino porque permiten que los ciudadanos afectados por determinadas decisiones tengan la posibilidad de reconsiderar sus juicios acerca de la calidad y las consecuencias no deseadas de esas decisiones. Los procedimientos democráticos permiten a veces que la mayoría decida cosas que ignora completamente. Pero también permiten que las minorías impugnen lo que han decidido las mayorías ignorantes, y hacer que éstas recobren el sentido común. Por este motivo, los procedimientos democráticos son más aptos para la tarea de supervisar y controlar públicamente (y a veces, ce-

---

***Algunos  
ciudadanos conducen  
«guerrillas semióticas»  
contra los consorcios  
de comunicación.***

---

rrar) organizaciones complejas y estrechamente interrelacionadas de «alto riesgo» cuyo fallo (como en los casos de Bhopal, Three Mile Island, Chernobyl y Ust-Kamenogorsk) puede tener consecuencias ecológicas y sociales catastróficas. Los procedimientos democráticos aumentan el nivel de flexibilidad y revocabilidad o «biodegradabilidad» de la adopción de decisiones. Estos procedimientos favorecen la contestación y crean una insatisfacción con respecto al estado actual de las cosas, e incluso provocan la irritación de los ciudadanos. Además, reconocen la ineludible necesidad de recurrir a juicios salomónicos en la vida social y política (Elster). Frente a la incertidumbre sobre cómo abordar nuestra propia ignorancia, los procedimientos democráticos fomentan el aprendizaje paulatino y la modificación basada en la práctica de, podría decirse, «avanzar equivocándose». Las decisiones se basan en preferencias revocables que, a su vez, son el resultado de enfrentamientos deliberados y estudiados entre varios puntos de vista contrastados.

Sólo los procedimientos democráticos, reforzados por una pluralidad de medios de comunicación, pueden seleccionar de manera abierta y justa ciertos tipos de peligros que han de señalarse a la atención pública, y vigilar cuidadosamente y controlar a los responsables de la gestión de organizaciones peligrosas, reduciendo así al mínimo la posibilidad de error y limitando las posibilidades de una equivocación de grandes proporciones. Los procedimientos democráticos y los medios de comunicación públicos

---

***Los ciudadanos  
saben defenderse  
de la avalancha  
de información  
que padecen.***

---

son a este respecto correctivos esenciales de la creencia ilusa (Hayekian) en el anonimato descentralizado del mercado como mecanismo superior autocorrector en un mundo de presiones e interconexiones complejas. Son también elementos importantes de corrección de la confianza errónea en los poderes terapéuticos de los conocimientos técnicos no controlados. El poder tecnocrático no controlado, con su creencia en la omnipotencia y el carácter benéfico del progreso científico-técnico, ha sido responsable en parte de la creciente frecuencia y gravedad de los daños ecológicos. La creencia en soluciones tecnocráticas está vinculada a hipótesis superadas acerca de la naturaleza de la ciencia y no tiene en cuenta las fluctuaciones claramente *caóticas* que ocurren en el ecosistema. También es peligrosa en la medida en que puede promover la tentación de hacer frente a los peligros ambientales mediante políticas dirigistas o recurriendo a estados de urgencia y a la represión de los medios de comunicación.

La democracia y los medios del servicio público son remedios sin igual para las desilusiones tecnocráticas de este tipo. Son medios indispensables para hacer que asuman su responsabilidad políticos y empresarios que pasan por alto los daños ambientales y los «accidentes normales» (Perrow), abundantes en los proyectos de alto riesgo. Son medios vitales para controlar a los expertos profesionales que tratan de definir niveles aceptables de riesgo mediante análisis técnicos de probabilidad, o simplemente recurriendo al solipsismo infantil de que lo que no se cree no puede causar daño. La democracia es un medio autorreflexivo de controlar el ejercicio del poder. Es un medio no superado de poner coto a la arrogancia sin límites y a la estupidez de los que ejercen el poder. A diferencia de lo que ocurre con los conservadores, que confían en la sabiduría de los ungidos, la democracia es el mejor amigo de la precaución y la prudencia.

## Tormentas de información

Este ensayo ha presentado un resumen muy conciso de una compleja controversia política sobre los medios de comunicación y la democracia. Sus propuestas en favor de los medios de servicio público frente al liberalismo de mercado, en cuyo poder la libertad y la igualdad no están seguras, necesitan sin duda alguna un desarrollo más amplio. No se ha aportado ningún modelo de legislación o de presupuesto ni una estrategia política detallada. Los detalles económicos y de organización tan necesarios para una reconstitución positiva de un modelo de servicio público se han pasado por alto. Y hasta ahora no se han tenido en cuenta los nuevos peligros que puede albergar el modelo de comunicaciones aquí descrito. Consideremos el siguiente ejemplo:

A comienzos del periodo moderno, se suponía frecuentemente que los ciudadanos estaban amenazados por una *escasez* de información, y que utilizando la prensa para que arrojase las piedras de la opinión crítica contra las ventanas del poder secreto se causarían una sensación pública. Hoy día, con pocas excepciones, lo contrario parece más cierto. El mundo está tan lleno de información que lo que escasea es la capacidad de los ciudadanos de darle un significado.

Un sistema plenamente democrático de comunicaciones podría producir un exceso de información, que haría que los ciudadanos quedasen sumergidos en un conjunto desconcertante de botones reguladores y juguetes electrónicos, cantidades ingentes de programas de radio y televisión, centenares de revistas y periódicos, miles de folletos, boletines y publicaciones electrónicas y millones de libros. Existe desde luego el peligro —puesto de manifiesto en el reciente análisis de Jean Baudrillard— (6) de que

---

### *La libertad de comunicación es un proyecto en marcha sin solución definitiva.*

---

los ciudadanos queden atrapados en una tormenta inacabable de información, sin disponer de tiempo libre suficiente para digerir o entender los flujos de información de los envuelven. El trabajo de Baudrillard constituye un sano antídoto contra la injustificada confianza en el escepticismo público natural. Sin embargo, los peligros de una tormenta de información no deberían exagerarse (como hace Baudrillard). El poder de los medios de comunicación de masas de modelar nuestras vidas es limitado; pese a su carácter profundamente manipulador, están condenados a seguir siendo solamente medios de *comunicación* y de controversia.

Ante todo, hay señales de inquietud creciente acerca de los privilegios constitucionales concedidos a los periodistas de la prensa escrita y de la radio y televisión. En Estados Unidos, por ejemplo, han surgido controversias sobre cuestiones tales como el acceso de los periodistas a las instalaciones públicas y la invasión de la vida privada personal por parte de los periodistas. Los peligros de una tormenta constante de información se ven frenados también por las reacciones imprevisibles de la audiencia. La importancia de las opiniones transmitidas por los medios de comunicación se origina en la interfaz de un medio y sus usuarios. El medio no es nunca simplemente el mensaje. Fiske y otros han exagerado este punto, pero las tendencias son claras. Existen considerables limitaciones de tiempo para las audiencias. Un gran éxito del periódico fue la creación de una opinión

---

(6) Jean Baudrillard, *L'Autre par lui-même*. París, 1987. (*El otro por sí mismo*, Anagrama, 1988.)

---

***Una sociedad  
sin controversia  
sobre la libertad  
de expresión está  
moribunda.***

---

muy fugaz y, en consecuencia, la necesidad de volver a consumir una opinión nueva. Este poder de los medios de comunicación de manipular el tiempo de los ciudadanos disminuye posiblemente cuando se produce un alud de información, ya que el tiempo de que disponen los ciudadanos para consumir información es materialmente limitado. Una creciente proporción de información no llega a recibirse, y mucho menos se interpreta. La mayoría de los ciudadanos — como indica el notable crecimiento de la piratería de video— tiene hoy día una capacidad natural (aunque insuficientemente desarrollada) de reducir a proporciones manejables la complejidad de los flujos de información y de seleccionar, criticar y reinterpretar los flujos de información o, como las tortugas, acorazarse completamente contra ellos. Algunos individuos y grupos de ciudadanos conducen incluso «guerrillas semióticas» (Eco) utilizando fotocopiadoras, teléfonos y computadoras para atacar a los consorcios de comunicación y sus imágenes dominantes de la realidad. Además, la mayoría de los ciudadanos son conscientes, por lo menos vagamente, de que los medios de comunicación se dedican a actividades de creación y narración guiados por su conocimiento de recetas, rutinas institucionales y trucos técnicos que van desde diversas clases de escenificación hasta categorías de la prensa escrita como son las «exclusivas» y los «titulares del segundo día». No es sorprendente pues que exista una fuerte tendencia por parte de los ciudadanos a prestar atención a los mensajes y las historias con los que ya se identi-

can. Los ciudadanos perciben principalmente las características, cuando se trata de historias ambiguas o complejas, que encajan con sus gustos. Tienden a confiar en amigos y familiares de confianza para hacerse su opinión acerca de la situación mundial.

Por último, es importante observar que las tormentas de información son una característica inevitable de las sociedades democráticas. Bajo dictaduras prolongadas (la España de Franco o la Checoslovaquia de Husák son ejemplos recientes) las cosas son muy distintas. El tiempo parece detenerse. La vida es muy aburrida: una «siesta permanente» (Bastos). En los sistemas democráticos, en cambio, todo está en movimiento constante. Los ciudadanos se ven catapultados por su libertad a un estado de inquietud permanente. Existe la diferencia y una competencia constante entre los grupos de poder para producir y controlar la definición de la realidad. De ahí que exista en todo momento una abundancia de flujos de información. Y se producen escándalos públicos, que se revelan cuando la gente se entera de cosas que se habían mantenido en secreto porque, de haberse comunicado antes, no se hubieran podido llevar a cabo.

Todo esto es inevitable y conveniente. Y ello se debe a que la principal ventaja, no superada, de una democracia no es que garantice la paz, la tranquilidad y las buenas decisiones, sino que ofrece a los ciudadanos el derecho a juzgar la calidad de estas decisiones (y a reconsiderar sus juicios). La democracia está dirigida por personas que expresan juicios en público. Por ello, el modelo de servicio público defendido en este ensayo no suspendería en la práctica las controversias públicas acerca del significado y alcance de la «libertad de prensa». La libertad de comunicación no es algo que pueda conseguirse de manera definitiva o perfecta. Es un proyecto en

marcha sin una solución definitiva. Es un proyecto que genera constantemente nuevas miradas de dilemas y contradicciones. Dworkin ha señalado, correctamente, que la libertad de comunicación sufre los efectos desfavorables de los análisis de rentabilidad y la búsqueda desesperada de normas generales y sustantivas para decidir controversias particulares acerca del alcance y significado de la «libertad de comunicación». Una sociedad plenamente democrática, garantizada por medios de servicio público, sufrirá seguramente «conflictos jurisdiccionales» prolongados, como el saber si la radiodifusión y la televisión deben controlarse localmente o ser objeto de una definición territorial, o bien basarse en identidades éticas, culturales, económicas o políticas relativamente homogéneas. Habrá debates sin fin acerca de la pornografía, o de si un discurso determinado constituye un delito de sedición o di-

famación. ¿Hasta qué punto debe permitirse la terminología empresarial? ¿Es conveniente la televisión por abono? ¿Debe garantizarse constitucionalmente la libertad de expresión a través de las fronteras de las naciones-Estado? ¿Qué se entiende por «peligro claro y presente» para el Estado? ¿Está perdiendo la televisión su garra? Imaginar un mundo libre de cuestiones de este tipo y carente de debates sobre lo que se puede o no publicar, transmitir, leer, ver u oír es como imaginar una sociedad sin política: todos sus miembros estarían muertos. En las sociedades democráticas, el alcance y significado de la libertad de comunicación y el proceso de representación será siempre conflictivo, mientras que una sociedad drogada por el dinero o por la autoridad política, en la que no haya controversia sobre la libertad de expresión y representación, es una sociedad seguramente moribunda, o muerta ya.