

# ¿Pluralismo en los medios audiovisuales?

**Joan Botella**

Probablemente una de las cuestiones más problemáticas y más debatidas en el análisis de los medios de comunicación es el de su impacto sobre las opiniones y las "visiones del mundo" del público. Y, por la propia naturaleza de las cosas, está en primer plano la cuestión de su impacto político. No es por casualidad que las grandes dictaduras del siglo XX se propusieran, por primera vez, una utilización consciente y explícita de los medios de comunicación como vehículo ideológico, como instrumento propagandístico de los respectivos regímenes, y a la vez como instrumento de diabolización de los adversarios.

En contextos democráticos, la cuestión es menos dramática pero no importando menos: ¿Son radio y televisión instrumentos eficaces en la lucha política? ¿Cuál es su impacto? ¿Cómo afectan a los ciudadanos las informaciones transmitidas, las opiniones vehiculadas?

Como es obvio, el ideario profesional estándar del periodismo en el mundo occidental excluye esta hipótesis: los media son sólo vehículos que, gracias a la profesionalidad de los informadores y a la imparcialidad de las empresas periodísticas, ponen información al alcance del público, pero sin imponerle valoraciones o filtros políticos. Será cada espectador (oyente, televidente, internauta...) quien sacará las propias conclusiones políticas a partir de la información imparcial que recibe.

Pero desde hace muchos años la investigación sobre medios de comunicación ha puesto de relieve como, incluso en medios del más alto rigor profesional, la ideología circula, de manera consciente o, quizás, inconsciente. Hay que utilizar palabras (y los recursos lingüísticos no son nunca neutrales: lo que para algunos pueden ser luchadores por la libertad para otros pueden ser terroristas); hay que referirse al mundo: objetos, lugares, referencias histó-

ricas. La realidad se empaqueta en estructuras predeterminadas (lo que se denomina tematización), y decidir en qué categoría se empaqueta un cierto acontecimiento puede cargarlo de uno u otro contenido.

Si eso es probablemente cierto y, por lo tanto, la imparcialidad puede ser un ideal nunca alcanzado, el remedio, en el mundo de la prensa, es la existencia de un conjunto amplio de medios impresos lo que garantiza (al menos en principio) que aunque cada uno de ellos "deforme" en un cierto sentido, otros lo harán en otras direcciones y la resultante, en definitiva, será una presentación que, globalmente, se corresponderá al conjunto de las tendencias y opiniones existentes en la sociedad.

En el mundo audiovisual las cosas no son así de sencillas. En muchos países, radio y televisión aparecieron como monopolios estatales. Probablemente eso venía exigido por las características técnicas del momento: la limitación del espacio radioeléctrico (que restringe drásticamente la gama de frecuencias utilizables) y la escasa eficiencia de las primeras tecnologías hacían difícil la existencia de una diversidad de operadores. Pero eso tenía dos consecuencias de primera importancia desde el punto de vista político: en primer lugar, no había pluralidad de operadores, sino un único operador de carácter público; y, en segundo lugar, eso situaba la radio y sobre todo la televisión bajo la dirección del gobierno.

Eso no tenía que conducir necesariamente a la manipulación: el tan alabado ejemplo de la BBC tradicional lo muestra. Pero en la mayoría de los casos la dependencia gubernamental ponía los medios audiovisuales al servicio de los intereses propagandísticos del gobierno: en el Portugal salazarista o en la España franquista tanto como en la Francia de De Gaulle o en la Italia de la DC.

En el mundo americano el problema se planteó, desde bien pronto, en términos diferentes: la ausencia allí del monopolio estatal implicó desde el inicio la existencia de un sector audiovisual privado fuerte y, por lo tanto, formalmente plural. Aunque las ideologías "alternativas" tenían

---

**Joan Botella**

*Catedrático de Ciencia Política (UAB). Decano del Colegio de Sociólogos y Polítólogos de Cataluña*

un acceso nulo a los medios, la inexistencia del monopolio gubernamental y la fortaleza del ideario "profesional" en el mundo periodístico hacían que los medios audiovisuales fueran mucho menos manipuladores de la realidad que sus equivalentes europeos.

### La noción de pluralismo: Qué y cómo

Por lo tanto, y antes de ir continuar, sintetizaremos la situación de partida. Para decirlo de manera expeditiva, si el problema era la manipulación política de los medios de comunicación, la solución era la noción de pluralismo. Pero ¿qué entendemos por pluralismo?

Como muchos otros términos, la noción de pluralismo es de fácil utilización, pero no tan fácil de definir. ¿Quiere decir que existe una pluralidad de medios de comunicación, entre los cuales los espectadores puedan escoger? Probablemente eso es cierto, pero ¿qué pasa si el conjunto de los medios son homogéneos, si todos ellos vehiculan los mismos mensajes? La pluralidad de la oferta puede ser una condición necesaria, pero no es una condición suficiente: por ella misma no asegura la pluralidad de la oferta.

¿Cómo podemos saber si la oferta efectuada por los medios es suficiente, si no quedan cosas escondidas? De forma intuitiva, los medios públicos contrastan aquello que reciben de las fuentes con aquello que saben de la realidad que los rodea. Y eso nos pone en la buena pista: pluralismo quiere decir que la pluralidad, la inmensa variedad de las realidades sociales, encuentre su lugar y su presentación en los medios de comunicación. En una sociedad multiétnica, por ejemplo, no sería plural aquel medio televisivo donde sólo aparecieran personas de una misma identidad racial. En una sociedad religiosamente plural, no serían plurales aquellos medios que no recogieran, de alguna manera, la variedad de creencias y de experiencias religiosas de la gente.

En otras palabras, podemos parafrasear Stendhal: si para el escritor francés la novela tenía que ser un espejo paseado a lo largo de la sociedad, la exigencia del pluralismo conlleva definirlo como el escenario comunicacional donde los distintos aspectos de la realidad encuentran una presentación proporcionada a su dimensión social. Cuando la mayoría de la población vive en ciudades, por ejemplo, parece natural que la realidad urbana tenga un protagonis-

mo esencial. Obviamente, no estamos hablando de los medios o canales temáticamente especializados, dirigidos a públicos específicos; pero en medios de vocación general, orientados al gran público, ésta parece una definición razonable.

Donde nuestra definición deviene problemática es cuando hablamos de una presencia proporcionada. Para empezar, muchos fenómenos sociales no tienen una medida cuantitativa muy conocida. ¿Cómo proporcionar, entonces, la atención informativa a una realidad cuyas dimensiones reales no conocemos? Todavía más: muchos elementos sociales adquieren una relevancia significativa, por su trascendencia o por su conflictividad, muy superior a la que tendrían sobre una base estrictamente numérica. ¿Es entonces razonable pedir a los medios de comunicación que ajusten --como la cama de Procast-- su actividad, deformando, en definitiva, la realidad social?

Antes de avanzar en esta línea, anotamos un elemento que simplifica el problema en lo que concierne al pluralismo estrictamente político: en las sociedades democráticas, tenemos una medida precisa del peso y la difusión de las distintas ideas y fuerzas políticas entre la sociedad. Los resultados electorales constituyen, efectivamente, una radiografía de la distribución de las opiniones entre la ciudadanía. Con todos los problemas que se quiera, puede contabilizarse de manera precisa qué es mayoritario y qué no lo es; y eso puede constituir una guía clara y precisa para la definición de cuál es el grado de pluralidad social que conviene que los medios recojan.

### La problemática de la definición propuesta

La noción propuesta, como no podía ser de otra manera, plantea problemas de diferente tipo. Para empezar, estamos hablando de pluralismo en general, y no sólo de pluralismo político. Sin embargo, ¿cómo reflejar todas las dimensiones de la sociedad? Los recursos de medios de comunicación y de tiempo de emisión al alcance de los operadores son, por definición, limitados: **emitir es, necesariamente, omitir**. De entre la inmensa corriente de acontecimientos que marcan la cotidiana realidad de la vida social, los profesionales y los medios realizan una selección. Ésta se basa en su profesionalidad, garantizada por el carácter fundamental de la libertad de expresión y de información, y en criterios informativos generales elabora-

dos por los responsables de los medios de comunicación, éstos mismos garantizados y asegurados por la noción de libertad de empresa. Quién tiene que definir qué es la actualidad, aquello relevante sobre lo que hace falta informar: ¿la conciencia de los profesionales y de los medios, o un sistema de cuotas de distribución de tiempo?

Por lo tanto, el principio del pluralismo puede llegar a chocar con otros principios asegurados constitucionalmente: se trata de uno de los supuestos más clásicos de la jurisprudencia constitucional y, más en concreto, de la noción de conflicto de derechos.

Todavía un paso más: mencionábamos antes que la existencia de una pluralidad de medios de comunicación puede ser un requisito necesario (aunque quizás no suficiente) para asegurar el pluralismo. Pero eso no garantiza que la oferta presentada por un medio concreto responda a nuestra noción de pluralismo. ¿A dónde tenemos que referir, pues, la exigencia del pluralismo? ¿A cada medio o al conjunto de la oferta existente?

Tercera dimensión, relevante en el mundo europeo: la coexistencia de medios públicos y privados plantea un interesante ejercicio, que no es sólo académico. ¿En cuál de los dos mundos se asegura más la pluralidad de la visión de la realidad social? Los medios públicos, podríamos avanzar hipotéticamente, al estar bajo la dependencia -- más o menos directa o indirecta-- del gobierno, pueden ser más sensibles a asegurar que la voz de las fuerzas políticas en el gobierno tenga un papel predominante, y a minorizar todavía más las minorías. Pero podría igualmente formularse la hipótesis inversa: al estar relativamente liberados de la presión del mercado, los medios de comunicación públicos pueden permitirse una orientación profesional que los haga más plurales que los privados. Público o privado: ¿dónde se garantiza mejor el pluralismo en los contenidos?

Finalmente, no hay que perder de vista la existencia de condicionamientos materiales: los medios más dotados económicamente pueden dedicar más recursos a buscar informaciones más amplias y más detalladas, a contrastar mejor sus informaciones. En cambio, operadores con menos recursos probablemente tienen que ser más expeditivos, contentarse con una sola fuente, etc. De la misma manera, los procedimientos de selección y de carrera profesional de los informadores pueden ser un condicionante relevante: no es lo mismo entrevistar a un determinado

dirigente político si quien lo hace es un periodista veterano con experiencia, si es un joven profesional que empieza o si es un becario que no cobra.

Incluso la producción de las informaciones, por ella misma, discrimina: ciertos colectivos, organizaciones o entidades pueden dedicar muchos recursos a hacer llegar informaciones, notas de prensa, imágenes, etc., facilitando así el trabajo de los profesionales, mientras que otros colectivos, quizás tan o más relevantes cuantitativamente, podrían estar faltos de los recursos organizativos o materiales necesarios para alimentar la producción de informaciones. Las secciones de economía de los diarios, donde el lector encontrará muchísima información sobre las bolsas (cosa que interesa mucho, lógicamente, al 6% de los catalanes que invierte en bolsa), incluyen muy poco sobre los parados (9% de la población) o sobre los problemas de las pequeñas y medianas empresas. El arma organizativa (desigualmente distribuida entre los distintos grupos y colectivos sociales) deviene una variable crucial en la producción de información utilizable por los medios y, por tanto, en la visión que los medios de comunicación dan de la sociedad.

Es decir, asegurar el principio del pluralismo puede chocar tanto con otros derechos y principios, como con realidades materiales y organizativas que, al condicionar la libertad de movimientos de los informadores, tienden a deformar su percepción de la realidad.

En otras palabras, se trata no de imponer unas determinadas obligaciones sobre los profesionales o sobre los medios, sino de gestionar como se articulan, como se aúnan valores y principios de igual trascendencia, de cara a asegurar que las informaciones y las visiones de la sociedad que recibe el público integren una imagen razonablemente satisfactoria (es decir, completa y proporcionada) de la realidad social. Ahora bien, ¿a través de qué mecanismos institucionales puede realizarse esta gestión?

## **La ausencia de marcos europeos**

La construcción de mecanismos normativos e institucionales para la garantía del pluralismo ha tenido que ser abordada a través de disposiciones estrictamente nacionales. Como era de esperar, la importancia política atribuida a los medios audiovisuales ha mantenido el problema en el ámbito estrictamente interno, sin que existan reglas de

nivel superior.

Hay que observar, con todo, que lo que sí existe a escala supranacional son declaraciones de derechos y de principios, teóricamente vinculantes por los Estados signatarios, donde los principales elementos definidores del pluralismo son recogidos: elementos como la libertad de expresión, la libertad de información, el respeto a las minorías o la protección de determinados valores son recogidos tanto por la Declaración Universal de Derechos Humanos como por las distintas convenciones existentes a escala europea.

Pero lo que no existe son sugerencias o propuestas de concreciones institucionales. Dentro de la Unión Europea, la directiva sobre Televisión sin fronteras dedica su interés a asegurar la libertad de establecimiento en cualquiera de los Estados miembros, y a establecer algunas reglas sobre la posible limitación de la competencia (como las restricciones en la emisión de publicidad o los criterios de protección de infancia y de los menores); pero no existe ninguna previsión de mecanismos reguladores o institucionales, cosa que queda a la discreción de los distintos Estados miembros. Cosa similar puede decirse a propósito de la Convención sobre televisión transfronteriza adoptada por el Consejo de Europa.

En cambio, ha habido alguna intervención supranacional más enérgica a propósito del pluralismo externo y de los mecanismos para asegurarlo. La caída de los regímenes socialistas de Europa central y oriental determinó el inicio de procesos de transición democrática, con considerable apoyo por parte de las instituciones comunitarias y europeas en general. Por otra parte, se produjo una relevante llegada de operadores audiovisuales privados occidentales en aquellos países, hecho que hizo problemático desde el primer momento el procedimiento de asignación de licencias. En este marco, el Consejo de Europa adoptó (en diciembre 2000, véase el recuadro) una recomendación donde, de cara a asegurar el pluralismo externo, se propone a los Estados miembros introducir en los respectivos ordenamientos jurídicos la creación de organismos independientes, encargados de gestionar el panorama audiovisual a partir de criterios de pluralismo, de respeto a los derechos humanos y de libre empresa. Ahora bien, como recomendación, no tiene bastante normativa directa en el interior de los Estados miembros.

## La conquista del pluralismo: la institucionalización

Como hemos dicho, el debate se plantea en términos muy diferentes en Europa y en el continente americano. Mientras en América la naturaleza privada del medio televisivo lo sitúa formalmente fuera de la política, en Europa ha sido necesario proceder a un difícil proceso de desgobernación de los medios de comunicación.

Además, hay que entender que la tradición americana nunca se ha planteado de forma significativa la necesidad de una revisión del modelo: los medios de comunicación, formalmente, no tienen preferencias políticas, y su relación con las fuerzas políticas se hace esencialmente por mecanismos de mercado, a través de la contratación de publicidad política y a través de las pautas de la profesionalidad de los informadores. Por lo tanto, las diversas fuerzas políticas quedan situadas en un plano formal de igualdad. Es evidente que el modelo tiene dos importantes limitaciones; por una parte, las desigualdades económicas reales entre las distintas fuerzas políticas y sociales hacen que aquella igualdad formal se traduzca en una efectiva desigualdad -- los republicanos tienen un acceso muy mayor al mercado publicitario USA que los demócratas, y ya no dijéramos los grupos más a la izquierda--; por otra parte, la neutralidad política de los medios de comunicación sólo significa ausencia de preferencias entre las fuerzas políticas relevantes en el propio sistema político. Pero esto es compatible con un "parti pris" radical respecto de las fuerzas extra-sistema, respecto de la política internacional de los Estados Unidos o de la política interior en otros países. Pero a pesar de estas observaciones y de las limitaciones de este modelo, es fácil entender que es funcional y puede ser considerado como satisfactorio en el interior de un determinado sistema político.

El peso de la tradición gubernamental en los países europeos y la debilidad de las ideologías "de mercado" en los años setenta en nuestro continente condujeron a introducir otra óptica: la de un control a fondo sobre los contenidos emitidos por los medios de comunicación audiovisual. Esta hipótesis se ha materializado de dos formas muy diferentes: o a través de mecanismos de control parlamentario sobre la acción de los medios de comunicación o a través de un control externo, global y a posteriori sobre las orientaciones políticas de los medios. De hecho, corresponde a Malta el honor de ser el primer país que ha concebido una

autoridad reguladora del sector audiovisual, y de haberla incorporado en la propia Constitución, ya en los años sesenta. Pero el caso maltés ha tenido, como es fácil de imaginar, un impacto muy reducido sobre otros países. Han sido otros países los que mejor han ejemplarizado las dos "estrategias" mencionadas.

La primera experiencia relevante es la italiana, importante para nosotros ya que hubo una profunda recepción del esquema italiano en la política española durante la transición democrática e inmediatamente después, que se materializó en la incorporación a nuestro ordenamiento constitucional de su noción clave: la del control parlamentario sobre los medios de comunicación. Para entender la lógica de la propuesta, hay que remontarse a lo que era la política italiana en los años setenta: el progresivo equilibrio de fuerzas entre la DC, partido dominante en la política italiana desde 1948, y el PCI, primera fuerza de la oposición.

El control hegemónico de la DC sobre la radio y televisión italianas se veía cuestionado por la realidad de una sociedad progresivamente modernizada, con fuertes exigencias de innovación cultural y moral, que apostaba crecientemente por un partido comunista sumamente excepcional, que había roto con el esquema soviético sin renunciar a una amplísima presencia tanto entre los sectores populares como en medios intelectuales.

El resultado fue una revisión fáctica del esquema constitucional, de tal manera que, sin cambios en la Constitución, se tendió a decantar el equilibrio institucional a favor del Parlamento: se buscaba, en el lenguaje de la época, afirmar la "centralidad del Parlamento", como institución capital de la vida política, capaz, no solamente de representar esmeradamente la realidad política del país y de intentar controlar la acción del gobierno, sino incluso de hacer que fuera el lugar donde se elaboraran las directrices básicas de la política nacional.

En el plan del pluralismo político de los medios audiovisuales --exclusivamente públicos en aquel momento--, la noción de centralidad del Parlamento condujo a una doble articulación: por una parte, integrar los propios organismos directivos de los operadores públicos de radio y televisión sobre la base de una composición que reflejara, de forma más o menos exacta, la composición política de las cámaras parlamentarias --como representación de las opiniones políticas plurales del electorado--. En segundo lugar, institucionalizar el Parlamento como sede de la supervisión

continua de la actividad de los medios de comunicación, a través de la creación de una comisión parlamentaria permanente, especializada en la materia.

El sistema italiano manifestaría sus límites, principalmente en términos de "partidización" de los operadores televisivos, que permitía una entrada, aunque fuera subordinada y secundaria, a los partidos de oposición, y de manera más acusada cuando la puesta en marcha de televisiones privadas en Italia puso de manifiesto la insuficiencia de la noción del control parlamentario. Volveremos más adelante sobre estas dos problemáticas.

El **caso francés** representaba otra lógica que, aunque en un primer momento parecía más limitada, ha acabado por mostrarse más potente y más sólida, hecho que explica su extensión a otros contextos. Las características institucionales de la Quinta República hacían allí inviable la noción de control parlamentario: la preeminencia del presidente de la República, elegido por los ciudadanos por sufragio universal directo, es una realidad sin equivalente en los sistemas parlamentarios europeos. Sin embargo, a partir de la elección de François Mitterrand como presidente (mayo 1981), la propia presidencia puso en marcha un organismo que ulteriormente se convertiría en el actual Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. A diferencia de la aproximación "parlamentarista" de los italianos, la lógica del sistema francés consistía en afirmar que la protección del pluralismo político en los medios audiovisuales no podía encargarse a políticas en activo. Era preciso, al contrario, sacarla del ámbito estrictamente político, y situarla en un terreno de incuestionable neutralidad. Caracterización, pues, para-judicial.

Pero tampoco podía dejarse en manos estrictamente de la corporación profesional periodística: tal como afirmaba contundentemente el propio Mitterrand, "c'est trop près, beaucoup trop près" ("es demasiado cerca, excesivamente cerca"). Las pretensiones del muy tradicional Ordre des Journalistes se veían así frustradas. Se constituía, pues, un organismo integrado por personas designadas, por partes iguales, por el presidente y por los presidentes de cada una de las dos cámaras del legislativo francés. Los miembros del nuevo organismo tenían que proceder de medios profesionales vinculados al mundo de la información (aunque este requisito se ha interpretado posteriormente de forma considerablemente amplia), y quedaban sujetos a un

régimen de incompatibilidades muy estrictas, tanto durante el ejercicio de sus funciones como posteriormente.

Eso suponía transferir a un organismo políticamente independiente todas las atribuciones decisorias que hasta aquel momento tenía el gobierno (autorizaciones y licencias), y encargarle, además, funciones de control sobre los contenidos de la programación: en particular, asegurar una presencia equilibrada de las fuerzas políticas correspondientes al color político de la Presidencia, de las fuerzas políticas en el gobierno, y de las oposiciones parlamentarias. Este criterio de equilibrio ha dado lugar, históricamente, a una distribución del tiempo de presencia y de palabra en los informativos que se basa en la regla, expresivamente denominada "de los tres tercios" (un tercio del tiempo de informaciones políticas para el gobierno, un tercio para la mayoría parlamentaria y un tercio para el conjunto de la oposición).

Como observaba antes, la orientación italiana que apuntaba hacia la "parlamentarización" como alternativa a la manipulación política de las televisiones era la que, a mediados de los años 70 parecía la línea más sólida y más innovadora. No es, pues, extraño que fuera lo que tuvieron más presente los "padres fundadores" del nuevo sistema político español en la fase clave de la elaboración de la Constitución y del Estatuto de Radio y Televisión Española. Una y otra norma introducen la lógica parlamentaria en nuestro país, mediante sus dos principales mecanismos:

**1.** En primer lugar, el organismo público RTVE es dirigido por un *Consejo de Administración* elegido por el Parlamento, por una amplia mayoría, y con una presencia de portavoces de cada fuerza política proporcional a su representación. Además, no se espera de ellos una actuación imparcial sino, al contrario, una lógica de representación. El Consejo, sin embargo, no tiene un presidente: sus sesiones están presididas por los distintos consejeros, por turno riguroso. El director de RTVE, en cambio, es designado por el Gobierno: tiene, de entrada, asegurada una mayoría favorable en el Consejo de Administración.

Hay que observar, además, que el Estatuto de RTVE tiene rango de ley orgánica y que, en consecuencia, se ha impuesto como modelo para el organigrama de las televisiones de ámbito autonómico, que han reproducido el esquema miméticamente (aunque nada impide que, en lo que concierne al nombramiento del director, la designación gubernamental esté precedida por una votación parlamen-

taria: es la novedad introducida en el País Vasco el 1999). Como en muchos otros ámbitos, la puesta en marcha del esquema autonómico no ha sido aprovechada como una oportunidad para la innovación y la experimentación institucional; más bien al contrario, ha sido un escenario de ratificación de las prácticas dominantes a nivel central.

**2.** La dirección ejecutiva de la televisión pública queda sometido a control por parte de una *comisión permanente* del Congreso de los Diputados. Esta comisión se preocupa tanto por los contenidos de la programación televisiva, como por la financiación de la actividad de los medios. Como toda otra comisión parlamentaria, su composición es proporcional a la del Pleno de la Cámara, lo cual genera una consecuencia no prevista inicialmente: los debates en la comisión de control tienden a reproducir --o a reproducirse en; la cuestión no es menor, pero podemos ahora pasar de largo sobre este punto-- los debates producidos en el Consejo de Administración.

La lógica parlamentaria tiene, todavía, otra consecuencia: el Consejo de Administración deja de ser lo que su nombre indica, el organismo gestor de una institución de titularidad pública, para transformarse en un escenario de debate estrictamente político entre mayoría y oposición. El Consejo de Administración, por lo tanto, no gestiona; se limita a oír las propuestas del director general, y a votarlas según alineaciones estrictamente de partido.

Los límites del modelo italiano, pues, aparecían rápidamente. En primer lugar, partidización más completa de los órganos de gestión y del debate sobre el modelo y los contenidos televisivos. En Italia, un remedio parcial a este problema se abordó poniendo cada cadena de la RAI prácticamente en manos de directivos vinculados o próximos a partidos políticos concretos: la DC mantenía el control de la 1, mientras la 2 se acercaba fuertemente a las preferencias socialistas, y los comunistas se sentían más cómodos con la tercera cadena. El pluralismo interno de la televisión pública se transformaba en un pluralismo externo, entre distintas cadenas, cada una de las cuales era, relativamente, poco plural: no había pluralismo en cada cadena, sino en el conjunto de la oferta.

Si el sistema, pues, ya sufría de problemas graves, la aparición de las televisiones privadas lo mostró como inservible. A principios de los años 80, y bajo fórmulas legales más o menos artificiosas, aparecen televisiones privadas locales en Italia, siguiendo el modelo de las

"radios libres", unas cuantas de las cuales empiezan a emitir en cadena. A menudo tienen el apoyo de cadenas formalmente situadas fuera de la jurisdicción italiana: Montecarlo o San Marino se convertirían en dos superpotencias audiovisuales de primera fila. Cuando estas televisiones locales empiecen a integrarse para dar lugar a grandes cadenas de ámbito nacional, aparecerá en escena la televisión privada.

La aparición de las televisiones privadas en Europa ha tenido un impacto extraordinario sobre nuestro problema. El centro del debate se ha desplazado ahora del pluralismo de los contenidos en el pluralismo de los operadores, del pluralismo interno al pluralismo externo: temas como competencia, regulación del mercado, acceso, etc., son los que han pasado al primer plano en los últimos años, tanto a escala de cada país como a escala de la UE. Los mecanismos de control parlamentario se han mostrado ineficaces para asumir esta dimensión, por una razón obvia: los Parlamentos nacionales son los "propietarios" de las cadenas públicas de televisión, que compiten con los nuevos actores privados. La consecuencia es que los Parlamentos no están percibidos como actores legitimados para actuar en el mercado: serían a la vez juez y parte. Por esta vía se ha llegado a decantar, como modelo idóneo para el asegurar el pluralismo (y, más en general, el conjunto de valores establecidos como objetivos por el ordenamiento jurídico) el esquema de las autoridades reguladoras independientes, en el cual se inserta, por ejemplo, el Consejo del Audiovisual de Cataluña.

### Los instrumentos del pluralismo

Definido como aquello que asegura la presencia, en los contenidos de los medios de comunicación, de los principales elementos definidores de la pluralidad social, el principio del pluralismo se concreta en la existencia de un conjunto de instrumentos (recogidos en forma diversificada en los distintos países). Los instrumentos fundamentales son:

**1.** Asegurar una cobertura informativa proporcionada a la relevancia social del fenómeno en cuestión. Su ámbito esencial es el del pluralismo político, donde se entiende que cada fuerza política tiene que ser objeto de una atención (medida en tiempo en los informativos) proporcionada a su relevancia electoral e institucional. Señalamos inmediatamente que disgusta a los profesionales, ya que les impone

cuotas de presencia, y requiere que alguien cronometre el tiempo atribuido a las distintas presencias políticas, lo que quiere decir alguna posibilidad de supervisión y de sanción.

**2.** El interés de las ideas y propuestas de cada formación política no tiene que estar relacionada con sus dimensiones cuantitativas. Por tanto, además de la atención proporcionada en los espacios informativos, tiene sentido que haya una presencia igualitaria en espacios de debate, tertulias, etc., donde lo que cuente sea la capacidad argumental y la eficacia discursiva de los distintos portavoces. Bajo esta hipótesis, el Parlamento italiano estableció el 2000 la denominada *pares conditio*, o "condición equivalente": los debates sobre temas de actualidad política y social general tienen que asegurar una presencia inicialmente igual para todas las distintas fuerzas políticas, y que sea la propia lógica del desarrollo de la discusión la que vaya decantando el uso que de cada fuerza se lleve a cabo.

**3.** La atribución a las organizaciones políticas y sociales consideradas relevantes de un tiempo de programación, de contenido libre, para dar a conocer sus puntos de vista, análisis, propuestas de actualidad, etc. El denominado "tiempo de antena" o "derecho de acceso" es mencionado en la legislación española, pero el único país donde se ha desarrollado de forma organizada y regular es en Portugal, donde partidos políticos y organizaciones sociales (sindicatos, iglesia, asociaciones de consumidores, etc.) tienen reservados unos minutos, en el prime time, en el cual explican sus puntos de vista a la sociedad. La duración de los espacios se establece en *a priori*, a través de un acuerdo entre estas organizaciones y los responsables de la TV pública, bajo el arbitraje de la autoridad reguladora del audiovisual.

**4.** El derecho de réplica se ha entendido habitualmente como un derecho de carácter privado, a través del cual una persona individual o jurídica rectifica o matiza informaciones de carácter fáctico. Pero en el ámbito político (donde prácticamente nada es de orden fáctico) tener la última palabra sobre una cuestión tiene su importancia. Francia ha institucionalizado la idea de que una declaración formal del presidente de la República o del primer ministro tiene que ser, necesariamente, seguida por declaraciones de portavoces de las fuerzas políticas discrepantes, que pueden compartir o, al contrario, discrepar de las declaraciones formuladas por la primera autoridad. En este sentido, uno de los indicadores del pluralismo es dar a las fuerzas de la oposición la posibilidad de decir la última palabra,

permitiéndoles responder a toda declaración política general o de intenciones que formule el Gobierno.

### **Medios públicos y privados: ¿alguna diferencia?**

Ya hemos dicho que la aparición de los medios privados, al romper el tradicional monopolio gubernamental en el sector audiovisual, constituía una promesa de garantía del pluralismo: junto a las voces "oficiales", podrían oírse otras, independientes y diferentes de la del Gobierno.

La hipótesis inicial tiene que ser que a mayor pluralismo externo, mayor pluralismo en los contenidos; y, dada la dependencia gubernamental de los medios públicos, el pluralismo sería mayor en los medios privados que en los públicos.

Sin embargo, no podemos excluir la hipótesis inversa. Mientras los medios privados, guiados esencialmente por motivaciones de ampliar la audiencia, tenderían a concentrar la información entorno a lo que constituyen las preferencias mayoritarias, los medios públicos (especialmente cuando se han creado instrumentos institucionales de seguimiento y control, como comisiones parlamentarias, consejos del audiovisual, etc.) tendrían un fuerte incentivo para asegurar en mayor grado una presentación equilibrada (en los términos que antes hemos definido) de las distintas fuerzas políticas y, en general, de las distintas dimensiones de la realidad social.

Desgraciadamente, poca investigación empírica se ha realizado como para permitir discutir directamente cual de las dos hipótesis parece más próxima a la realidad. En términos de representaciones sociales, una amplia serie de estudios realizados en Canadá da resultados poco concluyentes (Monière, Fortier 2000). En un ámbito estrictamente político, hay que mencionar el estudio realizado entre nosotros por Ll. Oliva (Oliva 2000), que es uno de los pocos publicados con datos de seguimiento sobre la cobertura informativa de las campañas electorales, en este caso la de las elecciones generales de 1996. Aunque las conclusiones a que llega la autora son diferentes ("las televisiones privadas [...] pueden cumplir las funciones democráticas de la prensa mejor que las televisiones públicas...": Oliva 2000, 185), sus propios datos permiten mostrar que hay diferencias entre la forma de cubrir estas informaciones por parte de las diferentes televisiones.

En primer lugar, en lo que concierne al tiempo de noticia

dedicado a las distintas formaciones políticas (tabla 1), se observa que TVE distribuía el tiempo de información, grosso modo, siguiendo los resultados de las anteriores elecciones generales (1993), aunque reduciendo el peso de los dos principales partidos, PSOE y PP, y potenciando los grupos minoritarios. Eso es especialmente cierto en lo que concierne a los partidos nacionalistas (CiU, PNB, CC), que totalizaban, conjuntamente, el 30,8% del tiempo de información dedicado en la campaña electoral (mucho por encima de sus resultados electorales, que sumaban menos del 9% de los votos).

Antena 3 y Tele 5 seguían pautas claramente diversas respecto del medio público, aunque también con diferencias entre ellas. Ambas daban más presencia al PP que al PSOE; trataban la tercera fuerza política de ámbito estatal, IU, de forma más o menos similar; y hacían salir bastante menos a los partidos nacionalistas. En este punto, destacaba Antena 3, que les dedicaba sólo el 6% del tiempo de información (y que, siempre según la autora, no concedía ninguna presencia al PNB); Tele 5, en cambio, les concedía, conjuntamente, el 14,3% del tiempo de información, lo que, aun quedando por debajo de la asignación hecha TVE, representaba una cierta potenciación, si se tienen en cuenta los resultados electorales del 1993.

Si del dato del tiempo dedicado pasamos al contenido de las informaciones presentadas, las diferencias son también visibles, e indican dos vectores diferenciadores: en primer lugar, un primer contraste entre el operador público y los privados; y un segundo, entre los mismos operadores privados.

Como puede observarse en la tabla núm. 2, TVE daba en sus informaciones sobre las tres primeras fuerzas políticas un tono general favorable, o eventualmente neutro, pero no se hacían presentaciones desfavorables en ningún caso. En los medios de comunicación privados, las menciones neutras eran mayoritarias pero puede observarse lo siguiente: respecto del PSOE, Antena 3 dio más informaciones desfavorables que favorables (13 contra 9), mientras que en el caso del PP el balance era claramente favorable (32 a 4). En cambio, Tele 5 parece haber calibrado minuciosamente tanto la atención prestada en ambas formaciones (el número de las menciones es exactamente idéntico para ambos partidos), como el tono, ya que se observa que el número de menciones favorables es exactamente igual al de las desfavorables para los dos primeros partidos.

Por tanto, en términos estrictos, en lo que se refiere a asegurar la pluralidad de la cobertura informativa y de su neutralidad, TVE pasaba mejor la prueba que las otras dos cadenas. Obviamente, estos resultados parciales dejan muchas preguntas no contestadas: en primer lugar, qué sucede en otros contextos (pensamos en las televisiones autonómicas públicas existentes en el Estado español) o qué ha sucedido en otras elecciones, autonómicas o generales. Pero, sobre todo, no sirve para decidir cual tiene más fuerza entre los dos factores condicionantes que mencionábamos:

- La presión institucional sobre los medios de comunicación públicos para dar voz a un mayor número de actores sociales (como, en este caso, a los partidos políticos).
- El condicionamiento, por la audiencia, de los medios de comunicación privados, que los llevaría a concentrar la atención en los partidos mayoritarios, en perjuicio de los pequeños; a lo cual se sumaría que, sin presiones institucionales hacia la neutralidad, los distintos medios de comunicación privados pueden tener preferencias políticas propias que los lleven a potenciar ciertos aspectos por encima de otros.

**Tabla 1.** Distribución del tiempo dedicado a las distintas fuerzas políticas por las cadenas abiertas de ámbito general (en % sobre el total de tiempo dedicado a informar sobre la campaña electoral)

	<b>TVE</b>	<b>Antena 3</b>	<b>Tele5</b>
<b>PSOE</b>	28,2%	37,0%	32,8%
<b>PP</b>	25,9	37,3	35,2
<b>IU</b>	15,2	19,8	17,8
<b>CiU</b>	11,2	2,7	7,7
<b>PNB</b>	10,2	----	4,0
<b>Nacionalistas Vascos, en general</b>	---	2,0	2,3
<b>CC</b>	9,4	0,7	-----
<b>ERC</b>	----	0,4	0,3
<b>HB</b>	----	0,2	-----

(Fuente: Reelaboración de los datos presentados por Oliva 2000, pág. 179)

**Tabla 2.** La imparcialidad de las grandes televisiones abiertas, campaña electoral de 1996: número y orientación de las menciones a cada partido político en los programas informativos. (Las codificaciones en favorables/desfavorables/neutrales son de la autora.)

	<b>TVE</b>	<b>Antena 3</b>	<b>Tele 5</b>
<b>a) PSOE</b>			
Favorables	13	09	11
Desfavorables	---	13	11
Neutrales	05	24	16
<b>b) PP</b>			
Favorables	10	32	11
Desfavorables	---	04	11
Neutrales	7	16	20
<b>c) IU</b>			
Favorables	04	06	04
Desfavorables	---	01	01
Neutrales	07	18	16

(Fuente: Oliva 2000, pág. 183-184)

#### Referencias bibliográficas

- MONIÈRE, D.: J. Fortier, 2000. *Radioscopie de l'information télévisée au Canada*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- OLIVA, LI. 2000: "El minutatge als Telediarios: una solució imperfecta?", en *Treballs de Comunicació*, núm. 13-14: pág. 167-187.