

# Medios de comunicación y democracia: realidad, cultura cívica y respuestas legales y políticas

Issa LUNA PLA\*

## Resumen

Issa Luna reflexiona sobre el cambio acelerado y radical en la concepción de los medios de comunicación al servicio de las sociedades democráticas. Comienza por describir las características actuales y reales de los medios a nivel global desde la perspectiva del modelo de mercados, enfatizando en la ausencia del factor económico en el clásico trinomio Estado-medios-sociedad. A partir de esta debilidad, analiza las implicaciones en los sistemas democráticos que buscan el equilibrio entre el interés público y las ganancias económicas de las industrias. Finalmente, habla del fortalecimiento de la cultura cívica a través de los medios mediante la promoción de los valores democráticos y fundamenta las bases de algunas medidas políticas y legales adoptadas para el control de las fuerzas del poder en los medios.

## Abstract

*Issa Luna Pla reflects on the rapid and radical change underway in the conceptualization of the mass media and its relation to democratic society. The author begins by describing the characteristics of today's global media from the perspective of a market model, and points out the absence of an economic dimension in the classic State-media-society framework. Starting from that weakness, Luna Pla analyzes its implications for democratic societies seeking to balance public interest and industry's desire for economic profit. Finally, she discusses the strengthening of civic culture by the mass media through the promotion of democratic values, and lays the foundation for the adoption of political and legal measures in order to control the media's power.*

\* Universidad Iberoamericana, ciudad de México.

## 1. Introducción

Existen varias razones para pensar que las nuevas formas de producción, la tecnología y la liberalización de los mercados ha cambiado de manera acelerada y radical la concepción de los medios de comunicación en las sociedades democráticas. Es un cambio en el que los medios forman parte fundamental y adjetiva principalmente en las relaciones Estado-sociedad. Como consecuencia del desarrollo y crecimiento de los grandes conglomerados de la comunicación, los medios actuales difícilmente se conciben en el esquema tradicional de espacio público, sino que se definen como espacios privados susceptibles a influir en la política, la gestión Estatal y la vida privada de los individuos.

Las siguientes reflexiones tiene como propósito describir las características actuales y reales de los medios a nivel global, para después, bajo este contexto, analizar las implicaciones en los sistemas democráticos y el fortalecimiento de la cultura cívica. La primera parte se dedica a esbozar las principales características de los medios actuales y las estructuras de poder a que responden. En la segunda parte se concentran algunas de las funciones de los medios en los sistemas democráticos desde la perspectiva de las teorías de la democracia moderna y del modelo de espacio público. La tercera parte enfatiza en la función política que juegan los medios de comunicación y su actual dilema frente a la cultura cívica. Por último, se analizan algunas respuestas políticas y legales adoptadas para el control de las fuerzas de poder en los medios. El marco que en este escrito se presenta sirve para poner de relieve las consecuencias y dilemas que surgen a finales del siglo XX entre la relación de trinomio Estado-medios-sociedad desde la óptica político-económica en una sociedad democrática.

## 2. Los medios y su estructura real

Durante los últimos 10 años, las políticas internacionales en materia de telecomunicación se han caracterizado por la liberalización de los mercados y la desregulación, de manera tal que no existan obstáculos para su expansión y crecimiento económico. Con estas medidas se fundamentó, a menudo, el acceso de los ciudadanos a los medios de comunicación, aunque ciertamente no fue ésta la causa principal de la apertura económica de los medios. De acuerdo con Croteau y Hoynes,<sup>1</sup> el desarrollo de la industria de los medios en Estados Unidos puede caracterizarse por los siguientes aspectos:

- a raíz del cambio tecnológico, el número de puntos de venta y de productos generados por los medios —tales como programas de televisión y radio, periódicos y revistas, Internet, libros, música, películas, juegos electrónicos, *software*, etc.— está creciendo a una velocidad desorbitada;
- la gente está gastando cada vez más tiempo y dinero en el consumo de productos de los medios;
- los corporativos de los medios están creciendo, a menudo debido a la fusión con sus propios competidores;
- la mayoría de las compañías son conglomerados o negocios involucrados en otro tipo de industrias no mediáticas;
- a raíz de las innovaciones tecnológicas, los corporativos de los medios diversifican el tipo de productos que generan, dando como resultado una industria de multimedia más integrada;<sup>2</sup>

1 Ver Croteau, David, y Honyes, William, *The Media Business. Corporate media and the public interest*, Estados Unidos, Pine Forge Press, 2001, p. 4.

2 El típico ejemplo de esto es la película *Titanic*, que además de distribuirse en video y DVD, emitió productos diversificados como la música original de la

- cada vez en mayor medida, las nuevas empresas de medios se unen a otra empresa u otro conglomerado;<sup>3</sup>
- el número de corporativos que controlan los productos mediáticos masivos ha disminuido.<sup>4</sup>

Esta estructura de los medios se encuentra basada en lo que se ha llamado el *modelo de mercados*, donde el fin último son las ganancias económicas y la ley de la oferta y la demanda mueve las tendencias en cuanto a contenido, variedad de programación y producción, así como importación y exportación de productos mediáticos.

Si bien este es el caso de los medios en los Estados Unidos, donde la liberalización total está casi perfectamente institucionalizada (algunos lo atribuyen a la Ley de Telecomunicaciones de 1996), la realidad es que este tipo de política se ha exportado al resto del mundo implementándose, en mayor o menor medida, en países democráticos y no democráticos. De hecho, los conglomerados norteamericanos más importantes como Microsoft, AOL-Time Warner, Viacom y AT&T tienen presencia mundial no solamente por el impacto de sus productos, sino por las empresas asociadas que han logrado adquirir en países de Europa, Asia, África y América Latina.<sup>5</sup>

película, juguetes, objetos de colección, libros, ropa, programas de “detrás de las cámaras”, críticas y reseñas favorables en la prensa, entrevistas y especiales para TV y radio, sitios web, publicidad por doquier, entre otros. Esto es un ejemplo de la explotación comercial que de un sólo producto originario puede potencializar y controlar el mismo conglomerado diversificado.

3 Generalmente este es el caso de las empresas productoras independientes que surgen dentro de un núcleo amateur de artistas o estudiantes y que más tarde se fusiona a cierta cadena televisiva para obtener mayor presencia en el mercado y aminorar costos.

4 Esto es, ante la alienación de las empresas, el poder económico se concentra en pocas manos y es necesario crear políticas públicas de antimonopolio o *antitrust*.

5 Ver, <http://www.viacom.com> y el caso de MTV Networks.

## MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA

Este asunto podría pasar por una teoría conspiratoria o una dominación global del imperialismo norteamericano, pero no se descarte la idea de que los conglomerados son un patrón repetitivo en diferentes países, quizás no con las mismas inversiones de capital que los estadounidenses, pero sí industrias diversificadas que igualmente impactan y ejercen una importante influencia en las decisiones políticas, por ejemplo, CIR S.p.A. (Italia), Franz Haniel & Cie. GmbH (Alemania), Hitachi, Ltd. (Japón), Metro Holdings Limited (Singapur), Pulsar Internacional S. A. de C. V. (México), Quiñeco S. A. (Chile), Virgin Group Ltd. (Reino Unido).

Esta realidad meramente comercial de los medios no ha sido diferente de cualquier otra industria, y en esto radica el problema capital. Dentro de muchos círculos de la sociedad los medios de comunicación han sido tradicionalmente catalogados como un tipo de industria particular en cuanto su poderosa influencia y manipulación sobre la audiencia. A reserva de este tipo de teorías que proliferaron en los años setenta y que hoy han perdido hasta cierto grado su vigencia, los medios innegablemente son utilizados para fines educativos, culturales, informativos y persuasivos y ese simple hecho diferencia el tratamiento de sus productos —de esto nos ocuparemos con detenimiento en los apartados posteriores—.

Esta expansión económica de los medios de comunicación ha presentado ya ciertas consecuencias, entre las que figuran la especialización de mercados y de contenidos dirigidos a audiencias clasificadas; fragmentación de la sociedad a partir de gustos, preferencias, estilos de vida y costumbres; una homogeneización —o globalización— de las culturas, cada vez reconociendo menos lo local y enfocando lo global como tema central del interés público.<sup>6</sup>

6 O en la palabras de Ulrich Beck's, "Globalization is a process, which undermines the nation state and puts it into perspective, because a manifold, not

En tanto al ejercicio periodístico, sucede que si antes el profesional producía bajo la influencia del poder Estatal, ahora se adecua a las políticas comerciales e institucionales que la empresa en la que labora le exige, ya sea en favor de un grupo comercial o de un círculo político. Lo cierto es que el periodista, hoy por hoy, no tiene garantizada la libertad de expresión que inspiró a los constituyentes liberales ni a los defensores de los derechos humanos, sino una libertad acotada al abanico de la oferta y la demanda.

De hecho, los medios de comunicación, tanto escritos como electrónicos, a decir de Miguel Carbonell,

han tratado de influir en el quehacer estatal, no siempre en beneficio del bien común y de la libertad de expresión como a veces se ha querido entender, sino en su propio interés y conforme a procedimientos bien lejanos de la libertad de información de los usuarios: “muchos medios de comunicación —sostiene Gregorio Peces-Barba— sirven a los intereses de sus propietarios, promueven las campañas que política, económica y culturalmente interesan a quienes pagan”.<sup>7</sup>

En todo esto, pareciera que el Estado juega el papel de un empresario más dentro del campo de la competencia económica, en donde lo que interesa no necesariamente es el poder político, sino las ganancias económicas que represente la participación y el control de los flujos de información. Hoy parece que la discusión de los medios de comunicación —y sobra decir que también en otras industrias como la bélica— radica en establecer un

locally bound multiplicity of social sets, communication networks, market relations, and ways of life cross-networks the territorial boundaries of the national state”. Ver Winkel, Olaf, *International Journal of Communications Law and Policy*, Issue 6, invierno 2000/2001, p. 11.

<sup>7</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 45.

equilibrio entre los actores económicos y los derechos humanos, ya no solamente entre el poder político y estos últimos. Y es que el campo de acción en que se mueven los intereses económicos y comerciales es mucho más amplio que el legislativo, sus propias reglas trascienden los sistemas legales nacionales y se anticipan al establecimiento de los internacionales. El mundo de los negocios es el mundo que determina actualmente las formas de producción de los medios, por tanto, este ámbito mutable es el que debe considerarse en las normas jurídicas<sup>8</sup> y políticas públicas.

El clásico trinomio del Estado-medios-sociedad no parece incluir en sí el factor económico, al menos no en su justa dimensión en tanto la inexorable influencia que ejerce sobre estos tres actores, que más bien, parecen estar contenidos dentro del círculo exterior que forman la economía y los negocios.

### 3. Medios y democracia

Se puede entender por medios de comunicación cualquier objeto que hace las veces de vía para conducir información de un sujeto a otro. La democracia, de acuerdo con la definición ya clásica de O'Donnell y Schmitter, "se entiende como un proceso histórico con fases de transición, consolidación y persistencia analíticamente distintas, aún si empíricamente son superpuestas".<sup>9</sup> Por tanto, la re-

<sup>8</sup> J. R. Cossío lo explica de alguna manera constatando el cambio jurídico de las sociedades al decir que "como consecuencia de los cambios en las formas de producción y en los contenidos del derecho derivados de los cambios sociales y políticos... se dio una profunda transformación en las funciones, la legitimidad, los alcances y los significados de las normas jurídicas en particular y del derecho en general". Ver *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 309.

<sup>9</sup> Citado por Terry Lynn Karl, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas y Javier Hur-

lación entre medios y la democracia, como ya varios autores han afirmado, consiste en que la información es la base de todo proceso democrático, o dicho en términos de Diego Valadés, “todo proceso democrático es un proceso comunicativo”, de ahí que existan intereses diversos en la posesión y ejecución de los medios, entre ellos el Estado, los mismos empresarios de los medios y, en ocasiones, la sociedad organizada. Y es que la democracia es el resultado de procesos deliberativos y toda deliberación “supone la modificación endógena de las preferencias a través de la comunicación”.<sup>10</sup>

En los regímenes autoritarios el tratamiento que se da a la información y a los propios medios es sistemáticamente de control, secrecía y un elaborado sistema de supervisión que marca las tendencias —o líneas— del contenido y programación de los medios. En dichos regímenes, el poder económico se encuentra concentrado en una minoría vinculada con las fuerzas políticas estatales, y como consecuencia, los medios “al hacer mancuerna con el poder público y el poder económico, han monopolizado el espacio público de intercomunicación e intercambio”.<sup>11</sup> Sin embargo, en las democracias actuales, la tendencia es que el poder económico está representado en los medios y los ha convertido en un espacio privado, permitiendo el intercambio con la sociedad y el Estado a condición de la rentabilidad que esto signifique. En las sociedades democráticas se espera que los medios funcionen bajo un

tado (comps.), México, Flacso Sede México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad de Guadalajara, 1991, p. 419.

<sup>10</sup> Ver Przeworsk, Adam, *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, trad. Mireia Bofill Abelló, Cambridge University Press, p. 27.

<sup>11</sup> Ver Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México* 3a. ed., México, Porrúa-Universidad Autónoma de México, 2000, p. 43.

## MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA

esquema mucho más complejo que —adelantándonos un poco al dilema capital de los medios y la democracia— usualmente no empata con el mencionado modelo de mercado.

A principios del siglo XX, Robert Dahl consideró dos instituciones básicas de un sistema democrático:

*Libertad de expresión.* Los ciudadanos tienen el derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente.

*Variedad de fuentes de información.* Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información, que no sólo existen sino que están protegidas por la ley.<sup>12</sup>

Estas instituciones fueron la base de los medios de comunicación en las democracias modernas, pero hoy el campo de ejercicio de las instituciones democráticas se amplía.

En concreto, los medios de comunicación en una sociedad democrática se asume que cumplen con las siguientes funciones: *a)* producir información, cultura, educación y entretenimiento que contribuya a la formación de una cultura cívica; *b)* supervisar y vigilar la gestión y organización del poder público; *c)* servir al interés público de los ciudadanos; *d)* difundir dicha información y convertirla atractiva para la audiencia. En este aspecto, una vez que se hayan establecido las normas jurídicas que den figura a un sistema democrático, el papel del Estado, en palabras de J. R. Cossío, “se reduce a velar por el cumplimiento de las modalidades de los derechos, sea

<sup>12</sup> Al respecto, Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós, 1992, primera edición en español, 1915, p. 267.

para impedir los abusos, o sea para anular los actos contrarios a las normas".<sup>13</sup>

Los medios en la democracia se basan en el modelo de "espacio público" de Habermas, derivado de las teorías modernas de la democracia, en donde se pondera el *interés público*, y este último ha tenido diferentes acepciones.<sup>14</sup> Siguiendo la definición de Croteau y Hoynes, cuando hablamos de interés público se identifica al sistema de medios como una de las arenas clave en la que los ciudadanos se constituyen, se informan y tienen la posibilidad de deliberación.<sup>15</sup> Desde este enfoque, la evaluación y análisis que de los medios se pueda hacer a la luz de la democracia, definitivamente debe pasar por la prensa, radio, televisión, cine, internet, libros, etcétera, es decir, por todos los productos mediáticos. En la realidad, el interés público tiene mucho menos atención en los medios que las ganancias económicas generadas por el sensacionalismo, las historias triviales y el amarillismo. A principios del siglo XXI, el equilibrio entre el interés público y las ganancias económicas de las industrias es lo que dibuja el dilema de los medios en una democracia;<sup>16</sup> pero estos dos aspectos no lo son todo, ya que la cultura cívica de las sociedades conserva sus propias paradojas y contradicciones que fortalecen la industria comercial mediática.

13 Cossío, J. R., *op. cit.*, p. 128.

14 Comúnmente se ha entendido como interés público todo aquella información que enriquece las decisiones de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho político; esta concepción en los medios de comunicación se atribuía únicamente como cualidad democrática de la profesión periodística. Sin embargo, actualmente, especialmente en círculos sociológicos, surge la pregunta ¿los programas educativos, culturales y de entretenimiento, no son parte de la vida de los ciudadanos y lo afectan en el momento de tomar decisiones?

15 Ver Croteau, David y Hoynes, William, *op. cit.*, p. 36.

16 *Ibidem*, p. 8.

Así pues, en esta relación entre los medios de comunicación y las sociedades democráticas surge un elemento que considero determinante en los órdenes jurídicos democráticos: el reconocimiento de las verdaderas fuerzas de intereses. Este dilema se dilata entre la política, la economía y el derecho, en pocas palabras, "si las instituciones democráticas son universalistas —ciegas a la identidad de los participantes—, quienes dispongan de mayores recursos tendrán más posibilidades de imponerse en los conflictos dirimidos por la vía democrática".<sup>17</sup> La interacción democrática funciona por medio de la promoción de intereses y éstos se dirimen generalmente en los medios de comunicación como vimos con anterioridad. De hecho, las fuerzas capacitadas actúan de manera colectiva y funcionan activamente cuando se trata de la instrumentación y codificación de sus intereses, y si tomamos en cuenta que el poder económico puede convertirse en poder político, las consecuencias de no vislumbrar las verdaderas fuerzas de control sobre la información, que alimenta o segrega a la democracia, impactan a la sociedad y al sistema de tajo. Pero este tema se abarcará más adelante, por lo que lo menciono ahora sólo para dar más elementos que nos aproximen a la relación entre los medios de comunicación actuales y la cultura cívica de las sociedades democráticas.

#### 4. El dilema de la cultura cívica y los medios

Una vez aclarado el panorama de los modelos de comunicación que prevalecen en las sociedades democráticas y la disquisición del *estado de las cosas* o *praxis* de los medios, veamos de qué manera se inserta este con-

17 Ptzeworski, Adam, *op. cit.*, p. 16.

texto en la cultura cívica que le es indispensable a la democracia.<sup>18</sup>

Así bien, Gabriel Almond y Sidney Verba dieron origen a la idea de cultura cívica intentando analizar la relación entre actitudes políticas de un pueblo y la naturaleza de su sistema político. En cuanto a que las actitudes políticas de los individuos son influenciadas por los medios de comunicación, éstos deben promover cierto tipo de posturas que den razón de un sistema político democrático o no democrático. La cultura cívica se basa forzosamente en “una estructura social muy diferenciada y articulada, como clases sociales, sectores étnicos y ocupacionales, y grupos religiosos o regionales relativamente autónomos”,<sup>19</sup> y particularmente, se caracteriza porque tiene la capacidad de organización y coacción. Así pues, la cultura cívica en una sociedad democrática necesita de

un sentimiento popular democrático producido por la asimilación consciente de los principios democráticos básicos —tolerancia, pluralismo, respeto a los derechos humanos, publicidad de los actos del poder público, responsabilidad de los funcionarios, inexistencia de inmunidades del poder, etc.—.<sup>20</sup>

Estos valores democráticos son los que se espera que los medios fomenten y las sociedades con éstas características se intenta satisfacer cuando se trata de interés público. La pregunta aquí es ¿quién genera qué, los medios a la cultura cívica, o ésta da forma a los medios?

18 Nos podemos ahorrar el argumento y demostración de la influencia de los medios de comunicación en las sociedades actuales, que hasta cierto punto ya fue asumido a lo largo de este escrito, y que a estas alturas de la historia, como mencionamos, ya no tiene vigencia. La discusión actual no se centra en qué efectos tienen los medios, sino en el cómo afectan a las sociedades democráticas.

19 Terry Lynn, Karl, *op. cit.*, p. 412.

20 Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 116.

## MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA

Sin separarnos de la cuestión, es obligatorio volver la vista a lo que realmente los medios de comunicación ofrecen y ponderan en un esquema de conglomerados que concentran la información. Recordando que una de las características o estrategia de negocios de las empresas mediáticas es el sensacionalismo o dramatismo en las historias, se crea, pues, un sistema de valores falsos que son sostenidos por estudios de mercado y lanzados como “lo que interesa al público”, que no es lo mismo que “el interés público”. El hecho es que si los medios de comunicación no fomentan los valores democráticos y enriquecen la cultura cívica, resulta que el negocio que los medios representan no es compatible con los propósitos democráticos —o útil siquiera al Estado de derecho—. Es más: el sensacionalismo ha probado ser mitigante de los valores democráticos.<sup>21</sup>

En este asunto, existe una observación que Przeworski hace con respecto al poder político-económico de un sistema político y que funciona en el mismo sentido para identificar la actividad de los medios dentro del sistema democrático, esto es: “el poder económico se traduce en poder político, que a su vez puede utilizarse para reforzar el poder económico, y así sucesivamente”.<sup>22</sup> Ésta parece ser la lógica que aplican los medios de comunicación y que, lejos de asumir una actitud de responsabilidad social —fundamental en la cultura cívica—, alimentan el sistema económico e ideológico radicalmente liberal. La cultura cívica, bajo las reglas del mercado, no se verá beneficiada a menos que los intereses se equilibren por medio de normas jurídicas y políticas públicas de antimonopolio y di-

21 “When news is equated with scandale, citizens become tired of the sordid details and tune out political news altogether when it appears to be an endless series of stories about corruption and depravity”, Croteau, David y Hoynes, William, *op. cit.*, p. 203.

22 Przeworski, Adam, *op. cit.*, p. 42.

versidad de contenidos en los medios de comunicación; porque tanto el poder político, como el poder económico de los medios requiere, en la misma medida, de controles y límites, esto es: "el paso decisivo hacia la democracia es la transferencia del poder de un grupo de personas a un conjunto de normas".<sup>23</sup>

## 5. Normas jurídicas y políticas públicas

Hasta este punto es posible admitir que los medios, en términos reales, ya no son concebidos únicamente como un espacio reservado donde se materializa la libertad de expresión, lo cual le daba cierta protección ante las constantes amenazas de las fuerzas de poder. No obstante, la aplicación de los medios puede distinguirse así: por una parte los medios son una industria sumamente poderosa en términos económicos y también políticos; por otra parte, los medios son un servicio por el cual se satisface la necesidades de la sociedades de la información; por último, los medios materializan la libertad de expresión y de información de los seres humanos. Estos tres grandes rubros hacen a los medios de comunicación un tema sumamente difícil de estudiar y optimizar. Dentro de éstos campos de aplicación, existen dos categorías de la sustancia o materia de los medios, primero, como *producto* capitalizable que se inserta en el mercado del conocimiento, de la educación, de la cultura, del entretenimiento y la información. Segundo, como un *bien o servicio* que puede ser provisto por instituciones públicas y privadas en donde la intervención del gobierno se justifica en la protección y corrección de la producción de éste servicio con el objeto de generar un mercado más justo y equitativo, al mismo

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 22.

## MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA

tiempo que reconoce los derechos fundamentales de expresión e información.<sup>24</sup>

En efecto, la categoría de la materia de los medios y su aplicación en la vida individual y colectiva es lo que puede definir cuándo los medios deben ser controlados o intervenidos por normas jurídicas o políticas públicas, es decir, por qué es necesaria la protección legal y legítima.<sup>25</sup> Al respecto, los medios son materia de normatividad cuando se trata de: *a)* protección y garantía de los derechos fundamentales; *b)* establecimiento de normas que regulen el uso gubernamental, político o electoral. Aquí es importante notar que las normas jurídicas que limitan el uso y explotación de los medios de las empresas o industrias, así como la publicidad que se inserta en ellos, existen, pero no las que regulan directamente la relación entre las industrias y el Estado,<sup>26</sup> y es que esta relación se da, la mayoría de las veces, de manera extraoficial y sin documentación alguna de los acuerdos.

En la mayoría de los países, las normas jurídicas de los medios fueron inspiradas por teorías políticas (modelo norteamericano) o la teoría de la realización del ser humano (modelo europeo). Mientras las leyes inspiradas en la primera teoría se ocupan de encontrar el equilibrio entre los intereses económicos, sociales y políticos, las otras normas equilibran los principios entre la libertad de expresión e información y el derecho a la vida privada de los

<sup>24</sup> Ver Moore, Mark H., *Creating Public Value. Strategic management on government*, Londres, Harvard University Press, 1995, p. 44.

<sup>25</sup> Se enfatiza en esta diferencia puesto que "el término 'legitimación' rigurosamente en el sentido definido por Luhmann: como un concepto libre de valor, que designa un suceso en la esfera social, pero que, en cambio, mantiene alejada su significación normativa — como "justificación"—, Larenz, Karl, *Metodología de la ciencia del derecho*, Ariel Derecho, p. 18.

<sup>26</sup> Este tipo de normas pueden ser las normas que impiden la concentración y los monopolios, normas de protección a la juventud, normas contra el sexo y la violencia.

individuos para contribuir a su realización personal. Los sistemas normativos, en cualquiera de sus modelos, establecen y determinan las instituciones facultadas para planear, desarrollar e implementar políticas públicas que persigan los propósitos legales.

En este punto, es importante remarcar que en el momento en que los órdenes jurídicos de la mayoría de los países fueron adoptados, el contexto era distinto al actual. La tecnología no tenía un nivel de desarrollo tan alto; las industrias mediáticas no tenían el poder económico ni las relaciones políticas que hoy fomentan; la competencia entre los medios era escasa y poco limitada por el Estado; la explotación de los recursos de telecomunicaciones era mínima en comparación con la actual lucha por espacios y territorios. Es reciente que el Estado reconozca que no posee los recursos suficientes para invertir en tecnología de infraestructura, por tal, lo hicieron las industrias privadas y como consecuencia se privatizaron líneas terrestres y satélites. Hoy en día, la mayor parte de los medios eléctricos se transmiten por estas dos últimas vías, cuyos espacios privados son administrados por lo grandes conglomerados. Es entonces donde surge la cuestión ¿las normas jurídicas ha establecido las bases necesarias para implementar controles a los medios en virtud de que su servicio y productos sean en beneficio del interés público, bajo los cánones democráticos?

De acuerdo con David Easton, *políticas* es definido como "the authoritative allocation of values for a society"; sin embargo, algunos argumentan que no es adecuado hablar de los valores sociales en general, más bien, consiste en individuos que interactúan, maniobran, crean estrategias, cooperan y, mucho más que eso, mientras buscan un objetivo —cualquiera que éste sea— en un grupo

## MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA

social.<sup>27</sup> Las políticas públicas son implementadas por servidores públicos y su valor y credibilidad dependen de la representatividad y legitimidad del gobierno electo, así como de la técnica y preparación de la burocracia. En un sistema democrático liberal, para que el gobierno intervenga en un asunto público es necesario que el valor del producto exceda el valor de los recursos invertidos. Además, conciben al ciudadano como consumidor, por tanto, los esfuerzos del sector público deben ser evaluados en función del mercado político de los ciudadanos y de las decisiones colectivas de las instituciones democráticas representativas.<sup>28</sup>

En el caso de los medios de comunicación, las políticas públicas, si su proceso de elaboración no se encuentra abierto al sector social, son propensas a representar los intereses de los grupos políticos y económicos en el poder. Asimismo, en muchos países difícilmente se tienen especialistas que evalúen los planes y proyectos en función del fortalecimiento de la democracia, por lo que resultan políticas ineficientes y tendenciosas. Un problema especialmente preocupante es que, en los medios de comunicación, el valor de los productos excede el costo de los recursos, pero el beneficio no es para el país que las implementa, sino para el país que normalmente las exporta y vende. Aparentemente, las políticas públicas son viables y útiles para los ciudadanos cuando se tratan de antimonopolio y acceso universal, pero definitivamente no es suficiente con estos dos rubros para imponer límites a las fuerzas económicas.

<sup>27</sup> Shepsle, Kenneth A. y Bonchek, Mark S., *Analyzing politics. Rationality, Behavior and Institutions*, Nueva York-Londres, W. W. Norton & Company, 1997, p. 13.

<sup>28</sup> Moore, Mark H., *op. cit.*, p. 31.

Existe un asunto crucial de justicia y equidad cuando se habla de planeación de políticas. En la previsión de un servicio, el gobierno debe intervenir para asegurar las necesidades individuales y sociales —tales como salud, seguridad o acceso a medios de comunicación en este caso—. Este asunto es el que contiene la intención democrática en las decisiones políticas y puede, siempre y cuando los servidores públicos así lo acaten, fomentar los valores democráticos y satisfacer las necesidades de la sociedad civil.

## 6. Conclusiones

Las democracias actuales requieren de una cultura cívica sólida que participe y se interese por los asuntos públicos. Desde la realidad de los medios de comunicación y sus fuerzas de poder, el impacto en las sociedades no ha empatado con las necesidades cívicas de los individuos. El surgimiento de los grandes conglomerados de medios de comunicación ha causado que éstos no sean únicamente los guardianes o supervisores del poder público y político, o los “medios” entre la sociedad y el Estado. Parecen jugar el rol de organismos con una autonomía económica propia volcada en mayor medida a los intereses políticos y económicos del mundo actual, más que a la responsabilidad social que exige de ellos la democracia. Esto es el origen de una nueva relación entre Estado-medios-sociedad que significa, primero, un desencanto de los modelos de servicio público que alimentaron y fortalecieron a la industria mediática durante muchos años, sin asumirse como tal en la realidad; segundo, la consideración de los medios como una fuerza cargada de intereses lista para intervenir políticamente en el momento en que les convenga; tercero, la necesidad de limitar y

## MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA

controlar las relaciones de poder entre el Estado y las fuerzas económicas de los medios. Finalmente, es por medio de la política y las normas jurídicas que estas relaciones permearán las democracias, mientras el Estado se proponga generar un ambiente democrático en busca de la equidad, la justicia y la tolerancia de un sistema democrático. En cuanto la sociedad civil se organice y se forme una masa crítica capaz de manifestar sus necesidades y deseos frente a la información, contenidos y acceso que de los medios obtenga, los propios esquemas económicos actuales pueden volcarse en favor de la democracia y ser, al mismo tiempo y en ciertas ocasiones, rentables y capitalizables como benéficos para la sociedad en general.