Intervención estatal en los sistemas de medios de comunicación: Perspectiva comparativa

POR **DANIEL C. HALLIN**

En todos los países europeos existe una importante participación estatal en los medios de comunicación. Ésta adopta numerosas formas, entre ellas la propiedad, la regulación, las subvenciones y especialmente, y en determinados periodos históricos, la censura. Los mecanismos concretos de intervención estatal varían considerablemente de unos países a otros y tienen sus raíces en la naturaleza del propio Estado y en patrones históricos de desarrollo en la relación entre Estado y sociedad.

En términos generales, los sistemas de medios de comunicación de Europa occidental pueden dividirse en tres modelos o patrones básicos: un modelo liberal, que prevalece en Reino Unido e Irlanda; un modelo europeo nórdico, relacionado con la tradición del corporativismo democrático en esa parte de Europa, y un modelo mediterráneo, relacionado con lo que Giovanni Sartori ha denominado ?pluralismo polarizado? o, en términos más generales, con la relativamente conflictiva transición a la modernidad que ha sido característica del sur de Europa. Sin embargo, los sistemas de medios de los distintos países se ajustan sólo en sentido aproximado a estos modelos y a lo largo de los años se ha producido una considerable convergencia entre ellos.

Niveles de intervención estatal

Donde más limitada es la intervención estatal es en el modelo liberal, en el que los medios comerciales tuvieron un desarrollo temprano y sólido. La tradición jurídica e ideológica dominante en los países liberales se centra en torno a una visión negativa de la función del

Fundación Telefónica
Telefónica

Estado, una visión que equipara la libertad de prensa con la ausencia de intervención estatal. Ni Reino Unido ni Irlanda son un ejemplo puro de un sistema liberal como el que encontramos en Estados Unidos. Ambos, por ejemplo, tienen unos sólidos sistemas de radiotelevisión de servicio público y unas políticas de regulación de las industrias de medios de comunicación más asentadas incluso que en Estados Unidos; pero muchos otros tipos de intervención estatal, incluidas las subvenciones a la prensa, son mucho más limitadas que en la Europa continental.

Los países corporativistas democráticos del norte de Europa poseen una trayectoria consolidada de políticas de bienestar social, así como unos sistemas de medios de comunicación que, a diferencia de los de los países liberales, mantienen fuertes lazos históricos con los partidos políticos y con otros grupos sociales organizados que han estado estrechamente vinculados con el Estado. El fuerte arraigo de la libertad de prensa se combina con una consideración de los medios como instituciones sociales, así como con la consideración de que ?según se publicó en un periódico sueco en defensa de las subvenciones a la prensa en los años setenta?, «en el servicio a la democracia y a sus ciudadanos, el Estado tiene la responsabilidad de crear y mantener un sistema de información y de prensa que dé cabida a voces numerosas y diversas». De modo que, en contraste con los países liberales, la función del Estado en el mantenimiento de la libertad de prensa se define en términos tanto positivos como negativos. Este enfoque se refleja en unos sólidos sistemas de radiotelevisión y en las políticas de subvenciones a la prensa, que proliferaron en las décadas de 1970 y 1980 para tratar de impedir que las fuerzas del mercado destruyeran el pluralismo que caracterizaba a los sistemas de prensa de la región a mediados del siglo XX. También disponen de unos regímenes reguladores relativamente sólidos en lo que respecta a cuestiones como la regulación del contenido de la publicidad.

Los países mediterráneos tienen una trayectoria especialmente sólida de intervención estatal. Como dijo en una ocasión el estudioso italiano Giovanni Bechelloni: «Todas las empresas culturales eran económicamente frágiles y necesitaban, salvo algunas excepciones, la ayuda de mecenas privados o del Estado para sobrevivir (…) nunca hubo muchas empresas culturales o periodísticas económicamente autosuficientes, y los intelectuales o periodistas (…) siempre vivieron en una situación de incertidumbre financiera y gozaron por tanto de escasa autonomía. El Estado, que tenía el control de la situación, disponía siempre de amplias oportunidades de maniobra e interferencia». Hoy día, por supuesto, muchas empresas de medios de comunicación de Europa meridional son ciertamente autosuficientes económicamente, pero algunos elementos esenciales del legado de intervención estatal siguen estando presentes de forma significativa. Numerosos aspectos relativos a la función del Estado son similares en la Europa continental nórdica y en la meridional, en particular si nos referimos a Francia e Italia, donde se desarrollaron unas instituciones estatales similares de bienestar social en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Ambos países disponen de abundantes subvenciones a la prensa y de un fuerte apoyo estatal a la radiotelevisión pública.

El papel del Estado

El papel del Estado es más amplio y más intervencionista en los países meridionales, aunque

Fundación Telefónica
Telefónica

con una historia mucho más relevante, por ejemplo, en relación a la propiedad de medios de comunicación por parte del Estado o de empresas paraestatales.

Al mismo tiempo, hay aspectos importantes en los que la función del Estado es, de hecho, más débil en los países mediterráneos que en el sistema liberal o corporativista democrático. El estudioso portugués Nelson Traquina se refiere a este fenómeno como la ?desregulación salvaje?. La regulación estatal de las industrias de radiotelevisión es, en general, más débil en Europa meridional, con la excepción de Francia. El ejemplo más llamativo es el caso italiano, donde se creó el imperio de la televisión privada de Berlusconi durante un largo período en el que no existían normas reguladoras. Los sistemas de radiotelevisión pública en Europa meridional también tienden a una mayor comercialización que sus equivalentes del norte de Europa, dependientes en mucha mayor medida de los ingresos por la publicidad.

Otra importante diferencia entre la Europa septentrional y la meridional es que la intervención del Estado suele ser más politizada y partidista en el sur que en el norte de Europa. Esto nos lleva a un tema general importante, que centrará la atención del resto de este artículo. La intervención estatal en los sistemas de medios de comunicación está sustentada, como señalaba el periódico sueco en los años setenta, en la convicción de que los medios son una importante institución que afecta al interés público. Pero los agentes en el seno del Estado, los partidos políticos y otras instituciones ven también a los medios como fuentes de poder y pueden utilizar la intervención estatal para controlar o influir en los medios. La intervención estatal, entonces, ¿tiende a desembocar en la instrumentalización de los medios o en una disminución de su autonomía? De hecho, no existe una respuesta sencilla o general a esta pregunta; depende de la naturaleza del propio Estado y de la cultura política, y ambos aspectos varían de unos sistemas a otros.

Politización de los medios

La intervención estatal es más tendente a adoptar formas partidistas y a restringir la autonomía de los medios en los sistemas ?pluralistas polarizados? de la Europa meridional que en los sistemas corporativistas democráticos o liberales. Los sistemas de radiotelevisión públicos de la Europa meridional, por ejemplo, suelen carecer de independencia política y cambiar bruscamente de orientación política con los cambios de gobierno, bajo la consideración general de que otras formas de ayuda o regulación estatales favorecen a los medios alineados con los partidos en el poder en un momento determinado. La politización de la radiotelevisión pública y de la política respecto a los medios está relacionada con el hecho histórico de la polarización política, así como con el desarrollo relativamente más débil de la autoridad racional-jurídica y la prevalencia del clientelismo en Europa meridional. En términos generales, a las instituciones (de muy diversos tipos) de esta zona les ha resultado bastante difícil mantener su autonomía respecto a la política partidista; los medios comerciales también suelen tener vinculaciones y alianzas de carácter partidista en la región. La juventud de algunos sistemas democráticos como el español, el portugués o el griego, probablemente sean también un factor relevante; no es ilógico suponer que, después de un periodo más largo de alternancia de partidos en el poder, las normas de separación de los medios con respecto a la política partidaria vayan a desarrollarse en mayor medida.

Fundación Telefónica
Telefónica

No obstante, la intervención estatal no desemboca inevitablemente en una menor autonomía de los medios. Todos los sistemas públicos de radiotelevisión están sometidos a cierto grado de presión política, pero la mayoría de los sistemas europeos tienen un alto grado de independencia de acuerdo con los criterios internacionales. Al igual que los bancos centrales o las instituciones judiciales, se han separado en buena medida del control de los partidos; la financiación independiente mediante cuotas de licencia ha contribuido de forma importante al mantenimiento de dicha independencia, del mismo modo que cierta combinación de la profesionalización periodística y/o las políticas de consenso, que otorgan voz a una amplia variedad de actores políticos en el ámbito de las políticas en torno a los medios.

El carácter ?neutral? del Estado

Las subvenciones a la prensa también han resultado compatibles con la independencia de los medios, en la medida en que las normas mediante las cuales se distribuyen sean transparentes. Históricamente, de hecho, la expansión de las subvenciones a la prensa en los años setenta coincidió con lo que los historiadores del periodismo en numerosos países han calificado como el ascenso del ?profesionalismo crítico?, que supuso un posicionamiento más enérgico por parte de los profesionales de los medios hacia las autoridades e instituciones políticas establecidas. Este cambio se produjo, en general, en todos los países democráticos de este período y con la misma intensidad tanto en sistemas que disponían de subvenciones a la prensa (en los países escandinavos, por ejemplo) como en los que carecían de ese tipo de subvenciones, tales como el Reino Unido o Estados Unidos. También se produjo indistintamente en la radiotelevisión de servicio público y en la comercial. La investigación comparativa acerca del grado en que el Estado sirve como ?definidor principal? de las noticias (medida, por ejemplo, a partir de la tendencia de los medios informativos a confiar en fuentes basadas en instituciones estatales) no varía excesivamente en función del nivel de intervención estatal. De hecho, el concepto del Estado como ?definidor principal? de las noticias se originó en los estudios angloamericanos y se aplica tantos a Estados Unidos o Reino Unido como a Suecia o Francia. Esto es así, en parte, porque en el sistema liberal el Estado está considerado generalmente como una institución ?neutral? y, como tal, posee una considerable legitimidad como fuente de información. También es el resultado de la influencia del ?Estado de seguridad nacional? de los Estados Unidos y del Reino Unido, que modifica la cultura política ?antiestatal? de esos países. En otras palabras, las relaciones estructurales entre el Estado y los medios de comunicación (como las subvenciones o la regulación) no son los únicos factores que configuran la forma en la que el Estado y los medios interactúan en la conformación de los contenidos de los medios.

Traducción: Antonio Fernández Lera

Fundación Telefónica
Telefónica