

POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y COMUNICACIÓN: UN RAPTO CONSENTIDO

JOSEP M. VALLÈS

Universidad Autónoma de Barcelona

I. INTRODUCCIÓN. POLÍTICA, COMUNICACIÓN Y DESAFECCIÓN DEMOCRÁTICA: 1. *¿Qué pretende ser la política democrática?* 2. *¿De qué modo se caracteriza la lógica comunicativa dominante?*—II. LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA HA SIDO «RAPTADA» POR UNA LÓGICA COMUNICATIVA QUE INFLUYE DE MANERA DETERMINANTE SOBRE EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES, LAS INSTITUCIONES QUE LAS CANALIZAN Y LAS POLÍTICAS QUE PRODUCEN: 1. *Sobre el proceso.* 2. *Sobre la estructura institucional.* 3. *Sobre las políticas.*—III. LA LÓGICA COMUNICATIVA ACTUAL TIENE EFECTOS NEGATIVOS SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, PORQUE DESFIGURA EL CONCEPTO MISMO DE POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y EROSIONA SU LEGITIMIDAD: 1. *La desfiguración de la política democrática.* 2. *La deslegitimación de la democracia.* 3. *La inhibición de la participación ciudadana.*—IV. DOS PREGUNTAS Y UNA CODA FINAL: 1. *¿Son los comunicadores (medios, titulares y profesionales de los medios) los impulsores de esta transformación de la política democrática?* 2. *¿Puede Internet devolver la política a la ciudadanía?* 3. *Del mercado de la audiencia al ágora de la ciudadanía.*—V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Se achaca a los actuales modos de comunicación y a sus operadores una responsabilidad directa en el descenso de la calidad democrática y en el fenómeno de la desafección política. Por su parte, medios y profesionales de la comunicación defienden su papel como mero reflejo de las graves carencias de las instituciones, de su funcionamiento y de la aptitud de sus titulares. El artículo incorpora aproximaciones recientes al tema y subraya, no sólo la influencia exógena de los medios, sino también la transformación de la propia política democrática por obra de los modos de comunicación prevalentes. Dicha transformación afecta al proceso político, a su arquitectura institucional y a los resultados que produce, debilitando la legitimidad

del sistema y de sus decisiones. Se pregunta también si la irrupción de Internet refuerza o corrige la situación analizada. Finalmente, concluye con propuestas para devolver a la ciudadanía el papel activo que le corresponde desde una determinada perspectiva democrática.

Palabras clave: calidad democrática; comunicación política; desafección política; internet.

ABSTRACT

Media and their professionals are often blamed for the declining of democratic quality and for political malaise. Yet media and communication practitioners affirm their function as transmitters of serious failures in institutional working and in political elite practices. This article takes into account recent academic work on this issue and focuses not only on the media external influence, but on the inner changes that democratic politics itself has gone through in parallel to changes in communication ways and techniques. These changes impact on the political process, its institutional framework and the policies it produces, weakening the legitimacy of the system and of its outcomes. The article also tries to answer whether internet political use can make a switch to a new and better situation. Finally, some proposals are put forward in order to give back to citizens a more active role in democratic politics.

Key words: democratic quality; political communication; political disaffection; internet.

I. INTRODUCCIÓN. POLÍTICA, COMUNICACIÓN Y DESAFECCIÓN DEMOCRÁTICA (1)

Política y comunicación son prácticas sociales indisociables, cuya relación ha sido objeto central de análisis por la teoría política y social. El resultado de la acción comunicativa aporta sentido a la acción política y la legitima. En la teoría de la democracia se sostiene que —para fijar una agenda de interés general y para decidir informadamente sobre las cuestiones incorporadas a dicha agenda— es necesario un sistema de comunicación abierto e inclusivo. La emergencia de este espacio público es el que permitió la legitimación de los regímenes liberales y, más adelante, de su evolución hacia sistemas democráticos (2).

(1) El autor agradece los comentarios de los evaluadores que le han permitido incorporar algunas modificaciones al texto y tener en cuenta nuevas referencias bibliográficas.

(2) HABERMAS (1975, 1981, 1994, 1998). Desde una perspectiva institucional, es doctrina común señalar como requisito que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de «instruir-

Los medios de comunicación de masas consiguieron que la relación entre política y comunicación incrementara su densidad y trascendencia. Así ha ocurrido en todos los sistemas catalogados como democráticos, aunque presenten trazos propios por razones históricas, institucionales o culturales: la continuidad, la modalidad institucional (sistemas presidenciales y parlamentarios), la fortaleza de sus protagonistas principales (partidos, agentes sociales, etc.). Se ha llegado a definir un nuevo tipo de régimen político designado con diferentes nombres: democracia de audiencia, democracia mediática, mediocracia, videocracia, democracia digital, etc. (3). Más recientemente, la relación política-comunicación ha sido transformada y reforzada por la digitalización de la información y la articulación tecnológica de los medios hasta constituir una red global de intercambios. Se trata de una red que *conecta*, pero que también *captura*.

En paralelo y desde hace más de un cuarto de siglo, la ciencia política se ocupa del fenómeno de la desafección democrática, del descrédito de la política y de sus actores, del cinismo democrático que imbuye a una parte creciente de la ciudadanía de muchos países democráticos (4). Una primera explicación imputa una gran cuota de responsabilidad a la burocratización de los partidos, a la paralela profesionalización de sus cuadros y dirigentes o a sus prácticas irregulares o corruptas. Para otros, la explicación principal reside en los efectos de la globalización que reduce la capacidad de decisión de las instituciones estatales. Se atribuye también a la hegemonía ideológica de un pensamiento neoliberal que insiste en la inadecuación de la política y de lo público para resolver los problemas colectivos. Finalmente, se relaciona el descrédito de la política con la evolución del sistema de comunicación de masas y de los medios que lo inte-

se sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles» y de alcanzar una razonable «comprensión ilustrada» sobre las mismas (DAHL 1999: 48). La comunicación libre es el instrumento que facilita dicha oportunidad. Sin embargo, el propio Dahl no desarrolla este aspecto central de su teoría de la poliarquía.

(3) Las denominaciones citadas aluden a manifestaciones políticas de un cambio de modelo social que desemboca en la «sociedad informacional», basada en el «modo de conocimiento» (CASTELLS 2003). En la organización política de dicha «sociedad red global», la comunicación se convierte en el principal recurso de poder (ZOLO 1992; MEYER 2002; CASTELLS 2003, entre otros). Redactado ya este artículo, CASTELLS (2009) ha propuesto una teoría del poder en la sociedad red que podría suponer un marco de referencia para los objetivos más limitados de este trabajo.

(4) Abunda la bibliografía sobre la llamada desafección democrática y sus interpretaciones, tanto en las democracias con trayectoria prolongada como en democracias más recientes. Entre otros, TORCAL-MONTERO (2006); STOKER (2006); VAN DETH (2007); HAY (2007); ROSANVALLON (2007).

gran (5). Sin ignorar la influencia concomitante de los factores mencionados, el objetivo de este artículo es desarrollar esta última línea de explicación que vincula la desafección política con la influencia del sistema de comunicación. Para exponer este punto de vista, formulo dos afirmaciones que desarrollaré a continuación.

— La política democrática actual ha sido «raptada» por una lógica comunicativa que influye de manera determinante sobre el proceso de toma de decisiones, las instituciones que las canalizan y las políticas que producen.

— El resultado de esta influencia es negativo para la calidad de la democracia porque desfigura el concepto mismo de la política democrática y socava su legitimidad.

Antes de seguir adelante, es preciso responder a dos cuestiones previas. En primer lugar, conviene aclarar de qué noción de democracia se parte. En segundo lugar, es menester caracterizar esquemáticamente los trazos de la lógica comunicativa dominante.

1. *¿Qué pretende ser la política democrática?*

Desde una perspectiva normativa de orientación deliberativa, la política democrática aspira a ser una práctica colectiva que tiene por objeto la regulación pacífica de conflictos colectivos provocados por la diversidad de intereses y valores sociales (6).

— Es protagonizada por actores colectivos que compiten y se alían según los casos para satisfacer sus demandas y sus expectativas.

— Aspira a incluir en el proceso al mayor número de miembros de la comunidad, ya sea de forma directa o indirecta.

— Comporta un debate abierto de la ciudadanía con objeto de contrastar valores e intereses con las demandas sociales, fijar una agenda pública de in-

(5) Entre otros, ENTMAN (1989); KELLNER (1990); BARBER (2007). Un primer apunte personal sobre la cuestión en VALLÈS (2005).

(6) Este trabajo toma partido por la visión de la democracia calificada como «participativa» o «deliberativa». Se trata de una opción por una organización política que no se limita a la implantación de instituciones representativas de carácter electivo. Promueve la intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés colectivo y pretende no abandonarlas a las solas manos de los profesionales de la política y de los expertos. No es éste el lugar para desarrollar esta concepción de la democracia que cuenta con abundante literatura y aproximaciones singulares en autores como BARBER, BOHMAN, DRYZEK, ELSTER, FISHKIN o el propio HABERMAS.

tervenciones para satisfacerlas y ejecutar dicha agenda mediante políticas públicas.

— El resultado del debate cristaliza en la elaboración de transacciones cuyo contenido obliga y vincula a toda la comunidad.

— Se trata de un proceso lento, con participación de instituciones públicas (administraciones, gobiernos, parlamentos...) y de una pluralidad de agentes sociales.

2. *¿De qué modo se caracteriza la lógica comunicativa dominante?*

De acuerdo con los análisis expertos, la lógica comunicativa dominante se distingue hoy por una serie de características entre las que destacan:

— la atención preferente por los sucesos, los episodios circunstanciales, y no por los procesos prolongados y complejos;

— la preferencia por los elementos de sorpresa/novedad, no por los rasgos de normalidad o de regularidad;

— la predilección por los contenidos más próximos al impacto emocional que a la exposición racional;

— la afición por la crisis o la ruptura, no por la estabilidad o la continuidad (7);

— la focalización en los momentos de conflicto y de enfrentamiento entre posiciones rotundamente enfrentadas, y no en los que ofrecen compromisos o transacciones entre posiciones matizadas;

— la predilección por el personaje símbolo-relato, no por los actores colectivos y, en consecuencia;

— la insistencia en interpretar motivaciones e intenciones de tales personajes más que en describir sus conductas y argumentos, más atentos a especular con qué intención *oculta* adoptan determinadas conductas más que a describirlas con exactitud (8);

— la conversión de la llamada investigación periodística en una inquisición agresiva sin garantías para los investigados y que culmina en veredicto anticipado sobre su responsabilidad;

(7) La información se muestra como «una corriente incesante de emergencias, presentadas con una intensidad artificial de corta duración» (FALLOWS 1994, cit. por WOLFELSD in BENNET-ENTMAN 2000).

(8) Una consecuencia de este tratamiento mediático es la manifestación de actitudes de desconfianza sistemática y de crítica agresiva frente a los titulares del poder, en contraste con las actitudes de deferencia cuasi reverencial de otras épocas (entre otros, SCHUDSON 2002).

— finalmente, la acumulación indistinta y confusa de información y opinión, formulando comentarios o interpretaciones sin datos contrastados y con el apoyo exclusivo de las inclinaciones personales del profesional que las formula (9).

En buena medida, son características derivadas de las exigencias comerciales de los medios que imponen a menudo un periodismo *low-cost*, atento a reducir los costes más elevados de otros tratamientos y preocupado por maximizar sus audiencias con una aproximación efectista a la política, aunque sea al precio de la calidad de la información (10). Apunta a sus destinatarios de modo parecido al que usa el discurso publicitario para dirigirse al consumidor, al que trata como a un niño que se siente atraído por lo fácil, lo simple y lo rápido y rechaza lo difícil, lo complejo y lo lento (11).

Esta influencia de la publicidad comercial no es sólo formal. Aplicada al mensaje político, da a entender que la política ofrece soluciones a necesidades privadas del individuo-consumidor que éste «compra» en un supuesto mercado de ofertas diversas. Pero oculta que la política democrática ha de garantizar el derecho a determinar qué tipo de necesidades deben ser atendidas para preservar la cohesión de la sociedad (12).

(9) ORTEGA 2006.

(10) KELLNER 1990. A pesar de la creciente aplicación de las nuevas tecnologías, las características apuntadas de la comunicación política siguen determinadas por la televisión, el medio hegemónico de la segunda mitad del siglo XX para la adquisición de información política. Su estructura es tributaria de la publicidad comercial que vehicula y de la que depende para su subsistencia. Esta dependencia ha llevado a la justificación de la publicidad comercial como garantía de la libertad de información en un supuesto mercado competitivo. La afirmación se convierte en un sarcasmo cuando se hace por quienes ocupan en dicho «mercado» una posición cuasi-monopolista y con vinculación partidista. Véase a este respecto un artículo del consejero-delegado de TV5, perteneciente al grupo italiano Mediaset (*El País* 9/12/2008) con el título programático de «*Sin publicidad no hay televisión en libertad*». La poderosa influencia de la gramática televisiva y de la de su publicidad ha contaminado otros medios y formatos.

(11) BARBER 2007.

(12) KELLNER 1990; SLATER, in BENNET-ENTMAN 2000.

II. LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA HA SIDO «RAPTADA» POR UNA LÓGICA COMUNICATIVA QUE INFLUYE DE MANERA DETERMINANTE SOBRE EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES, LAS INSTITUCIONES QUE LAS CANALIZAN Y LAS POLÍTICAS QUE PRODUCEN

Las características comunicativas que acabo de describir no encajan con la concepción de la política democrática de la que parto. La aplicación a la política de dicho modelo comunicativo no afecta solamente a su presentación, sino a su misma naturaleza. Para convertir la política en material noticable, su elaboración y su gestión se someten a una perspectiva marcada por aquellas pautas. Esta perspectiva comporta un «formateo» previo de la política democrática de modo que se ajuste al propio sistema comunicativo.

El impacto de esta lógica comunicativa afecta a las tres dimensiones de la política que la ciencia política suele distinguir:

— la primera dimensión es el proceso, es decir, la secuencia de actitudes y conductas adoptadas por los actores sociales y políticos en función de sus intereses y de sus aspiraciones;

— la segunda dimensión es la institucional, es decir, la arquitectura que ordena el espacio donde se sitúan aquellas actitudes y conductas. La trazan las reglas y las instituciones definidas en un esquema legal;

— finalmente, la tercera dimensión es la representada por las políticas públicas, como resultado final que produce la combinación del proceso y de las instituciones cuando se reglan campos diversos de conflictividad o discrepancia social.

El sistema actual de comunicación de masas y la lógica que lo conduce afecta a estas tres dimensiones de la política democrática y las altera de manera sustantiva (13).

1. *Sobre el proceso*

En las sociedades democráticas contemporáneas, el proceso de toma de decisiones adquiere cada vez mayor complejidad: por la diversidad de actores, por las demandas singularizadas que dichos actores presentan, por la dificultad de integrarlas en propuestas coherentes y de formar mayorías que les aprueben. Todo ello configura procesos de recorrido accidentado, poco lineal, con tramitaciones y tiempos dilatados, con resultados no siempre bien definidos. Pero estas características del proceso democrático chocan con las

(13) MEYER 2002.

exigencias de la lógica comunicativa de masas y llevan a sus protagonistas principales a desfigurarlo (14).

Las exigencias de dicha lógica llevan a:

— practicar a menudo un «periodismo sin información» (15), en el que se elude el tratamiento de datos importantes porque exigen esfuerzo en su captura y análisis y en el que en cambio abunda el contenido menos costoso de opinión y juicio subjetivo;

— resaltar hechos o incidentes que tienen poca o nula incidencia sobre el proceso de decisión, pero que son de fácil acceso y de simple exposición;

— generar «pseudo-hechos» provocados artificialmente para suministrar material presuntamente noticiable, sin que sean factores eficientes del proceso;

— ocultar o marginar procesos o actuaciones con impacto más profundo y duradero, pero difíciles de presentar bajo los formatos comunicativos dominantes;

— potenciar la gesticulación de personajes-icóno-relato, ya sea para ensalzarlos, ya sea para denigrarlos, enmascarando la naturaleza de la política como obra colectiva de actores sociales (16);

— prestar atención a los dirigentes políticos en función de su adaptación a las exigencias expresivas de esta lógica comunicativa por encima de otros méritos (17);

— acentuar los contrastes y las contradicciones en las posiciones sustentadas por los diversos actores, con atención preferente a sus expresiones más extremistas;

(14) WOLFSFELD in BENNET-ENTMAN 2000.

(15) «...el descuido de la información ha permitido que cierto tipo de periodismo pueda desentenderse de los acontecimientos... hace pasar la mera opinión por información; la valoración por la descripción; el montaje por el rigor...» (ORTEGA 2006: 10).

(16) Esta personalización de la política conduce a subrayar con preferencia los rasgos y el carácter de los personajes, más que sus propuestas políticas. De esta personalización deriva también la explotación mediática de los escándalos provocados por conductas personales reprobables de los dirigentes, convertidas a menudo en cuestiones centrales de la agenda política.

(17) Lo registra el dramaturgo Arthur Miller, al equiparar política y teatro: «... la sustancia casi no cuenta para nada en comparación con el estilo y una caracterización inventiva. Lo importante es si el tipo resulta persuasivo y no aquello de que nos persuade» (*La Política i l'Art d'Actuar*, Barcelona 2002, p. 32, trad. catalana de *On Politics and the Art of Acting*, 2001). La destreza interpretativa se convierte en cualidad indispensable del dirigente político contemporáneo hasta culminar en la conversión del actor profesional en protagonista político (Reagan, Schwarzenegger).

— escenificar pseudo-debates públicos, en los que no hay voluntad de intercambio de argumentos ni se admite la posibilidad de corregir las propias posiciones de partida.

La influencia combinada de estas características estimula la puesta en escena de un proceso político de carácter marcadamente teatral, construida sobre la base de un relato de estilo novelado. Se persigue crear una realidad «mediática», en lugar de identificarla o explicarla. Se convierte en un *reality-show* con escenarios artificiales, personajes prefabricados, situaciones provocadas, discusiones ficticias. Esta deformación no es siempre el resultado de una voluntad deliberada para falsear la realidad y engañar al público, aunque dicha voluntad no está ausente en determinadas expresiones de la comunicación política actual. En muchas ocasiones se pretende atraer la atención del ciudadano como espectador de una política-espectáculo. La conversión de la información en entretenimiento —*info-tainment*— induce la aparición de una política-entretenimiento —*poli-tainment*— (18). Ello no significa una disminución de su efecto sobre la esfera pública por el hecho de que actúe sobre ella mediante instrumentos sin contenido explícitamente político (19).

(18) DELLI CARPINI, M.-WILLIAMS, D. 2000. La confusión política-espectáculo se condensa en programas satíricos (en radio o televisión) protagonizados por las caricaturas de personajes políticos. Un público alejado de otras fuentes de información política acaba confundiendo la farsa con la realidad caricaturizada. Se siente atraído por la farsa, pero rechaza una realidad política degradada a la condición de pretexto humorístico. Esta influencia es mucho más efectiva entre un público infantil y juvenil, sin más referencias de la política que las obtenidas en dichos programas. Que algunos políticos se presten a intervenir personalmente en dichos programas revela también su sumisión a esta confusión entre política y espectáculo, aleja a la ciudadanía del compromiso democrático y deslegitima las instituciones.

(19) Se ha hecho notar que en el sistema comunicativo actual se difumina la distinción convencional entre medios (cultos/populares), contenidos (política/«no-política») y formatos (información/opinión). No son sólo ni principalmente los géneros o espacios «informativos» los que transmiten una determinada idea de la política. Lo hacen también géneros y espacios de tono costumbrista (reconvertidos ahora en registros de «estilos de vida»): *talk-shows*, *magazines*, programas de humor y de sátira política, etc. Contienen datos políticos en forma ligera y dispersa (*soft-news*) y alcanzan a un público más amplio que el de la prensa «seria» o de los programas «informativos». No parece que tales productos mediáticos con contenido político de baja intensidad consigan que su público se implique más en la política democrática. Al contrario: hay indicios para sostener que en determinados contextos actúan como factores productores de mayor desapego hacia la política institucional (PATTERSON 2000; DELLI CARPINI-WILLIAMS 2000; CASTELLS 2003; MUTZ-REEVES 2005; PRIOR 2007). Al no tener en cuenta la importancia de estos productos políticos indirectos, se debilita la tesis del «círculo virtuoso» de NORRIS (2000) que comentamos en la nota 53.

De esta transformación del proceso político se desprenden dos efectos principales: sobre la función de las organizaciones de intermediación entre ciudadanía e instituciones y sobre las actitudes de un sector amplio de aquella ciudadanía. El primer efecto recae sobre el papel de los canales de mediación entre ciudadanos e instituciones. En la democracia parlamentaria de partidos, los intereses y las demandas expresados por colectivos y organizaciones sociales eran trasladados a los partidos. A éstos correspondía debatir cómo priorizar y responder a aquellas demandas con iniciativas institucionales. Correspondía también a los partidos intentar obtener el mayor apoyo para dichas iniciativas. En el momento actual, el circuito de elaboración de las políticas se ha modificado en detrimento de los partidos y de otras organizaciones sociales. Con mucha frecuencia, una iniciativa de intervención pública es el producto de la interacción entre un dirigente (presidente del gobierno, ministro, alcalde) y su equipo inmediato de colaboradores, por un lado, y los medios de comunicación, por otro. Las grandes líneas de una iniciativa pueden ser adelantadas o filtradas como globo-sonda, esperando las primeras reacciones —favorables, desfavorables, indiferentes— de los denominados creadores de opinión que se expresan en los medios. Tales reacciones sirven al dirigente para ponderar si el asunto ha de obtener prioridad entre otras actuaciones posibles o si debe pasar a un segundo término, por más que se trate de una cuestión socialmente relevante aunque poco gratificante en términos de popularidad.

En este proceso han perdido peso e influencia las entidades de intermediación entre la ciudadanía y las instituciones públicas, incluidos los partidos. Tales colectivos dejan de ser el ámbito principal de debate para elaborar propuestas de intervención pública, pactarlas y convertirlas en decisiones institucionales vinculantes. En la actualidad, este ámbito de intermediación y de discusión se ha trasladado en gran medida a la esfera mediática. Los partidos se han visto reducidos a la condición de un grupo de profesionales, al servicio de un líder cooptado y de sus asesores de comunicación en interacción continua con los medios (20). Esta pérdida de influencia de los partidos y de otros agentes sociales en la elaboración de las políticas públicas es más acusada allí donde —por razones históricas— ni unos ni otros habían gozado de aquella influencia.

(20) Se produce una interacción incesante con manifestaciones públicas (declaraciones, ruedas de prensa, entrevistas, filtraciones interesadas, encuentros públicos provocados, etc.), pero también con contactos privados (llamadas telefónicas directas, comidas, reuniones privadas).

Como resultado del fenómeno anterior, se produce también un segundo efecto sobre la posición y actitud de la ciudadanía. El peso decreciente de las organizaciones de intermediación priva al ciudadano individual de un ámbito o esfera de debate donde integrar demandas, examinar propuestas y exponer y atender a razones. Incluso el ciudadano relativamente informado y tecnológicamente conectado se ve a menudo constreñido a la simple emisión de reacciones individuales no contrastadas. Son las que se producen en las respuestas a encuestas y en el envío de «sms» o «emails» a la prensa escrita o a los programas de radio y televisión. No pasan de ser reacciones sin respuesta, sin oportunidad para un auténtico intercambio de argumentos (21).

Privado de acceso efectivo al debate compartido, el ciudadano aparece nuevamente como espectador aislado de los procesos de decisión sobre las políticas públicas y, en último término, como simple consumidor de los resultados de tales decisiones. Dichos resultados consisten en opciones predefinidas mediante un proceso de elaboración en el que el ciudadano tiene un papel marginal. La libertad del ciudadano se limita a libertad para escoger entre alternativas, pero no comporta intervención efectiva en la selección y configuración de las mismas (22).

Así pues, no se trata sólo de un efecto sobre la «representación pública» del proceso. La influencia de la lógica comunicativa afecta también a los aspectos materiales de la política y a la intervención ciudadana en la misma. Así lo han puesto de manifiesto quienes han analizado la fijación de la agenda política (*agenda-setting*), la fijación de marcos interpretativos de las cuestiones seleccionadas (*framing*) o el establecimiento de los criterios de valoración de la acción pública (*priming*) (23). Dicha influencia no se extiende sólo a determinar la lista de asuntos políticos a procesar, sino también a la forma de interpretarlos y, finalmente, al modo de valorar el desenlace del proceso.

He señalado además que esta influencia se sitúa a menudo en un momento muy preliminar del proceso político. Tiene efectos de carácter preventivo en el sentido de que los actores políticos los tienen en cuenta «antes» de que arranque un determinado proceso. Procuran configurar el proceso y sus in-

(21) Un exponente sublimado de este esquema reductivo de comunicación lo constituyen programas de pseudo-debate en los cuales un invitado principal y/o los miembros de una mesa tienen limitadas sus intervenciones a un par de minutos sin posibilidad de réplica o contra-argumento. Es el caso de programas de la televisión española como «*Tengo una pregunta para usted*» o «*59 segundos*».

(22) SLATER in BENNET-ENTMAN 2000; BARBER 2007.

(23) COHEN 1963; MCCOMBS-SHAW 1972; ENTMAN 1993; MCCOMBS-BELL 1994; IYENGAR 1991; IYENGAR-REEVES 1997; LAKOFF 2007.

redientes en la forma que consideran más apta para su utilización mediática. Con una elaboración previa de los ingredientes y de su dosificación que afecta finalmente a sus resultados. No se limita, pues, a los aspectos superficiales, cosméticos, sino a los aspectos sustantivos de la política (24).

Lo negativo es que este tratamiento anticipado, inicialmente concebido para comunicar, acaba desfigurando características fundamentales de la política democrática, como señalaré más adelante. De manera paradójica, lo que aparentemente se hace para difundir y explicar, acaba por ocultar o enmascarar (25).

2. *Sobre la estructura institucional*

Las mutaciones que la lógica comunicativa impone a la política democrática inciden igualmente sobre la segunda dimensión de la política: la que aparece como una arquitectura estable, constituida por el conjunto de reglas e instituciones que canalizan el proceso de toma de decisiones.

A los tres elementos definidos por la teoría del estado de derecho —legislativo, ejecutivo, judicial— se sumó en su momento otro poder imprevisto por los clásicos del liberalismo: el partido político. Tan importante llegó a ser su influencia que se habló —y se sigue hablando en ocasiones— del modelo de «estado de partidos» o de la «partitocracia». Pero sólo en época relativamente reciente y no en todos los sistemas políticos, se ha reconocido formalmente el papel de este actor, con un tratamiento normativo incorporado a las constituciones, reglamentos parlamentarios y otras normas legales. De manera análoga, la posición actual de los medios de comunicación ha modificado la arquitectura institucional del sistema democrático, pero sin que haya llegado a reflejarse de manera formal en todas sus dimensiones. La constitución «real» de las democracias contemporáneas no se refleja en su constitución escrita o formal (26).

(24) Este impacto sería todavía superior si se admitiera —siguiendo a Baudrillard y a Barthes— la desaparición de la distinción entre realidad «objetiva» y realidad «virtual». La «nueva» realidad sería la realidad que los medios presentan: fuera de ellos, no habría realidad. En este caso, no habría más política que la elaborada por los medios, con el concurso de los profesionales de la política y de la comunicación. Aceptar sin más esta perspectiva es ignorar que los medios no son totalmente autónomos porque se insertan en un determinado sistema económico y político con el que interactúan.

(25) Cfr. RAMONEDA (1998: 220-224): «No tenemos claro si la comunicación oculta o sustituye la realidad».

(26) MEYER 2002.

Es cierto que ya en los orígenes del estado liberal se advirtió y reconoció el papel de una prensa que escapaba al control de las monarquías absolutas. Llegó a ser calificada como «cuarto poder», equiparándola a los otros tres poderes del esquema liberal (27). Pero la aparición de los medios de comunicación de masas y el auge de su influencia sobre el proceso democrático no se alinea junto a las demás instituciones, sino que las invade de forma más o menos sensible hasta ser contempladas más como «quinta columna» que como «cuarto poder» (28).

En relación con las instituciones formales del estado, los medios de comunicación han ocupado progresivamente algunas de sus atribuciones. Por ejemplo,

— expropián a los parlamentos la doble función de organizar el debate entre opciones partidarias y de controlar el resultado de la acción de gobierno;

— condicionan la iniciativa y las prioridades de los gobiernos, tanto en la definición de las políticas públicas como en su aplicación;

— ordenan la presencia y la jerarquía de actores colectivos e individuales que se mueven en el espacio público;

— confieren legitimidad a dichos actores en función de sus recursos comunicativos y no de otras capacidades o méritos;

— suplantán la intervención de los tribunales de justicia, avanzando veredictos —los llamados «juicios mediáticos»— sobre casos sometidos a la jurisdicción.

Son estas intervenciones las que han llevado —como ya se ha dicho— a la definición de una «democracia de medios», «democracia de audiencia» o «mediacracia» para resaltar la posición de los medios. Y, sin embargo y tal como ocurrió con los partidos, esta situación sólo ha tenido un tratamiento parcial en el sistema institucional que se refiere únicamente a dos aspectos de la comunicación política:

— la protección y la consiguiente regulación de la libertad de expresión y

— la ordenación y regulación de los medios públicos de comunicación.

En cambio, son ignorados o son tratados de manera secundaria o incompleta otros aspectos relativos a la función de los medios en el conjunto institucional del sistema político. Por ejemplo,

(27) La expresión «cuarto poder» tiene su origen en la calificación de la prensa como el «cuarto estado» o estamento que se atribuye a un discurso parlamentario de Edmond Burke.

(28) NEWTON 1995.

— la relación entre ciudadanos y los medios tanto públicos como privados;

— la ordenación y la regulación de los medios privados de comunicación en atención a su función política;

— la relación entre los medios y los demás poderes públicos;

— el estatuto de los profesionales de la comunicación atendiendo tanto a sus funciones públicas como a su relación laboral con los titulares de los medios públicos y privados.

Tales omisiones se explican por el dominio de una visión estrictamente liberal de la relación de los medios con la política. Tiene su origen en el momento histórico en que la preocupación básica era proteger la libertad de expresión de los individuos y de los órganos de prensa. La democracia liberal como «régimen de opinión» debía garantizar la libre difusión de informaciones. Por esta razón, la acción comunicativa de los medios tenía que ser protegida contra las ingerencias de los poderes públicos. La lucha por la libertad de información era una lucha contra la interferencia política ejercida mediante la censura, la represión penal y otro tipo de presiones y cortapisas.

Pero esta protección —siempre necesaria— no se ha visto acompañada de manera suficiente por una protección eficaz de los ciudadanos y de los poderes públicos frente al poder y la influencia de los mismos medios y de sus operadores. Podría afirmarse que en la actualidad la desigualdad de condiciones entre unos y otros se produce en detrimento de los ciudadanos y en ocasiones de los demás poderes institucionales. Se apunta incluso la idea de un nuevo «absolutismo mediático» tan amenazante como lo fue el absolutismo monárquico (29).

Este desequilibrio se hace mucho más agudo como efecto de un doble fenómeno: el cambio tecnológico y la globalización económica. En las dos últimas décadas del siglo xx, la integración de grandes grupos privados multimedia de dimensión mundial se ampara en el dogma del neoliberalismo desregulador: privatización de medios públicos, inhibición o incapacidad reguladora de los estados, alianzas entre opciones partidistas y empresas de comunicación (30).

Esta visión mercantil del sistema de comunicación se impuso de hecho a escala global, después de un combate político que duró algunos años. La

(29) ORTEGA 2006.

(30) El reparto de beneficios en tales alianzas ha sido desigual según los casos registrados en las democracias occidentales: Fox-Murdoch y Reagan, Murdoch y Blair; Prisa y el PSOE de González; Mediaset y el PSI de Craxi, primero, y Forza Italia del propio Berlusconi, más adelante; Telefónica y el PP de Aznar.

concertación de intereses privados y de gobiernos conservadores occidentales consiguió bloquear una moderada propuesta de regulación internacional de la información, debatida y aprobada por la UNESCO en 1980 (31).

En estas condiciones, adquiere más importancia la necesidad de garantizar la libertad de expresión, no sólo de los ciudadanos y de los medios frente al poder, sino de los ciudadanos y de otros poderes frente a los medios y los grupos que los controlan.

Mientras que el estatuto y las responsabilidades de los poderes institucionales y de los ciudadanos se hallan bien establecidos y limitados, las actuaciones de los medios y las responsabilidades en que pueden incurrir cuentan con límites mucho más ambiguos y difuminados. No se da en general una exigencia efectiva de tales responsabilidades —legales, patrimoniales o penales— por su actuación. Mucho menos todavía respecto de las posibles responsabilidades por su actuación en la esfera pública como actores políticos.

Pero el hecho es que cualquier desequilibrio entre la influencia y la responsabilidad de un actor político constituye una importante patología en una democracia. La arquitectura de las reglas y las instituciones democráticas ha de ser concebida como un sistema de equilibrios y controles para evitar o reducir al mínimo el riesgo de una sumisión de los ciudadanos a cualquier dominación abusiva. Puede afirmarse que en la actualidad no se da este equilibrio entre el poder de los medios y su responsabilidad, puesto que ejercen una capacidad política innegable desde un reducto protegido y en cierto modo extra-constitucional (32).

La regulación del estatuto y la actuación de tales actores políticos queda limitada a algunos aspectos de su titularidad y de su actividad: la asignación de frecuencias por concesión administrativa, algunas limitaciones a

(31) A finales de los años setenta del siglo pasado, el llamado Informe McBride —elaborado por el político irlandés y Premio Nobel de la Paz, Sean McBride a petición de la UNESCO— pretendía reducir los desequilibrios generados por la hegemonía de las grandes empresas y agencias occidentales, antecedentes de los grupos multimedia actuales. Aprobadas por la Conferencia general de la UNESCO en 1980, las recomendaciones del Informe quedaron en letra muerta ante la oposición inflexible de los Estados Unidos y de otros países occidentales en nombre de un concepto mercantil de la libertad de información. La mayor influencia reguladora que la UNESCO había intentado ejercer en esta materia fue neutralizada definitivamente en 1984 cuando los gobiernos conservadores de Estados Unidos (Reagan) y de la Gran Bretaña (Thatcher) se retiraron de la organización y suspendieron su aportación financiera a la misma.

(32) Un miembro destacado de la ponencia que dio lugar a la vigente Constitución española de 1978 declaró que lamentaba a la vista de la experiencia el tratamiento constitucional excesivamente breve e impreciso sobre el papel de los medios de comunicación y sus responsabilidades (Miquel Roca i Junyent, Manresa, 29-30 octubre 2008).

la concentración de la propiedad en grupos multimedia, algunas limitaciones a la publicidad según materias y horarios por razones de interés social. En el terreno más específico de su actuación política, se suele regular su participación en las campañas electorales —debates entre candidatos— y la propaganda de dichos candidatos (emisión y distribución de espacios gratuitos, publicidad política de pago) (33). Se trata de intervenciones dirigidas a regular las relaciones mercantiles entre empresas o a las relaciones entre empresas y partidos como agentes privilegiados de la acción política institucional.

Este déficit institucional en la regulación de la comunicación no se corresponde con su transcendencia práctica sobre la política. Pero tampoco se ajusta al sentido democrático de su función. La democracia —tal como se concibe desde la perspectiva adoptada— no ampara únicamente la facultad del ciudadano para expresar sus preferencias entre una pluralidad de ofertas políticas. La democracia debería garantizar también un doble ejercicio ciudadano: la libre formación de preferencias personales y el acceso igual a la preparación de respuestas políticas a las demandas sociales. Este doble ejercicio debería desarrollarse en un espacio público, abierto y accesible, compartido por todos y del que nadie puede ser excluido. Correspondería, pues, a la arquitectura constitucional reconocer de manera eficiente que los poderes públicos deben promover y proteger el espacio para aquel intercambio, en cuya gestión juegan los medios un papel central. Porque no basta asegurar la existencia de un mercado libre en el que se proyectarían los presuntos derechos del «consumidor» político (34).

La conocida distinción entre la «libertad de los modernos» y la «libertad de los antiguos» (Constant) es aplicable también en este ámbito, recuperando la noción de una libertad de comunicación *positiva* —el ejercicio del derecho ciudadano a participar en el debate que se desarrolla a través del espacio mediático— y no solamente la libertad *negativa* —a saber, la protección

(33) Esta regulación se ejerce a veces por el Ejecutivo, a veces por agencias autónomas (consejos audiovisuales, consejos de información, FCC). En otros casos, se confía a mecanismos de autorregulación de los propios titulares de los medios, generalmente con resultados muy poco efectivos. La ciudadanía, por su parte, queda al margen de dichos instrumentos ya que no se prevé su participación en los mismos, ni a título individual, ni a través de organizaciones sociales o culturales.

(34) SUNSTEIN 2007. Una versión extrema de la visión mercantil sobre los medios es la que expresaba un miembro de la FCC —la Comisión Federal encargada de supervisar las comunicaciones en Estados Unidos— nombrado por el presidente Reagan cuando se pronunciaba por la máxima desregulación, afirmando que la televisión era «solamente un utensilio, como una tostadora» (Fowler, cit. in KELLNER 1990: 92).

contra la imposición de la censura estatal o contra las agresiones al derecho individual al honor y a la intimidad (35).

En conclusión, puede afirmarse que la actual lógica de la comunicación política actúa intensamente sobre el sistema institucional sin que tenga en dicho sistema un reconocimiento suficiente. Al modo de los cuerpos celestes cuya influencia se percibe aunque no hayan sido registrados en un determinado sistema planetario, la acción de los medios imbuye todo el proceso político, aunque siga considerado como un factor que se sitúa fuera del sistema político y, por tanto, exento de las reglas que se aplican a los demás actores. Para subsanar esta anomalía corresponde a las mayorías ciudadanas promover los instrumentos constitucionales e institucionales que hagan efectiva aquella libertad positiva de acceder al debate público, sin cortapisas ni desigualdades. Volveré sobre ello más adelante.

3. *Sobre las políticas*

Finalmente, me referiré a la tercera dimensión de la política: la que se presenta en las políticas públicas generadas en el proceso que se desarrolla en las instituciones. ¿En qué afecta la lógica mediática a dichas políticas y a las decisiones que las integran? De los apartados precedentes se deducen ya sus principales efectos.

A modo de resumen, puede afirmarse que influye cuando:

- determina o condiciona las prioridades entre cuestiones o *issues* de interés público;
- influye en la asignación de recursos públicos y privados que se aplican a ellas;
- construye el marco de interpretación de las cuestiones seleccionadas;
- establece los criterios de valoración que se aplican a las intervenciones de los actores principales en el proceso;
- reduce el papel de los canales de intermediación (partidos, sindicatos, otras organizaciones) entre ciudadanía e instituciones y los limita o anula como espacios colectivos de deliberación;
- valora a los dirigentes políticos en función de sus recursos mediáticos, gestionados por sus asesores de comunicación y por los medios afines, convertidos en actores imprescindibles del proceso;

(35) La eficacia de este mecanismo judicial de responsabilidad queda limitada por interpretaciones jurisprudenciales que suelen primar la libertad de expresión sobre los citados derechos individuales al honor y a la intimidad.

— coloca a los ciudadanos en la posición de consumidores del resultado de las políticas;

— condiciona la selección y la promoción de los profesionales de la política, en base a sus recursos de adaptación a la lógica comunicativa descrita.

De modo particular, es importante subrayar la influencia de la dinámica comunicativa sobre el ritmo, el *tempo* de la ejecución de las políticas. En este *tempo* mediático late siempre una exigencia perentoria de resultados. Si los rendimientos de una política o de una decisión pública no son suficientemente rápidos o no son fácilmente perceptibles y cuantificables, existe un riesgo muy elevado de que la ejecución de aquella política sea modificada o suspendida sobre la marcha, víctima de la dictadura del «titular periodístico», como se afirma expresivamente. Con lo cual no se completa el tiempo necesario para emprender una evaluación suficientemente fundada del impacto general obtenido, más allá de impresiones parciales u ocasionales. Este efecto acelerador de la lógica comunicativa se intensifica por obra del acortamiento real de las legislaturas democráticas, con inicios lentos en la recuperación del ritmo de la acción del gobierno y con finales paralizados por campañas electorales cada vez más prematuras.

El efecto combinado es una contradicción entre la dictadura del frenético «tiempo mediático» que se desintegra en una sucesión de instantes y la exigencia de tiempo de la política real, necesitada de duración y estabilidad para obtener resultados apreciables en sus decisiones. La ciudadanía recibe esta contradicción con incomodidad y decepción, porque las expectativas de resultados inmediatos generados por la lógica comunicativa chocan con los efectos lentos y parsimoniosos de políticas públicas que se enfrentan a problemas complejos (36).

Puede afirmarse, por consiguiente, que la sumisión de la política a la lógica de la comunicación se produce durante todo el proceso de las políticas públicas: desde su iniciación hasta la percepción de sus resultados por parte de sus destinatarios, pasando por los mecanismos y agentes de su elaboración. De qué modo afecta todo ello a una consideración cualitativa de la democracia, se expone a continuación.

(36) BARBER 2007. En realidad, son tres los ritmos con los que la política democrática se enfrenta: el mediático, el electoral y el de la evaluación de resultados de las políticas. El sistema actual de medios impone reacciones inmediatistas «en tiempo real» a demandas y requerimientos. El ciclo electoral obliga a condensar y acumular respuestas siguiendo el calendario de las convocatorias a las urnas. Finalmente, una valoración ajustada y objetiva de los rendimientos de políticas complejas exigiría un medio o largo plazo que va mucho más allá de los dos ritmos anteriores. El ajuste entre estos tres ritmos se convierte en un ejercicio de dificultad prácticamente insuperable en las democracias contemporáneas.

III. LA LÓGICA COMUNICATIVA ACTUAL TIENE EFECTOS NEGATIVOS SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, PORQUE DESFIGURA EL CONCEPTO MISMO DE POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y EROSIONA SU LEGITIMIDAD

Los estudios sobre calidad de la democracia suelen prestar atención principal a la relación entre los poderes públicos y los medios y profesionales de la comunicación, valorando las garantías que ofrece el sistema político para el ejercicio de la libertad de información. Atienden también a la capacidad de acceder a los medios de que disponen los partidos, especialmente en períodos de competición electoral y en los espacios y programas específicamente dedicados a la política. La preferencia por evaluar la calidad democrática a partir de una concepción básicamente procedimental o electoral explica este sesgo y deja en segundo término o ignora la posición de los ciudadanos en relación a los medios y al sistema de comunicación que constituyen (37).

En cambio, el análisis de la calidad de una democracia de orientación deliberativa debe prestar mayor atención a la relación de los ciudadanos en su relación con los medios y —a través de ellos— a la capacidad de los ciudadanos para intervenir en la fijación de la agenda política, la discusión entre alternativas y la participación en las decisiones sobre su aplicación. Éste es el planteamiento que adoptamos aquí y que lleva a preguntarnos si la lógica comunicativa actual aumenta o disminuye la calidad democrática al promover o impedir aquella intervención (38).

A nuestro juicio, los efectos de la lógica comunicativa que acabamos de describir no se ajustan al concepto de calidad democrática del que partimos. Perjudican a la política democrática en sus objetivos, en sus procedimientos y en sus efectos. Porque si la política democrática se propone:

— transparentar el proceso de sus decisiones, facilitando la máxima información sobre el mismo,

— mediante la apertura de espacios públicos de debate y la inclusión en dichos espacios del máximo número de participantes activos,

(37) BEETHAM 1996; BEETHAM *et al.*, 2002; DIAMOND-MORLINO 2005; MORLINO 2005. La referencia a la relación ciudadanía-medios aparece en algunos textos sobre calidad democrática, pero prima en ellos el examen de la relación entre instituciones gubernamentales y medios de comunicación. En cambio, no recibe atención el papel de la ciudadanía en el sistema de comunicación. Un caso singular es NORRIS 2000.

(38) BENNET-ENTMAN 2000. Para una versión positiva de la «mediatización» de la política democrática que intenta contradecir la corriente interpretativa dominante, *vid.* MAZZOLINI-SCHULZ 1999.

- con el objeto de reforzar el compromiso de la ciudadanía con la decisión colectiva,
- la actual versión mediática de dicha política tiende a:
- ocultar o desfigurar la política como proceso de toma de decisiones;
 - reducir y fragmentar los espacios de debate, privando de ellos a sectores importantes de la ciudadanía; y, finalmente, a:
 - provocar la indiferencia o la desafección ciudadana.

1. *La desfiguración de la política democrática*

¿Por qué puede afirmarse que la actual interacción política-comunicación tiene efectos negativos sobre la política democrática? Los tiene si la desfigura, condiciona y desvía del horizonte hacia el que en principio debería encaminarse (39). Dichos efectos pueden condensarse de la forma siguiente:

- oculta que las relaciones sociales y los problemas que la política debe regular son fenómenos con causas complejas que no admiten soluciones simples o sin costes;
- subraya el momento del conflicto y de la discrepancia y deja en la penumbra del momento de la transacción y del compromiso, momento definitorio de la política como tal;
- debilita el papel de los grupos y actores colectivos que deberían constituir ámbitos públicos de debate y deliberación para formar la opinión ciudadana;
- sustituye el diálogo político con la disputa sistemática entre líderes-personajes que yuxtaponen sus respectivos monólogos en un circuito cerrado;
- dificulta el intercambio de argumentos racionales y limita las reacciones a expresiones individuales emocionales, instantáneas, sin expectativa de retorno personalizado;
- produce en la ciudadanía la percepción de que la política es pugna de intereses propios de sus profesionales, cada vez más ajenos a las demandas ciudadanas;

(39) Para una descripción cruda y autocrítica de los efectos negativos de esta interacción, véase el texto de una interesante conferencia del ex primer ministro británico Tony Blair, reconocido experto en la práctica de la comunicación política (http://news.bbc.co.uk/go/pr/ft/-/1/hi/uk_politics/6744581.stm).

- transforma a los partidos en piezas secundarias del proceso político, limitadas a cooptar profesionales y a distribuir cargos públicos entre ellos;
- desgasta el capital social al reducir los espacios compartidos donde es posible establecer intercambio con otros sujetos, cultivar conciencia de comunidad y generar un compromiso personal con los intereses colectivos;
- no tiene en cuenta la necesidad de duración, de maduración en el proceso de articular propuestas y generar transacciones, incompatible con la urgencia comunicativa de la inmediatez;
- impone el *tempo* acelerado de la comunicación instantánea sobre un *tempo* democrático necesariamente más lento si sus políticas públicas aspiran a tener impacto duradero sobre la realidad (40).

Algunas de estas características conducen a la ocultación de aspectos esenciales de la política democrática. La influencia de lo que la comunicación de masas *no traslada* a la ciudadanía sería igual o mayor que la influencia de lo que dicha comunicación vehicula a través de sus medios. No sólo en cuanto a cuestiones y situaciones específicas, sino también por lo que hace a su significado en el contexto político global. Se puede afirmar a este respecto que los *silencios* perpetrados por el sistema de comunicación y sus operadores son tan o más eficaces que las voces emitidas por los mismos (41).

2. *La deslegitimación de la democracia*

Esta desfiguración de los rasgos principales que deberían identificar una política democrática alimenta la creciente valoración negativa de la misma y contribuye a su deslegitimación ante quienes han de ser sus sujetos protagonistas (42).

Por una parte, se fomenta un sentimiento de baja eficacia política personal. Limitado en su acceso a una deliberación política efectiva a pesar de las apariencias de comunicación masiva, el ciudadano se siente a menudo es-

(40) Se somete a la fugacidad del «tempo» mediático el tratamiento de cuestiones que exigen un proceso prolongado de maduración para integrar posiciones, persuadir a los contradictores, ampliar mayorías, formar coaliciones, etc. La noción misma de duración que acompaña a la idea de proceso se desintegra en una sucesión de momentos efímeros.

(41) ZOLO 1992. Una manifestación subsidiaria del fenómeno es la conocida «espiral del silencio» en la opinión pública que señaló en su día Noelle-Neumann.

(42) Las características de esta lógica comunicativa se revelan de manera condensada durante las campañas electorales, momento de intensificación de la comunicación entre ciudadanía y profesionales de la política y de la comunicación. Durante las campañas se agudizan las deformaciones de la comunicación política: simplificación, unilateralidad, descalificación personal, concentración en la crítica negativa, etc. (BENNET-ENTMAN 2000).

pectador de una representación —la disputa entre dirigentes, la tertulia entre «líderes» de opinión, el *talk-show*— ante la que sólo puede reaccionar de forma esporádica, repentina y emocional, sin expectativas de ser correspondido. La conciencia de una influencia personal menguante refuerza una actitud de desafección o distanciamiento respecto del sistema político en su conjunto. Por otra parte, la tradicional visión de la democracia como régimen de la opinión pública se deforma cuando dominan dos concepciones parciales de lo que es dicha opinión: un agregado estadístico de preferencias individuales o una interpretación elitista de dichas preferencias.

En el primer caso, deriva del tratamiento del ciudadano como consumidor de la oferta política restringida que se le propone. Se le permite expresar preferencias respecto a dicha oferta, mediante una reacción individual que se sumará a otras formadas y expresadas en las mismas condiciones. Todas ellas se acumulan en un agregado estadístico: la audiencia medida por técnicas de marketing y encuestas. Un uso intensivo de encuestas y sondeos por parte de dirigentes políticos y medios de comunicación —que permite hablar de «sondeocracia»— expresa también la reducción del necesario diálogo democrático a la acumulación de respuestas individuales producidas sin oportunidad para el debate o la confrontación. La importancia creciente de este instrumento en la orientación del proceso y de las políticas públicas no aumenta su calidad democrática (43). En este contexto, se apela a una «opinión pública» constituida sin actividad previa de deliberación ni intercambio entre miembros de la comunidad, sin una percepción suficiente de la realidad social, con escasez de argumentos para sustentarla y sin implicar un compromiso personal en las propuestas que suscribe. La justificación de este tratamiento individualizado de la opinión tiene su base en versiones extremas del pensamiento neoliberal que llegó a afirmar la inexistencia de la sociedad.

En segundo lugar, adquiere gran relieve la denominada «opinión publicada», difundida a través de los medios de comunicación. Consiste en la interpretación que los llamados «líderes de opinión o analistas» —periodistas, intelectuales y académicos seleccionados por la propiedad y la dirección de los medios— hacen de las preferencias sociales y políticas de sus conciudadanos, a veces amparados en datos de las encuestas que acabamos de mencionar, a veces sustentados en sus personales intuiciones. En realidad, se tra-

(43) No se trata de poner en tela de juicio la validez de este instrumento de análisis social. Lo que se discute es el beneficio de su utilización masiva como referencia preferente a la «opinión pública». Y lo que cabe denunciar es su empleo sin respeto a los mínimos científico-técnicos exigibles en su gestión. Es lícito plantear a este respecto la necesidad de una regulación social más rigurosa en el uso y difusión de datos obtenidos por esta vía, antes de verificar si se han respetado aquellos mínimos.

ta de la interpretación de unos pocos sobre la presunta opinión de todos los demás. Debidamente amplificadas en artículos y tertulias, esta «opinión sobre la opinión» ocupa un espacio creciente en la esfera pública (44). Asume muchas veces la función del oráculo que emite dictámenes indiscutibles sobre cuestiones opinables, con pretensiones de representar mejor que nadie a la opinión general.

En el sistema actual de comunicación, los dirigentes políticos prestan atención muy especial a esta doble expresión de la «opinión pública»: cuando se deduce de las encuestas y cuando se manifiesta en los oráculos de la «opinión publicada». Buscan en ellas la legitimación de sus actuaciones, a veces por encima de la que puedan proporcionarles su investidura electoral o la eficiencia de sus políticas (45). Bajo la influencia de la actual comunicación de masas, el *populismo mediático* sustituiría a la legitimidad del diálogo democrático (46).

Pero esta conversión tiene efectos deslegitimadores para el conjunto de la acción política. Porque el ciudadano se siente muy predispuesto a dar un juicio negativo sobre sus resultados, tanto como espectador que desea el «final feliz» del espectáculo que contempla, como en calidad de consumidor que reclama la satisfacción de una necesidad individual sin otras consideraciones adicionales (47).

— La política como *espectáculo* acaba siendo valorada con criterios que no tienen en cuenta la naturaleza de la política democrática. Se la juzga en función de la provisión de soluciones inmediatas, satisfactorias para todos al ciento por ciento, a modo del *final feliz* conseguido gracias al *deus ex machina* del teatro clásico, en este caso, gracias a una intervención decisiva de los denostados «políticos». Cuando esta intervención no produce los efectos deseados, la política *efectista* —por su formato espectacular— acaba siendo valorada como poco o nada *efectiva*. El resultado final de la política mediati-

(44) ENTMAN-HERBST, in BENNET-ENTMAN 2000. La interpretación y presentación parcial y sesgada que algunos medios hacen de los datos obtenidos mediante encuestas constituirían otra muestra de esta «opinión sobre la opinión».

(45) A los tipos ideales de la legitimación weberiana sería menester incorporar ahora la legitimidad mediática, dando lugar a un nuevo tipo de régimen político (ENTMAN 1989; ZOLO 1992; MEYER 2002).

(46) Una visión más positiva del papel comunicativo de los sondeos y encuestas de opinión en MANIN (1998) cuando describe la democracia «de audiencia». Apunta a un discutible carácter «neutral» de los proveedores de dicho instrumento —institutos de sondeos y centros especializados—. Pero descuida la ausencia de diálogo y deliberación ciudadana en la preparación de las preguntas y de las respuestas individuales que obtienen.

(47) Sería el resultado de la «infantilización del consumidor-ciudadano», semejante al niño que exige respuesta inmediata, sencilla y sin coste (BARBER 2007).

zada es a menudo el desencanto, la decepción, la alienación experimentada por la ciudadanía (48).

— Por su parte, la política como *oferta de consumo* dirigida a la satisfacción de demandas individuales se ve cada vez más impotente para responder a situaciones de carácter singular, difíciles o imposibles de integrar en una política colectiva. El enfoque *consumista* de la política no acaba de contentar al ciudadano convertido en *consumidor insaciable* y, por consiguiente, crónicamente *insatisfecho*. En buena medida, porque este consumidor pasivo no se siente co-responsable de los resultados de la política. Desde su posición distante, entiende que «la política es lo que hacen los políticos», no lo que construye el propio sujeto con el concurso del mayor número posible de sus conciudadanos (49).

Desfiguración y deslegitimación de la política democrática son los resultados de la aplicación de la lógica comunicativa política dominante a las tres dimensiones de la política: proceso, estructura y resultados. En el cuadro 1 se presenta una comparación esquemática entre las relaciones entre política

CUADRO 1.—*Presencia de la comunicación en la política democrática*

	DIMENSIONES DE LA POLÍTICA			
	Proceso (Politics)	Estructura (Polity)	Política Pública (Policy)	Actitud ciudadana
DEMOCRACIA DELIBERATIVA (<i>horizonte ideal</i>)	Como estímulo/instrumento para la deliberación y la decisión en el <i>ágora ciudadana</i>	Con acceso «socializado» igualitario y regulado en el <i>espacio público de la comunicación</i>	Como facilitadora de codefinición, cogestión y evaluación por parte del <i>ciudadano</i>	Compromiso y participación
DEMOCRACIA MEDIÁTICA (<i>situación actual</i>)	Como instrumento para el espectáculo organizado por las élites profesionales en el <i>escenario del «poli-tainment»</i>	Con acceso asimétrico, jerarquizado y «autoregulado» por el «mercado» <i>segmentado de la comunicación</i>	Como manipuladora de la demanda y como canal de la queja del <i>consumidor/usuario</i>	Desafección y <i>free-riding</i>

(48) No fue así en un caso precoz de la política-espectáculo. Es sabido que el régimen nazi captó la utilidad política de los medios de comunicación de masas poniéndolos a su servicio. Según el propio Goebbels, el nazismo convirtió la política-representación del parlamento liberal en la política-representación en los medios de comunicación de la época (radio, cine, concentraciones de masas). Acompañado del ejercicio paralelo de la censura y la represión, el nuevo estilo de la propaganda nazi obtuvo una amplísima adhesión popular al régimen y provocó también la fascinación estética de intelectuales y artistas importantes en Alemania y otros países (SPOTTS 2002. Cit. por LEPENIES 2008: 46).

(49) BARBER 2007.

y comunicación que se dan en la situación actual y las que deberían darse en un horizonte democrático ideal.

3. *La inhibición de la participación ciudadana*

La distancia creciente entre el horizonte ideal de una democracia deliberativa y la realidad de una democracia mediática se expresa en el fenómeno de la desafección democrática. Los indicadores disponibles sobre actitudes y conductas políticas —interés por la política, sentido de la eficacia política personal, proximidad a los partidos, afiliación a partidos y organizaciones sociales, confianza en los políticos y en las instituciones, participación electoral...— registran crecientes valores negativos en buena parte de las democracias contemporáneas. Dichos indicadores son contemplados como síntomas de un síndrome general calificado como *desafección democrática* o incluso *cinismo democrático* (50).

El resultado es aparentemente paradójico. El esfuerzo por atraer el interés ciudadano hacia la política mediante una lógica comunicativa que la convierte en espectáculo acaba generando más indiferencia y más inhibición, en lugar de más participación y más compromiso ciudadano. El ajuste de la política a la comunicación-espectáculo le obliga a aceptar sus reglas y a adoptar sus máscaras (51). A mayor manipulación, la respuesta habría sido mayor inhibición. El coste de esta sumisión habría corrido a cargo de la calidad y la legitimidad del sistema democrático, erosionado por las dinámicas de reducción del debate y de superficialidad de los mensajes que guían aquella lógica (52).

(50) Aunque no hay coincidencia en su valoración y en su etiología, abunda la literatura académica reciente sobre el fenómeno de la desafección. Entre otros muchos, *vid.* por ejemplo, NYE 1997; NORRIS 1999; PHARR-PUTNAM 2000; PUTNAM 2003; TORCAL-MONTERO 2006; DETH 2007.

(51) Una comparación poco elegante asemeja la política en los medios de comunicación a la «lucha libre profesional» televisada: la orquestación de un combate ficticio, ensayado, coreografiado y, en última instancia, poco creíble.

(52) ENTMAN 1989; KELLNER 1990; SCHULZ 1993; PATTERSON 1997; KEPPLINGER 1998; PUTNAM 2000; MEYER 2002, entre otros. En cambio, NORRIS (2000) ha criticado esta interpretación. Afirma la existencia de una relación positiva —aunque «modesta»— entre la exposición a la comunicación política y la disposición a interesarse más por la política y a participar en ella. Según esta tesis, esta influencia recíproca definiría un «ciclo virtuoso» de refuerzo mutuo. Apuntar a la comunicación política como responsable de la desafección ciudadana sería una posición conservadora porque ignoraría las causas estructurales e impediría su rectificación.

El resultado —pretendido o casual— de aquella sumisión de la política a la comunicación sería finalmente el robustecimiento de la posición de las élites activas y organizadas. No hay vacío en el momento de tomar decisiones. Pero en lugar de una ampliación del número de decisores, una comunicación política omnipresente comportaría la reducción del núcleo social con capacidad efectiva de decisión (53).

¿Hay que imputar a la comunicación actual la responsabilidad exclusiva de la pérdida de credibilidad de la política democrática, de la desafección que genera y del abandono de la política activa por parte un sector importante de la ciudadanía? Sería excesivo, porque todo fenómeno político es multicausal. Pero sería ingenuo excusarla de toda responsabilidad. Incluso si no fuera la responsable principal de la desafección, no parece tampoco que haya contribuido a corregirla o a mitigarla. Es necesario, pues, promover una revisión de dicha lógica comunicativa si se entiende que la democracia aspira a ser un proceso de decisión que ha de contar con la máxima intervención ciudadana en un debate libre y bien informado.

IV. DOS PREGUNTAS Y UNA CODA FINAL

1. *¿Son los comunicadores (medios, titulares y profesionales de los medios) los impulsores de esta transformación de la política democrática?*

He señalado ya que la sumisión a las exigencias de la lógica comunicativa es regla de conducta común en una parte mayoritaria de los profesionales de la política y no sólo de los profesionales de la comunicación. No se dan, pues, responsables exclusivos de dicha transformación. Es más exacto afirmar que en la democracia mediática o de audiencia los profesionales de la política y los profesionales de la comunicación comparten responsabilidades al aceptar —por principio o por pragmatismo— las exigencias de una dinámica estructural que arrastra a unos y a otros (54). Lo hace en un doble sentido.

Es conocido que gran parte del periodismo político es tributario de la información facilitada por los políticos profesionales y, más directamente, por

(53) «La ironía consiste en que una *prensa libre*, concebida como *baluarte de la libertad*, sirve menos para reforzar la acción del pueblo como ciudadanos y mucho más para apoyar el poder económico de las empresas mediáticas y el poder político de las élites» (TIMOTHY. In BENNET-ENTMAN 2000: 197).

(54) ENTMAN 1989.

sus equipos y asesores de comunicación (gabinetes de prensa, *spin-doctors*). En otros casos, descansa sobre estadísticas, informes, estudios, etc., preparados por los partidos o por las administraciones públicas. Depende del gobierno y sus aledaños o de la oposición, con los correspondientes sesgos. A menudo se trata de material que raramente se somete a contraste o a verificación ulterior por el coste que conlleva su análisis y valoración (55).

Al mismo tiempo, dichas informaciones de origen público son seleccionadas y pre-elaboradas de acuerdo con criterios que favorezcan su mejor aceptación por el sistema comunicativo. Para ello, los profesionales de la política optan por una «automediatización preventiva» de sus actuaciones. Se convierten en cooperadores necesarios en el esfuerzo de los medios por captar la atención de una audiencia o, más exactamente, de una serie de audiencias segmentadas en función de intereses sectoriales (56).

Con este objetivo, se recurre a las filtraciones, los globos-sonda o las «exclusivas» que alimentan con profusión el circuito de la comunicación política. Destinadas a llamar la atención sobre algún hecho o fenómeno o para evitarla con respecto a otros, orientadas a compensar o equilibrar las intervenciones del contrincante político, enfocadas a sondear la reacción de algunos medios o de sus profesionales, entendidas como recompensas para asegurar un trato favorable de medios y periodistas, estas operaciones ocupan hoy una parte sustancial de la actividad de los profesionales de la política (57). De tal manera que el producto informativo —o «desinformativo»— llega a veces a los medios de manera tan preelaborada que la función de los políticos profesionales que la originan puede calificarse como «autoría material» más que «cooperación necesaria».

Para recurrir a la tópica parábola del mensajero, puede afirmarse que tal mensajero —los medios de comunicación— divulga un mensaje que su autor ha elaborado pensando más en las exigencias y en los intereses del propio mensajero que en la utilidad y la conveniencia del destinatario final del

(55) UNDERWOOD, in BENNET-ENTMAN 2000.

(56) La fragmentación de audiencias es a menudo el producto de una gestión deliberada de la comunicación política, auxiliada hoy por aplicaciones tecnológicas que permiten el aislamiento de los usuarios en burbujas o «mini-esferas» de públicos segmentados. El resultado final es la desintegración de la comunidad política. Una línea de reflexión interesante sería examinar en qué medida esta desintegración viene acompañada o precedida por el debilitamiento de otros vínculos sociales (familia, religión, etnia, entorno laboral, comunidad territorial), sustituidos ahora por espacios virtuales compartidos por obra de los nuevos medios de comunicación. Las llamadas «redes sociales virtuales» constituirían un buen exponente del fenómeno (ENTMAN 1989; BENNET-ENTMAN 1989; BENNET-ENTMAN 2000; SUNSTEIN 2007).

(57) Esta manipulación previa del material informativo ha sido calificado como *packaging* (Franklin 1994).

mensaje. Porque el autor —el político— presupone que el mensaje no llegará a su destino si no es del gusto —en el contenido o en el formato— del propio transmisor.

De esta dependencia recíproca se desprende que la política actual es víctima de un *rapto consentido*: la sumisión de la política a las exigencias de un determinado modo de comunicación. Se perfila una «política capturada por los medios» o una «política colonizada por los medios» (58). La mediatización de la política no es, pues, resultado de la acción exclusiva de los medios y de sus operadores. Políticos y operadores de los medios actúan como «antagonistas complementarios» (59). Su interacción permanente se convierte en simbiosis obligada de la que se alimentan —incluso materialmente— tanto unos como otros. Constituye una forma de «clientelismo mediático», con intercambio recíproco de apoyos, favores y protecciones. Lo hacen en un mismo espacio público en el que son simultáneamente los mayores productores y los mayores consumidores de una información política que la mayoría de los ciudadanos esquivan o ignoran (60).

Esta complicidad íntima impide un control ciudadano adecuado sobre los medios de comunicación como actores políticos. Las opciones actuales oscilan entre una presunta autorregulación de los titulares de los medios y una supervisión compartida por profesionales y políticos en órganos de control *ad hoc*. La primera —la autorregulación— se ha convertido a menudo en una inmunidad casi total para la acción de los medios. Pero tampoco ha resultado eficiente la supervisión confiada directa o indirectamente a profesionales de la política, bajo la tutela de los partidos. De este modo aumenta el riesgo de que se refuerce la alianza entre dos potentes corporativismos —partidista y mediático— para monopolizar la gestión del espacio público de debate que definen medios privados y medios públicos. Su monopolio de hecho restringe el acceso directo de los ciudadanos y de otras organizaciones sociales a dicho espacio (61).

(58) MEYER 2002; CASTELLS 2003.

(59) ORTEGA 2006.

(60) TIMOTHY in BENNET-ENTMAN 2000; SCHUDSON 2002.

(61) Desde esta perspectiva puede afirmarse que no es pertinente hablar de una política controlada por los medios como nuevos actores protagonistas (MAZZOLENI-SCHULZ 1999). Pero sin sustituir a los partidos y a sus dirigentes en sus funciones los medios han establecido una relación simbiótica con ellos para compartir una posición de dominio que no cabe subestimar.

2. ¿Puede Internet devolver la política a la ciudadanía?

La concepción de la democracia de la que partimos apunta a un horizonte en el que las decisiones públicas son adoptadas después de una deliberación libre entre ciudadanos bien informados. Es innegable que la emergencia sucesiva de nuevos medios de comunicación de masas (prensa, radio, televisión generalista, televisión por cable y satélite) ha tenido efectos importantes sobre la configuración del proceso democrático y sobre su mayor acercamiento o alejamiento de su pretendido horizonte (62).

Los tienen también los recientes avances tecnológicos y la irrupción de Internet. Han generado una red universal de comunicación, tramando una relación multilateral entre diversidad de actores: organizados y no organizados, mercantiles y no lucrativos, profesionales e incidentales (63). Si esta irrupción significara un cambio radical en la actual estructura de medios (64), el análisis realizado hasta aquí perdería utilidad al referirse a una situación del pasado, a un fenómeno caducado o a punto de caducar. Porque contaríamos con el instrumento para superar los defectos denunciados en las actuales relaciones entre política democrática y comunicación.

¿No estamos ya inmersos en una *ciber-ágora* universal, de libre acceso, con interacciones multilaterales, no jerárquica, de duración permanente, abierta 24 horas al día, sin límites territoriales ni sociales...? ¿No está apareciendo la posibilidad de una democracia no mediatizada o intermediada por partidos, por grupos de presión o por medios convencionales de comunica-

(62) CASTELLS 2003; PRIOR 2007. Para este último, tras la hegemonía de la televisión generalista, se ha definido una nueva etapa marcada por la televisión por cable, primero, y por Internet, después. La oferta de información política se hace más abundante y más diversificada. Pero la exposición a la misma es más selectiva y más fragmentaria, facilitando el alejamiento voluntario respecto de contenidos políticos para consumir otros contenidos. Este alejamiento de la política sería efecto del nuevo entorno mediático, no de factores individuales como la pérdida de interés por la política o la desconfianza hacia los políticos o hacia los propios medios. En los EEUU, este cambio no sería más que un retorno a la situación previa a la provocada por la televisión generalista entre los años 50 y 70 del siglo pasado. La tesis última de Prior es que el nuevo entorno favorece una desigual participación política entre, por un lado, los ciudadanos mejor informados y más polarizados en sus inclinaciones partidarias y, por otro, los ciudadanos más alejados de la política institucional y más inconstantes en sus posiciones. Prior entiende que dicha participación desigual no resulta de diferencias sociales, sino de «preferencias voluntarias» aunque no entra a considerar la importante cuestión de cómo se forman dichas preferencias «voluntarias».

(63) CASTELLS 2003; PRIOR 2007. Caracterizan el nuevo sistema la digitalización de contenidos y la convergencia de medios de transmisión: teléfonos móviles, ipods y ordenadores, al lado de prensa escrita, radio y televisión general, por cable y satélite.

(64) ENTMAN-HERBST in BENNET-ENTMAN 2001.

ción? ¿No ha quedado ya tan superada la «democracia de medios» como la «democracia de partidos»? Si la democracia deseable consiste en decidir colectivamente con la máxima información asequible y con la máxima inclusión de sujetos en igualdad de condiciones, ¿no estamos ya muy cerca de este horizonte ideal? Las posiciones optimistas responden afirmativamente a estos interrogantes, aunque con grados diversos de convicción (65).

Pero frente a esta tesis optimista aparecen las reservas de posiciones más escépticas o incluso claramente negativas. ¿En qué datos se fundamentan? Citemos algunos.

— Persiste una brecha digital (*digital divide*) asociada a las diferencias económicas y sociales. Tanto las diferencias en el acceso a este nuevo recurso como en la capacidad para manejarlo pueden acentuar la discriminación política en lugar de la inclusión. De este modo se reforzaría la posición de quienes ocupan posiciones dominantes en el tejido social y en el ámbito político —sectores sociales más instruidos, grupos de interés, poderes públicos— en detrimento de sujetos subalternos o marginados en una nueva manifestación de la «parábola de Mateo» (66). Con todo, se dan también indicios en sentido contrario o, al menos, de compensación. Así ocurre con la difusión extraordinaria y acelerada del teléfono móvil cuya conexión a la red permite disminuir aquella brecha digital entre sectores sociales.

— Se produce la ocupación de la red por los medios tradicionales que transfieren sus formatos y contenidos a soportes digitales y como canal duplicado o complementario de su actividad previa. Así ha ocurrido con los medios de masas convencionales: prensa escrita, radio, televisión. Con ello reforzarían un control «desde arriba», jerarquizado. Pero también en este aspecto aparecen indicios que podrían matizar esta valoración escéptica: la irrupción de formas de presencia en la red de carácter «espontáneo», impulsadas desde la periferia del sistema comunicativo convencional, aunque expuestas también a una eventual comercialización que las sujetaría de nuevo a los actores dominantes.

— Con apoyo de las nuevas tecnologías, se posibilita y se persigue deliberadamente la segmentación de la comunidad y la formación de grupos-objetivo (*target groups*) delimitados por intereses particulares que se instalan

(65) GROSSMAN 1995.

(66) Las estrategias de comunicación política —especialmente, en las campañas electorales— tienden a definir comunidades virtuales segmentadas. Por razones de eficiencia, algunas de ellas pueden ser dejadas de lado por ser «marginales», reforzando con ello su segregación de la comunidad política general. GANDY in BENNET-ENTMAN 2000. La segregación puede acentuarse si Internet da nuevos instrumentos a quienes ya participan y sigue dejando fuera a los que no lo hacen (ANDUIZA, *et al.* 2009).

en burbujas aisladas de la pluralidad de intereses y opiniones sociales. Este aislamiento facilita la radicalización de las posiciones propias y la polarización respecto de las ajenas (67).

— Abundan las conexiones interpersonales esporádicas y superficiales que raramente se convierten en auténtica red de comunicación e intercambio político, porque proceden de emisores ocultos en el anonimato o en identidades ficticias. Se emiten muchos mensajes que no reciben réplica o que generan un intercambio irresponsable de invectivas, insultos o calumnias, sin comprometer a nadie en la búsqueda de soluciones a los conflictos colectivos.

— Pese a la expansión creciente de las llamadas redes sociales, se señala la fragilidad de relaciones virtuales que no generan la solidaridad o la cohesión de colectivos basados en las relaciones cara a cara a las que muchos participantes en redes virtuales son indiferentes o incluso esquivan.

Junto a estos factores negativos, es necesario constatar la existencia de oportunidades positivas para una profundización de la práctica democrática (68):

— Pese a la existencia de obstáculos, la red posibilita el acceso de un mayor número de ciudadanos a un mayor caudal de información reservada hasta hoy a grupos privilegiados, esquivando intermediarios y obstáculos —incluidos los propios medios de comunicación social y sus profesionales— y eliminando pretextos técnicos para negar dicho acceso.

— Con la creación de las redes sociales, se constituyen espacios de comunicación que desbordan límites territoriales y afinidades ideológicas o culturales, abiertos a la interacción voluntaria y sin sumisión a estructuras centralizadas. La porosidad y la misma inestabilidad de estas redes o espacios facilitarían formas más flexibles de movilización y compromiso ciudadanos (69).

— Quienes participan en tales espacios no se limitan a ser consumidores de la información que reciben, sino que pueden convertirse en productores-emisores de nueva información que aportan al intercambio establecido entre los ciudadanos entre sí y con los poderes públicos.

— Permite situar en la agenda política cuestiones que tienen trascendencia social y que son ignoradas o minusvaloradas por quienes controlan el sis-

(67) GITLIN 1998; KEANE 2000; GITLIN in BENNET-ENTMAN 2001; BARBER 2007; PRIOR 2007. Este efecto disgregador ya había sido denunciado por PUTNAM (2000) cuando atribuía la erosión de *capital social* a la hegemonía comunicativa de la televisión.

(68) CASTELLS 2003; MARTÍ-BERTRAN 2007.

(69) BENNET 2003.

tema comunicativo dominante mediante la gestión dosificada de su tratamiento mediático.

— Facilita un mayor grado de intervención ciudadana en el *policy-making*, mediante el recurso a mecanismos de participación directa (consultas ciudadanas, votaciones electrónicas).

— Disminuyen los costes de formación de redes de acción colectiva de todo tipo (ocio, negocio, investigación, intervención social, campañas electorales, etc.), aunque sean a veces redes frágiles, inconstantes o esporádicas.

Es indiscutible que la política actual está sometida a la influencia de las tecnologías digitales y que una nueva generación de ciudadanos se está socializando en el uso permanente de Internet. Son los protagonistas de la «autocomunicación de masas» (Castells), los productores-consumidores del *Daily Me* (Negroponte) que se expresan en «formas masivas de comunicación individual». Con ello se favorece la expansión de movimientos sociales alternativos a los cauces habituales de acción política. Aparece la posibilidad de quebrar el viejo esquema jerárquico y manipulador de la comunicación, mediante el desarrollo de una «red de comunicación multimodal horizontal... y no un sistema multimedia de expedición centralizada» (Castells) (70).

Sin embargo, siguen abiertos algunos interrogantes sobre el saldo final de esta influencia ambivalente y en qué sentido afectará a la calidad de la política democrática (71). El cuadro 2 presenta una síntesis esquemática de los efectos potenciales de la tecnología digital y de su aplicación a la comunicación política, apuntando los eventuales aspectos positivos y negativos de dichos efectos.

Es prematuro concluir que se ha producido o está a punto de producirse el rescate de la política secuestrada por los medios y su devolución a los ciudadanos. No es claro todavía si estamos ante un instrumento complementario de la tendencia dominante que debilitará aún más el carácter público y abierto del debate democrático o si, por el contrario, corregirá aquella tendencia y responderá mejor a las exigencias de una democracia participativa con procesos colectivos de decisión más abiertos a sujetos libres e iguales. Habrá que observar si fomenta o no una más intensa participación política entre los miembros de una comunidad (72). En todo caso, el resultado no será determinado únicamente por la fuerza de las tecnologías. El desenlace dependerá de una batalla política entablada entre opciones diferentes sobre el sentido de la democracia,

(70) CASTELLS 2003; SUNSTEIN 2007.

(71) DELLI CARPINI 2000.

(72) DAHLGREN in BENNET-ÉNTMAN 2000; BIMBER 2001.

sobre la regulación —mercantil, gubernamental o social— de la red y la capacidad de presión de quienes sustentan cada opción (73).

CUADRO 2.—*La influencia de internet en la política democrática*

	Proceso (Politics)	Estructura (Polity)	Política pública (Policy)
Efecto positivo	Abre el ámbito general de intercambio plural y sin limitaciones en un <i>ágora global</i>	Incrementa igualdad de condiciones en un <i>sistema «socializado» de la comunicación</i>	Facilita participación y compromiso en la definición y gestión de una <i>oferta de interés general para los «ciudadanos»</i>
Efecto negativo	Fragmenta y polariza el debate en un <i>mercado segmentado</i>	Incrementa desigualdad de condiciones en un <i>sistema «competitivo y mercantil» de la comunicación</i>	Focaliza y especializa la <i>oferta según los intereses sectoriales de los «consumidores/usuarios»</i>

3. *Del mercado de la audiencia al ágora de la ciudadanía*

De lo expuesto hasta aquí se deriva que todo intento de fortalecer la democracia pasa por procurar el rescate de la política en beneficio de la ciudadanía, liberándola de la dinámica comunicativa que la condiciona. Esta tarea política debe avanzar en una doble dirección. En primer lugar, la corrección de las desviaciones del sistema de comunicación de masas configurado en la segunda mitad del siglo XX, porque todavía marca en gran manera la actividad política. En segundo lugar, la explotación de las posibilidades derivadas del desarrollo tecnológico más reciente y de las nuevas lógicas de comunicación que se configuran en el tránsito al siglo XXI. Señalo algunas iniciativas que pueden incorporarse a cada una de las dos líneas indicadas, atendiendo al estatuto de los sujetos individuales, a la delimitación de los espacios públicos de comunicación y a la gestión de dichos espacios (74).

Con respecto al *estatuto de los ciudadanos* que intervienen en el proceso de comunicación política, aparece como necesario:

(73) BARBER 1998; CASTELLS 2009.

(74) La orientación de estas propuestas apunta a la práctica general de la comunicación política y, por lo mismo, afectaría también —aunque no se menciona— a la regulación de las actividades y campañas electorales que hoy ocupan de modo preferente a partidos y políticos.

— promover la formación de los ciudadanos para facilitar tanto su análisis de los medios de comunicación de masas y de sus formatos y contenidos, como el uso de los nuevos instrumentos de comunicación digital;

— asegurar la calidad de la comunicación política mediante la capacitación inicial y continuada de sus profesionales (75);

— reforzar la independencia de los profesionales de la comunicación mediante condiciones laborales de mayor estabilidad y autonomía frente a presiones empresariales, de los poderes públicos y de grupos de interés;

— garantizar de forma eficaz el derecho constitucional de los ciudadanos a recibir y emitir información veraz, con exigencia de responsabilidad proporcionada en caso de vulneración de dicho derecho por parte de los poderes públicos, los titulares y los profesionales de los medios privados y públicos.

En lo que hace a la expansión de *recursos y espacios para la comunicación pública*, se impone:

— asegurar la difusión de la información y de la documentación en manos del sector público, garantizando el derecho de acceso directo *on-line* a dicho material, con la salvaguarda del derecho a la intimidad y de las exigencias de la seguridad pública;

— garantizar la supervisión ciudadana sobre la gestión que las autoridades hacen de la información de que disponen para evitar un uso irregular o inadecuado de la misma;

— hacer efectivo el derecho de acceso y presencia en los medios a los «grupos sociales significativos» (CE art. 20) y no sólo de los partidos;

— confiar a asociaciones representativas, universidades y otros actores sociales la gestión compartida de medios y espacios de comunicación de financiación pública;

— consolidar la existencia de medios públicos de comunicación, mediante una financiación adecuada y una gestión supervisada por órganos de representación social no vinculados a los partidos;

— establecer un gravamen finalista sobre los ingresos de las empresas privadas de comunicación titulares de concesiones o licencias para contribuir a la financiación de medios públicos libres de publicidad comercial;

— financiar públicamente espacios de debate fuera de la campaña electoral en medios públicos y privados, con presencia equitativa de los partidos y otras organizaciones sociales y ciudadanas;

(75) Formación, acreditación profesional y supervisión de la calidad de la prestación deben encontrar un punto de equilibrio entre la intervención del propio colectivo profesional y la supervisión de agentes externos que neutralicen las poderosas derivas corporativas (DONSBACH 2004).

— convertir parte de la subvención pública a partidos y otras entidades sociales en dotación de tiempo gestionable por ellos mismos en los medios de comunicación;

— fomentar y financiar públicamente la constitución de espacios presenciales y virtuales de deliberación y consulta, con los requisitos necesarios de transparencia e identificación responsable de los participantes;

— prescribir la organización de procesos virtuales de deliberación, consulta y decisión en determinadas decisiones de interés público.

Finalmente, respecto de la *gestión y supervisión de los espacios públicos de comunicación*, sería menester:

— instituir la supervisión ciudadana sobre la actividad comunicativa —tanto pública como mercantil—, mediante órganos de control con capacidad sancionadora integrados por asociaciones de usuarios y otras entidades sociales;

— gobernar los medios públicos de comunicación con la intervención de una representación plural de los ciudadanos y no sólo con la representación de los partidos y de los profesionales de la comunicación;

— regular públicamente la actuación de los operadores de telecomunicaciones y de los gestores de nuevas redes sociales para atenuar los riesgos de una utilización lesiva para los derechos individuales y para el interés general;

— difundir la composición accionarial detallada de las sociedades titulares de medios y espacios de comunicación, junto con las subvenciones e ingresos por publicidad institucional y electoral que reciban en cada ejercicio.

Algunas propuestas tienen ya base legal en disposiciones constitucionales que no han tenido un desarrollo efectivo (76). En otros casos, la introducción de tales propuestas en la agenda política constituye un paso necesario para suplir el déficit de calidad que padecen las democracias actuales en el acceso y uso de la comunicación política. La importancia del asunto requeriría un tratamiento más detallado hasta formular una «declaración de derechos ciudadanos en materia de comunicación e información digital» (77).

(76) La Constitución española de 1978 reconoce el derecho a la participación en la comunicación, y no sólo a la recepción libre de la misma (art. 20.3). En el mismo sentido, el Estatuto de Cataluña de 2006 (arts. 29-30, 52-53) declara el derecho de los ciudadanos al acceso y participación en los servicios públicos entre los que se incluyen los medios de comunicación social.

(77) BARBER 1998.

Es cierto que no se trata de un déficit exclusivamente imputable a la acción individual de comunicadores o de políticos. Obedece a una dinámica estructural que tiende a distribuir información parcial y selectiva entre públicos previamente segmentados, inertes y pasivos frente a las exigencias del interés público de su comunidad. El resultado final de dicha inercia llevaría a la existencia de «democracias sin ciudadanos» (78). Una dinámica de este tipo sólo puede contrarrestarse con el compromiso compartido de quienes —políticos, comunicadores, ciudadanos— se declaran insatisfechos con un sistema que desfigura la realidad de la política e inhibe el potencial de una mayor participación ciudadana.

Una dinámica comunicativa renovada debería contribuir, por tanto, a que la práctica política fuera más inteligible, más accesible y más participada, convirtiendo a los actuales espectadores escépticos o irritados del teatro político en ciudadanos comprometidos en la deliberación democrática. En otras palabras, debería facilitar que el actual *mercado de la audiencia se convirtiera en un ágora ciudadana*.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ANDUIZA, E. (coord.) (2009): *Internet, participació, mobilització: la implicació política de la ciutadania en un nou entorn comunicatiu*, Generalitat de Catalunya, DRIP, Barcelona.
- BARBER, B. (2007): *Consumed. How Markets Corrupt Children, Infantilize Adults and Swallow Citizens Whole*, Norton, New York.
- BARBER, B. (1998): «Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy», en *Political Science Quarterly*, 113 (4): 573-589.
- BEETHAM, D. (ed.) (1994): *Defining and Measuring Democracy*, Sage, London.
- BEETHAM, D. et al. (ed.) (2002): *The State of Democracy. Democracy Assessments in Eight Nations Around the World*, Kluwer Law International, The Hague.
- BENNET, W. (2003): «Communicating Global Activism», en *Information, Communication & Society*, 6: 2, 143-168.
- BELLAMY, CH. y J. A. TAYLOR (1998): *Governing in the Information Age*, Open University Press.
- BENNET, W. L. y R. ENTMAN (2000): *Mediated Politics: Communications in the Future of Democracy*, Cambridge, U.P., Cambridge.
- BIMBER, B. (2001): «Information and Political Engagement in America: The Search for Effects of Information Technology at Individual Level», en *Political Research Quarterly*, 54: 1, 53-67.

(78) ENTMAN 1989.

- BOBBIO, N. *et al.* (1985): *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona.
- BOHMAN, J. (2000): *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- CAIN, B. *et al.* (ed.) (2007): *Democracy Transformed?* Oxford U.P., Oxford.
- CAIRO CAROU, H. (ed.) (2002): *Democracia digital. Límites y oportunidades*, Trotta, Madrid.
- CANALS I. y J. L. MARTÍN (2003): *L'àgora digital*, Mediterrània-Catalunya S. XXI, Barcelona.
- CASTELLS, M. (2003): *L'era de la informació* (3 vol.), Editorial UOC, Barcelona.
- CASTELLS, M. (2009): *Comunicación y poder*, Alianza Editorial, Madrid.
- CHICHARRO, M. M. y J. C. RUEDA (2005): *Imágenes y palabras. Medios de comunicación y públicos contemporáneos*, CIS, Madrid.
- COHEN, B. (1963): *The Press and Foreign Policy*, Princeton U.P., Princeton N.J.
- COLEMAN, S. (1999): *Cutting out the Middle Man: from virtual representation to direct deliberation*, en HAGUE-LOADER, Routledge, London.
- DELLI CARPINI, M. X. y D. WILLIAMS (2000): *Let Us Infotain You: Politics in the New Media Environment*, en BENNET-ENTMAN, Cambridge U.P., Cambridge.
- DELLI CARPINI, M. X. (2000): «Gen. Com: Youth, Civic Engagement, and the New Information Engagement», en *Political Communication*, 17 (4): 341-349.
- DETH, J. VAN *et al.* (2007): *Citizenship involvement in European democracies*, Routledge, London.
- DIAMOND, L. y L. MORLINO (ed.) (2005): *Assessing the Quality of Democracy*, The Johns Hopkins U.P., Baltimore.
- DRYZEK, J. (1990): *Discursive Democracy*, Cambridge U.P., Cambridge.
- DONSBACH, W. (2004): «Psychology of News Decisions: Factors behind Journalists' Professional Behavior», en *Journalism*, 2004, 5: 131.
- EDELMAN, M. (2001): *The Politics of Misinformation*, Cambridge UP, Cambridge.
- EDELMAN, M. (1988): *Constructing the Political Spectacle* (ed. en castellano 1991), Univ. of Chicago Press, Chicago.
- ELSTER, J. (ed.) (2001): *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.
- ENTMAN, R. (1989): *Democracy without Citizens. Media and democracy in American politics*, Oxford U.P., New York.
- ENTMAN, R. (1993): «Framing. Toward a Clarification of a Fractured Paradigm», en *Journal of Communication*, 43: 51 ss.
- GERBNER, G. *et al.* (1980): «The Mainstreaming of America», en *Journal of Communication*, 1980, 30: 10 ss.
- GROSSI, G. (2007): *La opinión pública. Teoría del campo demoscópico*, CIS, Madrid.
- GROSSMAN, L. K. (1995): *The Electronic Republic*, Penguin Books, New York.
- HABERMAS, J. (1975): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires.
- HABERMAS, J. (1981): *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, Barcelona.
- HABERMAS, J. (1994): *Tres modelos de democracia: sobre el concepto de una política deliberativa*, Universitat de València, València.

- HABERMAS, J. (1998): *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid.
- HACKER, L. y VAN DIJK (eds.) (2000): *Digital Democracy. Issues of Theory and Practice*, Sage, London.
- HAGUE, B. y B. LOADER, (eds.) (1999): *Digital Democracy*, Routledge, London.
- HAY, C. (2007): *Why We Hate Politics*, Polity, Cambridge.
- IYENGAR, S. (1991): *Is Anyone Responsible? How Televisions frames Political Issues*, University of Chicago Press, Chicago.
- IYENGAR, S. y S. REEVES (ed.) (1997): *Do the Media Govern? Politicians, Voters, and Reporters in America*, Sage, New York.
- KEANE, J. (2000): *Structural Transformations of the Public Sphere*, en HACKER-VAN DIJK, pp. 70 ss., Sage, London.
- KELLNER, D. (1990): *Television and the Crisis of Democracy*, Westview Press, Boulder.
- KERTZER, D. I. (1988): *Ritual, Politics, and Power*, Yale U.P., New Haven.
- LAKOFF, G. (2007): *No pienses en un elefante*, Editorial Complutense, Madrid.
- LEPENIES, W. (2006): *La seducción de la cultura en la historia alemana*, Akal, Madrid.
- MARTÍ, J. L. y L. BERTRAN (2007): *La participació democràtica digital al món. Informe 2006*, Mediterrània-Catalunya XXI, Barcelona.
- MANIN, B. (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.
- MAZZOLENI, G. y W. SCHULZ (1999): «“Mediatization” of Politics: A Challenge for Democracy?», en *Political Communication*, 16: 247-261.
- MCCOMBS, M. E. (1981): «The Agenda-setting Approach», en SIDNEY, D. D. y K. R. SIDNEY (eds.), *Handbook of Political Communication*, Sage, Beverly Hills, Ca.
- MCCOMBS, M. E. y D. SHAW (1972): «The agenda-setting function of mass media», en *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-185.
- MCCOMBS, M. E. y G. ESTRADA (1997): «The News Media and the Pictures in Our Heads», en IYENGAR-REEVES (eds.), Sage, London.
- MEYER, TH. (2002): *Media Democracy. How the Media Colonize Politics*, Polity-Blackwell, Cambridge.
- MORLINO, L. (2005): «Spiegare la qualità democratica: quanto sono rilevanti le tradizioni autoritarie?», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 191-212.
- MUTZ, D. C. y B. REEVES (2005): «The New Videomalaise: Effects of Televised Incivility on Political Trust», en *The American Political Science Review*, 99: 1, 1-15.
- NEWTON, K. (1995): «The mass media: fourth estate or fifth column?», en Robert PYPHER and Lynton ROBINS (eds.), *Governing the UK in the 1990s* (pp. 155-176), MacMillan, London.
- NORRIS, P. (2001): *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge U.P., Cambridge.
- NORRIS, P. (2000): *A Virtuous Circle. Political Communication in Postindustrial Societies*, Cambridge U.P., Cambridge.
- NORRIS, P. (2000): *The Impact of Televisión on Civic Malaise*, en PHARR, S.-PUTNAM, R. D. (2000), Chap. 10; 231-252, Princeton U.P., Princeton, N.J.

- NYE, J. S. *et al.* (eds.) (1997): *Why people don't trust government*, Harvard U.P., Cambridge, Mass.
- ORTEGA, F. (ed.) (2006): *Periodismo sin información*, Tecnos, Madrid.
- PATTERSON, T. E. y W. DONSBACH (1996): «News decisions: journalists as partisan actors», en *Political Communication*, 13 455-.
- PATTERSON, T. (2000): *Doing Well and Doing Good: How Soft News and Critical Journalism Are Shrinking the New Audience and Weakening Democracy*, J. Shorenstein Center, Harvard University, Cambridge, Mass.
- PHARR, S. y R. D. PUTNAM (2000): *Disaffected Democracies. What's Troubling Trilateral Democracies*, Princeton U.P., Princeton, N.J.
- PRIOR, M. (2007): *Post-Broadcast Democracy. How Media Choice Increases Inequality in Political Involvement and Polarizes Elections*, Cambridge U.P., Cambridge.
- PUTNAM, R. D. (2003): *El declive del capital social. (Trad. española de Bowling Alone. The decline...)*, Galaxia Gutemberg, Barcelona.
- RAMONEDA, J. (1998): *Después de la pasión política*, Taurus, Madrid.
- RAMONEDA, J. (2003): «Los media y la participación democrática», en SUBIRATS, J. (ed.) *Elementos de nueva política*, CCCB, Barcelona.
- RODA FERNÁNDEZ, R. (1989): *Medios de comunicación de masas. Su influencia en la sociedad y en la cultura contemporánea*, CIS, Madrid.
- ROSANVALLON, P. (2007): *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires.
- SARTORI, G. (1998): *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid.
- SCHUEFELE, D. A. (1999): «Framing as Theory of Media Effects», en *Journal of Communication* 49, 1: 103-122.
- SCHUDSON, M. (2002): «The News Media as Political Institutions», en *Annual Review of Political Science*, 5: 249-269.
- SEIB, PH. (2008): *Political Communication*, Sage, London.
- SPOTTS, F. (2002): *Hitler and the Power of Aesthetics*, Overlook Press, N.Y.
- STOKER, G. (2006): *Why Politics Matters. Making Democracy Work*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke.
- SUBIRATS, J. (2002): *Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y la comunicación*, en Cairo CAROU (ed.).
- SUNSTEIN, C. (2007): *Republic.com 2.0*, Princeton U.P., Princeton, N.J.
- TORCAL, M. y J. R. MONTERO (eds.) (2006): *Political disaffection in contemporary democracies: social capital, institutions and politics*, Routledge, London.
- TSAGAROUSIANOU, R. (1998): *Electronic Democracy and the Public Sphere*, en TSAGAROUSIANOU-TAMBINI-BRYAN, pp. 167 y ss.
- TSAGAROUSIANOU, R. *et al.* (eds.) (1998): *Cyberdemocracy. Technology, Cities and Civic Networks*, Routledge, London.
- TUCHMAN, G. (1978): *Making News. A study in the Construction of Reality*, The Free Press, New York.

- VALLÈS, J. M. (2005): «Calidad de la democracia y calidad de la comunicación política», en MONTABES *et al.* (coord.) *Instituciones y procesos políticos. Libro homenaje a José Cazorla*, pp. 223-236, CIS, Madrid.
- VAN DIJK, J. (2000): *Models of Democracy and Concepts of Communication*, en HACKER-VAN DIJK (eds.), pp. 30 y ss.
- WILHELM, A. G. (2000): *Democracy in the Digital Age*, Routledge, London.
- WOLTON, D. (1995): «La comunicación política: construcción de un modelo», en FERRY, J. M. *et al.* (eds.) *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona.
- ZOLO, D. (1992): *Il Principato democratico. Per una teoria realistica de la democrazia*, Feltrinelli, Milano.