

Modelos teóricos sobre la relación medios-Estado.
Un mapa conceptual
para analizar la relación prensa-poder público

Rosalía Orozco Murillo*

Los medios de difusión suelen ser instituciones que tienen estrechos vínculos con las formas establecidas del poder, pero que, a la vez, están expuestos a presiones compensadoras. Esto justifica la posición a menudo ambigua de los sistemas de los medios en las democracias liberales. Normalmente ni son totalmente independientes, ni están totalmente subordinados a las estructuras del poder en la sociedad.

James Curran

Con el objeto de construir y proponer un mapa conceptual que permita modelar teóricamente cómo son las relaciones prensa-Estado en sociedades que viven un periodo de transición de un sistema autoritario a uno más democrático —y asumiendo que el mundo social y el universo real es siempre cambiante e intrínsecamente un terreno incierto e impredecible (Wallerstein, 2004)— en este trabajo se revisan algunas teorías e hipótesis que desde el campo de la comunicación política han tratado de explicar, cómo son las relaciones entre los sistemas políticos nacionales y los medios de comunicación masiva.

Entre los modelos teóricos y representaciones conceptuales sobre la relación entre esos dos actores que se mencionan están las *Cuatro teorías de la prensa* de Siebert, Peterson y Schramm (1963) y las «Teorías normati-

* Maestra en Comunicación por la Universidad de Guadalajara, profesora investigadora y coordinadora de la Licenciatura en Periodismo en el Centro Universitario de la Ciénega. orozmur@hotmail.com

vas» de McQuail (1985), sin embargo, se argumenta que esas aportaciones, aunque importantes en su momento, ofrecen ideas preconcebidas sobre cómo deberían funcionar los medios de comunicación masiva en determinados sistemas políticos, y no permiten comprender, analizar y explicar la compleja relación que se da entre la prensa y el Estado.

A partir de las tesis y supuestos, de que la relación medios-Estado es interdependiente y se caracteriza por las presiones, tensiones, colusiones y conflictos que se generan dentro y fuera de las organizaciones de los medios de comunicación masiva y de los sistemas políticos, propuestos por Borrat (1989), Chalaby (1998) y Curran (1998), se definen en este trabajo las principales nociones teóricas que permiten trazar y proponer una serie de preguntas que configuran un mapa teórico para tratar de modelar la relación que mantienen esos dos actores sociales.

El concepto de régimen político

Al definir el concepto de régimen político, Cansino (2005) y O'Donnell y Schmitter (1986) coinciden en que es una parte del sistema político por medio de la cual se regulan y se establecen las reglas y patrones explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, así como las características de los actores que son admitidos y excluidos en los puestos del gobierno y los recursos y las estrategias que pueden ser usadas para acceder al poder.

Bobbio, Matteucci y Pasquino (1991) definen el régimen político como el conjunto de instituciones del Estado que regulan la lucha y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones, mismas que constituyen la estructura organizativa del poder público, selecciona la clase dirigente y asigna a los individuos un papel dentro de la lucha política a través de normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos.

Para Paoli (2006) el régimen político enmarca la relación entre el poder del Estado y la sociedad y esa relación incluye los usos y costumbres sociales, las interpretaciones morales prevaletes en ciertas épocas, las formas y estilos en que se ejerce la autoridad, las inmunidades y los privilegios para ciertos personajes poderosos y las relaciones entre las clases sociales y grupos protagonistas de diversos tipos.

Tomando en cuenta las concepciones anteriores y la definición de Berger y Luckmann (1994) sobre la institucionalización,¹ en este estudio se considera al régimen político también como un instrumento legitimador que ayuda a institucionalizar los procesos y relaciones entre los actores políticos y sociales, al tipificar a los individuos dándoles ciertos roles, y a sus acciones, prácticas y conductas, calificándolas y jerarquizándolas dentro del entramado social.

*Teorías deterministas y normativas
sobre la relación prensa-Estado*

Entre los estudios sistemáticos que han modelado la relación prensa-Estado están las *Cuatro teorías de la prensa* de Siebert, Peterson y Schramm (1963), en donde los autores se centran en el papel que los medios impresos desempeñan en cuatro tipos de regímenes políticos y a partir de ahí bautizan sus teorías como:

- *Teoría autoritaria.* Aquí la prensa es vista como un medio de comunicación masiva que sirve al Estado, mismo que la utiliza con objetivos propagandísticos.
- *Teoría liberal.* En este modelo el Estado permite la libertad de expresión tanto a los individuos como a los medios impresos, mismos que pueden gozar también de cierta autonomía para emprender.
- *Teoría de la responsabilidad social.* En esta perspectiva se ve a la prensa y a los ciudadanos como entidades activas y participativas dentro del entramado social, por lo que se supone que la prensa cumpliría entre otras funciones, escuchar y dar voz a los grupos sociales menos poderosos.
- *Teoría soviético-comunista o modelo totalitario.* Hipotéticamente, en este modelo, la prensa sería usada como un instrumentos para extender la ideología marxista-leninista.

¹ Para los autores la institucionalización aparece cada vez que se da una tipificación recíproca de acciones habituales entre actores sociales que también actúan de acuerdo a roles asignados en el proceso de la institucionalización.

De acuerdo con los autores, para ver los sistemas sociales en sus «verdaderas relaciones con la prensa, hay que examinar ciertas creencias básicas y supuestos que tiene la sociedad: la naturaleza del hombre, la naturaleza de la sociedad y del Estado, la naturaleza del conocimiento y la verdad» (Siebert *et al.*, 1963: 2).

Siebert y sus colegas trataron de establecer leyes y patrones generales en los cuales se ajustaran los comportamientos que se supone deberían observar los medios impresos, pues dependiendo de la «naturaleza» de la sociedad y del sistema político en el cual operaran los periódicos, éstos cumplirían algunas de las funciones específicas mencionadas en los modelos.

Más de 20 años después, McQuail (1985) retomó las teorías de Siebert, Peterson y Schramm y agregó dos modelos más: una fue la «teoría desarrollista de los medios de comunicación», inspirada en el reporte MacBride publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1983; y la otra fue la «teoría democrático-participativa de los medios de comunicación».

Las dos tesis fundamentales que McQuail propuso al presentar sus dos modelos fueron que «el periodismo escrito es el medio de comunicación que más importa estudiar con respecto a los medios» y que existe una fuerte correlación de dependencia histórica de la prensa escrita con la vida política (1985: 149).

Al revisar las teorías de la prensa de Siebert, Peterson y Schramm, y las de McQuail, Demers,² asegura:

Los conceptos de la «teoría de la prensa» en Siebert *et al.*, y los de la «teoría normativa» en McQuail corresponden a la idea de un «modelo» que designa a la vez el comportamiento *de facto* de la prensa y de los periodistas (al hablar de un modelo reducido), y la expresión desarrollada en el margen de un régimen político dado (como

² En su texto «'Teorías normativas' de la prensa y 'tipos ideales' para interpretar los discursos sobre el periodismo», el autor retoma las tesis de los cuatro autores y dice que sólo pueden servir de material para la historia de las ideas, aunque plantea rescatarlas como herramientas metodológicas aplicando el modelo de los tipos ideales propuesto por Weber (Demers, 1998).

se habla de un plan para una construcción). Los modelos designan entonces el tipo de periodismo que legitima a través de sus leyes y apoya de diferentes maneras (símbolos, favores, sanciones, etcétera) un sistema político (1998: 64-65).

Propuestas como las de Siebert y sus colegas, así como las de McQuail pueden ser consideradas deterministas y funcionalistas, pues según Wallerstein, cualquier teoría que busque equilibrios y regularidades en los procesos políticos y en los sistemas sociales, parte de una contradicción teórico-metodológica, ya que «por sentido común» el mundo social es intrínsecamente un terreno incierto e impredecible, por lo que en lugar de buscar establecer leyes universales, se debe optar por tratar de construir un mapa o esquema teórico probable que ayude a interpretar «fenómenos sociales inciertos», caóticos y siempre cambiantes (2004: 40-42).

Si se toma en cuenta que vivimos en un mundo social vivo que está en constante transformación se debe considerar entonces que los individuos y sus productos o creaciones sociales, como los medios de comunicación masiva y los sistemas políticos bajo los cuales se ejerce y se administra el poder público gubernamental en una sociedad, también se transforman continuamente.

México, al igual que muchos países, experimenta constantes transformaciones histórico-políticas y sociales a nivel nacional y con desiguales alcances a nivel regional, por lo que es preciso construir a través de incertidumbres, dudas y preguntas, un modelo teórico que permita esquematizar la conflictiva relación que se da entre la prensa y el Estado, considerando las presiones, tensiones y conflictos inherentes que se dan en el trato entre esos dos actores.

Para construir ese mapa o modelo teórico retomo las propuestas de Chalaby (1998), quien modela el trato entre los medios de comunicación masiva y el Estado de acuerdo a cuatro tipos de regímenes políticos: el totalitario, presidencial, en democracias no consolidadas, y en democracias liberales. Además, para ver cuál es el papel que desempeñan los medios comunicación masiva en sociedades democráticas, retomo las tesis de Curran (1998), quien argumenta que los medios generalmente mantienen una posición ambigua al relacionarse con otros actores colectivos.

Chalaby es el único autor que describe cómo sería teóricamente la relación medios-Estado durante el proceso de transición de un régimen autoritario a uno más democrático. Tomando en cuenta sus propuestas y las de Curran, al final se proponen una serie de preguntas que podrían ayudar a comprender una de las dimensiones de la transición democrática: la de las relaciones prensa-gobierno.

*La relación medios-Estado
en regímenes totalitarios y autoritarios*

Al caracterizar el modelo de relación medios-Estado en un régimen totalitario,³ Chalaby propone tomar en cuenta las estrategias que el Estado utiliza al momento de tratar con los medios. Asegura que el gobierno trata de destruir la democracia parlamentaria para fortalecer un partido gobernante totalitario, y busca inhabilitar la libertad de prensa para que los medios pierdan autonomía y puedan ser usados como vehículo para la propaganda y legitimación de un proyecto de Estado nacional (1998: 434).

En el caso del régimen autoritario,⁴ el autor explica que el gobierno busca preservar los intereses de las élites que han gobernado histó-

³ Morlino caracteriza al régimen totalitario como aquel donde hay ausencia de pluralismo y donde predomina un partido gobernante único, mismo que se organiza en torno a una estructura burocrática jerarquizada que articula, integra, controla y politiza la participación de toda la sociedad civil a través de sindicatos y otras organizaciones sociales. Tanto la Iglesia como los demás actores colectivos y organizaciones están subordinados al partido gobernante, que es dirigido por una pequeña élite o líder. El mantenimiento del régimen se sustenta con la presencia de una ideología «claramente definida, dirigida a la legitimación» (2005: 99-100).

⁴ Este régimen es caracterizado por Morlino como aquel donde existe algún grado de pluralismo y hay más actores políticamente activos. Hay un espacio activo para distintos tipos de oposiciones, aunque sean reprimidas o perseguidas «en formas y grados diversos». Otra característica es la personalización del poder en un líder o en un pequeño grupo. No hay límites formalmente definidos bajo la certeza del derecho en cuanto a cómo los gobernantes ejercen su poder, por lo que éste es ejercido «con mayor discrecionalidad» (2005: 76).

ricamente y el Estado ejerce un control relativo sobre los medios para asegurar la popularidad del régimen:

El sistema requiere tener un control relativamente cercano de los medios. Con ese objetivo, miembros del gobierno tienen acceso ilimitado a los medios masivos de comunicación, además que los periodistas deben presentar la versión oficial de los eventos políticos (*ibid.*: 435).

Cuando el ambiente político esta tranquilo, el régimen autoritario otorga cierta libertad a la prensa y tolera las críticas como una estrategia para demostrar que es tolerante. Los periodistas están concientes de que la libertad de prensa «está condicionada», pero si sobrepasan los límites, son objeto de mecanismos de coerción como la violencia psicológica y el arresto arbitrario. Lo anterior orilla a los medios a practicar la autocensura y muchos temas se vuelven tabú. «Y si ocasionalmente ciertas políticas gubernamentales pueden ser criticadas, el líder autoritario es generalmente inmune», pues de hecho los medios ayudan a construir la imagen simbólica del líder (*idem*).

A diferencia de Siebert, Peterson y Schramm y de McQuail, Chababy ofrece algunas claves sobre cuáles serían las estrategias que el Estado pone en práctica para relacionarse con los medios de comunicación masiva, ya sea para limitarlos, controlarlos y sacar provecho de su poder mediático. En ambos modelos se reconoce que los medios tienen un gran poder en la sociedad y aunque pueden ser usados por el Estado, no se habla de una relación predeterminada por la forma en que se organice, ejerza y estructure el poder en un régimen político.

Relación medios-Estado en regímenes que viven una transición democrática

Al hablar sobre el concepto de transición política como un régimen temporal, Morlino precisa que

la democratización comprende tanto la transición de regímenes no democráticos, sobre todo autoritarios, a distintos regímenes democráticos, así como los sucesivos y eventuales procesos de ins-

tauración, consolidación, crisis y también crecimiento de la calidad democrática (2005: 27).

Morlino hace referencia a cinco tipos de transición política⁵ y explica que se trata de procesos en los que una gran variedad de arreglos institucionales no entran aún, pues se trata de regímenes que han adquirido ciertas formas propias de la democracia, pero no otras, y al mismo tiempo conservan aspectos autoritarios:

Regímenes en transición son, por consiguiente, todos aquellos regímenes precedidos por una experiencia autoritaria o tradicional, el cual experimenta un inicio de apertura, liberalización y parcial ruptura de la limitación del pluralismo. Esto significa que al lado de los viejos actores del régimen autoritario anterior, pertenecientes a una coalición ya no más dominante ni cohesionada, han surgido claramente las oposiciones, gracias también a un parcial y relativo respeto a los derechos civiles. Tales oposiciones son admitidas para participar en el proceso político, pero sustancialmente excluidas de cualquier posibilidad de acceso al gobierno (2005: 62).

Otras características que menciona el autor son la existencia de elecciones semicompetitivas y la existencia de partidos políticos de reciente creación con escaso electorado. Así como una insuficiente institucionalización y organización del Estado, de hecho puede haber un proceso de desinstitucionalización de las prácticas, acciones y organismos que ya están legitimados en la sociedad.

Morlino asegura que los regímenes que pasan por un periodo de transición hacia sistemas políticos más democráticos provienen del intento, llevado a la práctica por parte de los actores gubernamenta-

⁵ Los cinco tipos de transiciones serían: *a*) de una democracia a diversos tipos de autoritarismos; *b*) de regímenes no democráticos a regímenes democráticos; *c*) de un tipo de democracia a otro; *d*) de una democracia real de baja calidad a una democracia de mayor calidad, y *e*) de un tipo de democracia nacional a uno supranacional (2005: 33).

les moderados en el régimen autoritario, para resistir a las presiones internas y externas que buscan mantener los arreglos distributivos, y satisfacer, o mostrar que satisfacen, la demanda de transformación democrática deseada por otros actores, a los cuales se les puede incluso contener su participación. Aclara que puede haber tantas variantes de regímenes en transición como tipos de gobierno autoritario existan.

El autor agrega que el proceso de democratización o consolidación democrática se caracteriza por el reajuste y adaptación de las estructuras, normas y relaciones entre el régimen y los actores que buscan acomodarse y beneficiarse más al nuevo ordenamiento institucional, para proteger mejor sus intereses y hacer prevalecer sus decisiones.

Cansino también describe los regímenes en transición como «híbridos», porque en ellos no terminan de afirmarse reglas y prácticas democráticas, pero tampoco desaparecen las inercias autoritarias propias de sociedades tradicionales:

Un régimen en transición es una estructura de ambigüedad política, una interacción de elementos autoritarios y democráticos, un escenario en el que están presentes orientaciones normativas, estilos de acción y valores heterogéneos entre sí y en permanente conflicto. La ausencia de reglas democráticas firmemente formalizadas así como las fuertes herencias del pasado autoritario no permiten albergar y reproducir de manera virtuosa esos mismos valores democráticos, con lo que se generan amplias franjas de discrecionalidad y arbitrariedad. El resultado es terrible. La política se vuelve esquizofrénica. Cada decisión, cada política pública, cada iniciativa, cada discurso está marcado por la ambigüedad (2005: 15-16).

En el caso de un régimen presidencial en democracias no consolidadas, o que están en un periodo de transición de un régimen totalitario o autoritario a uno más democrático, Chalaby explica que el presidente tiene un cargo ejecutivo, pero además existe una legislatura para crear una dual legitimidad democrática.

El autor afirma que este tipo de sistemas políticos en transición es ejemplificado por muchos países de América Latina y por algunos estados de la Unión Soviética, por lo que es imposible hablar de un tipo

o modelo, aunque asegura que las estrategias que el Estado utiliza en materia de comunicación política tienen elementos comunes que permiten caracterizar un modelo arquetípico en el cual:

- El Estado es un jugador clave en el terreno de los medios y continúa ejerciendo un fuerte control sobre la comunicación pública.
- Varios mecanismos en el régimen presidencial en democracias no consolidadas empujan y posibilitan al presidente y a sus allegados a tener el control sobre la televisión. Se espera y se demanda a los medios una favorable cobertura de los actos gubernamentales, lo que ocasiona una relativa ausencia de debates y discusiones y un escaso acceso a la oposición en la televisión.
- Se tolera a los periódicos opositores al régimen y usualmente no se ejerce la violencia o coerción contra los periodistas, pero existe la posibilidad de que uno o varios periódicos sean cerrados o controlados por el gobierno y específicamente por el presidente.
- El tipo de relación que prevalece entre periodistas y políticos es de subordinación, más que de autonomía o independencia (Chalaby, 1998: 437).

Muchas de las características y concepciones teóricas aquí mencionadas por Morlino, Cansino y Chalaby pueden referirse en términos teóricos a la realidad mexicana, aunque también pueden ser insuficientes para explicar las particularidades histórico-políticas y sociales que viven algunas regiones del país. Por tal razón se propone tomar en cuenta los contextos específicos regionales cuando se busca modelar el trato entre esos dos actores sociales.

*Relación medios-Estado
en un régimen democrático-liberal*

Morlino retoma las propuestas de Dahl y ofrece una definición de régimen democrático en la que identifica los instrumentos institucionales que deben garantizar la operación de este tipo de sistema político: *a)* que haya libertad de asociación y organización; *b)* que exista la libertad de pensamiento y expresión; *c)* que los ciudadanos tengan de-

recho al voto universal; *d*) que los líderes políticos tengan el derecho de competir por el apoyo electoral; *e*) que existan distintas y variadas fuentes de información que garanticen la pluralidad informativa; *f*) que el electorado pasivo tenga la posibilidad de ser electo a los cargos públicos; *h*) que haya instituciones que hagan a las políticas gubernamentales depender del voto y de otras expresiones de preferencia de la ciudadanía (2005: 46-47).

El autor agrega además que hipotéticamente en los regímenes democráticos debe haber un respeto general a las leyes existentes, una administración pública eficiente, un poder judicial independiente, un sistema funcional de resolución de los conflictos privados y públicos, la ausencia de corrupción y criminalidad extendida sobre el territorio, y la presencia de un sistema de información plural y neutral.

Morlino precisa que existen varios modelos o tipos de democracia, pero en términos generales se pueden distinguir tres: democracias presidenciales, en las que los ciudadanos eligen directamente al jefe de Estado y a los otros poderes autónomos para la dirección del gobierno, aquí el Ejecutivo no depende del parlamento, un ejemplo es el caso de Estados Unidos. El segundo tipo es el de las democracias parlamentarias, donde el jefe de Estado es una figura básicamente representativa y depende de la confianza del parlamento, es el caso de Inglaterra, Alemania o Italia. Por último, están las democracias semi-presidenciales, donde el presidente y el parlamento son elegidos directamente por el sufragio universal, pero el gobierno depende aún de la confianza del parlamento, como se da en Francia, Finlandia y Portugal (*ibid.*: 49).

El autor reconoce que fuera del terreno teórico, en casos empíricos y debido a la complejidad e inestabilidad que presentan en general todos los sistemas sociales y políticos, en los países democráticos pueden darse situaciones que cuestionen la calidad de su democracia.

Al referirse a la relación entre el Estado y los medios de comunicación masiva en las democracias liberales, Chalaby ejemplifica con los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña, países donde surgieron sistemas de prensa relativamente autónomos desde el siglo XIX, gracias a la existencia de un mercado de lectores en expansión y a que los

periódicos en ambas naciones vieron en la publicidad una importante fuente de entrada de recursos económicos, «factor que les permitió independizarse de los partidos políticos». Entre las características que definen el modelo de relación entre esos dos actores señala los siguientes:

- El Estado no utiliza la coerción en contra de los medios y ninguno es controlado por el gobierno, incluso los medios públicos son independientes respecto del poder público.
- Rara vez los políticos ejercen algún tipo de presión sobre los periodistas y cuando lo hacen hay efectos contraproducentes.
- Prevalece una relación de interdependencia entre periodistas y políticos, más que una relación de subordinación.
- Las organizaciones de los medios forman un campo independiente y los discursos, prácticas y estrategias de los periodistas reflejan los valores específicos del campo de los medios.
- Las limitaciones y presiones sobre los periodistas son económicas más que políticas y se generan dentro del campo de los medios. Esas presiones son invisibles y no tangibles, como sería la censura en los otros regímenes (Chalaby, 1998: 438).

Chalaby explica que la relación de interdependencia entre el poder público y los medios de comunicación masiva en las democracias surge porque los funcionarios públicos y los gobernantes constituyen una fuente de información para los periodistas y los medios, mientras que los políticos y gobernantes al servicio del Estado necesitan a los medios para dar a conocer sus puntos de vista, sus acciones, sus propuestas e incluso para descalificar al contrario, por lo que en el trato entre estos dos grandes poderes, pueden darse de forma inherente asociaciones y colusiones, pero también tensiones y conflictos.

Un aspecto importante a resaltar es que en las sociedades contemporáneas y sobre todo en las democracias liberales, los medios de comunicación masiva pueden obtener un gran poder económico, empresarial y mediático, además de que se han constituido como uno de los principales mediadores entre el Estado y la sociedad, ya sea para informarla o entretenerla.

La posición ambigua de los medios de comunicación masiva en sociedades contemporáneas

Para complementar las tesis anteriores sobre la relación medios-Estado en las democracias liberales, retomo las tesis de Castells (1999) y de Curran (1998) sobre el papel que tienen los medios en las sociedades contemporáneas.

Castells sostiene que a través de los medios se ejerce un gran poder⁶ y que en la actualidad la comunicación, la información y los procesos políticos han quedado capturados en el espacio y poder simbólico de los medios, ya que fuera de su esfera sólo hay «marginalidad política», modificando así la relación entre el Estado, los medios y la sociedad:

El punto clave es que los medios electrónicos (incluidas no sólo la televisión y la radio, sino todas las formas de comunicación, como los periódicos e internet) se han convertido en el espacio privilegiado de la política. No es que toda la política pueda reducirse a imágenes, sonidos o manipulación simbólica, pero, sin ellos no hay posibilidad de obtener o ejercer el poder. Así pues todos acaban jugando el mismo juego, aunque no del mismo modo ni con el mismo propósito (1999: 343).

Curran enriquece estas posiciones al «repensar los vínculos entre los medios de difusión y la sociedad», y al afirmar que aunque los sistemas de comunicación masiva tienen un gran poder, también están sujetos a influencias contrarias que socavan potencialmente sus pretensiones de independencia y neutralidad, pues «raramente son

⁶ Aunque el poder es definido por Weber como un concepto «sociológicamente amorfo», afirma que se limita al conjunto de cualidades imaginables y «toda suerte de constelaciones posibles [que] pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada» (1984: 43). Desde el campo de la comunicación política, el poder es visto como el «control ejercido por un actor que toma una decisión relativa a sus propios recursos o a los recursos de otros actores» (Lemieux, 1998: 99).

instituciones autónomas, en el sentido idealizado en el que a menudo son presentados», por el contrario están predispuestos a favorecer a las fuerzas o grupos sociales dominantes a través de distintas formas:

Una dinámica de mercado que limita la competitividad de los grupos con escasos recursos, y los hace ser sesgados de cara a los consumidores pudientes, a través de los valores y los convenios estéticos de las operaciones rutinarios de los medios de difusión; y a través de las presiones culturales y políticas que surgen procedentes de un reparto desigual del poder en la sociedad (1998: 233).

El autor precisa que el Estado generalmente mantiene una posición ambivalente cuando trata presionar o de imponer su voluntad a los medios de comunicación, aunque tradicionalmente termina favoreciendo a aquellos que son más poderosos para ejercer cierta influencia sobre ellos:

Esto puede hacerse en forma de leyes coercitivas, que limiten la libertad de expresión de los medios de difusión, o bien en forma del abuso sobre el sistema regulador, por medio de la eliminación de los controles de monopolio, para apoyar a los medios de difusión aliados, pero también a través de la manipulación de la regulación sobre los medios (*ibid.*: 224).

A pesar de que los medios son objeto de las influencias que ejercen los grupos poderosos, Curran sostiene que también hay presiones potenciales que pueden practicar desde abajo los grupos menos influyentes, pero más numerosos de la sociedad, y asegura que se trata influencias compensatorias importantes, en tanto que como fuerzas organizadas pueden lograr injerencia y presencia en los sistemas de información de entretenimiento masivo y en el Estado, a través de grupos de presión como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), asociaciones y sindicatos, que también son fuentes informativas importantes para los medios de comunicación de masas.

En síntesis, Curran asegura que los sistemas de difusión en las democracias liberales tienen a menudo una posición ambigua, pues

aunque suelen tener estrechos vínculos con las formas establecidas del poder, también están expuestos a presiones compensadoras, por lo que normalmente «ni son totalmente independientes, ni están totalmente subordinados a las estructuras del poder en la sociedad»; y añade que la forma en cómo funcionen depende «del modo en que jueguen las presiones y contrapresiones dentro del más amplio contexto social y político» en el cual se desarrollen (*ibid.*: 234).

Las presiones y contrapresiones que ejercen los actores sociales con los que están en contacto los medios de comunicación pueden generar situaciones conflictivas y tensiones tanto al interior, como al exterior del sistema de medios. En este caso me interesa resaltar de forma particular cuáles serían teóricamente los conflictos, tensiones y colusiones que surgen en la relación entre la prensa y el poder público.

*Mapa conceptual para analizar
la relación prensa-poder público*

Borrat sostiene que un diario y en general la prensa como sistema de medios se especializa en la producción y comunicación masiva de relatos y comentarios acerca de los conflictos que surgen entre los diferentes actores del sistema político, situación que pone al periódico en relaciones conflictivas con otros actores sociales:

En ciertos casos, estos conflictos le ponen a él mismo [al periódico] en relación conflictiva con algunas de sus fuentes de información y/o con algunos de los actores políticos sobre cuyas actuaciones procura informarse. Como comunicador público de un discurso polifónico dirigido a una audiencia de masas, el periódico es narrador y muchas veces también comentarista de aquellos conflictos políticos noticiables que ha decidido incluir y jerarquizar en sus temarios [...] El periódico puede ser participante —como parte o como tercero— de conflictos internos con o entre los componentes del subsistema de los medios de comunicación de masas y de conflictos con cualquier otro actor social (1989: 14).

El autor precisa que en ocasiones el periódico también puede ayudar a la resolución de un conflicto que enfrentaban varios actores, o ser parte de una alianza dirigida contra otros sujetos poderosos. Aclara también que las presiones ejercidas por actores externos con los que se relaciona el periódico pueden generar desacuerdos y pugnas entre los sujetos que trabajan en el diario y con los que se relaciona de forma permanente, y con aquellos con los que trata de forma transitoria, que serían sobre todo las fuentes de información y los colaboradores.

Borrat explica que las presiones que ejercen otros actores sobre un diario serían principalmente de carácter político y económico, y lo involucrarían en conflictos a tres niveles: nivel *extra*, al desempeñar el rol de observador externo, narrador o comentarista de conflictos que se desarrollan entre otros actores; nivel *inter*, al asumir el papel de intermediario neutral o de tercero que divide en relaciones de conflicto que le ligan con otros actores, y nivel *intra*, al experimentar conflictos internos, esto es, entre directivos y empleados (*ibid.*: 28).

Los conflictos en los niveles *extra* e *inter* surgirían por las presiones que ejercen actores externos al sistema de la prensa, mientras que los conflictos en el nivel *intra* serían ocasionados por las relaciones internas y pueden verse como contrapresiones desde abajo hacia arriba.

Borrat asegura que el periódico es un actor colectivo fuertemente institucionalizado que adopta estrategias, riesgos y decisiones para poder cumplir con sus dos «objetivos primordiales» que son lucrar o acumular beneficios económicos, e influir entre los miembros del sistema social. Pero, al igual que Chalaby y Curran, el autor aclara que un medio, en este caso el periódico, es destinatario de las estrategias y presiones que otros actores sociales diseñan y ejecutan para influir sobre él. A esas estrategias Borrat las llama políticas comunicativas y las define como las actividades que las instituciones gubernamentales u otras organizaciones sociales diseñan para regular los procesos de comunicación social:

Frente al gobierno, el periódico aparece invariablemente, a primera vista, como la parte más débil, la más vulnerable [...]. El gobierno se le presenta [al periódico] como aquel que, desde una posición de fuerza, con sus decisiones y acciones tolera, apoya,

obstaculiza o impide la libre comunicación masiva de los mensajes periodísticos (*ibid.*: 48-51).

Borrat asegura que las estrategias que el poder público utiliza para relacionarse con el periódico tienen una importancia vital porque inciden directa e indirectamente en las actividades periodísticas y clasifica esas políticas comunicativas en positivas y negativas. Las primeras serían aquellas que otorgan concesiones, privilegios y subvenciones a la prensa, en tanto garantizan el desarrollo de la misma, entre ellas se encuentran, por ejemplo, la publicación en el periódico de anuncios oficiales y los subsidios económicos regulados por una ley.

Las políticas negativas asumirían formas variadas, como la censura y demás medidas de control para impedir la publicación de información relacionada con los temas que no son gratos para el gobierno. También están las medidas económicas, como la imposición de impuestos especiales, provocar la crisis financiera de un diario quitándole concesiones, privilegios y subvenciones cuando éstas son «un ingreso fundamental para el equilibrio presupuestal del periódico» (*ibid.*: 53).

Esta división de Borrat en medidas positivas y negativas tienen un carácter dual, pues por un lado otorgar subvenciones a los periódicos es positivo si supone apoyar con base en una legislación el desarrollo de un periódico, pero es una política negativa cuando el poder público la usa para presionar o censurar.

Con las tesis de Borrat, Chalaby y Curran, se construye y propone aquí, a partir de una serie de preguntas, un mapa teórico que permita esquematizar y tipificar algunas de las tácticas y estrategias a las que recurren la prensa y el poder público⁷ al relacionarse, considerando las presiones, estrategias y situaciones de conflicto que se dan en la relación entre los dos actores sociales.

También se plantea aquí la importancia de describir el contexto histórico estructural del lugar o región en el cual se enfoca el estudio para destacar las conductas, costumbres, arreglos y alianzas institu-

⁷ El poder público es entendido aquí como la parte del Estado que está constituida por las instituciones, actores e individuos que forman parte del gobierno en sus tres niveles: federal, estatal y municipal.

cionalizadas que históricamente han configurado un determinado tipo o modelo de relación entre los diarios y el gobierno, como podrían ser, por ejemplo, los subsidios que destina el Estado a los periódicos y periodistas.

*Claves o preguntas para esquematizar
las relaciones prensa-poder público*

- ¿Cuál es el contexto histórico-político y económico de la nación, región y ciudad en donde se estudia el fenómeno relaciones prensa-poder público?
- ¿Qué prácticas, conductas, costumbres y acciones han caracterizado históricamente la relación entre la prensa y el gobierno en el contexto social específico donde se estudia el fenómeno?
- ¿Cuál es el sistema o régimen político que enmarca el momento histórico en el cual se estudia el trato entre la prensa y el poder público?
- ¿Qué coincidencias y diferencias hay entre las prácticas y conductas que se consideran nacionales, respecto a aquellas que son regionales o locales?
- ¿Cuál es la posición que tiene la prensa escrita con respecto a los grupos de poder de la región donde se enfoca el estudio, en particular frente a otros medios de comunicación masiva y frente al gobierno?
- ¿Cuáles son las tácticas y estrategias que adoptan los periódicos y el poder público al momento de relacionarse y cuáles son las presiones, tensiones y conflictos más frecuentes que se generan en la relación entre esos dos actores sociales?
- ¿Cuáles son las prácticas, costumbres y conductas institucionalizadas y representativas que configuran la relación entre la prensa y el poder público en un determinado contexto social?

Bibliografía

Berger, P. y Luckmann, T (1994) *La construcción social de la realidad*. Argentina: Amorrortu.

- Bobbio, N. (1986) *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Bobbio *et al.* (1991) *Diccionario de política*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Borrat, H. (1989) «El periódico, actor de conflictos». En *El periódico actor político*. España: Gustavo Gili. Pp. 15-53.
- Cansino, C. (2005) «Prologo». En S. Schmidt *México: la nueva gobernabilidad*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C.
- (2000) *La transición mexicana: 1977-2000*. México: Cepcom.
- Castells, M. (1999) «La política informacional y la crisis de la democracia». En *La era de la información. El poder de la identidad*. Tomo II. México: Siglo XXI
- Chalaby, J. K. (1998) «Political communication in presidential regímenes in non consolidated democracies». En *Gazette*, 5. Vol. 60. Pp. 433-449.
- Curran, J. (1998) «Repensar la comunicación de masas». En Curran, Morley y Walkerdine (comps.) *Estudios culturales y comunicación. Análisis, producción y consumo cultural de las políticas de identidad y el posmodernismo*. Barcelona: Paidós. Pp. 187-254.
- Demers, F. (1998) «Teorías normativas de la prensa y tipos ideales para interpretar los discursos sobre el periodismo». En *Comunicación y Sociedad*. México: UdeG. Pp. 59--84.
- Lemiux, V. (1998) «Un modelo comunicativo de la política». En G. Gauthier, *et al.* (comps.) *Comunicación y política*. España: Gedisa Editores. Pp. 95-109.
- McQuail, D. (1985) «Teorías normativas de la estructura y la práctica de los medios de comunicación». En *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. México: Paidós Comunicación. Pp. 147-179.
- Morlino, L. (2005) *Democracias y democratizaciones*. México: Cepcom.
- O' Donnell G. y Scmitter P. (1986) *Transiciones desde un gobierno autoritario*. España: Ediciones Paidós.
- Paoli, F. J. (2006) *La transición incompleta*. México: Granados Chapa Editores.
- Siebert, S. F. *et al.* (1963) *Four theories of the press*. Estados Unidos: University of Illinois Press.
- Wallerstein, I. (2004) «The structures of Knowledge». En *The uncertainties of Knowledge*. Filadelfia: Temple Univesity Press.
- Weber, M. (1984) «Conceptos sociológicos fundamentales». En *Economía y Sociedad*. México: FCE.