

# Prólogo

## La hoja de ruta de la comunicación en democracia: transparencia, pluralismo, diversidad

*Enrique Bustamante<sup>1</sup>*

Universidad Complutense de Madrid

Es un honor presentar los resultados de la investigación realizada por el Laboratorio de Comunicación y Cultura COMAndalucía, como lo fue participar en 2015 en la publicación que sintetizó los resultados del IRSCOM (Indicador de Rentabilidad Social en Comunicación), del que estos textos constituyen una prolongación profundizada. Y lo es sobre todo por la valentía y la consecuencia de sus trabajos en los últimos años, a contracorriente de un pensamiento dominante que pretende marginar estos debates de la agenda democrática, sobre la interesada presuposición de que se trata de temas anticuados y superados por la abundancia y la interactividad de la Sociedad de la Información.

Ciertamente, es preciso recuperar la amplia tradición occidental de un siglo de luchas sociales que abocaron a regulaciones antimonopolio tanto en los Estados Unidos (Federal Communication Commission) como en la mayoría de los grandes países europeos, contra los procesos de concentración amenazadores para el pluralismo que se producían en la radio y la televisión comercial. También en América Latina existe una rica historia de pensadores y acciones sociales que mantuvieron durante décadas la bandera del derecho a la comunicación, como una base fundamental de la participación activa de la ciudadanía en los procesos políticos y sociales frente a la reducción de los ciudadanos a una categoría pasiva y misérrima de simples consumidores.

La lucha incesante en Europa y en Latinoamérica por un servicio público radiotelevisivo, de comunicación después, multimedia y multiplataforma en los últimos tiempos, siempre defensora de medios independientes y plurales, —estatales, regionales o locales—, públicos pero también asociativos y comunitarios, no es más que otra cara de esa preocupación por el pluralismo que busca siempre contrapesar la concentración y el poder de los grupos empresariales privados en comunicación con la permanencia de una esfera pública abierta y participativa, dotada de otras voces múltiples emanadas de la sociedad civil.

Como vivimos en tiempos de paradoja, estamos también aquí ante una gran contradicción, la que media entre los procesos de concentración que se han

---

<sup>1</sup> Catedrático de Comunicación Audiovisual de la Universidad Complutense, Presidente de la Asociación Española de Investigación en Comunicación (AEIC).

acelerado a escala nacional, regional y global con motivo o pretexto de la era digital, y los notables avances de las doctrinas internacionales sobre el pluralismo y la diversidad, sustentados ya muchas veces por textos y convenios internacionales e incluso en constituciones y leyes nacionales.

Si la FCC ha sido desarmada en los USA durante tres décadas por los gobiernos neocon, en Europa muchos ejecutivos nacionales han permitido una regulación que se iba desmoronando a medida que los oligopolios comerciales de comunicación se ensanchaban y reforzaban, especialmente en la radio y la televisión. Y la Unión Europea no ha sabido ni querido llenar ese vacío, abandonando su vocación democrática desde los años 90 (tras el olvidado libro verde sobre la concentración y el pluralismo); incluso teorizando esos procesos por una ideología de «campeones nacionales», los grupos mayores que podían supuestamente defender nuestros intereses (¿nuestra cultura, nuestros intereses colectivos?) en el mercado internacional. Sólo en casos extremos de control y manipulación escandalosa, como en la Italia de Berlusconi, o Polonia o Hungría en los últimos años, ha habido reacciones del Parlamento Europeo que no han tenido mayores consecuencias.

Peor aun ha sido el proceso en países como España o muchos países latinoamericanos en donde los estados débiles se rendían previamente a los *lobbies* privados, sin que ninguna autoridad independiente audiovisual pudiera siquiera controlar sus prácticas de abuso dominante. En el caso español, por ejemplo, la radio y la televisión han venido a ser dominadas por tres-cuatro grupos que acumulan casi el 90 por ciento del mercado publicitario, dos generalmente en la televisión de pago por todos soportes, sin controles reales en sus contenidos ni en sus prácticas comerciales, sin ningún regulador autónomo y efectivo. Y la mayoría de los países desarrollados ven hoy cómo ascienden en su seno los llamados GAFAs, gigantes tecnológicos que orientan nuestros contenidos comunicativos sin vigilancia alguna de los estados nacionales, en medio de prácticas monopolistas y del desprecio a las voces y culturas locales.

Este proceso de oligopolización privada ha marchado en paralelo al crecimiento exponencial de la opacidad que siempre ha caracterizado a los medios comerciales. De modo que, a la contra de las potencialidades informativas de las redes digitales, el usuario tiene cada vez menos posibilidades de contextualizar la información en el marco de los intereses de emisores refugiados en el anonimato de un accionariado volátil, de sus contratos y clientes directos, en corporaciones opacas de vinculaciones múltiples de negocio. El gran interrogante sobre quién nos informa ha ido agrandándose a despecho de la proclamada «sociedad del conocimiento» y de los mil y un simulacros de «interactividad» con el usuario. Y con él se ha aumentado la ignorancia de los ciudadanos sobre quién les informa y desde qué posiciones e intereses.

En la Europa mediterránea y en Latinoamérica, objeto central de esta obra, se verifica así la asimetría escandalosa entre monopolios comunicativos y culturales cada vez mayores y medios de servicio público crecientemente debilitados por las manipulaciones y los recortes financieros de los gobiernos. Un esquema común a nuestros países con estados demasiado débiles para controlar al fuerte, demasiado inclinados a la injerencia política y complicidad con los capitales privados.

Por el contrario, y como señalábamos anteriormente, la doctrina internacional ha avanzado notablemente en el diagnóstico y soluciones para esa enfermedad endémica de nuestras democracias. Y proporciona ya instrumentos conceptuales y políticos para el análisis y las alternativas.

Por una parte, la Unesco ha recuperado en buena medida los esfuerzos que culminaron en el Informe MacBride de 1980, a partir de su Convención para la promoción de la diversidad cultural de 2005, y trabaja desde entonces para establecer y aplicar indicadores capaces de medirla en todos los campos de las industrias culturales, impulsar la diversidad de los medios de comunicación social «comprendida la promoción del servicio público», y la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo y la cultura. Unos compromisos que los estados firmantes, todos los iberoamericanos entre ellos, están obligados a cumplir.

La Unión Europea proporciona también un marco regulatorio trascendental en este terreno, que compartimos obligadamente en España y Portugal, en Italia o Grecia como estados-miembros. En primer lugar, en la Carta de los derechos fundamentales (Estrasburgo, 2007), cuyo artículo 11 proclama la libertad de expresión e información que «comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones e ideas, sin que pueda haber interferencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras»; mientras su punto 2 obliga a respetar «la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo». En el Tratado de Lisboa, con valor de texto constitucional (Bruselas, 12-11-2012; 6655/7/08), se vuelve a destacar que «las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actividad de la Unión». Y como anexo al Tratado, se recoge el antiguo protocolo de Amsterdam de 1997 (protocolo 29 ahora), sobre el sistema de radiodifusión pública de los estados-miembros», que reconoce que está «directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación.»

Pero en el caso español, como en otras constituciones iberoamericanas, hay referencias precisas que se incumplen sistemáticamente desde hace años. Así, la Constitución Española de 1978 es bastante progresista y explícita en el campo del pluralismo: el artículo 20 reconoce y protege los derechos «a expresar y difundir los pensamientos, ideas y opiniones», «mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción» (20.1.), pero reconoce también el derecho «a la producción y creación literaria y artística (y científica y técnica 20.1 b), y a «comunicar o recibir libre información veraz» por cualquier medio de difusión (apartado d).

Resulta alentador en este marco que investigadores, grupos y proyectos de investigación continúen hurgando en estos campos vitales, frente a las presiones para una investigación funcionalista, cada vez más alejada de sus imprescindibles compromisos sociales (¿investigar para qué, para quién?), como ocurre en los propios Estados Unidos, donde autores como Philip Napoli han mantenido la vigencia de esas preguntas en la agenda pública.

El esfuerzo colectivo realizado en esta obra, con autores latinoamericanos y sureuropeos que aplican los índices de transparencia y rentabilidad social a sus medios públicos y privados es digno de encomio. Porque si ambos conceptos son absolutamente exigibles al servicio público (denominación que abarca a todo tipo de medios de comunicación social, aunque se disfrace a veces como en la U.E. de «servicios de interés económico general»), como garantía de su labor, también resultan aplicables a los medios privados comerciales, que en las ondas hertzianas están usufructuando un bien público sin contrapartidas suficientes y que muchas veces en la prensa escrita y en los soportes digitales disfrutaban de subvenciones estatales y de tratamientos fiscales favorables. El análisis comparativo, metodología compleja pero de enorme riqueza en las ciencias sociales, permite así poner de relieve las tendencias comunes pero también las especificidades nacionales y regionales.

En última instancia, y como se destaca en los textos editados, se trata de medir la pertinencia y ajuste a los intereses de la mayoría social de unas políticas públicas, y de unos comportamientos de los «policy makers» que las enuncian y mantienen que, con frecuencia, se dejan en este campo capturar por los grandes intereses privados. Y cuya confrontación por tanto con las demandas sociales más elementales apela a la conciencia democrática de los ciudadanos y, con mayor exigencia, de los investigadores en comunicación.

Relevar esos déficits democráticos, resaltar sus fallos normativos y de control, es ya iniciar el camino para la fijación de unas alternativas democráticas en políticas públicas de comunicación que deben tener como objetivo un sistema armónico y equilibrado entre medios estatales, comunitarios y comerciales, aunados por el interés general emanado de una democracia activa y participativa.

Enrique Bustamante

Manuel Chaparro Escudero  
Victoria Gabilondo  
Lara Espinar Medina  
(coordinadores)

**Transparencia mediática,  
oligopolios y democracia  
¿Quién nos cuenta el cuento?**

Indicadores de rentabilidad social y  
políticas en radio y televisión:  
América Latina y Europa Mediterránea



*A la meritocracia,  
por su gran contribución a hacer de la investigación y la  
transferencia una ciencia de la estupidez*

*«Bien parece —respondió don Quijote— que no estás cursado  
en esto de las aventuras: ellos son gigantes; y si tienes miedo,  
quítate de ahí, y ponte en oración en el espacio que yo voy a  
entrar con ellos en fiera y desigual batalla»*

Miguel de Cervantes



# Introducción

*Manuel Chaparro Escudero*  
Universidad de Málaga

En los últimos años la transparencia democrática se ha convertido en una exigencia ciudadana ante la impunidad de quienes caen en la tentación de dictar gobiernos sin ser gobernados. La división de poderes encuentra garantías cuando la transparencia y el equilibrio de poderes está regulado, sin embargo, la clásica división de poderes se ve superada por la influencia en la toma de decisiones del capital en medios concentrados que intervienen en defensa de intereses propios. Exigir a los medios transparencia en su funcionamiento empresarial es una obligación y una garantía de buen gobierno.

Tanto en la tradición europea, como en la de Canadá y EEUU, los Estados han tratado siempre de evitar que el poder de los medios estuviera en pocas manos y respondiese a intereses oligárquicos. El empuje neoliberal iniciado por las políticas de Reagan y Thatcher, han dibujado un escenario mediático donde la concentración empieza a ser la norma y donde el poder político se ve supeditado a líneas editoriales que tratan de conducir y representar desde la opinión publicada a la opinión pública.

El modelo democrático vigente ha entrado en un proceso acelerado de obsolescencia programada desde que las corporaciones industriales y bancarias impusieron sus tesis de «achicamiento» de los Estados y de sus políticas sociales. Los gobiernos de las economías del desarrollo se muestran incapaces de proponer soluciones más allá de los amurallamientos que conducen a un fracaso inevitable. En estas circunstancias resulta dramático que los discursos difundidos por los medios no ofrezcan perspectivas que permitan la apertura de un debate profundo, que agite perspectivas y construya soluciones frente a postulados trasnochados y propuestas demostradamente caducas y fracasadas. Nadie puede dudar de que el verdadero problema es la redistribución de la riqueza que las sociedades generan y el desplazamiento de la economía real por la especulación financiera internacional. Las corporaciones mediáticas no dejan de ser sino armas de propaganda de un modelo que se resiste al cambio y sostienen el imaginario creado en su día por Bernays en torno a la felicidad del consumo.

Al margen de comportamientos insólitos y poco éticos de algunos profesionales del periodismo, el problema se centra en el equilibrio de poderes roto por la concentración mediática y la ausencia de regulaciones efectivas. Estamos ante

democracias que muestran servilismo ante la capacidad chantajista de los medios amparados en una credibilidad que les es innata, facilitando la construcción de realidades que en muchos casos implican el secuestro y la invisibilización de los verdaderos problemas de la ciudadanía.

El corporativismo mediático que se manifiesta contra la regulación razonable de su poder no es causa de defensa periodística, ni está relacionada con el ejercicio de la profesión y su ética, es simplemente una cuestión de poder, del dominio del capital que interviene en los medios para construir sus agendas.

La importancia de los medios de información en nuestra sociedad alcanza en el audiovisual su máxima expresión. La radio y la televisión son los medios más universales, los que más impactan por su inmediatez, los más influyentes en la creación de imaginarios sociales. Estas circunstancias les sitúan en un lugar privilegiado para condicionar la agenda pública —su vinculación con el poder económico supone un riesgo democrático. La necesidad de regular y establecer códigos de transparencia en las empresas informativas es más relevante en medios que ocupan el espacio radioeléctrico, un dominio público no privativo cuya titularidad corresponde al Estado que los administra mediante títulos habilitantes de concesión temporal. El Estado es por tanto responsable de la gestión de un bien común que debe incidir en el beneficio social, aunque su uso comercial necesite ser acompañado de la rentabilidad económica.

En 2015, el Laboratorio de Comunicación y Cultura —COMandalucía— publicó los resultados de la aplicación del Indicador de Rentabilidad Social en Comunicación —IRSCOM—, experiencia que se llevó a cabo con radios de proximidad públicas y comunitarias. Los resultados fueron muy bien recibidos y permitieron crear un «sello de calidad» apreciado por el sector. Esta herramienta, que busca transparentar el comportamiento de los medios, ha permitido introducir mejoras en sus comportamientos al reflejar fortalezas y debilidades. Al mismo tiempo ha tenido incidencia en la implementación de políticas públicas. Buen reflejo de ello es la Ley Audiovisual de Andalucía que recoge la necesidad de usar indicadores de rentabilidad social para los medios, como utilidad para las políticas públicas y herramienta que permita valorar su función social frente a una ciudadanía que debe responder con capacidad crítica y soberana en sus decisiones. El libro colectivo: *Medios de proximidad: políticas públicas y participación ciudadana* (2015), reúne las investigaciones referidas, literatura que también se encuentra en artículos y capítulos en otras publicaciones especializadas.

Esta nueva investigación, *Transparencia mediática, oligopolios y democracia. ¿Quién nos cuenta el cuento? Indicadores de rentabilidad social y políticas en radio y televisión: América Latina y Europa mediterránea* (2019), da un paso más. La experiencia desarrollada con radios públicas se extiende a las radios comerciales generalistas, estudio que próximamente se completará con la investigación a las televisiones públicas y comerciales.

El primer capítulo analiza las políticas públicas de comunicación emprendidas desde la llegada de la democracia a España. Una historia marcada por la acomodación permanente a circunstancias sobrevenidas por una democracia incipiente, de equilibrios complejos en el contexto de la transición y regulaciones desborda-

das en los marcos establecidos ante la inexistencia de una Autoridad Audiovisual Independiente. Una situación que en su análisis viene a justificar la necesidad de medir desde criterios objetivos la transparencia y la rentabilidad social. Al mismo tiempo incide en las reformas futuras que tocará emprender como consecuencia de la Nueva Directiva europea, aprobada a finales de 2018, que viene a reforzar la Directiva de medios audiovisuales sin fronteras (2006), base de la política audiovisual de la UE, con el objetivo de trasladarla a las plataformas y los consumos no lineales. La Directiva reafirma la necesidad de vigilar la concentración y potenciar los mecanismos de control y regulación a través de instancias independientes, aunque la preocupación por los contenidos, las cuotas y los nuevos usos tecnológicos se convierten en protagonistas.

En el segundo capítulo se abordan las dificultades detectadas en la aplicación del IRSCOM ante la opacidad empresarial de las radios comerciales. El derecho del oyente a saber quién informa no impide el libre ejercicio de la libertad de expresión, en todo caso lo fortalece. La posición dominante de tres grupos y la concentración de licencias en su día otorgadas en concursos y hoy objeto de negocio jurídico, marcan una tendencia peligrosa donde el éxito de las marcas y su seguimiento en audiencia no justifican la pseudoprivatización del espacio radioeléctrico y el abandono de las coberturas locales y autonómicas. La aplicación del indicador de referencia viene a mostrar una vez más que la transparencia empresarial es una asignatura pendiente. La exigencia de transparencia no sorprende cuando se pide a instancias públicas, pero provoca protestas cuando se exige a quienes ocupan un dominio público y tienen responsabilidades en la formación de la opinión pública. El análisis del comportamiento de cadenas refleja el abandono de sus obligaciones con los contenidos de proximidad y la flexibilización normativa que hace posible esta grave anomalía. Lógicamente el incumplimiento legal no existe cuando la transparencia no ha sido correctamente regulada, o cuando aun estándolo son superadas por la falta de control. Sin embargo; la ética, no entiende de estos oportunismos legales.

El tercer capítulo plantea la necesidad de analizar el compromiso de los medios con el cambio climático como cuestión relacionada directamente con la economía del desarrollo y la necesidad de trabajar agendas para una transición ecosocial. El debate sobre la transformación de nuestro actual modelo económico-social-cultural es también una responsabilidad de los medios. El indicador de transición ecosocial mide la implicación de los medios en esta tarea de sensibilización, debate y toma de conciencia de una ciudadanía que empieza a demandar cada vez con más fuerza medidas urgentes. El necesario cambio cultural y de sistema es inevitable ante el reto de la supervivencia de nuestros ecosistemas. Invisibilizar el problema o tratarlo como una mera cuestión climática es tanto como asumir una actitud negacionista que aboca al ecocidio. La propuesta de este indicador se plantea como una variable más de IRSCOM en su medición de responsabilidad y rentabilidad social mediática.

En todos los capítulos es transversal la necesidad de transparentar el comportamiento de los medios, por ello, en el cuarto capítulo se aborda de manera muy sucinta el impacto de las normativas de transparencia y las escasas obligaciones

de los medios audiovisuales, que tienen un poder de influencia suficiente para condicionar, cuando se dan comportamientos anómalos, a los poderes de los que se dota la democracia. Solo en los países donde las autoridades audiovisuales son verdaderamente independientes los medios mantienen comportamientos más ejemplares. Es una responsabilidad misma de los medios exigir consejos audiovisuales independientes que validen la calidad y sus compromisos ante la ciudadanía. El silencio del que hacen gala en este asunto resulta sospechoso.

El análisis de la Cadena SER en Andalucía, la comunidad más poblada del Estado, viene a demostrar el fracaso de un modelo dominante, exitoso comercialmente y apreciado por la audiencia, pero elimina los contenidos de proximidad necesarios para la toma de decisiones en cada territorio. La escasa rentabilidad de la radio local es parte del problema, pero está alimentado por un modelo que prima a la cadena como negocio al ignorar la medición de impacto de los contenidos de las emisoras locales y sobre todo la necesidad de estas coberturas básicas para el debate del territorio. Este capítulo, el quinto, examina el comportamiento de la cadena en un territorio en el que tiene una supremacía significativa en el número de emisoras que administra, circunstancia que facilita el liderazgo de audiencia. Las responsabilidades autonómicas en las adjudicaciones de licencias y el control de las obligaciones de los pliegos de condiciones, se muestra nuevamente como una debilidad que refleja complicidades entre el poder político y los medios. En este caso la existencia del Consejo Audiovisual de Andalucía, con competencias insuficientes, muestra el escaso interés de las partes por el cumplimiento de las normativas.

Esta primera parte ha sido elaborada por miembros del grupo participantes en la investigación vinculada al proyecto Nacional I+D+i. CSO 2015-67347-R «Desarrollo de indicadores de medición de rentabilidad social en los medios audiovisuales a partir del modelo IRSCOM, con apoyo en aplicaciones (Apps) para análisis cualitativo»: Ángel García Castillejo (Universidad Carlos III), Victoria Gabilondo, Carmen Monedero, Silvia Olmedo, Lara Espinar, Paloma López, Francisco Martín, Amal Mohammadiane Tarbift, Isabel Ruiz y Manuel Chaparro (Universidad de Málaga) y Lidia Peralta (Universidad de Castilla-La Mancha).

El trabajo desarrollado ha establecido vínculos con otros investigadores y grupos para llevar a cabo la réplica de los resultados y establecer denominadores comunes que permitan análisis comparativos. Las investigaciones aportadas por Damian Loretti y Mariana Baranchuk (Universidad da Buenos Aires, Argentina), Leo Yañez (Universidad de Santiago, Chile) y Juan D. Ramírez (Universidad Austral, Chile), Iñiqui Sáez y Ricardo Gordo (Universidad Uniminuto, Colombia), Andrea Cristancho (UCA, El Salvador), Andrea Alvarado (Universidad Nacional de Costa Rica), Lambrini Papadopoulou (Panteion University, Grecia) y Marta Perrota (Universidad de Roma, Italia), nos acercan a contextos de medios concentrados donde se está trabajando para poder incidir con propuestas de políticas públicas desde la aplicación de IRSCOM.

Los indicadores como herramienta de análisis e intervención recomendada por la UNESCO y la Comisión Europea se muestran eficaces en el diagnóstico para la introducción de medidas de mejora del comportamiento de los medios.

La democracia necesita herramientas honestas que contribuyan a desentrañar los intereses existentes en el discurso de los medios y sus comportamientos empresariales. Desde esta lógica tratamos en este libro de establecer alianzas entre la ciudadanía y los medios para contribuir a la construcción social. La publicación de los mapas de medios IRSCOM ([www.com-andalucia.org](http://www.com-andalucia.org)) permiten dar visibilidad a la exigencia de responsabilidad en el comportamiento de los medios audiovisuales.

La libertad de expresión está por encima de la libertad de empresa y no puede quedar sometida a criterios mercantiles. Garantizar empresas periodísticas leales a la ciudadanía es también una exigencia de un modelo de sociedad en transición. No olvidemos que los medios y la publicidad que los sostiene son corresponsables de conductas y tendencias contradictorias con éticas y lógicas de vida necesarias ante una crisis sistémica de consecuencias extremas para todos los ecosistemas que el ser humano necesita para vivir.