



Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y Experiencias

Isabel Wences,
Rosa Conde y
Adrián Bonilla (Eds.)



FLACSO Secretaría General

Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

Editores:

Isabel Wences,
Rosa Conde y
Adrián Bonilla

344.09

C967c

Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias / Isabel Wences Edit. ; Rosa Conde, Edit. ; Adrián Bonilla, Edit. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2014.
314 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-274-7

1. Iberoamérica – Legislación cultural. 2. Cultura y política – Iberoamérica.
3. Cultura – Principio de legalidad – Iberoamérica. I. Wences, Isabel Edit. II. Conde, Rosa Edit. III. Bonilla, Adrián Edit. III. Título.

Créditos

Corrección de estilo:

Alfonso Gamó

Impreso en San José, Costa Rica

por Perspectiva Digital S.A.

Junio 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

ÍNDICE

CULTURA DE LA LEGALIDAD EN IBEROAMÉRICA: DESAFÍOS Y EXPERIENCIAS

INTRODUCCIÓN

Isabel Wences y Rosa Conde 5

PRIMERA PARTE CULTURA DE LA LEGALIDAD: DILEMAS TEÓRICOS Y DESAFÍOS EN SU CONSTRUCCIÓN

Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento

Isabel Wences y José María Sauca 17

La “cultura de la legalidad” como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina

Diego López Medina..... 47

Estado de Derecho, cultura de la legalidad, y buena gobernanza

Manuel Villoria y Fernando Jiménez 83

Cultura de la legalidad y buena justicia

José Juan Toharia..... 119

La responsabilidad social de los medios: un nuevo contrato por el derecho a la información

Javier Redondo..... 137

SEGUNDA PARTE
ESCENARIOS Y EXPERIENCIAS
SOBRE CULTURA DE LA LEGALIDAD

Cultura de la legalidad y desigualdad social. Consideraciones sobre el caso español	
María Luz Morán	163
Cultura de la legalidad y confianza política en España	
Francisco Llera.....	195
Instituciones informales: discusión conceptual y evidencia empírica en el caso ecuatoriano	
Santiago Basabe-Serrano	219
Pluralismo jurídico y cultura de la interlegalidad. El caso del derecho indígena en México	
Anna Margherita Russo.....	241
Acción estratégica y cultura de la informalidad: la reforma judicial en Argentina	
Mariana Llanos	277
CONCLUSIONES	
La cultura de la legalidad: una agenda de investigación posible	
Adrián Bonilla	297

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LOS MEDIOS: UN NUEVO CONTRATO POR EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Javier Redondo

1. El ecosistema informativo: cultura de la legalidad, sociedad y medios de comunicación

La noción de ecosistema informativo no es tan reciente. Suele emplearse convencionalmente para denominar el relativamente nuevo escenario que se configura cada poco con las transformaciones tecnológicas y la irrupción de nuevos soportes, así como para describir los cambios que a su vez estas transformaciones provocan sobre los procesos de producción y los hábitos de consumo de información. Desde esta perspectiva, se pone el acento en los condicionantes y factores *físicos* que influyen sobre el ambiente, pero se tiende a pasar de puntillas por un aspecto esencial que define también un ecosistema, integrado por una comunidad de *seres vivos*: la relación entre los miembros de la comunidad que lo integran y las influencias mutuas y cruzadas que condicionan el comportamiento de dichos miembros.

Por tanto, cuando se habla de ecosistema informativo se incide en el modo en que la comunicación se adapta a los nuevos canales y soportes, y no tanto en las relaciones entre los propios medios de comunicación, entendidos como actores autónomos, sí, pero cuyo comportamiento se encuentra a la vez condicionado por el comportamiento del resto de medios independientemente de la *forma* que adquieran, esto es, del soporte que utilicen como suministradores de información. A su vez, este ambiente determina la relación los medios con el sistema político. Es decir, la influencia del ecosistema informativo sobre el político. La calidad informativa –algo que va mucho más allá de la cantidad de información en circulación– es una variable de la que depende la transparencia del sistema y, en consecuencia, la calidad democrática. Lo veremos en seguida, cuando recorramos históricamente la relación entre libertad de prensa y libertad política.

Quiero decir, y ciñéndonos un poco más al objeto que nos concierne, que en un sistema de libre competencia informativa, el ambiente y el clima generados dependen mucho más de las prácticas profesionales que de las herramientas que se emplean. No se trata ahora de

reflexionar específicamente sobre los canales a través de los cuales circula la información –aunque no negamos que ello influye también y decisivamente en la gestación de prácticas, comportamientos y actitudes nuevas en la producción de información y hábitos de consumo informativos diferentes–. En suma, no queremos orientar la discusión hacia las consecuencias derivadas de las transformaciones tecnológicas⁶⁷ sino concentrarnos en la naturaleza de la información. De algún modo buscamos volver sobre las funciones tradicionales de los medios sin detenernos más de lo necesario a pensar en el grado y la manera en que su función social ha sido alterada por el surgimiento de nuevos fenómenos como las redes sociales y el mal llamado periodismo ciudadano⁶⁸. Aunque situados en este punto, nos vemos obligados a reparar en una consecuencia derivada de este proceso de transformación de la naturaleza de la información: la sobreinformación, la saturación informativa, la dictadura de la inmediatez, la lucha por las audiencias, la conversión de información en entretenimiento, la búsqueda del escándalo, y la relativización y rebaja de los códigos deontológicos deterioran la calidad del sistema representativo puesto que se difumina la función de los medios como vigilantes del poder y pierden la confianza que los ciudadanos tenían depositados en ellos como agentes protectores o fortalecedores de la democracia. Una cuestión abierta para un futuro inmediato es plantearnos si las redes sociales pueden sustituir o están sustituyendo –y de qué modo– a los medios tradicionales como vigilantes del poder político. Y, en este sentido, analizar detenidamente la evolución de la confianza que los ciudadanos depositan en los medios.

La aparición de herramientas –no siempre en manos de profesionales– capaces de diseminar masivamente todo tipo de información en tiempo real ha dinamitado, insistimos, la concepción de periodismo tradicional y ha relativizado la noción de información y lo que se entiende por ejercicio profesional del periodismo. No estamos ante una cuestión baladí, pues cuando nos adentramos en el terreno de

67 Este aspecto está tratado, en los orígenes de la reflexión sobre las primeras consecuencias de estas transformaciones en Vallespín, F. (2003).

68 Para una revisión crítica de la noción de periodismo ciudadano ver: Redondo, J (2013). Se analizan tres tipos de transformaciones que afectan al proceso comunicativo e informativo: tecnológicas, económicas y sociopolíticas. Esta última se explica asociada a las crecientes demandas de participación en virtud de la existencia y generalización de los medios técnicos para propiciarla o, al menos, crear una conciencia participativa. Los tres factores están unidos por vasos comunicantes, de modo que ninguno puede ser explicado independientemente de los otros dos.

la ética profesional o las buenas prácticas perdemos la perspectiva sobre a cuántos y por qué debemos exigirles responsabilidad social y en función de qué códigos deontológicos aplicables⁶⁹. Por eso tenemos muy claro que las malas prácticas periodísticas existen desde mucho antes de que se inventaran las redes sociales y los nuevos medios⁷⁰, pero no podemos abordar el análisis de esta última relación si antes no planteamos un escenario previo: qué entendemos por responsabilidad social de los medios. Y mantener viva la relación que establecemos a lo largo de todo este capítulo: la asunción de responsabilidad social de los medios como requisito democrático. Porque cuando los medios cumplen responsablemente con sus funciones, el resto de instituciones y poderes está sometido a control más exhaustivo y, por tanto, obligados a ser más transparentes y, a su vez, sujetos a responsabilidad. Esta es la ecuación que vincula a los medios directamente con la cultura de la legalidad.

Vamos a referirnos a los medios tradicionales, esto es, a las empresas informativas, es decir, aquellas cuya finalidad –independientemente de que su comportamiento se rija o no por la lógica del beneficio en función de si son públicas o privadas– sea la difusión masiva de información⁷¹ y en razón de su impacto e influencia (ascendente y descendente) contribuyan a la formación de opinión pública. No obstante, al hilo de

69 De aquí se deriva otra cuestión subordinada: en virtud de qué criterios pueden estos nuevos medios exigir a su vez rendición de cuentas a los dirigentes políticos. De qué criterios nos valemos para legitimar a los agentes encargados de transparentar la esfera pública.

70 La novela del escritor y premio Nobel alemán Heinrich Böll (1974), *El honor perdido de Katharina Blum* [existen varias ediciones en castellano: Seix Barral] es un claro ejemplo de la distorsión informativa de la prensa sensacionalista en los años setenta.

71 Porque, en este sentido, se me exigirá, no sin razón, que si pretendo hablar de responsabilidad social de los medios y previamente he asegurado que en la última década se han multiplicado los canales y plataformas informativas, hemos de identificar previamente el concepto de medios de comunicación y por tanto centrar el objeto de nuestra reflexión. O, más específicamente, ¿debemos incluir a las redes sociales o a los blog *independientes* como medios y en consecuencia deben considerarse sujetos a los principios de responsabilidad social? Ponemos un ejemplo también citado en Redondo, J. (2013): El 22 de noviembre de 2012, periódicos españoles se hicieron eco de una noticia difundida previamente en medios británicos: “Miles de tuiteros, acusados de difamación por rebotar rumores en la red” (http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/11/22/actualidad/1353599720_847000.html). Enlace activo el 20 de enero de 2014). La noticia fue publicada también en la edición de papel de *El País* ese mismo día. Un lord inglés había denunciado a la BBC por un reportaje ofensivo y difamatorio y estaba dispuesto a emprender acciones legales contra los usuarios de Twitter que habían *retuiteado* la información. En total, 1.000 cuentas que adjuntaban comentarios o links relativos a la noticia. En el Reino Unido ya existen precedentes, según la información consultada, de condenas por difamación en red. Por tanto, si los ciudadanos quieren ejercer de diseminadores libres de información: ¿Deben estar sujetos a algún tipo de escrutinio público? ¿Les deben concernir las reglas y códigos éticos del periodismo? ¿Cómo podemos medir o evaluar su grado de responsabilidad por la información que publican? ¿Cómo podemos fiarnos de que la información que difunden sea útil para exigir, en su caso y si procede, que nuestros representantes rindan cuentas?

esta definición genérica y de la cuestión que planteamos en la nota al pie número cinco, inferimos que los medios tradicionales son los que discriminan, filtran, seleccionan y en última instancia jerarquizan contenidos (esta característica es compartida por las redes sociales y buscadores y por tanto ha dejado de ser distintiva). En términos mucho más específicos diríamos que los medios de comunicación distribuyen conocimiento, construyen una estructuración simbólica de las relaciones de poder, elaboran y reconstituyen el entorno de la opinión pública y además entretienen⁷². Por otra parte, codifican –pues tienen sus propios códigos–, decodifican –porque aclaran y simplifican la realidad– e interpretan –ofrecen su propia visión de los hechos–.

Añadiríamos, en el marco de interpretación en el que nos movemos, y en virtud de estas funciones clásicas que acabamos de enumerar, que los medios de comunicación contribuyen a forjar cultura de la legalidad. Si los medios cumplen sus funciones sociales de acuerdo a los principios que rigen su actividad, se constituyen en actores decisivos en aras de construir una democracia de calidad: en cuanto que forman opinión pública, distribuyen conocimiento y estructuran simbólicamente el poder configuran la orientación de una sociedad hacia según qué valores y hacia la leyes que la rigen (acepción cultural de la noción cultura de la legalidad). En segundo lugar, en cuanto que son escenario donde se desarrolla principalmente la actividad política –o al menos la actividad comunicativa de la política–, *inspectores* de la actividad política y protectores del sistema democrático, los medios se integran como actores no institucionales pero equilibradores del Estado de Derecho (acepción institucional de la noción de cultura de la legalidad). Y, por último, en cuanto que cauces participativos, generadores y canalizadores de demandas y agentes encargados de transparentar la esfera pública, los medios combaten la opacidad y los privilegios, de tal modo que aproximan la política a los ciudadanos, a los que aporta elementos de juicio para la evaluación posterior. En definitiva, los representantes rinden cuentas ante los ciudadanos en las urnas, pero los medios de comunicación exigen permanentemente explicaciones sobre su actividad, comportamientos y las decisiones que toman los gobernantes (acepción normativa de la noción de cultura de la legalidad) (Sauca, 2008). En ambos casos, rendición de cuentas electoral y social, nos encontramos ante dimensiones verticales

72 Roda Fernández, R. (1989). Hemos buscado deliberadamente un texto escrito y publicado previamente a la irrupción de nuevas formas de comunicación e información.

del concepto de rendición de cuentas, retrospectiva la primera y prospectiva la segunda. Esta incide decisivamente sobre aquella. El juicio mediático posee, en una democracia de audiencia, una fuerza que trasciende el proceso propiamente judicial. De ahí que pongamos tanto énfasis en la responsabilidad social que asumen los medios para con el sistema democrático.

Por último, los medios tradicionales buscan audiencias anónimas, dispersas y heterogéneas, y el valor del contenido transmitido es efímero. Estas dos últimas características son igualmente compartidas por las redes sociales y los blogs. Además, la última de ellas nos introduce de lleno en una realidad que tiene mucho que ver con el asunto que nos concierne: si el grado de responsabilidad social exigido está vinculado, o de algún modo relacionado, con el valor efímero de sus contenidos. Es decir, cuanto más se acelere el consumo de información, más cantidad de información haya en circulación y más rápidamente se sustituyan los temas objeto de interés, el grado de responsabilidad tiende a ser menor o a difuminarse: se dispersa la atención, se reducen los efectos del impacto de lo divulgado y se disimulan los excesos cometidos.

En seguida vamos a adentrarnos en las implicaciones y lo que supone la responsabilidad social que asumen los medios de comunicación. Identificaremos esa responsabilidad como el establecimiento de un nuevo contrato de corresponsabilidad firmado entre los medios del que se deriva en primera instancia (o hacia abajo, en sentido descendente) un contrato de responsabilidad ante los ciudadanos y, en última instancia (hacia arriba o en sentido ascendente), un contrato de responsabilidad frente al sistema. En función de este compromiso último, en torno a los medios pivota el concepto de cultura de la legalidad.

Los ciudadanos *observan* (empleamos el verbo con toda la intención: miran, perciben y en su caso cumplen) la ley también como consecuencia de lo que publican los medios. Cultura de la legalidad implica aceptación, cumplimiento y respeto por la ley en la medida en que la ley es producto de un proceso participativo, reglado, transparente y, en suma, legítimo. Respeto y legitimidad son dos nociones interconectadas y nucleares para establecer la relación entre responsabilidad social de los medios y cultura de la legalidad: la legitimidad del sistema depende en gran medida de la

transparencia en los procesos de toma de decisiones. Los medios, lo hemos dicho ya, tienen como función transparentar dichos procesos. Y la transparencia está íntimamente relacionada con la calidad de la democracia. Por muy desolador que sea el panorama que presentan los medios sobre el comportamiento de los representantes políticos, los funcionarios públicos y el funcionamiento de las instituciones, la función de los medios como denunciadores es esencial para reforzar las orientaciones, actitudes y comportamientos hacia objetos legales, pues cuando señalan, ponen en evidencia y denuncian están, en cierto modo, sometiendo a los representantes y cargos públicos a un proceso de rendición de cuentas.

Como ha señalado en alguna ocasión el profesor Villoria (2010: 29-31), los conceptos de buen gobierno y cultura de la legalidad son “ambiguos y polisémicos”, pero sí hemos de asumir que el buen gobierno “debe hacer de la rendición de cuentas y la transparencia uno de los fundamentos de la actuación pública”. Y ambas nociones son indisociables de la concepción de Estado de Derecho. Si la cultura de la legalidad implica la exigencia de que las normas se cumplan, los medios ejercen una función indispensable: reclaman su cumplimiento a través de la denuncia de su incumplimiento y exigen responsabilidades políticas, sean inmediatas, como consecuencia directa de lo que publican, o diferidas: en las urnas pero también como consecuencia derivada de lo que han publicado previamente.

De cualquier modo, y retomamos el hilo conductor de nuestra argumentación, si entendemos el universo mediático, el proceso comunicativo, el clima en el que se desarrolla la actividad de los medios y el medio en el que circula la información como parte del ecosistema, determinado por el comportamiento de los seres vivos que lo habitan, el ambiente puede estar viciado o ser saludable; ser nocivo o impoluto; estar contaminado o limpio. La actividad de cada medio repercute sobre el ecosistema en la medida en que condiciona el comportamiento de los demás actores (sociales o político-institucionales).

Entendemos que son actores los medios y las instituciones que regulan su actividad, pero también los ciudadanos (consumidores de información). Los individuos son actores porque no son agentes pasivos. Son receptores de información. Pero receptores selectivos, y sus comportamientos, orientaciones y actitudes antes los medios

influyen en el ecosistema. Obviamente, sobra subrayarlo, cuando hemos empezado a abordar la cuestión, hemos dado por sentado que analizamos ecosistemas poliárquicos: nos referimos a regímenes representativos donde se encuentran protegidas las libertades de información y prensa y garantizado el pluralismo informativo. En consecuencia, el planteamiento inicial propuesto no es inocente. Hablamos de ecosistema informativo para llamar la atención sobre el proceso de *feedback*: son los medios a los que sometemos a escrutinio en virtud de los contenidos que emiten; también son los medios – fundamentalmente privados– los que compiten por la audiencia; los que están sujetos a un código deontológico y los que asumen su responsabilidad social; pero son las sociedades las que consumen esos contenidos, es decir, las que distribuyen con sus preferencias las credenciales de credibilidad y contribuyen a forjar, en su medida, un clima informativo. Y son las instituciones las que se sitúan bajo la lupa de los medios. De tal modo que ecosistema informativo, sociedad y cultura de la legalidad se engarzan en la conformación de un modelo orientado hacia el buen gobierno. No son las únicas piezas del puzle, pero son con las que trabajamos en este capítulo.

2. La responsabilidad de los medios: un nuevo contrato social sobre las funciones de los medios, valores y principios que rigen su actividad

La responsabilidad social de los medios es un concepto que surgió en los años 30 del pasado siglo y se generalizó durante la postguerra mundial. Desde una perspectiva liberal, el periodismo de responsabilidad social forma parte de lo que se denominó “consenso socialdemócrata”, y apareció vinculado y asociado a él. La consolidación y extensión del Estado del bienestar, en lo que a las funciones que asume el Estado se refiere, tiene una vertiente reguladora del papel de los medios en la sociedad. Los medios están sujetos a responsabilidad porque cumplen una función social. Los medios privados asumieron tal responsabilidad y las instituciones públicas insertaron publicidad en sus espacios. De esta forma se mantiene el equilibrio –función pública y actividad privada sin necesidad de órganos reguladores específicos de contenidos más allá de los que median para la defensa de la competencia –antimonopolistas– y el propio Poder Judicial.

Los medios firmaron los principios de independencia, objetividad, veracidad y solidaridad e igualdad. Y se erigen como pilares del sistema democrático: uno de los principios liberales más reclamados en el siglo XIX es la libertad de prensa –sin el poder de la opinión no hay sistema representativo-. La asunción de responsabilidad social les obliga por su parte a convertirse en guardianes de los valores constitucionales. Esto último no quiere decir que dejen de lado la función que Graber (1988) llama de *perro guardián*, es decir, de contrapoder, con el objeto de blindar a las instituciones del escrutinio público, sino que precisamente la función se establece para todo lo contrario: deben denunciar los abusos que se cometan desde el poder para preservar las instituciones y los principios constitucionales. Lo hemos subrayado en el epígrafe anterior. Precisamente esta función activa el mecanismo de rendición de cuentas: pone a disposición de la sociedad, de los electores, información más o menos delicada o comprometida sobre los candidatos y representantes y, por otro lado, o paralelamente, permite o impulsa la apertura de procesos judiciales. Muchas veces se hace eco de los procesos judiciales en marcha para transparentar la esfera pública. Estamos empleando a lo largo de este capítulo el verbo transparentar como acción de sacar a la luz información con el objetivo de combatir la opacidad, la impunidad y, en último término el privilegio de los cargos electos, burócratas o funcionarios públicos. Por eso no debe extrañarnos que en los regímenes no democráticos o democracias *defectivas* el poder apele a la responsabilidad y a la estabilidad para silenciar a los medios críticos. De alguna manera, los medios, al comprometerse con la responsabilidad social, suscriben el contrato social rousseauiano, pues sacrifican voluntariamente parte de su autonomía (que podría redundar, al menos a corto plazo sobre sus beneficios) en aras de salvaguardar la libertad y los valores de la sociedad y, concretamente, la transparencia⁷³, el buen gobierno y el

⁷³ No es casual, por una parte, que los índices de transparencia incluyan la libertad de prensa como variable independiente e indicador. Tampoco que, a pesar de que estos índices sean empleados y considerados en ámbitos académicos e institucionales, la repercusión de los resultados de los estudios esté supeditada al impacto de su aparición en los medios de comunicación. Como señala Lizcano (2013): “Parece claro que en una sociedad moderna como la actual, los ciudadanos tienen derecho y exigen, cada vez más, estar suficientemente *informados* y tener un mayor grado de *participación* en las decisiones que les afectan. Para conseguir este importante objetivo social se hace necesaria la existencia de un sistema político, jurídico y económico realmente *transparente*, es decir, que los ciudadanos reciban o, al menos, tengan acceso a una información más rápida y detallada de todo lo que ocurre y se decide en las distintas *instituciones públicas* pertenecientes a los tres poderes que vertebran la sociedad: legislativo, ejecutivo y judicial, así como en las *entidades privadas* (empresas e instituciones no lucrativas) en aquello que esté relacionado con el interés público”. <http://eunomia.tirant.com/?p=1197> (enlace activo el 20 de enero de 2014).

Estado de Derecho.

Los principios de solidaridad e igualdad son los que mejor ubican la noción como producto del consenso socialdemócrata arriba mencionado. La información es concebida como un bien público; también como derecho, de tal manera que las instituciones deben protegerlo. Se generalizan los medios públicos pero a la vez se blinda la libertad de prensa. Esta era hija de las revoluciones liberales del siglo XIX, de tal modo que había sido consagrada en el constitucionalismo moderno. A su vez, la libertad de prensa era heredera de la libertad de palabra, opinión y expresión, cuyas reivindicaciones se remontan un siglo y medio atrás.

Durante el primer tercio del siglo XVII afloraron todo tipo de panfletos y pasquines supuestamente calumniosos y sediciosos que provocaron la intervención sobre su publicación en la Inglaterra prerrevolucionaria. La ordenanza que los prohibía, dictada en 1643, fue duramente criticada por John Milton en una intervención parlamentaria el 14 de junio de ese año. De la cual surge su obra *Aeropagítica* (1644), que constituye uno de los primeros alegatos a favor de la libertad de palabra y quizás en la primera exposición moderna de la defensa de la libertad de prensa.

El núcleo de la argumentación de Milton nos sirve para avanzar uno de los debates sustantivos en torno a la responsabilidad social de los medios y, por extensión, en torno a la posibilidad de que deban ser evaluados o censurados por lo que publiquen. Para Milton, limitar la libertad de palabra (léase de prensa) constituye un obstáculo para la búsqueda de la verdad. La verdad no puede ser impuesta, sugiere el pensador británico, ni condicionados los caminos para encontrarla. Estableciendo la censura —en cualquier modalidad—, dejamos de luchar contra la falsedad. Como decimos, Milton da con la tecla de unos de los debates más apasionantes del periodismo contemporáneo y del Derecho de la información y, en cierto modo, que da lugar al surgimiento de la responsabilidad social: cómo combatir la falsedad. Desde una óptica liberal, Milton nos marca la pauta: solo puede hacerse preservando el pluralismo informativo, esto es, permitiendo que muchos la busquen aun a costa de que algunos se equivoquen.

Sin socavar la libertad, en virtud de este nuevo contrato social, la solidaridad hace referencia a la defensa de los valores globales de una sociedad (se sobrentiende que en consonancia con los derechos humanos). Los medios tienen la obligación de satisfacer el interés general. Esta idea, introducida por Jáuregui, es interesante a la vez que poliédrica. Si hubiera algún mal entendido, lo resuelve Robert Dahl (2009): en las poliarquías los intereses generales están repartidos. Por otro lado, volvemos sobre la misma cuestión expuesta en el párrafo anterior: es el pluralismo informativo lo que garantiza que los medios cumplan el requisito de satisfacer el interés general. Es decir, no es que la misión de un medio determinado sea interpretar el interés general sino que es el principio del pluralismo lo que contribuye a salvaguardarlo. Aparte de esto, cada medio, como decimos, debe promover valores universales y constitucionales. Al promoverlos, contribuyen a forjar y fortalecer la cultura de la legalidad.

El segundo de los valores establecidos por la noción de responsabilidad social y, por tanto, producto del contexto y constitucionalismo de la postguerra mundial es la igualdad. En la búsqueda del equilibrio con el principio originario de la libertad de prensa, la igualdad se estructura en torno a ella. La idea motriz es la misma que cuando nos referimos a la solidaridad: la información es un bien público; la prensa ejerce una función pública, se consagra el derecho a la información y se asume que entre las funciones de los medios –como hemos indicado en el epígrafe anterior– se encuentra la de distribuir conocimiento de forma lo más equitativa posible y disminuyendo los efectos de las desigualdades sociales y la desigualdad de distribución de recursos informativos. De este modo, los poderes públicos deben promover el acceso de los ciudadanos a la información, bien sea con la creación de medios públicos, o bien ofreciendo especial protección a los privados por diferentes vías, entre ellas, elevando el derecho a la información y la libertad de prensa al vértice de la pirámide conformada por los derechos y libertades fundamentales. Por otra parte, la igualdad es un principio aplicable no solo al receptor, sino al emisor. No podemos obviar esta consideración. Por esta razón, los poderes públicos activan mecanismos antimonopolio. Igualmente, y siguiendo el mismo hilo argumental, el pluralismo refuerza la responsabilidad social porque permite a los medios intensificar su labor en la petición de rendición de cuentas. La responsabilidad democrática, tal como la define Del

Hierro (2010: 212-215) depende, en gran medida, del pluralismo informativo. El pluralismo informativo reduce los ángulos muertos por los que pueda campar la impunidad.

En seguida profundizamos en los otros tres valores asumidos por los medios mencionados al comienzo de este epígrafe, que son los que centran primero el debate sobre la responsabilidad social de los medios y después sobre la participación de los medios en los procesos de rendición de cuentas. Antes sigamos contando el surgimiento de la responsabilidad social, pues aunque hemos ubicado el momento nos falta por identificar el origen de la iniciativa, la cual no podemos entender como difusa si después queremos sugerir mecanismos para la aplicación del propio principio general de responsabilidad. No hemos de pasar por alto que hemos convertido una cualidad y una capacidad –la responsabilidad– primero en una obligación y luego en un principio que recoge a su vez los otros cinco enumerados.

Lo cuenta de otra manera, pues se centra en analizar el funcionamiento y operatividad de las reglas democráticas, Varela Ortega (2013: 130-139). Se refiere a los controles que debe introducir la democracia para protegerse. Las reglas no son suficientes sin supervisión. En democracia las reglas son fijas y los resultados inciertos. El autor sostiene que durante la Restauración española (entre 1876 y 1923) se invirtieron los términos, de manera que los resultados eran fijos mientras que lo incierto eran las reglas. Llevado el análisis a nuestro ámbito objeto de estudio, la ausencia de cultura de la legalidad no se basaba en la inexistencia de leyes sino en la nula respetabilidad de las mismas. Varela Ortega asegura que el clientelismo sigue instaurado como práctica y parte de nuestra cultura política, pero los “profesionales de la política” se ven ahora impelidos a promover “políticas públicas de carácter general a favor de una bolsa clientelar anónima y mucho más extensa”. Es, en todo caso, un mal menor. Además, y en aras de lo que más nos interesa, se han perfeccionado los controles. Los medios de comunicación supervisan y denuncian que se produzca desvío de recursos. No obstante, también es cierto que la clase política invierte asimismo más recursos en comunicar sus logros, programas y políticas, es decir, en evadir los controles por la vía del marketing, la comunicación y la propaganda.

En consecuencia, la cultura de la legalidad exige normas aplicables y respetadas; los medios tienen la responsabilidad de la vigilancia, supervisión y observancia del cumplimiento de las normas; y los representantes y cargos públicos están obligados a rendir cuentas de sus actos y decisiones. Nuevamente hemos querido introducir esta reflexión para conectar a los medios, por un lado, con el Estado de Derecho y la cultura de la legalidad; y, por otro, con la sociedad: la función pública de la información tiene, por tanto, dos vertientes: defensa de la ley y provisión a sociedad de elementos de juicio para la posterior evaluación en procesos electorales.

El periodismo de responsabilidad social nace en un ecosistema viciado por dos prácticas que habían dado lugar a sendos modelos: el periodismo sensacionalista o amarillo y la prensa de partido. El Estado –liberal-representativo, burgués y decimonónico– no era competente para establecer obstáculos a la libertad de prensa y las prácticas periodísticas fueron degenerando progresivamente guiadas exclusivamente por la lógica del beneficio. El Estado liberal había puesto muchas expectativas en la libertad de prensa al definir los sistemas representativos como regímenes de opinión. En los parlamentos está representada la opinión del pueblo, pero esta tiene que ser formada y articulada. Este es la primera función de la prensa⁷⁴.

Previamente, el origen de la prensa, por extraño que nos pueda parecer, está íntimamente relacionado con la prensa de partido. Hasta los años 30, en España, las principales tendencias y partidos políticos disponían de sus propios órganos de difusión programática e ideológica, desde Gil Robles y Herrera Oria hasta Indalecio Prieto, Zugazagoitia o Largo Caballero, pasando por Azaña o Lerroux. Los periódicos *El Debate*, *El Liberal*, *El Socialista*, *Nueva Claridad*, *Ahora* o *El Radical* eran algunos ejemplos de publicaciones muy significadas con el programa político de sus líderes o directamente influidos o dirigidos por ellos⁷⁵. Además, el auge de los totalitarismos no solo

74 En España, durante la primera de las revoluciones liberales, el Decreto de libertad de imprenta lo aprueban las Cortes constituyentes el 10 de noviembre de 1810. Posteriormente, la Constitución de Cádiz regularía la libertad de prensa en su artículo 371. “Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión, o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones, y responsabilidad que establezcan las leyes”: España venía de un periodo especialmente difícil para la libertad de palabra: Carlos IV cerró casi todas las publicaciones en 1791; y en 1805 decretó la prohibición de entrada en el país de textos sediciosos impresos “que tantos males ocasionan”.

75 Pero hay más: Justino Sinova (2013a) recuerda que destacados políticos contribuyeron a fundar o sostener los siguiente periódicos desde finales del XIX hasta la Segunda República: *La Época*: Cánovas, Silvela, Dato y Antonio Maura; *El Imparcial*: Silvela; *El Español*: Sánchez

puso los medios de comunicación al servicio del poder sino que antes convirtió a los periódicos en órganos e instrumentos de propaganda.

Sin embargo, como decimos, no hemos de extrañarnos con esta circunstancia: el origen de la prensa es puramente político en las colonias americanas y posteriormente en la Revolución Francesa y española. Más allá de la prensa ilustrada, surgida durante el siglo XVIII y heredera de las primeras publicaciones periódicas aparecidas a finales del siglo XVI⁷⁶ y que no fueron instrumentos para la propagación ideológica, las revoluciones liberales se hicieron también al calor de la difusión de ideas a través de panfletos, pasquines y libelos publicados en la misma época.

Para Bailyn (2012), la difusión de ideas a través del papel ejerció una influencia decisiva en la Revolución Americana que propició la independencia de las colonias. Los cientos de miles de textos editados durante el último tercio del siglo XVIII en las 13 colonias demuestran que la revolución fue guiada por principios ideológicos⁷⁷. Situaciones similares se dieron en Francia y en el Cádiz revolucionario. Según Gómez Imaz (2008) se llegaron a editar 279 periódicos en la zona patriótica durante la Guerra de la Independencia. En Francia, el periódico *L'Ami du Peuple* (*El Amigo del pueblo*), dirigido y escrito íntegramente por uno de los íconos revolucionarios, Jean-Paul Marat,

Guerra; *El Correo*: Sagasta; *El Nacional*: Romero Robledo; *Heraldo de Madrid*: Canalejas; *El Globo*, Castelar y luego Romanones; *Diario Universal*: Romanones; *La Prensa*: Moret; *El País*, *Progreso*, *El Radical* y *La Publicidad*: Lerroux; *El Sol*: Ortega (aunque obtuviera acta de diputado en 1931, en puridad, Ortega no es un político); *El Liberal*: Prieto y *Política*: Azaña. Ver también, Sinova (2006).

76 Raymond (2012) afirma que el primer periódico europeo es el *Mercurius Gallobelgicus* (1594). Se editó primero en Colonia y luego en Fráncfort; era paneuropeo, escrito en latín – por tanto, erudito-, muy voluminoso y tenía un carácter semestral. Desapareció en 1635. Por otra parte, sabemos que el primer periódico español producto de la Ilustración es el *Diario Noticioso*, curioso-erudito, comercial, público y económico. Fue creado por Mariano Nipho en 1758. Tenía apenas cuatro páginas y podemos ver su composición y formato en la Hemeroteca Digital de la Biblioteca Nacional de España: <http://hemerotecadigital.bne.es/results.vm?q=parent:0002567490&lang=en> (enlace activo en enero de 2014).

77 La prensa de partido, o al menos la prensa como altavoz de ideas políticas, no cesó tras la Revolución. Entre los textos más famosos de la Revolución Americana se encuentran los publicados por Hamilton, Madison y Jay bajo el seudónimo *Publius* para defender la federación de estados americanos. Fueron los conocidos como los papeles de *El Federalista* (hay varias ediciones en castellano, la más completa, la editada por Fondo de Cultura Económica). John Adams, segundo presidente de los Estados Unidos, estaba vinculado al periódico *Boston Gazette*; Jefferson, el tercer presidente, al *National Gazette* y Hamilton, Secretario del Tesoro durante el primer gobierno de Washington, al *Gazette of United States*. Los periodistas de cada uno de ellos no dudaban en rastrear cualquier indicio de noticia que pudiera comprometer a sus adversarios. Sobre la relación de los padres fundadores con las publicaciones durante la revolución, ver: Burns (2006).

fue más un boletín oficial de la Revolución⁷⁸ que un periódico y, sobre todo, quiero subrayar que la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, que forma parte de lo que se conoce como el *Bill of Rights*, prohíbe al Congreso publicar cualquier ley que atente contra la libertad de prensa o la coarte. Precisamente porque atentar contra la libertad de prensa es hacerlo contra la propia democracia.

Con el siglo XX aparecieron paralelamente dos modelos periodísticos que convivieron con la prensa de partido: el periodismo amarillo y el periodismo comprometido. No nos vamos a ocupar de este segundo modelo, caracterizado por la participación de escritores que aportaban una mirada más reflexiva que noticiosa. Pero sí lo podemos considerar, en cierta manera, un antecedente del periodismo de responsabilidad social. En Francia, el *affaire Dreyfus* dio lugar al nacimiento de la palabra intelectual como sustantivo. En 1898 varios literatos se sumaron a la denuncia de Zola (“Yo acuso” –“J'accuse” en *L'Aurore*) con un *Manifiesto de los intelectuales*. El concepto intelectual se presentó así en sociedad. La tribuna de prensa podía ejercer de contrapoder y, por tanto sustituir, a la parlamentaria (Redondo, 2005). Los intelectuales sostenían que ponían las palabras al servicio de causas justas. Surge el periodismo de denuncia. Y, por supuesto, los periódicos discrepaban entre sí. Cada opción tenía sus propios órganos de difusión. Como subrayan tanto Lottman (2006) como Judt (2007), los totalitarismos soviético y nazi se apropiaron de la noción de intelectual comprometido; el primero, al controlar los congresos de escritores antifascistas; el segundo, a través de su imponente Ministerio de Propaganda y también especialmente durante la ocupación francesa.

Por su parte, el periodismo sensacionalista y amarillo, que data del final del siglo XIX, supedita los hechos a la narración, permite la fabulación, las conjeturas y el ánimo que le guía es la búsqueda del beneficio. Las audiencias priman sobre el rigor. Como el periodismo de partido del primer tercio del siglo XX, el contexto en el que se desarrolla es el auge de la sociedad de masas. Sus características definitorias son: pone énfasis en lo sensacional –aunque sea lo anecdótico y no lo

78 Antes, en los albores de la Ilustración habían nacido *Le Mercure de France* (1670); *La Gazette de France* (1672) y, un siglo después, *Le Journal Général de la France* (1783). Junto al de Marat, los periódicos revolucionarios de mayor influencia fueron: *La Sentinelle du Peuple*, de Volney; *Le Patriote Français*, de Brissot y *Les Etats Généraux*, de Mirabeau. Ver: Moreno Alonso, M. “Papeles para el incendio social”, en *La Aventura de la Historia*, n. 182, diciembre, pp. 52-57.

sustantivo-; elabora los hechos –no se limita a contarlos- y manufactura las noticias –el periodista participa de la construcción de la noticia-; emplea juegos lingüísticos, giros, sobrentendidos, ambigüedades y no duda en la exagerar y descontextualizar. Su origen se remonta a unas viñetas publicadas en uno de los periódicos de Pulitzer –de ahí que se instituyeran los premios con su nombre para lavar su imagen–. Hoy, algunos estudios se centran en extrapolar el modelo a la actualidad: la cultura del entretenimiento y del espectáculo ha desarrollado un periodismo que emplea pautas similares y prácticas comparables⁷⁹.

Por tanto, frente a una prensa de partido que por definición huye de la objetividad, atrincherada en torno al programa del partido que patrocina la publicación; y frente a una prensa amarilla absolutamente despectiva con los hechos, el periodismo de responsabilidad social reclama la independencia, la objetividad y la búsqueda de la verdad. El periodismo de responsabilidad social es, por tanto, pretendidamente objetivo, se basa en hechos comprobados que los medios dan a conocer tras contrastar la veracidad de la información –la veracidad es más una actitud ante la exposición del hecho que un resultado; por eso anteriormente hemos hablado de *búsqueda* de la verdad- y explica problemas políticos, sociales y económicos.

Decíamos arriba que teníamos que tener claro desde qué esfera – pública o privada- partió la iniciativa de combatir el sensacionalismo y el partidismo. Graber (1988) sostiene que coincide con la Presidencia de Roosevelt, quien se expresa a favor de unos medios cuya finalidad es sacar a la luz los *trapos sucios* del poder, pero subraya que el nacimiento de una nueva manera de ejercer el periodismo es producto de un proceso reactivo desde el interior del ecosistema informativo (Graber no utiliza estas expresiones, pero hemos adaptado la idea a nuestros presupuestos de partida). En suma, es el resultado de un ejercicio de autorregulación. Bien es cierto que en un contexto propicio: el capitalismo responsable emanado del consenso de postguerra.

79 Postman, N. (2001); Redondo, J. (2012); Vargas Llosa, M. (2012); Vallespín, F. (2012) y Sinova, J. (2013b). Para este último autor, el periodismo amarillo “no duda en utilizar la mentira grosera y esa variedad de la mentira que es la deformación del hecho. El periodismo amarillo altera la regla de la valoración, en la que el periodista ha de seleccionar lo relevante, lo importante, lo que el público necesita conocer, y en cambio engrandece lo pequeño y empequeñece lo grande, difunde rumores (...), traspasa los límites naturales de la comunicación –con extraordinaria frecuencia maltrata el derecho ajeno a la intimidad- y rinde culto a la exageración de lo negativo (pp. 22-23).

Este consenso, lo que hemos denominado al titular el epígrafe nuevo contrato social sobre las funciones de los medios, se basa, en conclusión, en tres pilares:

- a) Los medios de titularidad privada buscan legítimamente beneficios. Esta cuestión es mucho más compleja de como la vamos a presentar aquí. Pues la lógica del beneficio empuja a los medios a otro terreno: son también actores con intereses propios que han de combinar y equilibrar con la función informativa. Por esta razón, expondrán las tesis más contestatarias, no son viables ni pueden sobrevivir los medios que se rebelan contra la propia naturaleza del sistema, de forma que una parte de la población queda excluida del derecho a la información porque no encuentra acomodos en los medios tradicionales, que son los que contribuyen a sostener el sistema (capitalista). Estas propuestas ven en las redes sociales y en los nuevos medios verdaderas alternativas al poder establecido. Pues si, ciertamente, los medios deben cumplir con los principios de objetividad, solidaridad e igualdad, la dinámica informativa tradicional permite, según Mc Quail (1987), una serie de desviaciones –que resume y completa Jáuregui (1989: 108) –tales como: sobrerrepresentación de las élites; preeminencia de informaciones atípicas que no reflejan la “realidad ordinaria y tratamiento sesgado a favor de los valores dominantes en la sociedad.
- b) La libertad de prensa es el pivote del ecosistema informativo. El Estado ha de proteger al emisor y garantizar también la distribución equitativa de los recursos informativos (protección del receptor).
- c) Los medios asumen la compatibilidad entre la sujeción a la lógica del beneficio y su propia responsabilidad: la información es un bien público y un derecho de los ciudadanos. Cuando los medios actúan de manera irresponsable están sustrayendo este derecho a los ciudadanos y están haciendo dejación de funciones. Lo medios tienen el compromiso público de contribuir al bien común. Son, a la postre, instituciones democráticas. No son poderes del Estado pero son instrumentos indispensables para el funcionamiento de las democracias.

El debate que sostenemos a partir de ahora se centra en delimitar quién tiene que velar por el cumplimiento de la responsabilidad, es decir, qué órgano, institución o instancia evalúa si los medios cumplen más o menos ejemplarmente sus funciones. La cuestión es sumamente compleja y delicada, pues muchas veces linda con los dos pilares enumerados en primer lugar. Esto es: ¿Pueden los poderes públicos controlar, regular o vigilar la actividad de los medios, que son a su vez los encargados de ejercer de contrapoder, funcionan como cuarto poder –pretenden llegar allí donde no alcanzan los otros tres poderes del Estado– y reclaman completa independencia del mismo? ¿Podrían los medios desarrollar su actividad con absoluta libertad si no fuera así?

Por otra parte, con tanta autonomía han impuesto los medios sus códigos que, como subraya Vallès (2010), la política democrática ha sido secuestrada por los medios. Vallès no se centra en la cuestión que nosotros pretendemos abordar, pero sí conviene traer su tesis a colación para insistir en el poder transformador de los medios. Aunque bien es cierto que el autor subraya que este “rpto” ha sido “consentido”, no estamos tan de acuerdo en algunas de sus argumentaciones. Sin embargo, este asunto no nos compete ahora. Vallès advierte sobre la responsabilidad de los medios en el proceso de devaluación de la política democrática. No son agentes o actores objeto de rendición de cuentas, pero colegimos que sí han incumplido al menos una parte del contrato.

3. Dos visiones sobre la regulación de la responsabilidad

Antes de referirnos a los posibles mecanismos, indicadores o métodos para evaluar la responsabilidad social y, en su caso, exigirla, hemos de abordar, aunque sea mínimamente, dos cuestiones: la relación entre responsabilidad y ética; y las nociones de objetividad y verdad. Respecto de la primera, los profesionales de los medios han de guiarse y combinar su propia ética con la ética pública –no siempre tienen que coincidir ambos tipos–. El periodismo de responsabilidad social obliga a los medios a comprometerse con la ética pública, que hemos reducido a los principios y valores que guían sus funciones, pero previamente los profesionales han de asumir un compromiso ético individual y los medios un compromiso ético fundacional. Es decir, basándose en las exigencias de cumplimiento ético, la profesión periodística redacta

códigos deontológicos y los medios elaboran sus propios principios fundacionales. Los medios, voluntariamente y sin ningún tipo de coacción, toman la iniciativa en el proceso de asumir su función social. Sin embargo, que asuman sus funciones, sostendrá la corriente más intervencionista o reguladora, no garantiza que las cumpla. Es decir, la responsabilidad ¿es un desiderátum, un principio programático o implica un verdadero proceso de asunción de responsabilidades? Si nos atenemos a las exigencias del periodismo de responsabilidad social, toda actividad profesional que no cumpla con los criterios enunciados a lo largo de este trabajo no será, en puridad, periodismo. Porque el periodismo responsable deriva de la ética profesional y no hay periodismo allí donde no hay rigor, independencia –ya no podemos entenderla sin matices–, objetividad y búsqueda de la verdad. Así las cosas, la responsabilidad es una noción sobrevenida: se exige en virtud de la demanda de una necesidad de ética asociada a la profesión: la demanda parte de la misma profesión pero también de la sociedad porque, como hemos dicho anteriormente, los medios son actores fundamentales para el buen funcionamiento del sistema democrático.

El periodismo de responsabilidad no está constreñido por las instituciones, lo hemos sugerido antes; ni debemos colegir automáticamente que en algún momento o inevitablemente puede colisionar con la libertad de prensa, es un mecanismo de protección del ecosistema informativo, una salvaguarda, un requisito. Pero volvemos sobre la polémica: ¿Cómo puede garantizarse que los medios se comportan responsablemente?

Para responder a esta cuestión ofrecemos dos visiones: la liberal e individualista y la intervencionista y reguladora. El profesor Del Hierro (2010) lo expone con total nitidez: autorregulación frente a heterorregulación. ¿Los medios han de regularse a sí mismos o han de activarse mecanismos externos para garantizar el correcto desarrollo y aplicación del derecho a la información?

La perspectiva liberal sostendrá que la libertad de prensa nunca socava el bien común, siempre fortalece el espacio público incluso cuando la prensa incurre en malas prácticas y pervierte el propio concepto de libertad de prensa⁸⁰. ¿Por qué?: precisamente porque el ecosistema tiende al equilibrio y a la autorregulación. Entiende que el mal menor

⁸⁰ En el argot periodístico suele decirse que la libertad de palabra no ampara “gritar fuego” en un teatro lleno de gente cuando no ocurre nada. Se suele poner este ejemplo como límite a la libertad de prensa.

es el mal uso de la libertad de prensa y la solución de intervenir sobre las publicaciones hace bascular el ecosistema nuevamente hacia la absorción de la prensa por parte del poder político. Desde la perspectiva liberal se defiende, por tanto, la autorregulación. El coste de oportunidad de limitar la libertad de prensa someténdola a procesos de vigilancia desde las instituciones es generar espacios de impunidad. Pues se pervertiría su función principal de *perro guardián* que vela por la transparencia y el buen gobierno. Si el poder controla a los medios, los medios no pueden controlar al poder. Los medios no solo serán socialmente responsables sino políticamente responsables, lo cual constituye una perversión de la noción de *accountability*.

El problema que plantea la autorregulación es que limita las posibles sanciones por el incumplimiento del contrato a la intervención del poder Judicial. Para Del Hierro (2010) la autorregulación se ha demostrado insuficiente para evitar las malas prácticas. La perspectiva liberal no cierra los ojos ante ellas, ni ante los excesos cometidos por los medios, ni ante el auge del sensacionalismo; sencillamente entiende que la heterorregulación genera unos riesgos mayores. No identifica los medios que no cumplan los requisitos de la responsabilidad social como medios informativos –sino solo como medios de comunicación–, admite su nociva influencia sobre la sociedad y la confusión que introducen en torno al concepto de información –reducida a espectáculo, escándalo y entretenimiento–, pero consiente pagar este tributo con la condición de que las instituciones propiamente políticas no interfieran sobre los contenidos de los medios responsables.

El periodismo espectáculo –amarillo, sensacionalista- desconsidera un elemento esencial de la responsabilidad, lo que Vargas Llosa denomina “factor humano” (2012: 133): la voluntad de desarrollar la profesión de acuerdo a las exigencias éticas. Bajo este prisma, podemos deducir que la perspectiva liberal lo fía todo a la ética individual, a la conducta personal, al juego limpio, a la honradez profesional y a la rectitud de las intenciones (Soria, 1997: 139-144; Sinova, 2013: 16). Lo que ocurre es que aunque esta disposición se dé, aunque la intención y actitud obedezca a parámetros éticos, estos son relativamente subjetivos y pueden colisionar con otras actitudes e informaciones igualmente bienintencionadas. Para la corriente individualista-liberal esto no supone mayor inconveniente, pues el pluralismo informativo permite completar el *abanico de la verdad*,

que siempre es poliédrica, al tiempo que otorga a los ciudadanos la capacidad de elegir entre valoraciones. Porque una cosa tiene que quedar muy clara: el periodismo no es una actividad inocua desde el punto de vista de la valoración, simplemente debe valorar de manera independiente y de acuerdo, insistimos, a criterios éticos.

Por otro lado, la corriente reguladora o intervencionista cree que deben implementarse mecanismos de rendición de cuentas. Del Hierro (2010) busca el punto de equilibrio: apuesta por una regulación jurídica mínima completada con unos mecanismos de autoexigencia voluntarios y no imperativos. Aproximándonos algo más a la corriente autorreguladora podríamos adentrarnos en un camino todavía no frecuentado desde la perspectiva que lo vamos a hacer: la promoción de una cultura cívica asociada a las prácticas informativas que permita igualmente la autodepuración. No obstante, este campo descarga parte de la responsabilidad –lo advertimos al comienzo del capítulo– sobre los hombros de los ciudadanos. Partiría, en términos muy simples, de la idea de que los medios de comunicación de masas son reflejo y a la vez reflejan la sociedad. Si una sociedad no se aplica en el cultivo de una cultura cívica llegamos a la misma conclusión que Vallès (2010) aunque por distintos caminos y distribuyendo responsabilidades: la política se banaliza y debilita (Redondo, 2012) porque se adapta a los imperativos mediáticos, pero no ignoremos cierta tendencia acomodaticia de la sociedad y de la política.

Por su parte, la heterorregulación evitaría *la impunidad*, pero plantea, como decimos, algunos problemas limítrofes con la libertad de prensa: qué se regula, cómo se regula y quién regula. Respecto a qué se regula sobreviene otra disyuntiva que aparentemente puede quedar fuera de la polémica, pero no es así: se regulan contenidos –y, este caso, informaciones y/u opiniones; intenciones o resultados, es decir, consecuencias, efectos⁸¹. Parece claro que lo más lógico sería evaluar los efectos, pero aparte de que estos han de ser tangibles, evaluables, para ello están ya los tribunales de Justicia, que actúan en caso de incumplimiento de la ley. Debemos aclarar que la vía de la heterorregulación es la vía de la inflación reguladora. De hecho,

81 En la exposición que dio lugar a este capítulo se planteó la siguiente cuestión: en caso de regular la actividad de difusión de información de Julian Assange y Edward Snowden (diseminación de secretos de Estado) y su compromiso con el periodismo responsable: ¿Han de responder por sus intenciones o por los resultados? El ejemplo se puso para generar alguna polémica, lo recordamos ahora para ilustrar la discusión.

el aspecto que más preocupa en el ámbito académico-jurídico sobre el Derecho de la Información en la actualidad tiene que ver con los efectos sobre la privacidad. Muñoz Machado (2013) le dedica el último capítulo de la obra que citamos: “La libertad de palabra en el ciberespacio (s.XXI)”. Este asunto nos devuelve a un estadio de análisis anterior que encontramos en Thompson (2011) (antes en Arendt y Habermas): la distinción entre esfera pública y privada. Dedicarnos a reflexionar sobre ello nos apartaría de lo que nos concierne, simplemente queremos llamar la atención sobre el hecho de que la libertad de prensa y el derecho a la información choca con otras libertades y derechos fundamentales, son los tribunales de Justicia los que intervienen en caso de colisión. La corriente heterorreguladora cree que los nuevos escenarios y los flujos de comunicación creciente exigen una mayor supervisión y control legal sobre los procesos de transferencia y diseminación de la información.

No obstante, la corriente proclive a la regulación se muestra también partidaria de introducir organismos reguladores específicos. Normalmente estos suelen orientar su actividad hacia formatos y horarios en los que se divulgan los contenidos. El objetivo es proteger, como decimos, otros derechos, los de la infancia, por ejemplo. Sin embargo, puede sugerirse la creación de órganos reguladores de los contenidos informativos per se, independientemente del formato y del horario de emisión. En este punto, la relación entre qué se regula y quién lo hace es inevitable. La perspectiva liberal siempre recurrirá al poder judicial; la perspectiva reguladora, en virtud de que los medios cumplen una función social y es el Estado el encargado de proteger precisamente el Estado social, pueden habilitar órganos dependientes del poder político. Por dos razones, porque la responsabilidad social no ha de estar necesariamente supeditada a la comisión de un delito sino a la perversión de unos valores; y porque se cree, aunque esto es más discutible, que la democratización supone delegar en instituciones propiamente políticas la evaluación de según qué asuntos.

La participación de los poderes públicos como supervisores de los contenidos informativos chirría desde una perspectiva clásica de la libertad de prensa porque, como venimos insistiendo, es consustancial a la práctica libre de la actividad periodística que los gobiernos no intervengan ni a priori ni a posteriori sobre los contenidos. De hecho, forma parte de lo que hemos denominado nuevo contrato social,

que deviene en la concepción del periodismo responsable, admitir la intervención pública de los medios privados mediante medidas y acciones indirectas: subvenciones, publicidad institucional, premios, concesiones de cobertura mediática y, en el caso de emisoras de radio y televisión, concesiones de licencias de emisión. Se puede entender que estas acciones son estímulos o incentivos para cultivar el compromiso con el periodismo responsable. Igualmente, las voces que no suscriben el contrato propuesto argüirán que tales estímulos son en realidad mecanismos de chantaje para sostener un modelo perverso de raíz.

Digamos, para cerrar el epígrafe que, independientemente de que seamos partidarios de la autorregulación o de la heterorregulación –o dicho de otra manera, de la economía normativa frente a la inflación reguladora; o del compromiso ético como fuente de responsabilidad frente al marco legal escrupuloso como garante de dicha responsabilidad– lo verdaderamente relevante es que los medios están sujetos a responsabilidad social y no política. Los mecanismos de responsabilidad política se aplican sobre instituciones propiamente políticas. De ahí que solo los medios públicos, concebidos como órganos dependientes del poder político, estén sometidos a procesos de rendición de cuentas. Por poner un ejemplo, podemos ver declarar en el Parlamento o en comisión parlamentaria al director de Radio Televisión Española, pero no al director de un canal privado.

4. Conclusiones. Información responsable para sociedades responsables

Para evitar introducirnos en una espiral de la que no nos sea fácil salir, avanzamos en estas conclusiones algunas ideas que pueden ponernos en la pista de futuras reflexiones: damos por buena la definición de periodismo responsable y asumimos los principios y valores que propone como prueba del consenso entre la concepción original sobre las funciones de la prensa y la regulación de su libertad, y la concepción posterior que entiende la información como un servicio público y que comparte los pilares que sustentan el Estado social: aparte de objetividad, independencia, búsqueda de la verdad; solidaridad e igualdad.

De este modo, el problema no estaría tanto en la definición de

responsabilidad –toda actividad que no se rigiera por los valores éticos del periodismo no sería, propiamente periodística–; acaso ni siquiera en cómo abordar la heterorregulación, sino precisamente, como acabamos de apuntar, en identificar lo que entendemos por información y lo que entendemos por periodismo.

Quiero decir, para engarzar con el comienzo del capítulo, que generar un ecosistema informativo saludable depende también de la promoción de una cultura informativa. Esta idea ha planeado a lo largo del texto, en el que hemos reclamado puntualmente la responsabilidad del público. Un ecosistema *respirable* se conserva si los miembros que lo habitan contribuyen a ello. Por estas razones comenzábamos introduciendo la noción de ecosistema: puede haber elementos que lo degraden, pero tiene que haber otros que lo depuren. Obviamente, como señala Aramayo (2011), “nuestra cuota de responsabilidad siempre dependerá del poder que tengamos para realizar, o impedir, el hecho respecto del cual deban rendir cuentas”. El entrecomillado vale para distribuir equitativamente responsabilidades, pero también para presentar otro argumento que dificulta la heterorregulación: ¿Se puede imponer, exigir un mismo grado de responsabilidad a los medios independientemente de su tamaño e influencia? Por otra parte ¿podemos los ciudadanos contribuir de alguna manera para salvaguardar la libertad de prensa y la prensa responsable? Expuesto de otra manera más cruda, más directa: ¿Nos interesa realmente a los ciudadanos la verdad de los hechos? ¿Por qué se ha *espectacularizado* la información? Quizás debamos asumir que no son todos los ciudadanos realmente comprometidos con la información en el sentido en el que la entiende el periodismo de responsabilidad social. Aunque para ellos se firmó el nuevo contrato social sobre el derecho a la información. Para ellos y para preservar la calidad de la democracia. Esa es la clave sobre la que pivota todo el capítulo: los medios no son instituciones políticas y en su mayoría son empresas privadas, pero sí asumen funciones públicas de capital importancia: sin ellos la transparencia como requisito del buen gobierno sería poco menos que una entelequia. Por ello ha de preservarse su independencia. La independencia y el pluralismo informativo permiten salvaguardar el Estado de Derecho porque sus denuncias no debilitan la democracia ni menoscaban la cultura de la legalidad, sino todo lo contrario.

Bibliografía

- Aramayo, R. R. (2011). “La responsabilidad ética”. *Eunomía*, 1: 119-124. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2011/12/09_Eunomia_Aramayo.pdf (fecha de consulta, 7 de enero de 2014).
- Bailyn, B. (2012). *Los orígenes ideológicos de la Revolución Americana*. Madrid: Tecnos.
- Burns, E. (2006). *Infamous Scribblers. The Founding Fathers and the Rowdy Beginnings of American Journalism*. Nueva York: Public Affairs.
- Del Hierro, J. L. (2010). “Cultura de la legalidad y responsabilidad de los periodistas”. En *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Villoria y Wences (eds.). Madrid: Los libros de la Catarata.
- Dahl, R. (2009). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Gómez Imaz, M. (2008). *Los periódicos durante la Guerra de la Independencia (1808-1814)*. Sevilla: Renacimiento. [La edición original data de 1910: Tipografía de la Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos, Madrid].
- Graber, D. A. (1988). *Processing the news: How the people tame the information tide*. Nueva York: Longman.
- Graber, D. A. (1984). *Media power in politics*. Washington D. C.: CQ Press.
- Jáuregui Bereciartu, G. (1989). “Medios de información y poder: el control de los flujos de información”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 48: 91-115.
- Judt, T. (2007). *Pasado imperfecto. Los intelectuales franceses, 1944-1956*. Madrid: Taurus.
- Lizcano Álvarez, J. (2013). “Transparencia”. *Eunomía*, 3: 160-166. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://eunomia.tirant.com/?p=1197> (fecha de consulta, 20 de enero de 2014).

- Lottman, H. (2006). *La rive gauche. La élite intelectual y política en Francia entre 1935 y 1950*. Barcelona: Tusquets.
- McQuail, D. (1987). *Mass Communication Theory*. Londres: Sage Publications.
- Milton J. (1976) [1644]. *Aeropagítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz Machado, S. (2013). *Los itinerarios de la libertad de palabra*. Barcelona: Crítica.
- Postman, N. (2001). *Divertirse hasta morir. El discurso público en la era del show business*. Barcelona: La Tempestad.
- Raymond, J. (2012). “El rostro europeo del periodismo inglés”. En *La aparición del periodismo en Europa. Comunicación y propaganda en el Barroco*. Chartier y Espejo (eds.). Madrid: Marcial Pons.
- Redondo, J. (2013). “Procesos informativos y periodismo ciudadano. Transformaciones convergentes”. En *TVMorfofis 2: convergencia y escenarios para una televisión interactiva*. Orozco (coord.). Guadalajara: Tintable.
- Redondo, J. (2012). “La banalización de la política. Espacio público, participación y deliberación en los dominios de la postelevisión y los nuevos medios”. En *TVMorfofis. La televisión abierta hacia la sociedad de redes*. Orozco (coord.). Guadalajara: Tintable.
- Redondo, J. (2005). “En lucha. El nacimiento de los intelectuales”. *La Aventura de la Historia*, 93: 57-61.
- Roda Fernández, R. (1989). *Medios de comunicación de masas. Su influencia en la sociedad y en la cultura contemporánea*. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- Sauca, J. M. (2008). “Cultura de la legalidad: exploraciones conceptuales y metodológicas”. Ponencia presentada al I Workshop en Cultura de la legalidad, Universidad Carlos III de Madrid. (Citado en Villoria, 2010: 30-31).

- Sinova, J. (2013a). “La prensa de partido ¿Hechos o consignas?” *La Aventura de la Historia*, 182: 58-61.
- Sinova, J. (2013b). “Comunicación y verdad”. Separata de la apertura de curso académico 2013-2014, Universidad San Pablo – CEU, pp. 5-42.
- Sinova, J. (2006). *La prensa en la Segunda República Española*. Barcelona: Debate.
- Soria, C. (1997). *El laberinto informativo: una salida ética*. Pamplona: Eunsa.
- Thompson, J. B. (2011). “Los límites cambiantes de la vida pública y la privada”. *Comunicación y Sociedad*, nueva época, 15:11-42.
- Vallès, J. M. (2010). “Política democrática y comunicación: un rapto consentido”, en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, n. 150: 11-40.
- Vallespín, F. (2012). *La mentira os hará libres. Realidad y ficción en la democracia*. Madrid: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.
- Vallespín, F. (2003). “Un nuevo espacio público: la democracia mediática”. En *Teoría política. Poder, moral, democracia*, Arteta, García Guitián y Maiz. Madrid: Alianza.
- Varela Ortega, J. (2013). *Los señores del poder*. Madrid: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.
- Vargas Llosa, M. (2012). *La civilización del espectáculo*. Madrid: Alfaguara.
- Villoria, M. (2010). “Cultura de la legalidad y buen gobierno”. En Villoria y Wences (eds.). *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Madrid: Los libros de la Catarata.