

## 16. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS Y LA OPINIÓN PÚBLICA

### LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS EN LA POLÍTICA

La política en las democracias se desarrolla en la interrelación entre ciudadanos y políticos, entre ciudadanos y organizaciones políticas o entre ciudadanos e instituciones. Esa interrelación se produce en nuestras sociedades a través de los medios de comunicación de masas, que se han convertido en los intermediarios fundamentales entre Estado y ciudadanos o entre partidos políticos y ciudadanos. Es por eso por lo que los medios de comunicación de masas han llegado a tener en la actualidad un peso esencial en la política de los países democráticos. Porque los medios no sólo informan a los ciudadanos sobre las acciones del Estado o de los partidos. Además, crean opinión, y contribuyen al moldeamiento de la opinión ciudadana.

Los partidos políticos hacen sus campañas a través de los medios de comunicación, y sus canales principales de comunicación con sus votantes son en la actualidad los medios de comunicación, y en mucha menor medida los encuentros personales, las reuniones o los mítines. Incluso las comunicaciones con los afiliados se hacen cada vez más a través de los medios.

Pero, además, los medios de comunicación tienen otra función central en las democracias, la vigilancia del poder político, de las élites políticas. Esta función de vigilancia deriva de la representación de la opinión pública que los medios se han arrogado en las democracias. Si desde la concepción liberal de la política, la opinión pública representa la opinión de los ciudadanos que intervienen en la política para decidir sobre ella, son los medios de comunicación quienes han asumido en nuestras sociedades esa función. Los medios de comunicación no representan formalmente a los

ciudadanos ya que son o bien parte de las propias instituciones políticas, en el caso de los medios públicos, o empresas privadas, comparables a cualquier otra empresa privada. Los ciudadanos no eligen a los medios y tampoco tienen mecanismos de control sobre ellos, si exceptuamos a los medios públicos. Mientras que los políticos y las instituciones son sometidos a un control ciudadano permanente en las democracias, los medios de comunicación tan sólo son sometidos al control que puede ejercer el mercado, es decir, sobreviven o no, dependiendo de su capacidad de venta. Y, sin embargo, los medios de comunicación han asumido un papel de representación de los ciudadanos y de defensa de sus intereses frente a las instituciones políticas en las democracias.

Este papel de vigilante, junto al de transmisor de la información política, y el de moldeador de la opinión pública, hacen de los medios de comunicación actores esenciales de la política, y, por lo tanto, de la Ciencia Política. La relevancia del papel de los medios, sin embargo, no siempre ha estado tan clara para la Ciencia Política que sólo desde hace pocos años ha comenzado a interesarse y a investigar en este terreno. Tradicionalmente, los estudios sobre la comunicación habían estado limitados al campo de los especialistas de la Comunicación o, en todo caso de la Sociología, pero en mucho menor medida de la Ciencia Política. España constituye un buen ejemplo de esta tardía relevancia de los medios de comunicación si tenemos en cuenta la ausencia prácticamente total del interés hacia los medios entre nuestros especialistas.

La creciente inclusión de temas referidos a los medios de comunicación en los tratados de Ciencia Política (ausentes o casi ausentes hasta recientemente) da una idea de que el análisis de los medios de comunicación comienza a ocupar un espacio muy importante en la Ciencia Política. Y esto nos lleva a preguntarnos sobre cuáles son los temas relevantes de este análisis para la política. Creo que una primera aproximación general a la cuestión requiere responder a seis cuestiones básicas: 1) la referente a la clarificación de las funciones de los medios de comunicación en el sistema político, 2) la relativa a la relación de los medios de comunicación con la democracia, 3) la relacionada con la estructura misma de los medios de comunicación, y 4) la relativa al uso que hacen los ciudadanos de los medios de comunicación. Éstas son las cuestiones básicas nos llevan, a su vez, a otras dos cuestiones más complejas que abordaré en los dos siguientes apartados: 5) la relativa

al concepto de opinión pública, y 6) la relativa a los efectos de los medios de comunicación en política.

Gurevitch y Blumler han distinguido siete funciones de los medios de comunicación en sociedades democráticas: 1) la vigilancia de los acontecimientos que tienen consecuencias, negativas o positivas, para el bienestar de los ciudadanos; 2) la identificación de los problemas sociopolíticos clave incluyendo sus orígenes y posibilidades de resolución; 3) la provisión de plataformas para la defensa de causas o intereses; 4) la trasmisión de contenidos a través de las diversas dimensiones y facciones del discurso político, tanto hacia quienes ostentan el poder como hacia el público; 5) el análisis y el control de la actividad de las instituciones políticas; 6) la provisión de información a los ciudadanos para que puedan convertirse en informados y activos participantes más que espectadores, y 7) el mantenimiento de la autonomía de los medios de comunicación contra fuerzas externas que intentan subvertirla<sup>1</sup>.

En la clasificación anterior se incluyen, por lo tanto, las tres funciones básicas de los medios de comunicación en la política, es decir, trasmisión de información, moldeamiento y orientación de la opinión pública y control del poder político. Si estas funciones han sido propias de los medios de comunicación desde el inicio de su existencia misma, han cobrado una relevancia enorme en las últimas décadas debido a la expansión de los medios de comunicación y al creciente consumo por parte de los ciudadanos. Esta expansión es generalizada, pero no cabe duda de que el desarrollo de la televisión en la segunda mitad del siglo XX introduce un cambio histórico fundamental por la enorme capacidad de penetración de este medio en todo el conjunto de la sociedad.

La Tabla 1 nos ofrece interesantes datos de la evolución de la expansión de la audiencia de contenidos informativos en los medios de comunicación en los últimos treinta años en Europa. La tabla está elaborada por Pippa Norris a partir de los datos de cinco países de la Unión Europea, Bélgica, Francia, Italia, Holanda y Alemania. Norris señala que sólo ha tenido en cuenta estos cinco países en la comparación a fin de poder realizar comparaciones consistentes a lo largo del tiempo, pero apunta que el uso de los

<sup>1</sup> M. Gurevitch y J. G. Blumler, «Political Communication Systems and Democratic Values», en J. Lichtenberg (ed.), *Democracy and the Mass Media*, Cambridge University Press (Cambridge) 1990, p. 270.

medios de comunicación en los quince países de la Unión Europea en 1999 era entre 5 y 8 puntos porcentuales más alto que el relativo a los países incluidos en la comparación<sup>2</sup>.

TABLA 1

*Expansión de la audiencia de noticias en cinco países europeos, 1970-1999*

	Lee periódicos (%)		Ve noticias en TV (%)		Escucha noticias en la radio (%)	
	1970	1999	1970	1999	1970	1999
Todos los días	27	45	49	72	44	46
Varias veces a la semana	14	17	20	18	16	18
Una o dos veces por semana	13	13	11	6	10	8
Menos a menudo	17	14	8	3	13	14
Nunca	29	12	12	2	18	13
Cambio en el consumo de todos los días	+18		+23		+2	

FUENTE: Pippa Norris, *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 84.

Los cambios en el consumo de los medios y la conversión de éstos en los intermediarios esenciales entre partidos políticos y ciudadanos han dado lugar a importantes cambios en la forma en que los partidos se comunican con los ciudadanos. Pippa Norris ha analizado la evolución de las campañas electorales de los partidos y ha diferenciado tres tipos de campañas a lo largo del tiempo: 1) las campañas premodernas, desde la mitad del siglo XIX hasta los años

cincuenta; 2) las campañas modernas, desde principios de los sesenta hasta finales de los ochenta, y 3) las campañas postmodernas, desde los años noventa.

Las campañas premodernas están basadas en formas directas de comunicación interpersonal entre los candidatos y los ciudadanos en los núcleos locales, que es donde se concentra casi toda la campaña. Existe prensa de partido que hace de intermediario entre los partidos y el público y existen fuertes lealtades partidistas entre los ciudadanos. En las campañas modernas hay una coordinación de las campañas desde un núcleo central del partido que está asesorado por expertos profesionales quienes organizan las campañas junto a los políticos. La televisión se convierte en el principal foro para todos los actos de la campaña, y las lealtades partidistas son cada vez más débiles. Las campañas se alejan de los ciudadanos porque el foco principal está sobre todo en los estudios de televisión.

En las campañas postmodernas, los expertos, los consultores, los profesionales del *marketing*, de la comunicación, asumen un rol más importante y se convierten en actores que se sitúan al mismo nivel de decisión que los políticos. La campaña se hace continuada, y los expertos trabajan también desde el Gobierno para coordinar permanentemente la comunicación. El sistema de medios de comunicación está más fragmentado, con múltiples canales a todos los niveles, y para algunos ciudadanos las elecciones pueden suponer una cierta vuelta a las formas de participación del estadio premoderno porque los nuevos canales de comunicación posibilitan mayor interacción entre políticos y votantes. Por otra parte, los ciudadanos tienen vínculos más débiles de unión con los partidos. Pippa Norris señala que un ejemplo claro de campañas postmodernas es el correspondiente a las elecciones presidenciales o parlamentarias estadounidenses que están caracterizadas por dos partidos *catch-all*, con programas poco ideologizados, con equipos potentes de consultores contratados, con un uso intensivo de la televisión en un contexto de múltiples canales, con una expansión rápida del uso político de Internet, y con un electorado con débiles lealtades partidistas. Es decir, se trata de un contexto muy apropiado para un enfoque empresarial destinado a maximizar el apoyo electoral<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Pippa Norris, *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 84.

<sup>3</sup> Pippa Norris, *op. cit.*, pp. 137-152.

Las transformaciones de las campañas de los partidos y el cambio del papel de los medios, y, sobre todo, su creciente centralidad, no alteran, sin embargo, el significado de los medios para las democracias. Los medios de comunicación, de hecho, son consustanciales a la definición de democracia dado que uno de los requisitos que se incluye en la definición de democracia es el de la libertad de expresión, y, por lo tanto, la existencia de diferentes medios que plantean diferentes puntos de vista y compiten entre sí.

La libertad de expresión y la pluralidad de los medios posibilitan lo que Giovanni Sartori llama la opinión pública autónoma, es decir, libre e independiente, que se contrapone a la opinión pública heterónoma, controlada por el Estado. ¿Cómo se llega a la opinión pública autónoma? La respuesta de Sartori es que se requieren dos condiciones: 1) un sistema de educación que no sea un sistema de adoctrinamiento, y 2) una estructura global de centros de influencia e información plural y diversa. Para cumplir la segunda condición, añade Sartori, es precisa una estructura *policéntrica* de medios de comunicación y un *interjuego competitivo* entre ellos, lo que significa unas condiciones del tipo mercado. Para Sartori, un sistema de mercado en los medios de comunicación tiene dos efectos beneficiosos. Por un lado, hay una multiplicidad de persuasores. Por otro lado, se trata de un sistema autocontrolable y alerta, porque cada canal está expuesto a la vigilancia de los otros<sup>4</sup>.

## LA ESTRUCTURA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Ciertamente, el sistema de competición de mercado produce los dos efectos que señala Sartori, y, en la práctica, la estructura de medios de comunicación de los países democráticos muestra la multiplicidad de persuasores y los efectos de la competición entre los medios. Ahora bien, cabe preguntarse en qué medida existen dos fenómenos que disminuyen la pluralidad resultante de esta dinámica, pregunta que nos lleva, a su vez, a la tercera cuestión planteada más arriba, la relativa a la estructura de los medios de comunicación. Me refiero, por un lado, a la tendencia a la concentración de

<sup>4</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia, 1. El debate contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1988, pp. 133-134.

empresas de medios de comunicación, con la formación de grandes grupos mediáticos que puedan provocar una disminución de la pluralidad. Por otro lado, cabe preguntarse cuál es el papel de los medios de titularidad pública en este contexto.

En relación con la primera cuestión, la tendencia a la concentración afecta a las empresas mediáticas como a cualquier otra empresa privada. Aparentemente, esta tendencia causaría perjuicios a la pluralidad de los medios dado que reduce la competición, o reduce el número de intervinientes en la competición. Ahora bien, es posible que los efectos de la concentración en cuanto a competencia de puntos de vista sean corregidos, a su vez, por el propio mercado. Esto ocurre porque los medios de comunicación, de la misma forma que cualquier otra empresa, están obligados a vender para sobrevivir como empresas, y esto hace necesaria una adaptación al mercado, es decir, una adaptación a los consumidores de periódicos, de televisión o de radio.

La Tabla 2, que presenta un útil análisis de las características de la prensa británica, nos muestra que entre los diez periódicos más importantes de Gran Bretaña hay seis propietarios, dado que tres de ellos poseen dos periódicos cada uno. Sin embargo, la concentración de los medios no da lugar a la pérdida de la pluralidad. News Int. y R. Murdoch poseen el *Sun* y *The Times*, pero el primer periódico se inclinó por los laboristas en las elecciones generales de 1997 y el segundo por los conservadores. MAI/United/Lord Holflick poseen el *Daily Star* y el *Express*, y, mientras el primero apoyó a los laboristas en 1997, el segundo apoyó a los conservadores.

TABLA 2

*La prensa en Gran Bretaña: propiedad, circulación y apoyo partidista*

<i>Periódico</i>	<i>Dueño</i>	<i>Editor</i>	<i>Circulación, abril de 1997</i>	<i>Ganador preferido</i>
<i>Daily Mail</i>	Associated Newspapers/ Lord Rothermere	P. Dacre	2.151.000	Conservador
<i>Mirror</i>	Mirror Group	P. Morgan	3.084.000	Laborista

Periódico	Dueño	Editor	Circulación, abril de 1997	Ganador preferido
<i>Daily Star</i>	MAI/United/Lord Hollick	P. Walker	648.000	Laborista
<i>Daily Telegraph</i>	C. Black/Hollinger	C. Moore	1.134.000	Conservador
<i>Express</i>	MAI/United/Lord Hollick	R. Addis	1.220.000	Conservador
<i>Financial Times</i>	Pearson/Lord Blakenham	R. Lambert	307.000	Laborista
<i>Guardian</i>	Scott Trust	A. Rusbriger	401.000	Laborista
<i>Independent</i>	Mirror Group	A. Marr	251.000	Laborista
<i>Sun</i>	News Int./R. Murdoch	S. Higgins	3.842.000	Laborista
<i>Times</i>	News Int./R. Murdoch	P. Stothard	719.000	Conservador

FUENTE: Pippa Norris, John Curtice, David Sanders, Margaret Scammell y Holli A. Semetko, *On Message*, Sage, Londres, 1999, p. 25.

Por lo tanto, la concentración no da lugar necesariamente a un menor pluralismo porque los medios de comunicación tienen que adaptarse a su mercado, a las opiniones, en este caso, de sus lectores. Esto muestra, por otra parte, los límites de la capacidad de influencia de los medios, como veremos en la última parte. Y muestra también que hay un aspecto de los medios de comunicación que ha sido descuidado tradicionalmente y es el de la adaptación de los propios medios a sus clientes, o, dicho de otra forma, la influencia del público en los medios de comunicación. Alistair McAlpine expresaba este proceso con aguda ironía en un libro que escribió en forma de imaginadas cartas a un joven político: «piensas que seguramente los periódicos reflejan la opinión de los barones de la prensa. Eso, hasta cierto punto, es cierto, pero a los barones de la prensa les gusta vender periódicos incluso más que lo que les gusta colocar a los políticos en el Gobierno. Los barones de la prensa, que son generalmente mucho más listos que los políticos, han descubierto que pueden tener el éxito financiero que viene de vender periódicos y el poder que viene de ayudar a un político a llegar a primer ministro. Cómo se hace esto es simple. Los barones intentarán descubrir la intención de voto de los ciudadanos, y des-

pués les animarán. Por lo tanto, de una extraña manera, la democracia funciona después de todo»<sup>5</sup>.

Por otra parte, también debemos tener en cuenta que parte de los medios de comunicación es de titularidad pública. De hecho, la estructura de la propiedad de los medios de comunicación se define por una combinación de medios de propiedad pública y de propiedad privada. La prensa está en manos de la propiedad privada mientras que los medios audiovisuales comparten titularidad privada y pública. Pippa Norris ha analizado la evolución de la estructura de la propiedad de la televisión en Europa y Estados Unidos y ha destacado el importante cambio que se ha producido en la propiedad de los medios audiovisuales en los últimos años.

Pippa Norris ha señalado que, entre los años veinte y principios de los ochenta, el monopolio público caracterizaba todos los sistemas de radiotelevisión de Europa, con la excepción de Gran Bretaña y Luxemburgo, lo que diferenciaba a Europa de Estados Unidos, caracterizado por el predominio de la televisión comercial. En 1980, Europa Occidental tenía treinta y seis cadenas públicas y sólo tres comerciales. Y, de la misma forma, la televisión pública también predominaba en Japón, Canadá y Australia.

Sin embargo, en los años ochenta comenzó una importante expansión de la televisión comercial, de tal forma que si tenemos en cuenta solamente los canales terrestres (excluyendo el satélite y el cable) en 17 países europeos, el número de canales públicos aumentó entre 1980 y 1997 de 36 a 46. Sin embargo, el número de canales comerciales subió de 3 a 59 en el mismo periodo. Una comparación de los porcentajes de canales públicos y privados en 1980 y en 1997 en 17 países europeos y Estados Unidos revela que los canales públicos representaban el 82 por 100 del total en 1980 pero sólo el 44 por 100 en 1997, mientras que los canales privados subieron del 18 por 100 en 1980 al 56 por 100 en 1997<sup>6</sup>.

La propiedad pública de los medios de comunicación ha estado sometida a un constante debate en torno a sus efectos en la libertad de información y la calidad de la información recibida por

<sup>5</sup> Alistair McAlpine, *Letters to a Young Politician*, Faber and Faber, Londres, 1996, pp. 77-78.

<sup>6</sup> Pippa Norris, *op. cit.*, pp. 90-97.

los ciudadanos. En contra de la propiedad pública se han señalado dos argumentos: *a)* los medios quedan así bajo en control político de los partidos, y *b)* en general, no garantizan, a cambio, una mayor calidad o una atención a programas poco tratados por los medios privados por su escasa comercialidad. Si embargo, existen argumentos igual de poderosos a favor de la permanencia de algunas cadenas bajo la titularidad pública: 1) el control que ejercen las instituciones políticas garantiza la existencia de algunos medios que están, a su vez, bajo la soberanía popular y no en manos de empresarios privados, y 2) esto garantiza la posibilidad de un uso de los medios independiente de criterios comerciales.

Por último, una caracterización general de los medios de comunicación hace preciso un análisis de los usos que hacen los ciudadanos de los medios de comunicación. Las preguntas que nos debemos hacer en relación con esta cuestión son de tres tipos: *a)* la relativa a la importancia de los medios de comunicación como fuentes de información política, *b)* la relativa al peso de cada uno de los diferentes tipos de medios como fuentes de información para los ciudadanos, y *c)* la evolución del uso de los medios.

Para responder a estas preguntas volvemos al estudio de Pippa Norris que es, sin duda, el mejor y más completo estudio sobre el papel de los medios de comunicación en la política que se ha publicado hasta ahora. Pippa Norris presenta, entre otros muchos datos fundamentales, los que se reproducen en la Tabla 3 que nos muestra datos sobre las fuentes más útiles de información para los ciudadanos de doce países europeos en las elecciones europeas. Los dos datos que más nos interesan de la tabla y que responden a las dos primeras preguntas planteadas más arriba son, por un lado, que los medios de comunicación tienen una relevancia mucho mayor para la información de los votantes que la discusión con otras personas, y, por otro lado, que la televisión es, comparativamente, el medio más importante para obtener información para la mayoría de la gente.

TABLA 3

*Fuentes más útiles de información: elecciones europeas, 1989 (%)*

	<i>Televisión</i>	<i>Periódicos y revistas</i>	<i>Discusiones personales</i>	<i>Radio</i>	<i>Encuestas</i>
Bélgica	26	14	13	7	2
Dinamarca	54	32	14	12	2
Francia	44	23	15	14	4
Alemania	56	37	26	20	11
Grecia	40	39	36	25	5
Irlanda	50	29	15	16	5
Italia	47	25	27	6	2
Luxemburgo	43	47	21	29	0
Holanda	51	42	13	14	4
Portugal	45	14	13	12	2
España	59	21	10	26	4
Reino Unido	53	30	19	12	2
EU-12	50	28	20	15	4

FUENTE: Pippa Norris, *A Virtuous Circle*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 158.

Por último, la creciente importancia de los medios de comunicación para la política se manifiesta también en la expansión del uso de los medios de comunicación entre los ciudadanos. Esta expansión es llamativa en relación, sobre todo, con la televisión, tal como podemos ver en la Tabla 4, en la que observamos el aumento del número de receptores de televisión por cada mil habitantes en el periodo que va desde 1970 a 1990.

TABLA 4

*Evolución de la difusión de la televisión. Número de receptores por mil habitantes, 1970-1990*

	1970	1980	1990
Alemania	363	439	514
España	122	254	396
Francia	236	353	406
Gran Bretaña	324	401	435
Estados Unidos	413	684	815

FUENTE: Adaptado de Jan-Erik Lane, David McKay y Kenneth Newton, *Political Data Handbook OECD Countries*, Oxford University Press, Oxford, 1997, p. 172.

La evolución del consumo de prensa ha estado sometida a más discusiones. Por un lado, la circulación de la prensa parece haber sufrido un estancamiento en las últimas décadas. Lane, McKay y Newton muestran datos de diversos países occidentales que comparan la circulación diaria de la prensa entre 1960 y 1990, y las cifras indican un claro estancamiento de esa circulación<sup>7</sup>. Charles Dunn y Martin Slann han analizado la evolución del uso de los estadounidenses de los medios de comunicación entre 1959 y 1988 y han mostrado un importante aumento de la consideración de la televisión como principal fuente de información paralelamente a un descenso de la consideración de los periódicos como fuente principal de información<sup>8</sup>.

Sin embargo, Pippa Norris señala que no sólo la proporción de los que ven noticias en televisión todos los días ha crecido del 50 por 100 en 1970 al 75 por 100 en 1999, sino que la proporción de los europeos que leen periódicos todos los días casi se ha doblado en ese periodo. Señala Norris que «a pesar del masivo aumento de la disponibilidad de la televisión en los últimos cincuenta años [...]

<sup>7</sup> Jan-Erik Lane, David McKay y Kenneth Newton, *Political Data Handbook OECD Countries*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

<sup>8</sup> Martin Slann y Charles Dunn, *American Government*, Harper Collins, Nueva York, 1994, p. 184.

aproximadamente un cuarto de la población continúa comprando periódicos diariamente, y las cifras sobre lectura son todavía mayores»<sup>9</sup>.

## LA OPINIÓN PÚBLICA

El concepto de opinión pública nos remite, en primer lugar, a dos cuestiones, a su significado en los sistemas democráticos, y a su sentido tal como es utilizado por la Ciencia Política. En relación con la primera cuestión, es preciso recordar que el concepto de opinión pública fue desarrollado por el liberalismo a fines del siglo XVIII con el sentido de opinión de los gobernados en torno a la acción del gobierno. Este concepto incluía un elemento de racionalidad, es decir, suponía que la formación de la opinión se basaba en un proceso racional, con la utilización de procesos de análisis intelectual, uso de información y formación de ideas razonadas. La opinión pública representaba la discusión de los ciudadanos en torno a los asuntos de interés público, es decir, representaba su participación en el debate político. En la medida en que se extiende el sufragio universal, y la democracia se consolida, la opinión pública fortalece su significado original, con la sola variación de que, en un momento dado, los ciudadanos que discuten son todos los ciudadanos y no el número limitado de los sufragios censitarios.

De esta forma, el concepto de opinión pública llega hasta nuestros días con el significado de opinión del público en torno a los asuntos de interés público y que tiene la intención de influir en las acciones de los gobiernos. La opinión pública es, en este sentido, sinónimo de pueblo y de control sobre los gobernantes.

La Ciencia Política utiliza también el concepto con ese sentido y lo aplica a uno de los campos de investigación más desarrollados, el de las encuestas de opinión. Los especialistas de la Ciencia Política y también de la Sociología realizan un número cada vez mayor de encuestas de opinión en las que se recogen las opiniones de los ciudadanos sobre las más diversas cuestiones. Las instituciones políticas demandan crecientemente encuestas de opinión porque éstas constituyen elementos valiosos para orientar sus ac-

<sup>9</sup> Pippa Norris, *op. cit.*, p. 65.

ciones y también para saber el impacto de esas acciones. Además, otro tipo de organizaciones no políticas, empresas, etc., solicita encuestas de opinión sobre los temas más diversos.

Todo el desarrollado campo de las encuestas de opinión asume en buena medida que la opinión expresada verbalmente por los ciudadanos encuestados corresponde a su opinión más profunda sobre la materia, y, además, asume que los ciudadanos expresan aquello que piensan cuando se les pregunta. Es decir, se parte del concepto clásico o ideal de la opinión pública.

Por otra parte, también cabe apuntar que en ocasiones surge cierta confusión en Ciencia Política en torno a la opinión pública y la cultura política. De hecho, las encuestas de cultura política tienden a incluir en bastantes ocasiones preguntas que entrarían en el campo de la opinión pública. El problema es: ¿cuál es la diferencia, o dónde está la frontera entre lo que es cultura política y lo que es opinión pública? La cultura política se refiere a valores y a actitudes profundas que indican un determinado tipo de relación con la política, o unas bases culturales relativas a la política con estabilidad y consistencia a lo largo del tiempo. La opinión pública, sin embargo, se refiere a opiniones puntuales de los ciudadanos sobre las acciones o decisiones de los responsables de las instituciones públicas.

La opinión pública, por lo tanto, incluye valoraciones puntuales de los ciudadanos que pueden cambiar con una relativa facilidad, y la cultura política se refiere a actitudes profundas mucho más estables y difíciles de cambiar. Una valoración de una ley sobre inmigración, o una valoración de un debate entre los líderes en el Parlamento es opinión pública. Sin embargo, la percepción sobre la propia capacidad para influir en las decisiones políticas, o la confianza en el Parlamento entrarían dentro del campo de la cultura política.

Ahora bien, hasta aquí nos movemos en el concepto clásico liberal de la opinión pública y en el uso habitual que de este concepto hace la Ciencia Política. Pero hay un segundo significado de la opinión pública que no ha sido explorado por la Ciencia Política y que, sin embargo, puede encerrar claves fundamentales para entender el funcionamiento de la opinión en nuestras sociedades. Me refiero al concepto de opinión pública como control social que fuera tan brillantemente desarrollado por Elisabeth Noelle-Neumann (véase el texto al final de este capítulo).

Noelle-Neumann ha señalado que la opinión pública como control social consiste en las opiniones que pueden ser expresadas en público sin riesgo al aislamiento, o las opiniones que deben ser expresadas si se quiere evitar el aislamiento. ¿Por qué funciona la opinión pública como control social? Porque los individuos temen al aislamiento, y todas las sociedades amenazan a los individuos que se desvían del consenso con el aislamiento.

La combinación de la presión social y del miedo al aislamiento asegura la integración y la cohesión de la sociedad. Porque los individuos observan constantemente la sociedad, sobre todo a través de los círculos de referencia, a fin de ver cuáles son las opiniones y modos de comportamiento que ganarán aprobación social y cuáles pueden llevar al aislamiento. A continuación, los individuos tenderán a sumarse, a manifestar en público la opinión que perciben como dominante y a ocultar la minoritaria.

La opinión pública como control social afecta a todos los individuos porque todos temen el aislamiento, y afecta también a los gobiernos que no pueden perdurar sin el apoyo del público. Noelle-Neumann destaca, además, que este concepto de opinión pública no está relacionado con la calidad de los argumentos, que la victoria o el rechazo no dependen de lo que es correcto o no, sino que el factor decisivo es cuál de los campos en una determinada controversia es suficientemente fuerte para amenazar al campo opuesto con el aislamiento, el rechazo y el ostracismo<sup>10</sup>.

Este segundo concepto de opinión pública apenas ha sido investigado por la Ciencia Política porque introduce complicados problemas metodológicos que este campo de investigación no ha sido capaz de plantear hasta el momento. Se trata de los mismos problemas que plantea, por otra parte, el análisis de la formación de la opinión pública. ¿Cuáles son los factores que dan como resultado final la opinión pública que se expresa en las encuestas? ¿Surge de la discusión interpersonal, de la influencia de los medios de comunicación, de la influencia de los grupos de referencia? Las respuestas a estas preguntas no presentan ningún resultado determinante en el terreno empírico hasta nuestros días. Tan

<sup>10</sup> Elisabeth Noelle-Neumann, *La espiral del silencio*, Paidós, Barcelona, 1995, y Elisabeth Noelle-Neumann, «Public Opinion and Rationality», en Theodore L. Glasser y Charles T. Salmon (eds.), *Public Opinion and the Communication of Consent*, The Guilford Press, Nueva York, 1995.

sólo se ha llegado a la construcción de modelos teóricos de explicación de la estructura de la formación de la opinión pública.

Dentro de estos modelos teóricos de explicación de formación de la opinión pública, uno de los más conocidos y citados es el de Karl Deutsch que proponía el llamado modelo de cascada. Según este modelo las opiniones fluyen desde arriba como una cascada, desde las élites que están arriba hasta la masa del público. Deutsch destaca que las opiniones se reestructuran en cada nivel, sufren nuevas influencias y cambian, las opiniones son sometidas a la discusión, a nuevos contenidos producto de la influencia de ese nivel. En lo más alto de la cascada se sitúan las élites sociales y económicas, después las élites políticas y gubernamentales, los medios de comunicación y, al final, el público<sup>11</sup>.

Quizá por su aplicación al análisis de las relaciones internacionales, o por la época en que fue escrito, lo cierto es que el modelo de Deutsch es valioso para entender los procesos de formación de opinión, complejos e influidos por múltiples tipos de grupos, pero descuida el papel de los medios de comunicación a los que asigna un segundo plano que no parece corresponder a su peso actual. Además, y como señalara Giovanni Sartori, también descuida la importancia de los grupos de ideas, de los intelectuales, dado que «las opiniones brotan de las ideas»<sup>12</sup>. El problema, en cualquier caso, es encontrar un modelo de análisis empírico que permita bucear en el proceso de formación de opinión e identificar el papel de los distintos actores que intervienen en la formación de opinión sobre cada cuestión.

## LOS EFECTOS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El problema del análisis de los efectos de los medios de comunicación no es menor que el relativo a la formación de la opinión pública. Nos encontramos nuevamente ante la formación de opinión y la dificultad de controlar todos los factores que intervienen en la formación de cada opinión. ¿Cómo medir cuál el peso de los medios de comunicación, o de los grupos de amigos, o de la asistencia a reu-

niones políticas, o el conocimiento de grupos de referencia en el lugar de trabajo, en la localidad de residencia, etc., para saber cuál es el peso de cada uno de estos factores? En los últimos años se han hecho algunos estudios sobre la relación entre el consumo de los medios de comunicación y el voto, o entre la relación entre medios de comunicación y percepciones de la política, o también entre consumo de medios de comunicación y grado de información política.

El análisis más sencillo es el referente al último punto en el que se han encontrado algunas evidencias de la relación entre consumo de medios y grado de información sobre diversos temas políticos. Tal como podemos ver en la Tabla 5, un mayor consumo de los medios tiende a producir un mayor conocimiento sobre los distintos problemas.

TABLA 5

*Consumo de medios y conocimiento de temas en los países de la Unión Europea, 1996 (% de los que aciertan)*

	<i>Riesgos cáncer</i>	<i>Euro</i>	<i>Conoce derechos de la Unión Europea</i>	<i>Instituciones de la Unión Europea</i>
<i>Todos</i>	66,5	47,7	48,6	34,2
<i>Noticias TV</i>				
Nunca	63,8	42,2	44,1	27,1
A veces	65,1	45,9	47,9	32,4
Diariamente	67,1	48,8	49,1	35,1
<i>Prensa</i>				
Nunca	66,4	42,2	53,9	21,5
A veces	65,8	48,2	48,5	32,8
Diariamente	66,8	50,2	50,9	39,8

FUENTE: Adaptado de Pippa Norris, *A Virtuous Circle*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 222.

La cuestión es más compleja cuando nos preguntamos por la influencia de los medios de comunicación en el comportamiento político, el voto, o en las opiniones, o, más profundamente, en las per-

<sup>11</sup> Karl Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (Nueva York), 1968.

<sup>12</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 129.

cepciones y actitudes hacia la política. Si bien no existe mucha investigación en este campo, las conclusiones a las que se ha llegado hasta ahora son bastante sorprendentes dado que apuntan a una influencia bastante limitada de los medios en todos los campos. La conclusión de la influencia limitada, incluso escasa de los medios de comunicación es sorprendente, no sólo por el aumento enorme de consumo de los medios, sino también por otros cambios del sistema político. Por un lado, cabe apuntar los cambios relacionados con los mismos medios de comunicación, como el cambio en las campañas electorales y en la relación entre políticos y ciudadanos señalado más arriba. Pero, por otro lado, hemos visto en capítulos anteriores el creciente alejamiento de los ciudadanos de los partidos políticos y el debilitamiento de las lealtades partidistas, o, dicho de otra forma, el desarrollo de una relación mucho más abierta entre ciudadanos y partidos, y, por lo tanto, sensible a todo tipo de influencias.

Todo esto debería llevar, teóricamente, a la posibilidad de una influencia notablemente mayor de los medios de comunicación. Pero, en la práctica, no está claro que esto sea así. Por ejemplo, y en relación con la influencia de los medios en la decisión de voto, John Curtice ha analizado la influencia de la prensa en el voto en Gran Bretaña. Curtice ha señalado que este caso de análisis es especialmente interesante dado que la prensa británica está claramente alineada a favor de un partido o de otro. Curtice ha analizado los cambios producidos en las preferencias de voto de los lectores de prensa entre 1992 y 1995 y, sin embargo, ha concluido que la influencia de la prensa en la preferencia de voto de los lectores ha sido marginal<sup>13</sup>.

Pippa Norris ha analizado la influencia de la televisión en la decisión de voto de los británicos en 1992 y no ha encontrado ninguna evidencia clara en ninguna dirección. De hecho, ha encontrado una tendencia contradictoria que no permite ninguna conclusión clara sobre la cuestión: los telespectadores más regulares tendían a mantener su voto a los laboristas y a los conservadores más que los telespectadores ocasionales, pero, sin embargo,

<sup>13</sup> John Curtice, «Is the Sun Shining on Tony Blair? The Electoral Influence of British Newspapers», *The Harvard International Journal of Press and Politics*, vol. 2, n.º 2, 1997.

los telespectadores regulares tendían más a abandonar el voto a los liberal-demócratas que los telespectadores ocasionales<sup>14</sup>.

¿Qué ocurre con la influencia de los medios de comunicación en la formación de opiniones? Pippa Norris analiza un caso específico, el relativo a la relación entre tratamiento de la prensa europea de la información sobre la Unión Europea y las opiniones de los europeos en torno al euro, o a la Unión Europea. En este caso, Norris sí encuentra una influencia clara, y señala que «un tratamiento continuado y negativo del euro se asociaba significativamente con más bajos niveles de un apoyo difuso y específico a la Unión Europea»<sup>15</sup>.

Ahora bien, la propia Norris pone en duda su hallazgo y señala que es difícil establecer la dirección de la causalidad en la relación, es decir, si los medios recogen la opinión que ya está en el público o son los medios los que influyen al público, y concluye que la interpretación más plausible es que se trata de un conjunto de interacciones complejas en las que los periodistas son jugadores en el contexto de una cultura política más amplia y no son inmunes a sus influencias<sup>16</sup>.

A pesar del cuestionamiento global que en este apartado de su obra realiza Norris sobre la posibilidad de llegar a ninguna conclusión sobre los efectos de los medios de comunicación, la autora, sin embargo, vuelve a conclusiones más contundentes sobre los efectos de los medios, y, fundamentalmente, niega la teoría de la *media malaise* que ha sido defendida en los últimos años. La teoría de la *media malaise* sostiene que los medios de comunicación han tenido una influencia en el aumento de la desafección ciudadana, es decir, en los fenómenos de aumento de desconfianza en las instituciones y en los políticos, de aumento de las críticas, de creciente alejamiento de las instituciones, etc.

La teoría de la *media malaise* pretende explicar la paradoja que resumiera Ronald Inglehart de la siguiente manera: «Los públicos de las sociedades industriales avanzadas democráticas, estables y prósperas, no muestran niveles más altos de satisfacción con sus sistemas políticos que los públicos de los sistemas autoritarios y

<sup>14</sup> Pippa Norris, *Electoral Change since 1945*, Blackwell, Oxford, 1997, p. 222.

<sup>15</sup> Pippa Norris, *A Virtuous Circle...*, *op. cit.*, p. 206.

<sup>16</sup> Pippa Norris, *op. cit.*, pp. 206-207.

pobres; muy al contrario, por asombroso que parezca, muestran significativamente menos confianza en sus líderes e instituciones políticas que sus iguales en los países en vías de desarrollo»<sup>17</sup>. Esta teoría sostiene que un tratamiento negativo y altamente crítico de los medios respecto a las instituciones políticas y los políticos ha dado lugar a un aumento de las opiniones y percepciones negativas de los objetos políticos. La democracia está consolidada, la corrupción más controlada que nunca, los políticos sometidos a exámenes exhaustivos, y, sin embargo, los ciudadanos se muestran más críticos, lo que cabría explicar por la visión mantenida desde los medios de comunicación.

Ahora bien, ¿cómo se puede sostener empíricamente esta afirmación? He relacionado en otro lugar el deterioro de la imagen de la política en España con el tratamiento desde los medios de comunicación a partir de dos tipos de datos: el aumento de la información dedicada a la corrupción en la prensa y la percepción de la corrupción como problema importante en España, y la comparación de la confianza de los españoles en las diferentes instituciones políticas en la que se observa que la institución no sometida a crítica por los medios, la monarquía, goza, comparativamente, de una confianza mayor por parte de los españoles<sup>18</sup>.

Pippa Norris ha relacionado el consumo de medios de comunicación con la confianza en las instituciones en diversos países europeos, y ha mostrado que, a mayor consumo, mayor confianza en las instituciones. A partir de esta relación Pippa Norris pone en cuestión la teoría de la *media malaise*, dado que no se produce el supuesto efecto de consumo de medios y creación de un ciudadano cínico respecto a la política (véase el texto al final de este capítulo). En este contexto, Norris plantea su tesis del *círculo virtuoso*, que significa que hay una relación circular en la que los públicos más interesados en política son, a su vez, los que más consumen medios de comunicación, y, por lo tanto, están más informados. Al mismo tiempo, estos ciudadanos más informados y más

<sup>17</sup> Ronald Inglehart, *Modernización y posmodernización*, CIS, Madrid, 1998, p. 386.

<sup>18</sup> Edurne Uriarte, «La crisis de la imagen de la política y de los políticos y la responsabilidad de los medios de comunicación», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 111, enero-marzo de 2001.

consumidores de la información de los medios son los que muestran mayor confianza en las instituciones políticas.

Los hallazgos de Norris suponen nuevos avances en la investigación de la influencia de los medios pero plantean, a su vez, nuevas interrogantes. Por un lado, estos datos siguen sin mostrarnos la estructura de la formación de la opinión ya que tan sólo relacionan consumo con confianza en las instituciones. Al mismo tiempo, hacen pensar en que quizá la interpretación debería plantearse en otra dirección, es decir, que el público que nos debe interesar no es tanto el más informado y el que más consume medios de comunicación dado que este público es también el más interesado por la política, sino que el público más significativo para estudiar la teoría de la *media malaise* es el público menos interesado y menos informado puesto que es éste probablemente el público más sensible a los efectos causados por la llamada *media malaise*.

## Textos

### LA OPINIÓN PÚBLICA COMO CONTROL SOCIAL

La asunción central de esta teoría es que todas las sociedades amenazan con el aislamiento a los individuos que se desvían del consenso, y que los individuos, en respuesta, experimentan miedo al aislamiento. Es la combinación de estos dos aspectos lo que asegura la cohesión e integración de la sociedad, y garantiza de esta forma la capacidad de la sociedad para tomar decisiones y emprender acciones. De acuerdo con esta hipótesis, el miembro individual de una sociedad observa constantemente su entorno para ver cuáles son las opiniones y modos de comportamiento que ganarán la aprobación de la sociedad y cuáles llevarán al aislamiento. Cuando una parte en una controversia social o política es muy visible en público, otros individuos adoptan también esa posición, manifiestan sus convicciones en público y refuerzan así la convicción de que todo el mundo piensa de esta forma. Cuando sólo hay una visibilidad pública baja, hay una tendencia de la gente a ocultar su posición en público haciendo que esa posición parezca incluso más débil de lo que en realidad es e induciendo a los otros a quedarse también en silencio.

Tanto el mecanismo de sumarse a lo que se lleva como el de la espiral del silencio se basan en la común asunción de que los individuos monitorean cuidadosamente las señales del entorno que indican la fuerza o la debilidad de las diversas posiciones. Pero la diferencia reside en los motivos de estas observaciones. El efecto de sumarse a lo que se lleva asume que los individuos quieren estar en el lado ganador; de acuerdo con la teoría de

la espiral del silencio, sin embargo, su motivo es el deseo de evitar el aislamiento y las sanciones negativas [...].

El concepto de la «opinión pública como control social» afecta a todos los miembros de la sociedad. Debemos decir «afecta» ya que la participación en este proceso de amenaza de aislamiento y de miedo al aislamiento no es voluntaria: más bien el control social es poderoso, y ejerce presión sobre el individuo que teme el aislamiento, y también sobre el gobierno, que será también aislado, e incluso derribado, sin el apoyo de la opinión pública [...].

El concepto de opinión pública como control social no está relacionado con la calidad de los argumentos. El factor decisivo es cuál de los dos campos en una determinada controversia es suficientemente fuerte para amenazar al campo opuesto con el aislamiento, el rechazo y el ostracismo [...].

Basada en este concepto, se puede plantear la siguiente definición operativa de opinión pública: la opinión pública consiste en las opiniones que pueden ser expresadas en público sin riesgo de aislamiento, o las opiniones que deben ser expresadas si se quiere evitar el aislamiento.

FUENTE: Elisabeth Noelle-Neumann, «Public Opinion and Rationality», en Theodore L. Glasser y Charles T. Salmon (eds.), *Public Opinion and the Communication of Consent*, The Guilford Press, Nueva York, 1995, pp. 42-44 y 48 (traducción propia).

#### LOS EFECTOS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: LA TEORÍA DE LA *MEDIA MALAISE*

La versión más suave de la *media malaise* sugiere que si el público sigue con atención las noticias, entonces, un tratamiento intensivo de esas noticias por parte de los medios de comunicación y con una orientación determinada tendrá el poder de moldear las evaluaciones del público sobre la acción del Gobierno y de sus líderes. Esta versión parece plausible sobre la base de la evidencia disponible, como la presentada en el Capítulo 9, pero, por otra parte, esta teoría plantea algunos problemas serios. En la medida en que hay una pluralidad de puntos de vista en los medios de comunicación y en la sociedad, entonces, este proceso es simplemente parte de los regulares «controles y equilibrios» (*checks and balances*) de la política democrática. La versión más fuerte de la tesis de la *video malaise* sostiene que un modelo sistemático de tratamiento de las noticias es capaz de generar una extendida desilusión sobre el sistema político. Desde este punto de vista, si los periodistas destacan habitualmente temas como la incompetencia de la Comisión Europea, el derroche o la extravagancia del Parlamento Europeo, y los problemas de la unidad monetaria europea, entonces, la gente expuesta a este tratamiento de la información plausiblemente puede llegar a desconfiar más de la Comunidad Europea, de las instituciones de la Unión Europea, y del principio de la integración.

Sin embargo, la tesis más fuerte de la *media malaise* no parece estar apoyada por la evidencia presentada en este capítulo: el público atento más expuesto a las noticias mostraba consistentemente la actitud más positiva hacia el sistema político en todos los niveles. [...] La conclusión más plausible que podemos derivar del análisis de panel es que la atención a las campañas de comunicación y los sentimientos de confianza política se refuerzan mutuamente, produciendo un círculo virtuoso.

La evidencia que hemos considerado nos lleva a concluir que el modelo de estímulo-respuesta que está en el corazón de la teoría de la *media malaise*, según el cual las noticias negativas producen públicos cínicos, es demasiado simplista. Más que receptores pasivos de los mensajes de los medios, y debido a la percepción selectiva, los lectores y los telespectadores examinan, filtran y buscan activamente informaciones que son consistentes con sus preferencias políticas preexistentes. Como consecuencia de esto, durante la campaña para el Parlamento Europeo, la gente que se mostraba más desencantada con la política rechazaba la información, mientras que los que ya simpatizaban con el proyecto europeo y tenían más confianza en la política, prestaban más atención a las noticias sobre los asuntos de la Unión Europea. La investigación experimental, analizada en otro lugar, refuerza esta conclusión. En un test riguroso, se comprobó que las noticias negativas sobre la política en la campaña electoral británica de 1997 no tenían ningún impacto a corto plazo, mientras que las noticias positivas reforzaban significativamente el apoyo a los partidos.

FUENTE: Pippa Norris, *A Virtuous Circle*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 250-251 (traducción propia).