

# Perspectivas de futuro en las relaciones Prensa-Estado

José M. Sanmartí

*Universidad Carlos III de Madrid. [josemaria.sanmarti@uc3m.es]*

Guadalupe Aguado

*Universidad Carlos III de Madrid. [maguado@hum.uc3m.es]*

Raúl Magallón

*Universidad Carlos III de Madrid. [raul.magallon@uc3m.es]*

**Resumen:** Las relaciones entre la prensa y el Estado están siguiendo tres modelos de actuación que responden a condicionantes históricos y económico-informativos. El propósito de este artículo es analizar el entorno económico, político, legislativo, educativo y cultural con el fin de contextualizar las perspectivas de futuro en las políticas de comunicación estatales relacionadas con la prensa. Se realiza asimismo una aproximación histórica, con el fin de explicar cuáles han sido las situaciones, decisiones y medidas que a lo largo de los años han dado lugar a la realidad presente.

**Palabras clave:** prensa, Estado, convergencia, publicidad institucional, ayudas.

**Abstract:** The relationship between the press and the state are following three performance models that respond to economic, historical and information conditions. The purpose of this paper is to analyze the economic, political, legislative, educational and cultural context to future prospects in the state communication policies related to the press. It also makes an historical approach in order to explain what were the situations, decisions and actions over the years have led to the present reality.

**Keywords:** Press, State, Convergence, Institutional Advertising, Subsidies.

## 1. Introducción

El propósito de este artículo es analizar el entorno económico, político, legislativo, educativo y cultural con el fin de contextualizar las perspectivas de futuro en las políticas de comunicación estatales relacionadas con la prensa. Se realiza asimismo una aproximación histórica, con el fin de explicar cuáles han sido las situaciones, decisiones y medidas que a lo largo de los años han dado lugar a la realidad presente. Bondejberg, al respecto, divide en tres dimensiones la segmentación histórica de los medios de comunicación (Bondejberg, 2002: 66):

- La dimensión social e institucional: tecnología, condiciones económicas (mercado y esfera pública), estructura institucional y política, «contrato» ideológico, prácticas productivas, interacción entre el sector de los medios y otros sectores, dimensiones nacional, local y global;
- La dimensión cultural-simbólica y estética; y
- La dimensión de la cultura diaria

Ante el cambio de paradigma que la convergencia digital está produciendo en toda la esfera mediática, se plantean algunas reflexiones de fondo en torno a la forma en que determinados países —con una tradición de prensa muy definida— están encarando el futuro de esta prensa. Entre otras razones porque no hay garantía de que el tipo de intervenciones estatales del pasado puedan asegurar la vitalidad competitiva requerida bajo la convergencia internacional de los medios de comunicación en el futuro (Lund, 2007).

De este modo, se pretende abordar aquí la pertinencia de hablar de modelos informativos definidos por zonas territoriales, que den lugar a claras diferencias en atención a segmentaciones geográficas y estratégicas. Por lo mismo, resulta necesario repasar las causas culturales, normativas y comerciales que han contribuido a dicha configuración y evaluar cómo las diversas políticas de ayudas y de gravámenes repercuten en las cabeceras a la hora de desarrollar iniciativas empresariales, afrontar riesgos y diseñar planes de posicionamiento en el mercado; o si en realidad lo que hacen es contribuir a una parálisis en la toma de decisiones e innovación.

No se trata sólo de integrar y combinar prensa de papel y prensa digital, mejorar los contenidos y adaptarlos a los intereses de los lectores o establecer un debate en torno a los hábitos de lectura, en particular de los jóvenes. También es preciso evaluar las medidas legislativas y administrativas que han hecho que cada país haya llegado a este punto actual de forma diferente, como sucede en especial en América Latina, y que por ende haya que diagnosticar y recetar tanto soluciones globales como locales para que la prensa siga siendo un pilar regenerador de las sociedades democráticas.

## *2. Modelos estructurados frente a intervencionismos dispares*

Prácticamente todos los países europeos han experimentado a lo largo de su historia la intervención del Estado en sus sistemas de prensa y en muchos casos es posible agruparlos de acuerdo con determinadas pautas intervencionistas, que a su vez se basan en hechos históricos, sociales, políticos, económicos, culturales, etc. El compartir estas pautas permite pensar en modelos, aunque cada país ha seguido vías propias para regular las relaciones entre el Estado y la prensa, de acuerdo también a su visión de los medios. Así, el modelo anglosajón, el euro-mediterráneo y el nórdico aparecen como los referentes para el estudio de dichas políticas estatales, mientras que América Latina, por el contrario, se caracteriza por la diversidad de situaciones dentro de un intervencionismo general en mayor o menor grado.

### *2.1. Tres modelos de referencia*

Sin necesidad de remontarnos más lejos, la intromisión del Estado en la prensa se consolidó a lo largo del siglo XVII bajo las monarquías absolutas, simbolizadas sobre todo por Francia y el sistema de gacetas. A poder absoluto, control total. Esta primera fase intervencionista se rompió en Holanda e Inglaterra, a causa de la guerra contra España en el primer caso (1581-1648) y de la guerra civil en el

segundo (1642-1688), ya que estos conflictos cuestionaban el poder real respectivo. Claro que unas clases burguesas deseosas de su autogobierno a través de los parlamentos, acogieron con firmeza el nacimiento de este modelo de prensa liberal y lo proyectaron a otros países. Al establecer un catálogo de derechos básicos, entre ellos la libertad de expresión en el Parlamento, el Bill of Rights de 1689 en Inglaterra marcó la senda para que los sistemas constitucionales posteriores la recogieran como fundamento permanente para la libertad de prensa y en definitiva para la actual Sociedad de la Información (Saldaña, 2002-2003). El Estado chocaba así con las primeras barreras a su injerencia integral.

Esta limitación al papel del Estado culminó en 1791 a raíz de la Primera Enmienda a la Constitución de los EEUU, que prohibía taxativamente al Congreso legislar sobre la prensa, es decir elaborar una ley específica para los periódicos,<sup>1</sup> y éstos pasaron a regirse por la Common Law, de acuerdo con la tradición anglosajona. De este modo, los medios pasaron a ser considerados básicamente como un producto mercantil más, fruto de una organización empresarial con fines casi exclusivamente lucrativos. En Gran Bretaña el reconocimiento del derecho de expresión no impidió ni las presiones directas,<sup>2</sup> ni una asfixiante política fiscal, que hasta mediados del siglo XIX ahogó a los editores. A partir de los años 1850 la supresión de los impuestos y tasas dio paso a un sistema liberal, similar al norteamericano, que conformó un modelo anglosajón marcado por el escaso intervencionismo del Estado.

Otra característica esencial ha sido la continuidad de este modelo empresarial, sin alteraciones importantes, sujeto solo a los condicionamientos del mercado y tecnológicos y en un marco democrático ininterrumpido. Esta evolución sin traumas permitió el establecimiento de un entramado empresarial sin solución de continuidad y la realización de experiencias periodísticas como el sensacionalismo y la prensa de masas a caballo entre los siglos XIX y XX, o el periodismo interpretativo en el período de entreguerras, fórmulas que se fueron imponiendo en muchos otros países. Solamente durante la I Guerra Mundial se adoptaron medidas coercitivas, sobre todo en los EEUU con la Espionage Act (1917), parcialmente en vigor todavía,<sup>3</sup> y la Sedition Act (1918-1920). Pero como recoge Lance Bennett, el principio constitucional de no injerencia no ha evitado unas relaciones tormentosas entre las sucesivas Administraciones y la Prensa norteamericana (Bennett, 1990).

En una Francia con una tradición mucho más intervencionista, la Revolución Francesa abrió un segundo modelo de ámbito euromediterráneo. Concretamente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (agosto 1789) estableció en su artículo 11 el reconocimiento de la libertad de expresión pero en el

<sup>1</sup> Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

<sup>2</sup> Basta recordar a personajes como Roger l'Estrange (1616-1704) o Robert Walpole (1676-1745).

<sup>3</sup> Esta ley intentó ser aplicada a los filtradores norteamericanos de Wikileaks.

marco de una ley para prevenir los posibles abusos.<sup>4</sup> Por lo tanto, este artículo facultaba al Estado a intervenir en distintos aspectos, idea que cuajó rápidamente en sucesivas leyes y normas relacionadas con la prensa, concebida como la expresión de un derecho fundamental. De hecho, todo el siglo XIX fue un tira y afloja entre el principio constitucional de libertad de expresión y su tormentosa aplicación a través de las sucesivas y muy cambiantes leyes (Albert, 2008). Algo muy parecido ocurrió en España con la Constitución de 1812 y la oscilante legislación posterior. La situación se estabilizó en gran medida en ambos países con la Ley francesa de 1881,<sup>5</sup> que inspiró la española de 1883.<sup>6</sup>

Pero más tarde el modelo euromediterráneo fue víctima entre 1926 y 1976 de una sucesión de regímenes dictatoriales, como la Italia de Mussolini (1925-1945), el Portugal de Salazar (1926-1975), la España de Franco (1936-1976), la Francia ocupada y de Vichy (1940-1945),<sup>7</sup> los cuales aniquilaron la red empresarial existente, anularon la legislación vigente y aplicaron medidas estrictas para facilitar al máximo la fiscalización del Estado en todos los medios de comunicación. Esta ruptura obligó más tarde a rehacer el entramado de empresas y las funciones del Estado a través de legislaciones distintas, como sucedió en España durante la transición (1976-1984) a la democracia informativa (Carrillo, 2001). Como norma general se mantuvo el papel regulador del Estado en distintos capítulos, especialmente en lo concerniente a las ayudas y a la defensa del pluralismo. No obstante, a partir de 1984 España se desmarcó de este modelo y se fue inclinando hacia un sistema desregulado y más parecido al anglosajón.

El tercer modelo que se fue desarrollando fue el nórdico. A principios de la Edad Moderna, Escandinavia, con la posible excepción de Dinamarca, era una periferia europea tanto en términos de poder como de su economía. Progresivamente se fue forjando una identidad nórdica caracterizada por una visión del mundo a partir del cristianismo luterano y el iluminismo racionalista; es decir que este modelo lo conformarían países no católicos, no coloniales y no imperialistas, como refleja la Constitución noruega de 1814, que se asentaba en los principios del Iluminismo, la Revolución Francesa y la Revolución Americana (Sanmartí, Aguado, Magallón, 2010). Sobre esta base común, a partir del siglo XIX la prensa de partido se implantó en varias fases en los países nórdicos, es decir, desde la revolución liberal de las clases medias, a la socialdemócrata de los trabajadores, pasando por los intereses permanentes de los pequeños propietarios y granjeros.

Por otra parte, aunque cada uno la vivió de una manera diferente, estos países no sufrieron las consecuencias de la II Guerra Mundial de una manera tan dramática como la mayoría de países europeos, por lo que pudieron mantener o rehacer

<sup>4</sup> La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.

<sup>5</sup> Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

<sup>6</sup> Ley de Policía de Imprenta de 1883.

<sup>7</sup> Junto con otros países como Bélgica, Holanda, Austria, Checoslovaquia, Dinamarca, etc.

un modelo democrático de Estado sin una participación tan directa de los movimientos fascistas, y así recuperarse mejor que el resto de Europa en los años de la postguerra. La buena relación entre ellos se institucionalizó mediante el Consejo Nórdico de Ministros (1952-53), órgano de enlace y cooperación entre los gobiernos de los cinco países nórdicos, sin menoscabo de que Dinamarca (1973), Suecia (1995) y Finlandia (1995) se incorporaran a la Unión Europea.

Cuando se hace referencia a un modelo socio-político *nórdico* se destaca el desarrollo de una socialdemocracia con un alto nivel de gasto público, de protección social, una alta competitividad en el mercado global basada en lo que se ha denominado «flexiguridad» y un Estado intervencionista que al mismo tiempo sirve de agente dinamizador. En esencia, se trata de un modelo basado en un acuerdo entre empresarios y sindicatos que se inició en los años 30 y que se consolidó en los años 60, aunque cada país tuvo fases de crecimiento diferentes. Por esto, desde un punto de vista político algunos autores (Hallin y Mancini, 2008) se refirieron a ellos como países corporativistas democráticos. Además de su proximidad geográfica, factores como la demografía han permitido la aplicación de unas políticas de ayudas e impulso empresarial, muy alejadas de las de los países euromediterráneos o anglosajones.

Sin embargo, mientras que el modelo euromediterráneo se ha caracterizado por una fuerte ideologización reflejada en el bipartidismo político, el nórdico se ha configurado más bien a partir de la negociación y el consenso entre intereses individuales y colectivos (a ello se une que en este grupo de Estados se defiende con firmeza que una mayor formación de sus ciudadanos supone un mejor funcionamiento democrático, cultural y económico del conjunto del país). Por esta razón, la prensa de partido ha tenido una gran tradición histórica, aunque es verdad que desde los años 90 la relación entre prensa, sindicatos y partidos políticos se ha ido transformando. Recuérdese que todavía en 1980 uno de cada tres ciudadanos tenía carnet de algún partido. Así se explica porque desde 2006 el gobierno noruego suprimió de su sistema de ayudas a la prensa el apoyo a las actividades informativas de los partidos políticos, derivado de la tradicional relevancia que ha tenido la prensa de partido en este país.

## 2.2. *La heterogeneidad intervencionista en América Latina*

Aunque formalmente muy inspirada y dependiente del modelo liberal norteamericano sobre todo después de la I Guerra Mundial, la prensa latinoamericana siguió una evolución propia en cada país de acuerdo con su transcurso político y social a partir de las guerras de independencia. Por ello se caracterizó por una fuerte politización vinculada tanto a los episodios caudillistas y dictatoriales, como a la construcción de repúblicas nacionales. Estos procesos provocaron como norma un fuerte intervencionismo del Estado, a pesar de la reconocida debilidad de las instituciones hasta finales del siglo XIX, siendo los periódicos un instrumento y una parte del poder.

Con posterioridad a 1918 los medios latinoamericanos fueron consolidando y ampliando sus estructuras empresariales, lo que les constituyó con frecuencia en un elemento más del poder oligárquico, rebajando su versión más partidista y caudi-

lista. Los medios de masas apuntalaron esta dimensión más comercial, que no evitó unas intromisiones constantes de los gobiernos de turno, que regularon a su antojo la libertad de expresión con medidas diversas, llegando a las más extremas como el cierre de medios (Toby, 2009). En los países más potentes fueron apareciendo grandes grupos mediáticos, como O Globo en Brasil o Televisa en México.

Prueba de estas interferencias del Estado es el caso de Brasil, donde sucesivamente se aplicaron la ley especial de prensa de 1937, los decretos-ley de diciembre de 1949, y especialmente la Ley de Prensa de 1967 (Ley de Prensa nº 5250), parcialmente derogada por la Constitución de 1988 y totalmente por el Tribunal Supremo Federal el 1 de mayo de 2009. Sin embargo, el gobierno del presidente Inácio Lula da Silva preparó una nueva ley, que empezó su tramitación parlamentaria en septiembre de 2011 ya bajo la presidencia de Dilma Rousseff. El proyecto destinado en especial a combatir la concentración de medios, pero con referencias a los contenidos informativos, tenía en cuenta otras experiencias regionales en vigor como la argentina o la boliviana. Entre 2002 y 2006 el presidente Lula ya había impulsado un código de ética periodística, que no llegó a buen puerto.

También es significativo el caso de países como Colombia, donde la prensa ha tenido que enfrentarse a un proceso de concentración de cabeceras en manos de familias ligadas al poder político, así como a una desregulación de la profesión con la derogación del Estatuto del Periodista. A su vez, las empresas periodísticas han tenido que desarrollar su negocio dentro de un sistema caracterizado por los impuestos directos a la actividad y en el que la publicidad oficial ha sido utilizada como un elemento de castigo ante los sectores críticos, convirtiéndose en una mordaza económica de los diferentes poderes ante la libertad de expresión, de manera *que se beneficie a los afines y se postergue a los críticos* (Asociación por los Derechos Civiles, 2008). Ante este tipo de prácticas algunos gobiernos locales han adoptado los llamados Pactos de la Transparencia, que incluyen compromisos para reformar los procedimientos de contratación de publicidad oficial.

De este modo, el devenir de la prensa ha estado marcado por la censura, las presiones ejercidas por el narcotráfico y los grupos paramilitares. A pesar de ese ambiente de violencia, si algo ha caracterizado a los periodistas colombianos ha sido la defensa de un periodismo comprometido de denuncia y el periodismo de investigación, lo que ha traído el azote de la represión llevada al máximo. A pesar de la estabilidad democrática y de que la Constitución Política de 1991 en su artículo 20 establece los derechos a la libertad de expresión, a informar y a recibir la información, la violencia contra la prensa colombiana ha continuado en los últimos años, instigada por caciques locales, grupos paramilitares y narcotraficantes. Ello ha dado lugar a movimientos y agrupaciones de periodistas para denunciar la situación. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la fortaleza e independencia de los medios de prensa en Colombia los ha convertido en actores políticos de primer nivel en dicho país. En este sentido, la CIDH maneja información, según la cual los colombianos confían más en los medios que en la justicia, los políticos, la policía, la empresa privada o la Iglesia.

En todo caso, el heterogéneo panorama político, económico y social de América Latina impide el establecimiento de un modelo claro, excepto por lo que

respecta a una tendencia al intervencionismo, oscilando desde el control absoluto en Cuba hasta unas políticas más moderadas en México o Chile, pasando por el *modelo híbrido* de Puerto Rico (Rodríguez, 2009). En general América Latina dispone de un sector público de medios muy débil y poco competitivo frente a las empresas privadas (Zeta de Pozo, 2004). En este marco son frecuentes los choques entre gobiernos y medios, como en el caso protagonizado en Argentina entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y los diarios *La Nación* y *Clarín* en agosto de 2010, después de aprobar la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en octubre de 2009.

### 3. Tradición normativa, estrategias coercitivas y autorregulación

Los diversos modelos con sus respectivos mecanismos reguladores han propiciado que cada país haya llegado a la situación actual de forma diferente, lo que hace más complejo poder diagnosticar y recetar tanto soluciones globales como locales. Por ejemplo, a diferencia de Irlanda y Australia, en el Reino Unido históricamente los límites a la libertad de expresión no se han establecido a través de una regulación legislativa específica, sino mediante estrategias coercitivas relacionadas con el establecimiento de impuestos y tasas. Además, en este caso la existencia de una democracia perfectamente consolidada y estable propició el desarrollo de otras formas de evolución no sólo entre la prensa y el Estado, sino entre la prensa y el resto de actores económicos y sociales.

A pesar del carácter inhibitorio por parte del Estado, que siempre ha querido representar el modelo anglosajón, tanto en Irlanda como en Australia la libertad de expresión ha sido objeto tradicionalmente de determinadas restricciones relacionadas en su mayor parte con el orden público, la difamación y los secretos oficiales (Australian Press Council, 2010). Así, frente a la tradición del Reino Unido y los Estados Unidos, donde la prensa se ha desarrollado en un marco acorde a las leyes ordinarias y las oscilaciones de mercado, en el caso de Irlanda ha pesado mucho el excesivo celo de defensa de la privacidad como un derecho derivado de la naturaleza cristiana y democrática del Estado (Oram, 1983). Ello ha dado lugar a continuas demandas judiciales que han condicionado el quehacer periodístico y las estrategias informativas (Dillon, 2006).

Por otro lado, frente a la posición de Estados Unidos de defensa de la prensa sin intervención estatal, en Irlanda y Australia se han puesto de manifiesto los requerimientos de dicha intervención en las leyes antimonopolio. Es más, en el caso irlandés los propios editores han manifestado su preocupación por las adquisiciones realizadas por inversores extranjeros, de manera que aunque no hay ninguna restricción explícita a la inversión de capital extranjero, está limitada de hecho (Barrett, 2000).

En Australia la autocensura ha sido una práctica típica al carecer de una ley federal específica para la prensa. Sin embargo, ciertos desajustes de su modelo, en especial los efectos de la continua tendencia a la concentración de empresas, han obligado a buscar mecanismos reguladores y uniformizar la legislación federal con la de los Estados. Las leyes sobre la difamación o sobre secretos oficiales

demuestran el dilema australiano entre la tradición no interventora y la necesidad de medidas correctoras ante los excesos empresariales y administrativos. Precisamente los medios públicos, sobre todo la radio, han tenido como fin contrapesar la influencia de estos grupos dominantes. El ascenso del gobierno presidido por la laborista Julia Gillard en junio de 2010 en coalición con ecologistas e independientes, replanteó la política gubernamental anticoncentración de los años 2006/2007 (Dwyer, 2010), debate agravado por el impacto y las consecuencias en Australia de la crisis del grupo Murdoch en Gran Bretaña y EEUU (2011).

En el caso de los países euromediterráneos objeto de nuestro estudio, la intervención del Estado ha sido intensa. Francia se constituye como el referente principal dentro de este modelo, ya que «la regulación francesa sobre medios de comunicación posiblemente sea una de las más extensas y complejas de las democracias liberales contemporáneas, abarcando todos los medios de comunicación tradicionales y todo tipo de mecanismos» (Almirón, 2010). En Portugal y España los métodos de control estatales subsistieron hasta bien entrados los años 80 y marcaron profundamente la evolución de su sistema empresarial; téngase en consideración que son países en los que las distintas dictaduras han modificado tanto el papel de la prensa como la relación que el Estado debía tener con ella (Checa Godoy, 1999).

#### *4. Ayudas a la prensa en sistemas de tradición normativa consolidada*

Frente a lo que supone la intervención estatal en la prensa por parte de los regímenes dictatoriales, en los regímenes caracterizados por ser democracias de opinión las relaciones prensa-Estado parten de que la falta de un tejido mediático sólido y solvente deterioraría gravemente el sistema político, la convivencia y la cohesión social. Ahora bien, la concepción del papel que ha de desempeñar el Estado como fiador de la libertad de expresión y del acceso universal a la información, asegurando una prensa libre, varía de unos países a otros. Mientras que en el modelo británico, la desaparición de las ayudas a la prensa se entendió como una forma de asegurar la independencia de la profesión periodística frente al poder político, en el caso del modelo euromediterráneo las ayudas a la prensa tienen por objeto consolidar el sistema cooperativo de distribución, preservar el pluralismo de diarios de información política y general y avalar el desarrollo necesario para el ejercicio efectivo de la libertad proclamada desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En todo caso, «las ayudas públicas (regladas) a la prensa se generalizan en Europa Occidental —inspirada en la teoría sociopolítica de la responsabilidad social de los medios— a finales de los años sesenta y principios de los setenta en el contexto de una fuerte crisis económica» (Fernández y Moragas, 2008).

Así pues, en las relaciones Prensa-Estado las ayudas han supuesto una tradición normativa consolidada en buena parte de los países europeos, con la citada excepción de España a partir de 1984. Se concibieron para defender y fomentar el pluralismo en plena tormenta económica de los setenta, y desde entonces vienen aplicándose sin interrupción en la mayoría de países europeos. Es más, la crisis



que en los últimos tiempos viene afectando a las empresas de prensa ha propiciado que el debate sobre las ayudas haya vuelto a ser de actualidad tanto en los países euromediterráneos como sorprendentemente en los de tradición anglosajona.

Destaca en dicho sentido Francia, donde en 2009 se anunció un plan estatal para modernizar la prensa que suponía destinar al sector 200 millones de euros en tres años, es decir, un total de 600 millones. Entre las medidas planteadas figuraba duplicar el gasto en comunicación institucional del Estado y los organismos públicos en prensa, incluida la digital (Uría, 2009). También se ofrecía un abono anual a los jóvenes al cumplir los 18 años para animarles en el hábito de leer prensa, así como la congelación durante un año de las tarifas postales para los diarios, y el compromiso del Estado de compensar a La Poste por la falta de ingresos derivada de tal decisión (Beuth, 2009).

En otros países de tradición consolidada en lo que a ayudas a la prensa se refiere, como es el caso de Portugal, se cuenta también desde 2007 con un nuevo régimen de incentivo de la lectura y acceso a la información, directamente dirigido a los potenciales usuarios de publicaciones periódicas de información general de ámbito regional. En el mismo se fija un sistema proporcional de reparto de los costes de envío postal de publicaciones periódicas, que lleva a cabo una ponderación entre la necesidad de intervención del Estado en la divulgación de la cultura y la identidad portuguesa y, por otro lado, el incremento de nuevos soportes destinados a la divulgación de contenidos informativos. En el año 2007, dentro de ese plan de incentivos, se puso en marcha el Portal de la Prensa Regional, destinado al alojamiento gratuito de ediciones electrónicas (Aguado, 2008).

En España, la Asociación de Editores de Diarios Españoles (AEDE) ha reclamado también el apoyo gubernamental para paliar unas pérdidas y unas deudas que han provocado fuertes ajustes de plantilla y que pueden suponer el cierre de alguna empresa (AEDE, 2008). Sin embargo, no han tenido el éxito alcanzado en otros países. A lo largo de 2009 el Gobierno central y organizaciones periodísticas como la Federación de Asociaciones de Prensa de España (FAPE) mantuvieron contactos «para diseñar una estrategia coordinada que haga frente a la crisis del sector».

El tema de las ayudas ha trascendido incluso a países pertenecientes al modelo de prensa anglosajón, caracterizado por la inhibición de los poderes públicos. Tal es el caso de EEUU, donde ante la crisis de la prensa el senador demócrata por Maryland Benjamin Cardin presentó en 2009 un proyecto de ley, la Newspaper Revitalization Act, coincidente con otro de la congresista republicana por Nueva York Carolyn Maloney, que permitiría a las empresas periodísticas que lo desearan pasar a ser controladas por fundaciones a fin de obtener beneficios fiscales siempre que dejaran de tener afán de lucro.<sup>8</sup> También en la American Society of News Editors se ha planteado en algún momento la posibilidad de un programa gubernamental de rescate de los periódicos en crisis.<sup>9</sup> Por su parte, la Joint Economic Committee de la Cámara de Representantes debatió en el Senado el 24 de Septiembre de 2009 la situación de los periódicos en términos parecidos.<sup>10</sup> Sin embargo, el presidente de la Newspaper Association of America (NAA),

<sup>8</sup> <http://cardin.senate.gov/pdfs/newspaperbill.pdf> (consultado el 27/09/2011).

<sup>9</sup> [www.asne.org](http://www.asne.org) (consultado el 03/09/2011).

John Sturm, rechazó la posibilidad de ayudas financieras directas para los medios, afirmando tajantemente que «the newspaper industry is not seeking a financial «bailout» or any other kind of special subsidy» (Sturm, 2009: 3), aunque la NAA reclamó en 2011 que se mantuvieran los descuentos postales y las rebajas fiscales para la publicidad.

Este debate es especialmente significativo en un país como Estados Unidos, que dentro del marco anglosajón ha sido el menos intervencionista, seguido por Gran Bretaña. Al contrario que Irlanda y Australia, que han aplicado leyes y normas destinadas a combatir aspectos tan distintos como la difamación, la blasfemia, la publicación de secretos oficiales o la concentración de empresas. Ahora bien, los nuevos retos planteados por los medios audiovisuales y especialmente los digitales sumados a la crisis económica mundial están obligando sin duda a una revisión de los modelos nacionales.

### *5. Replanteamiento del papel del Estado como garante del pluralismo*

Con independencia del modelo imperante, en la actualidad el papel del Estado en su relación con la prensa requiere un replanteamiento de su función como garante del pluralismo en lo que a sistemas de ayuda y control se refiere. Y en todo caso, en la concepción de las ayudas como mecanismo de defensa de una información plural los Estados no pueden perder de vista aspectos como la concentración de capitales y mercados, la atomización de cabeceras y la profesionalidad del sector. Desde esta perspectiva la regulación por parte del Estado de los límites a la concentración empresarial no puede entenderse sólo en términos ideológicos sino también por lo que respecta al pluralismo informativo.

En general las ayudas directas ya no son vistas como una solución, como señalan Berthaud y Menuet. «Les aides ne sont pas perçues comme une solution à la crise que traverse la presse», dicen textualmente (Berthaud y Menuet, 2008: 26). Y por ello en la actualidad hay que reorientarlas, resultando esenciales las que se dirigen a estimular la contratación de profesionales, a la estructuración del sector de acuerdo con los nuevos parámetros y al fomento de la lectura, medidas estatales que a su vez garanticen la calidad y viabilidad de las cabeceras en un mercado plural. Al mismo tiempo, es vital cuidar que los sistemas empresariales en vigor no queden obsoletos o desfasados y que no se adolezca de una falta de perspectiva de mercado y de planificación en las empresas. Estas nuevas políticas públicas no resultan fáciles de abordar, como señala Elsa Costa para el caso portugués: «mais de 30 anos depois da instituição do regime democrático, Portugal deu agora os primeiros passos no sentido de salvaguardar o pluralismo com a proposta de lei e com o estudo da ERC» (Costa, 2009: 300).

Hoy día el proceso evolutivo de la prensa tiende a combinar políticas de renovación tecnológica y de adaptación al mercado con beneficios para los lectores. Por ejemplo, como demuestra el caso de Francia, es importante que exista una

---

<sup>10</sup> <http://www.naa.org/Public-Policy.aspx> (consultado el 27/09/2011).

regulación que defienda que todos los editores sean iguales ante los servicios de distribución. El Estado conserva así la responsabilidad de corregir ciertos mecanismos del mercado para preservar el pluralismo informativo (Aguado, Sanmartí y Magallón, 2009).

En esta línea es previsible que el papel a desempeñar por la publicidad institucional sea cada vez más relevante como potencial elemento de fomento del pluralismo. Por esta razón, resulta fundamental el establecimiento de criterios que aporten transparencia en los sistemas de su reparto, acorde a criterios públicos, objetivos y cuantificables, tal como existe en España.<sup>11</sup> En este sentido, en Portugal la búsqueda de imparcialidad ha llevado recientemente a un debate sobre las normas que han de imperar en la distribución de dicha publicidad institucional y a la creación en 2011 de una base de datos para aportar transparencia, permitiendo la puesta de los datos a disposición de la opinión pública y de los sectores interesados.

Téngase en consideración que no existe una relación directa entre ayudas a la prensa y control previo de los contenidos informativos por parte del Estado, sino que ésta puede ser más significativa si se estudia la correspondencia entre acciones indirectas como la adjudicación de la publicidad institucional y los factores de preagenda (Díaz Nosty, 1995), entendidos éstos como los factores de distinto signo que limitan previamente, o determinan en parte, el contenido publicado por los medios de comunicación.

En esta línea, es destacable el modelo anglosajón, como ejemplo de reconversión tecnológica e industrialización, a la hora de superar las distintas crisis del sector. No ha de perderse de vista que tradicionalmente la prensa británica ha sabido adaptarse mejor que la euromediterránea a los periodos de crisis y a la falta de beneficios, por haber optado siempre por la modernización industrial y al haber sabido adquirir un enfoque empresarial frente a otras posibles alternativas.

Significativo igualmente es el esfuerzo francés en el fomento de la lectura de prensa entre jóvenes y el desarrollo de campañas de prensa en la escuela, y más considerando el peso que tiene la tradición en la elección de cabecera.<sup>12</sup> Cabe resaltar, en este sentido, la idea de promover el acceso a la cabecera deseada por el lector, convirtiéndose ésta en beneficiaria indirecta al competir por un posicionamiento en mercado.

Parece haber unanimidad en que el desarrollo de la educación en medios de comunicación es un elemento clave en la construcción de las identidades nacionales democráticas. Un referente claro en esta línea son los países nórdicos, que consideran que la mayor formación de sus ciudadanos supone un mejor funcionamiento democrático, cultural y económico del país. Las diferencias entre y dentro de los tres modelos se demuestran en que esta educación para los medios y la alfabetización digital siguen siendo hasta cinco veces más elevadas en el caso de países como Noruega que en España o Portugal. Así pues, es recomendable la creación y activación de un sistema cooperativo de educación en los medios de comunicación.

<sup>11</sup> Ley 29/2005, de 29 de Diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional

<sup>12</sup> También en Cataluña la Generalitat realizó experiencias parecidas a lo largo de 2010.

## 6. *Hacia un modelo cooperativo de educación en los medios*

En el logro de dichos objetivos, sin duda, desempeñará un papel decisivo el sistema cooperativo de educación en los medios de comunicación que se requiere en la actual Sociedad del Conocimiento y que ha de caracterizarse por ser integrador y facilitador de la interacción entre los Estados y las diferentes instituciones educativas. En ese sistema cooperativo de educación para los medios no puede perderse de vista que en la actualidad la función de cohesión social reside primordialmente en las políticas internacionales e interregionales a nivel de países con un evidente protagonismo de los Estados.

Existe ya una experiencia exitosa en este terreno, aunque normalmente ha afectado más a los aspectos formativos que a los comunicativos. Sin menoscabo de algunos antecedentes aislados, a partir de los años 1950 se registraron en los EEUU varios ensayos de colaboración entre empresas periodísticas, administraciones y escuelas con el fin de promocionar el uso de la prensa en las distintas fases educativas y fomentar su lectura. El programa se intensificó posteriormente con el nombre de Newspaper in Education (Newspaper Association of America Foundation, 2011). También en Europa la educación en medios de comunicación cuenta con una buena tradición, especialmente en los países escandinavos. Allí los distintos gobiernos han ido aplicando políticas activas en este campo en coordinación con las empresas y los centros educativos (Kupiainen, 2009). Otros países euromediterráneos, como Francia, Portugal y España han acometido proyectos parecidos con distintos grados de participación de los organismos administrativos del estado de acuerdo con su reparto competencial (Hernández, 2011).

Importante, en dicho sentido, será el fomento de líneas de actuación y formación encaminadas a satisfacer las diferentes necesidades culturales, económicas y profesionales que demanda la sociedad. Cabe destacar en esta línea la iniciativa de la Universidad de Columbia (EEUU), que anunciaba en abril de 2010 la creación de un máster con el objetivo de «preparar una nueva generación de profesionales con experiencia en los aspectos técnicos de los medios digitales y la información (...) y producir graduados con habilidades editoriales y tecnológicas para crear nuevas aplicaciones y herramientas en línea que puedan ayudar a redefinir el periodismo en un entorno que cambia rápidamente».<sup>13</sup>

### 6.1. *La experiencia educativa en América Latina*

La renovación pedagógica en América Latina y las distintas corrientes críticas y revolucionarias propias de los años 1960-70 impulsaron procesos parecidos, que en este caso contaron con el apoyo de instituciones regionales como la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) o la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Muy centrada en movimientos católicos y dirigida a centros populares y confesionales más que a los públicos, se cuestionaba así el modelo anglosajón imperante y

<sup>13</sup> Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/04/08/navegante/1270713628.html>.

se conectaba con otras actividades transformadoras. Iniciada en Argentina, hacia 1994 la educación en la comunicación estaba implantada en distintos países como Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela con el visto bueno no sólo de la SIP sino de World Association of Newspaper (WAN). En 2001 por lo menos 14 países latinoamericanos tenían programas en marcha. Además de medios, asociaciones de prensa, escuelas y administraciones educativas, como el Ministerio de Educación Nacional de México, algunas universidades, como la chilena Universidad Diego Portales, participaron en este campo. No obstante, el enfoque seguía siendo esencialmente educativo, es decir que los medios eran utilizados como herramienta formativa más que como cultura ciudadana.

### 7. Otras funciones del Estado en perspectiva

Ya no vale sólo con trabajar con herramientas tecnológicas como cualquier usuario, sino que es necesario saber construir, o al menos diseñar, plataformas y proyectos periodísticos desde un punto de vista técnico. Puede decirse que la informática es una nueva forma de hacer periodismo y no sólo una herramienta al servicio del periodismo. Entre otras razones porque antes no era preciso saber técnicamente cómo funcionaba una cámara, una grabadora o una imprenta para ser un buen periodista. Ahora, además —y salvo las excepciones habituales— hay que crear un forma de pensamiento más allá del discurso, aunque sin infravalorar en absoluto los contenidos. Se puede indicar como pruebas de ello que los acontecimientos derivados de la llamada primavera árabe (Emmert, 2011) y de las filtraciones reveladas por Wikileaks (Cammaerts, 2011) tienen para nuestro análisis un punto en común bastante significativo. En el caso de los países árabes, y a pesar de ser movimientos horizontales que utilizan Internet para su difusión, por su carácter viral y por su carácter gratuito, ha coincidido que los grandes líderes de opinión de dichos movimientos han sido todos periodistas y/o profesionales de la tecnología. Y en el caso de Wikileaks, es indudable la relación de esta *organización sin Estado* con los principales diarios mundiales.

La experiencia de los modelos tradicionales (nórdico, anglosajón y euromediterráneo) ha enseñado que no son válidas las mismas soluciones para todos los países, sino que cada Estado en función de su recorrido, de sus aciertos y fracasos en las políticas de comunicación se verá inducido a tomar unas medidas u otras.

Lo que sí han de tener en común estas políticas estatales son los objetivos que se pretenden conseguir, independientemente del desarrollo tecnológico y la convergencia digital. Entre dichos objetivos estatales se encuentran como mínimo:

- Las garantías debidas para preservar el pluralismo informativo y la libertad de expresión, como pilares de todos los mecanismos democráticos;
- El desarrollo de una cultura crítica ciudadana que mejore la calidad democrática del país;
- La función de cohesión social para los Estados por parte de los medios de comunicación en general y de la prensa en particular;
- La internacionalización de la cultura de un Estado a través de los medios de

comunicación, puesto que no sólo no se amenazan así las identidades nacionales o locales, sino que las pueden aproximar y reforzar colectivamente;<sup>14</sup>

- El fomento de la lectura,<sup>15</sup> tanto a través de las publicaciones digitales como de las impresas;
- La cooperación intercultural con países vecinos y con países con lengua común, así como a escala interautonómica e interregional; y
- La creación de grupos multimedia interregionales o internacionales más competitivos dentro de un mercado global.

## 8. Conclusiones

En su papel de garante del pluralismo informativo, defendido ya en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el Estado sigue teniendo la responsabilidad de corregir ciertos mecanismos distorsionadores, y apostar por políticas que favorezcan la continuidad de un tejido mediático sólido y solvente, sin el cual se deterioraría gravemente el sistema político democrático, la convivencia ciudadana y la cohesión social. Sin embargo, en el momento actual las relaciones tradicionales entre la prensa y el Estado en lo referente a incentivos y sistemas de control requieren un replanteamiento de la función de este último con especial atención a las medidas estructurales del sector, la renovación tecnológica y la profesionalización estable e independiente, y sin perder de vista los múltiples beneficios que puede recibir el lector.

Entre los incentivos estatales al fomento del pluralismo, la publicidad institucional está desempeñando un papel cada vez más señalado, por lo que se hace necesario establecer unos criterios actualizados que aporten transparencia a los sistemas de reparto. En este sentido, no puede perderse de vista el riesgo de una relación entre acciones indirectas de esta naturaleza y los factores de preagenda, entendidos como aquellos que limitan o determinan el contenido de las cabeceras.

Como ha demostrado la experiencia de los modelos tradicionales, las medidas a adoptar no pueden ser homogéneas. Lo previsible es que se adopten en función del recorrido ya realizado y de las circunstancias del momento en que se aprueben sin que se perciban fórmulas genéricas a pesar de las similitudes en el diagnóstico de algunos problemas. Sin embargo, en este proceso de revisión de su papel parece evidente que los Estados se plantean la necesidad de atender de forma especial la implantación de un sistema cooperativo de educación para los medios, que resulte facilitador e integrador entre el Estado, los medios y las entidades educativas en sus distintos niveles.

La violencia legal o mafiosa ejercida contra medios y periodistas en distintos países latinoamericanos como Cuba, México o Colombia complica la reformu-

<sup>14</sup> En especial a escala institucional y de vida cotidiana y no tanto en los terrenos simbólicos y culturales.

<sup>15</sup> Principalmente entre los más jóvenes.

lación del papel del Estado en la misma línea que otros países democráticos. Por lo demás, la heterogeneidad de las situaciones normativas, empresariales y profesionales impide prever políticas comunes entre los Estados, aunque se percibe la aplicación de soluciones propias mucho menos dependientes que antes de las adoptadas por el modelo anglosajón o euromediterráneo.

### 9. Referencias bibliográficas

- Aguado, G. (2008). *El mercado de la prensa portuguesa*. Madrid: Fiec.
- Aguado, G., Sanmartí, J.M. y Magallón, R. (2009). The Effect of the State on the Evolution of Print Media. *International Journal of Communication* (vol. 3). Disponible en: <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/560> .
- AEDE (2008). *Libro Blanco de la Prensa Diaria*. Disponible en: [www.aede.es](http://www.aede.es) .
- Albert, P. (2008). *La presse française*. Paris: La Documentation française.
- Almirón, N. (2010). La regulación del pluralismo en Francia. Contexto, análisis e interpretación. *Revista Latina de Comunicación Social* (65), 472-487.
- Australian Press Council (2010). Disponible en [www.presscouncil.org.au](http://www.presscouncil.org.au). Consultado el 08/08/2010.
- Barrett, S. D. (2000). Competitiveness and Contestability in the Irish Media Sector. *Trinity Economic Paper Series*, (2000/3).
- Beuth, M. C. (2009). Un quotidien offert pendant un an aux 18-24 ans. Disponible en [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr) . Consultado 27/09/2011.
- Bennett, L. (1990). Toward a Theory of Press-State Relations in the United States. *Journal of Communication* (40, nº 2).
- Berthaud, C. y Menuet, V. (2008). La situation de la presse quotidienne dans quatre pays européens Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, Suède. *Inspection générale des Finances* (2008-M-061-01).
- Bondebjerg, I. (2002). Scandinavian Media Histories. A Comparative Study. Institutions, Genres and Culture in a National and Global Perspective. *Nordicom Review* (23, nº 1-2).
- Cammaerts, B. (2011). Information and Communication Resistance: The Case of Wikileaks. IAMCR Conference. Istanbul (Turkey), July 13-17.
- Carrillo, M. (2001). El marco jurídico-político de la libertad de prensa en la transición a la democracia en España (1975-1978). *Historia Constitucional* (Nº 2). Disponible en [www.historiaconstitucional.com](http://www.historiaconstitucional.com) . Consultado el 27/09/2011.
- Checa Godoy, A. (1999). Del clavel al euro. 25 años de prensa en Portugal. *Ámbitos* (nº 2), 109-125.
- Costa e Silva, E. (2009). Pluralismo em Portugal: perspectivas da legislação e da regulação. *Actas del VII Congreso Ulepicc*. (cd: ISBN 978-84-613-5225-8), 300.
- Díaz Nosty, B. (1995). La preagenda de los medios, expresión de la matriz mercantil de la comunicación. En D. Nosty (dir.) *Tendencias*. Madrid: Fundesco.
- Dillon, M. (2006). El catolicismo, política y cultura en la República de Irlanda. *Religión y política: Una perspectiva comparada*. Ted Gerard Jelen y Clyde Wilcox (Eds). Ediciones Akal, 72 y 73.

- Dwyer, T. (2010). Australian Media Monitor 2010. *Global Media Journal Australian Edition* (4:1). Disponible en [www.commarks.uws.edu.au/gmjau/mm.html](http://www.commarks.uws.edu.au/gmjau/mm.html). Consultado el 27/09/2011.
- Emmert, F. (2011). La 'generación Y' hace la revolución. *El País* (14 de febrero). Disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/opinion/generacion/hace/revolucion/elpepiopi/20110214elpepiopi\\_12/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/generacion/hace/revolucion/elpepiopi/20110214elpepiopi_12/Tes).
- Fernández, I. y Moragas, M. (2008). Un creciente interés académico, político y empresarial por las ayudas a la prensa. *Telos* (nº 75).
- Gómez J.C. y Hernández, J.C. (2008). Aproximación a los acontecimientos que hacen la historia de la libertad de prensa en Colombia (1948-2007). *Observatorio de Medios. Universidad de la Sabana*. Disponible en <http://sabanet.unisabana.edu.co/comunicacion/observatorio2006/miembros.htm>
- Hallin, D.C. y Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Hernández, J. L. (2011). La Isla de los Niños: una experiencia de periodismo y expresión libre infantil en la prensa tinerfeña (1971-1976). *Tesis Doctoral*. Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad de La Laguna (Tenerife).
- Kupiainen, R. (2009). Décadas de educación en medios de comunicación en Finlandia. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado* (13, nº 2), 1-24.
- Lund, A.B. (2007). Media Markets in Scandinavia. *Nordicom Review* (Jubilee Issue), 121-134.
- Mendel, T. (2009). *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*. Quito: UNESCO.
- Newspaper Association of America Foundation. [www.naafoundation.org](http://www.naafoundation.org). Consultado el 27/09/2011.
- Oram, H. (1983). *The Newspaper Book: A History of Newspapers in Ireland, 1649-1983*. Dublin: MO Books .
- Rodríguez, I. (2009). Estructura de medios en Puerto Rico, ¿hacia un modelo híbrido? *Actas del VII Congreso Internacional ULEPICC*. (CD-ISBN: 978-84-613-5225-8), 158-167.
- Sanmartí-Roset, J.M., Aguado-Guadalupe, G. y Magallón-Rosa, R. (2010). Relaciones Prensa-Estado en el modelo nórdico. *Revista Comunicação Midiática* (5, nº.1), 98-119.
- Saldaña, N. (2002-2003). «A Legacy of Suppression»: Del control de la información y opinión en la Inglaterra de los siglos XVI y XVII. *Derecho y Conocimiento* ( 2), 175-211.
- Sturm, J. (2009). *Statement before the United States Congress*, Joint Economic Committee. September 24.
- Universidad de la Sabana (2006). Observatorio de Medios. Disponible en <http://sabanet.unisabana.edu.co/comunicacion/observatorio2006/miembros.htm>
- Uría, Ll. (2009). El Estado francés subvencionará con 20 millones la prensa digital. *La Vanguardia-Vivir* (6 Enero), 11.
- Zeta de Pozo, R. (2004). Los medios de comunicación en América Latina. *Historia del Periodismo Universal* (Carlos Barrera coord.). Barcelona: Ariel Comunicación.