

EDUCACIÓN CÍVICA Y TELEVISIONES COMERCIALES: EL PAPEL DE LA AUTORIDAD AUDIOVISUAL

Por Mariano C. Melero de la Torre

I.E.S. Juan de Mairena (Madrid)

INTRODUCCIÓN

El papel educativo que juega la televisión en nuestras sociedades democráticas se cumple, en buena medida, mediante el establecimiento de los estándares básicos de la cultura popular. Ningún otro medio de comunicación tiene un poder semejante para crear el ambiente cultural en el que los jóvenes se desenvuelven. Por este motivo, la televisión debe ser objeto de control público. En nuestro país, sin embargo, y en general en el ámbito europeo, tanto las cadenas privadas como las públicas están subordinadas a las exigencias de los intereses comerciales. El presente trabajo parte de la convicción de que poco podemos hacer para cambiar esta realidad. De ahí que nos parezcan mal encaminados los actuales esfuerzos por recuperar la supuesta función de servicio público de la televisión de titularidad estatal (Ley 17/2006, de 5 de junio). La alternativa que trataré de explorar aquí es la de crear una cultura más democrática mediante la regulación pública de un sistema audiovisual cuya titularidad siga en manos principalmente de entidades comerciales. Bajo este enfoque, la denominada “autoridad audiovisual” (al estilo de la *Federal Communications Commission* norteamericana) debería velar por la promoción y garantía de los valores de lo público en todas las cadenas, no sólo en las públicas. Con nuestra reflexión trataremos de elucidar en qué casos puede estar legitimada la regulación pública de las televisiones de financiación privada. Para ello, tendremos en cuenta las aportaciones de los teóricos de la

democracia deliberativa, y en especial su discusión sobre el pluralismo valorativo como el principal obstáculo para la toma de decisiones colectivas.

1. TELEVISIÓN Y CULTURA DEMOCRÁTICA

Cuando se discute en qué términos debería plantearse una educación para la ciudadanía, se parte de un amplio consenso en torno a la idea de que este tipo de educación va más allá del mero aprendizaje de una serie de instituciones y procedimientos. La educación cívica incluye también la adquisición de una serie de disposiciones y virtudes que están íntimamente ligadas a la ciudadanía democrática. En este sentido, resulta evidente que la escuela no puede ser el único ámbito para la educación en la ciudadanía, ni siquiera el principal. Sería poco realista esperar que las escuelas puedan desarrollar por sí solas las actitudes y hábitos necesarios para una ciudadanía democrática. Las personas no sólo aprenden a ser ciudadanos responsables en la escuela, sino también en la familia, el vecindario, la iglesia y en muchos otros grupos y foros de la sociedad civil. Por eso, la labor del sistema educativo en la preparación de una ciudadanía informada y responsable debe ser respaldada por el resto de las instituciones sociales, y especialmente por los medios de comunicación.

Por otra parte, se ha convertido también en un lugar común la idea de que la salud y estabilidad de las democracias modernas no sólo depende de la justicia de sus instituciones, sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos. Por ejemplo, de su capacidad para tolerar y trabajar con personas de etnia o religión distinta de la suya, de su deseo de participar en el proceso político con el fin de promover el bien común y hacer que las autoridades políticas sigan siendo responsables, de su disposición a auto-controlarse y asumir su responsabilidad en sus decisiones personales que afectan a la salud y el entorno. Una sociedad democrática necesita ciudadanos con estas

cualidades para poder llevar adelante sus políticas públicas, hacer funcionar eficientemente sus instituciones y garantizar su existencia duradera y estable¹.

En este trabajo me propongo vindicar el papel que puede jugar la televisión en este aspecto decisivo de la educación ciudadana. La televisión constituye en la actualidad el medio de comunicación con mayor influencia en las actitudes y disposiciones de los jóvenes de nuestra sociedad. Por este motivo, ningún otro medio podría ser más útil (o resultar más pernicioso) en la formación de una cultura pública que apoye y sostenga la educación en los valores y cualidades de la ciudadanía democrática.

Sin embargo, muchos dudan de que la televisión pueda siquiera contribuir mínimamente a la educación de unos ciudadanos informados y responsables. Se dice a veces que la televisión es un medio que vale únicamente para el entretenimiento, y que por eso es incompatible con la educación. De hecho, la televisión es con mucho la forma de entretenimiento más popular de nuestros días, y no sólo para los jóvenes. La programación de la mayoría de las cadenas está diseñada para dar satisfacción a las preferencias de los consumidores, las cuales, salvo raras excepciones, giran siempre en torno al ocio y el espectáculo. Por tanto, dado que es un medio de entretenimiento y no de educación, podríamos llegar a la conclusión de que la televisión debería obedecer únicamente a las reglas del mercado, puesto que éste es precisamente el medio más idóneo para dar satisfacción a las preferencias de consumo.

Lo que ocurre es, más bien, lo contrario: la televisión es entretenimiento *porque* se ha dejado en manos exclusivamente del mercado el tipo y calidad de

¹ Cfr. W. Kymlicka, "Educación para la ciudadanía", en F. Colom (Ed.), *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*, Barcelona, Anthropos, 2001, pp. 252-254.

los programas que se emiten². En última instancia, son las grandes compañías comerciales las que determinan qué contenidos han de figurar en la programación televisiva mediante su decisión de incluir o retirar sus mensajes publicitarios. Como consecuencia, los que diseñan las programaciones no tienen en cuenta prácticamente nada más que el número de espectadores que logra atraer cada uno de los programas, pues a mayor audiencia mayor será el número de empresas que desearán anunciarse con ellos. El resultado de ese mercadeo en busca de audiencia es la degradación del medio televisivo y, en la medida en que esto afecta a la cultura de la sociedad, la pérdida de calidad de la democracia. Cuando el único criterio es el cuantitativo, los contenidos se reducen a lo que puede ser digerido por el mayor número de personas, lo cual da lugar a lo que se conoce vulgarmente como “televisión basura”.

La programación televisiva tiene el potencial no sólo de educar en sentido estricto, sino de contribuir de manera importante a la formación de una cultura pública democrática. No es mi intención desarrollar aquí el papel de la televisión educativa. Creo que en este sentido hay un enorme terreno por recorrer y que hay suficientes pruebas de que el entretenimiento no está reñido con programas de contenido edificante y formativo. Sin embargo, parto de la convicción de que los efectos educativos más reseñables de la televisión son precisamente los que no se buscan deliberadamente mediante programas o contenidos “educativos”. En otras palabras, creo que la contribución más decisiva que puede hacer la televisión a la democracia proviene de su extraordinaria capacidad para influir, sin proponérselo conscientemente, en las actitudes y disposiciones de los miembros más jóvenes de nuestra sociedad.

La televisión está directamente vinculada a la cultura democrática de una sociedad. Su actividad constituye un canon especialmente relevante para medir la calidad de la democracia de un país. Ningún otro medio de

² A. Gutmann, *Democratic Education*, Princeton, Princeton University Press, 1987, 240.

comunicación tiene un poder semejante para crear el ambiente cultural en el que los jóvenes se desenvuelven. Por todo ello, el control de la televisión no puede estar exclusivamente en manos privadas. Al contrario, es de especial importancia que un medio tan influyente se someta a un control público capaz de orientarlo en la defensa y promoción de los principios y valores básicos de una sociedad democrática.

2. LAS DOS VERTIENTES DE LA EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA

Antes de pasar a discutir cómo debería ser ese control público de la televisión, conviene detenerse en cuáles son esas disposiciones y virtudes que están íntimamente ligadas con la educación democrática. El concepto “democracia” tiene al menos dos interpretaciones fundamentales. En primer lugar, en su sentido más evidente, la democracia se puede entender como el sistema de gobierno basado en el principio de soberanía popular. En segundo lugar, la llamada “concepción constitucional de la democracia”³, asocia la democracia con el principio de la igualdad de todos los ciudadanos en consideración y respeto. Cada una de estas concepciones se corresponde, respectivamente, con las tradiciones republicana y liberal, las cuales han conformado históricamente nuestras actuales democracias. Pues bien, lo que nos interesa destacar aquí es que en la educación democrática cabe distinguir también esos dos aspectos.

Si comenzamos discutiendo la posible contribución de la televisión en el fomento de una ciudadanía más participativa —conforme al principio de la soberanía popular—, muchos dudan de que la televisión pueda contribuir mínimamente a la difusión de las virtudes ligadas a la ciudadanía activa. Según esta opinión, si el medio es el mensaje, el mensaje del medio televisivo es la pasividad intelectual. Los niños no pueden interactuar con la tele, tan sólo

³ Cfr. R. Dworkin, *Freedom's Law*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1996.

pueden apagarla. Enfrente de la pantalla, los chicos aprenden que es normal escuchar pero no responder, absorber información sin cuestionar nada. Esta pasividad intelectual conduce a la apatía política o a una actitud contestataria inconsecuente. En todo caso, la conclusión de los que así piensan es que la existencia de la televisión es incompatible con una cultura democrática. Cabe, para algunos, la esperanza de una expansión de la televisión interactiva por cable, que permite responder a los mensajes que aparecen en la pantalla. Pero tampoco esto parece que vaya a desarrollar en los jóvenes las virtudes democráticas de la argumentación, la negociación y el compromiso.

Sin embargo, no parece que haya razones fundadas para creer que existe una transmisión directa del medio al mensaje. Mucho de lo que se dice acerca de la pasividad de ver la televisión se podría afirmar sobre la lectura de libros y periódicos. Leer puede ser más exigente intelectualmente, y requerir mayor esfuerzo de imaginación, pero los chicos tampoco pueden discutir con un libro. Igual que ocurre con la tele, la lectura no requiere ninguno de las virtudes políticas que están ligadas a la ciudadanía participativa⁴.

En cuanto a las virtudes ligadas a la igualdad de consideración y respeto, podemos citar la civilidad, la tolerancia y la responsabilidad personal. También aquí es fácil adoptar una actitud escéptica respecto al poder de la televisión para generar o difundir entre los jóvenes esta clase de virtudes y capacidades. No puede negarse que la forma que tiene la televisión de tratar a los colectivos minoritarios o marginales pasa de la caricatura al más clamoroso silencio sin apenas solución de continuidad. La televisión es un medio de masas, de tendencias uniformes y homogeneizadoras, que carece de los reflejos y la sensibilidad suficientes para acomodar las diferencias de los grupos minoritarios sin caer en el estereotipo o en el puro esperpento. Quizá la multiplicación de cadenas mediante la nueva televisión por cable pueda

⁴ A. Gutmann, *op. cit.*, p. 239.

parecer, a primera vista, una oportunidad para cambiar esta situación. Sin embargo, la solución no debería ser la formación de una especie de *guetos* audiovisuales, sino la penetración definitiva del pluralismo respetuoso y tolerante en las televisiones convencionales.

No obstante, no creo que éste sea un defecto específico, ni mucho menos intrínseco, del medio televisivo. La cultura actual es una cultura de masas; tanto en el mundo de la literatura y del teatro, como por supuesto en los del cine y la música, se busca siempre la audiencia más abarcante posible. Los estudios de mercado ponen de manifiesto los gustos y tendencias mayoritarios a los que tienen que plegarse tanto los autores como los productores. Es cierto no existe ningún otro medio más influyente que la televisión en la conformación de la cultura popular, pero esta diferencia no es más que una cuestión de grado, y en ningún caso es suficiente para asignar al medio televisivo una categoría lógica diferente del resto de los medios culturales de las sociedades contemporáneas.

3. LA TELEVISIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO

Retomemos ahora la cuestión de cuál debería ser el control que dirigiese el medio televisivo. En principio, dada la especial vinculación de este medio con la cultura pública de la sociedad, la conclusión debería ser arrebatarse su control al mercado y convertir la televisión en un medio prioritariamente público. Pero esto, al menos en nuestro país, no es una exigencia realista. Por este motivo, merece la pena considerar la alternativa de crear una cultura más democrática mediante el control público de un sistema audiovisual cuyo mantenimiento siga corriendo a cargo fundamentalmente de los anuncios publicitarios. Pero ¿es ésta una alternativa legítima? ¿Puede justificarse la regulación pública de los medios de difusión privados como un medio de fomentar una cultura más democrática para los jóvenes?

Es cierto que la libertad de expresión es uno de los derechos fundamentales recogido en el Título primero de nuestra Constitución. El artículo 20 de nuestra ley fundamental reconoce y protege el derecho “a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de producción”, así como el derecho “a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”. Pero este derecho no es absoluto, como no lo es ninguno de los derechos y libertades fundamentales que se recogen en el mencionado título. En este caso, el artículo 20, en su apartado 4, añade: “Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia”.

De entre los derechos básicos del Título primero que podrían quedar afectados por el abuso de la libertad de expresión y difusión, cabría citar la “dignidad de la persona” y el “libre desarrollo de su personalidad” (art. 10), la “no discriminación” (art. 14), la “libertad ideológica, religiosa y de culto” (art. 16), el derecho “al honor e intimidad” (art. 18), “a comunicar o recibir libremente información veraz” (art. 20), “a participar en los asuntos públicos” (art. 23), “a la educación” (art. 27) y “el acceso a la cultura” (art. 44). Todos estos derechos representan valores básicos de nuestro ordenamiento constitucional y jurídico, y son la plataforma sobre la que se sostiene la estabilidad de nuestra vida en común, así como la integración social de todos los miembros de la comunidad política. Por ello, su promoción y respeto no es un asunto que competa exclusivamente al Estado. Aunque es cierto que los políticos y los jueces tienen una especial responsabilidad a este respecto en virtud de sus cargos, la calidad democrática de una sociedad depende de las decisiones que hagan los ciudadanos dentro del marco legal, haciendo uso de su libertad de elección. La

moralidad política de una democracia no puede realizarse únicamente, ni fundamentalmente, mediante el uso coactivo del poder del Estado. En una democracia, los valores y principios comunes tienen que penetrar en las elecciones personales relacionadas con el estilo de vida, así como en la vida interna de las familias, las asociaciones y las empresas. En esto consiste la conocida reivindicación de “lo personal es político” que defienden las feministas con respecto a la estructura familiar, y que G. A. Cohen se ha encargado de desarrollar en términos más generales.⁵

En nuestro país, sin embargo, no se contempla siquiera la posibilidad de exigir a las televisiones comerciales que asuman su cuota de responsabilidad en la construcción de una genuina cultura democrática. De hecho, la reciente Ley 17/2006, de 5 de junio, regula exclusivamente “la radio y televisión de titularidad estatal”, aplicando la condición de servicio público únicamente a ese sector de los medios audiovisuales. El legislativo cumple así un encargo constitucional, pues en su artículo 20.3, la Constitución afirma la necesidad de regular por ley la organización y el control de los medios de comunicación social dependientes del Estado, de forma que se garantice en ese ámbito el respeto a la pluralidad social y cultural de España.

Creo que esto es claramente insuficiente. Tal y como está establecido el panorama audiovisual de nuestro país, la única alternativa es que las televisiones comerciales asuman su papel de servicio público. Por supuesto que la televisión de titularidad estatal tiene que ser un referente en este sentido. Pero mientras no haya un cambio significativo en el comportamiento de las televisiones comerciales, cualquier esfuerzo de la televisión pública no tendrá otro resultado que su propia marginación en el mercado audiovisual. A mi modo de ver, son razones de mera supervivencia las que, a pesar de las

⁵ Cfr. I. M. Young, *Justice and the Politics of difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990; G. A. Cohen, *If you're an egalitarian, how come you're so rich?* Cambridge, Mass.,

buenas intenciones del legislativo, condenan a la televisión pública a seguir programando prácticamente igual que las televisiones comerciales.

El cambio de actitud al que me refiero consistiría sencillamente en extender a las televisiones comerciales los mismos objetivos que la nueva ley impone en su artículo tercero a la televisión pública. En este sentido, merece la pena destacar los objetivos de “promover el conocimiento y difusión de los principios constitucionales y los valores cívicos”, “garantizar la información objetiva, veraz y plural que se deberá ajustar plenamente al criterio de independencia profesional y al pluralismo político, social e ideológico presente en nuestra sociedad, así como a la norma de distinguir y separar, de forma perceptible, la información de la opinión”, “facilitar el debate democrático y la libre expresión de opiniones”, “promover la participación democrática mediante el ejercicio del derecho de acceso” y “promover la cohesión territorial, la pluralidad y la diversidad lingüística y cultural de España”.

4. LA AUTORIDAD AUDIOVISUAL EN LOS MEDIOS PRIVADOS

La mencionada ley prevé, además, la creación de un órgano regulador que denomina vagamente “autoridad audiovisual”, el cual estaría encargado de controlar con independencia la actividad de los medios de comunicación audiovisuales. Una vez más, creo que la idea es buena, pero insuficiente, puesto que no sirve de nada controlar los medios de titularidad pública mientras el resto de las cadenas siguen disfrutando de una desregulación casi absoluta.

En una democracia, el control de los medios audiovisuales no puede ser sinónimo de censura o control previo de contenidos. Por el contrario, de lo que se trata es de asegurar los derechos fundamentales que entran en juego, y, en general, de fomentar el tipo de disposiciones y actitudes que forman parte de

una cultura democrática. No obstante, la regulación pública de los medios privados origina dos tipos de dificultades. En primer lugar, no está claro cuáles son los verdaderos efectos que provoca la programación televisiva en el comportamiento de los más jóvenes. Además, el pluralismo valorativo y cultural de una democracia hace muy improbable alcanzar un consenso sobre cuáles son los efectos buenos y malos de la televisión.

Respecto al primer problema, no es cierto que la falta de seguridad acerca de los verdaderos efectos que causa la televisión en los chicos favorezca necesariamente la opción de la desregulación. En realidad, la falta de certeza no favorece ninguna postura en el debate sobre la regulación pública. Inevitablemente, la autoridad audiovisual tendrá que tomar sus decisiones en la incertidumbre, sobre la base de su mejor juicio acerca de las implicaciones de los hechos.

El segundo problema es más profundo. Y es que aunque podamos llegar a la conclusión de que ver la televisión hace a los chicos más materialistas, por ejemplo, o más violentos, lo más probable es que exista entre nosotros un desacuerdo razonable acerca de si esos efectos son malos, o de si lo son suficientemente como para merecer algún tipo de regulación. Los que defienden la desregulación de los medios privados invocan el principio de la neutralidad del Estado en cuestiones de valor, el cual constituye en efecto uno de los principios básicos de una democracia liberal. Sin embargo, de ese principio no se sigue necesariamente que no podamos afirmar la existencia de creencias erróneas o de formas perversas de socializar a los niños. Ahora bien, la pregunta es quién está autorizado para hacer estas distinciones, y, como consecuencia, quién está legitimado para controlar lo que pueden o no pueden ver los niños. Los defensores de la desregulación mantienen que esa autoridad corresponde en exclusiva a los padres, y que cualquier intromisión pública en el ejercicio de dicha autoridad sería un acto injustificable de paternalismo por

parte del Estado. Sin embargo, esto no es cierto. Aunque finalmente actúe la autoridad audiovisual, los padres podrán seguir decidiendo qué programas quieren que vean sus hijos de entre las opciones disponibles. Además, la posible restricción de tales opciones por parte de la autoridad audiovisual no tiene por qué significar siempre una reducción proporcional de la autoridad paterna respecto de sus hijos. Antes al contrario, una regulación pública de la televisión aumentaría el poder de los padres para intervenir en la programación, a través de las críticas y propuestas que pudieran dirigir al órgano competente de dicha regulación.

En definitiva, sólo como ciudadanos tenemos alguna opción de transformar la realidad; como consumidores sólo nos queda elegir entre las opciones que nos ofrece el mercado. Lo cual no significa que la autoridad audiovisual tenga que ser un simple reflejo de lo que pide en cada momento la opinión pública. Después de informarse mediante el debate y la deliberación con todos los sectores afectados, los miembros del órgano regulador tienen la responsabilidad de usar su propio juicio al decidir cómo controlar mejor el contenido de las programaciones. La rectitud de ese juicio dependerá no sólo de una fluida y permanente relación con la opinión pública, sino también de la independencia respecto a la influencia del poder gubernamental. Este último punto es una cuestión de diseño institucional que supera los límites de este artículo. Lo único que cabe decir, con respecto al tema que aquí se discute, es que sin esa independencia, el órgano de control audiovisual puede llegar a convertirse en una peligrosa amenaza para la pluralidad y la tolerancia de una sociedad democrática. En definitiva, una autoridad audiovisual a las órdenes del poder político, lejos de fomentar una cultura democrática, puede servir para hacer silenciar a aquellos medios que resultan molestos o demasiado críticos con la acción del gobierno. Nada se gana si tratando de evitar los males de un mercado audiovisual excesivamente “libre”, caemos en un sistema audiovisual que obedece sumisamente las directrices del poder gubernamental de turno.

