

CT 10  
1635

**TESIS DOCTORAL**

**" Opiniones públicas y política de información de la Comunidad Europea. El nuevo enfoque de la Comisión "**

**( Tomo I )**

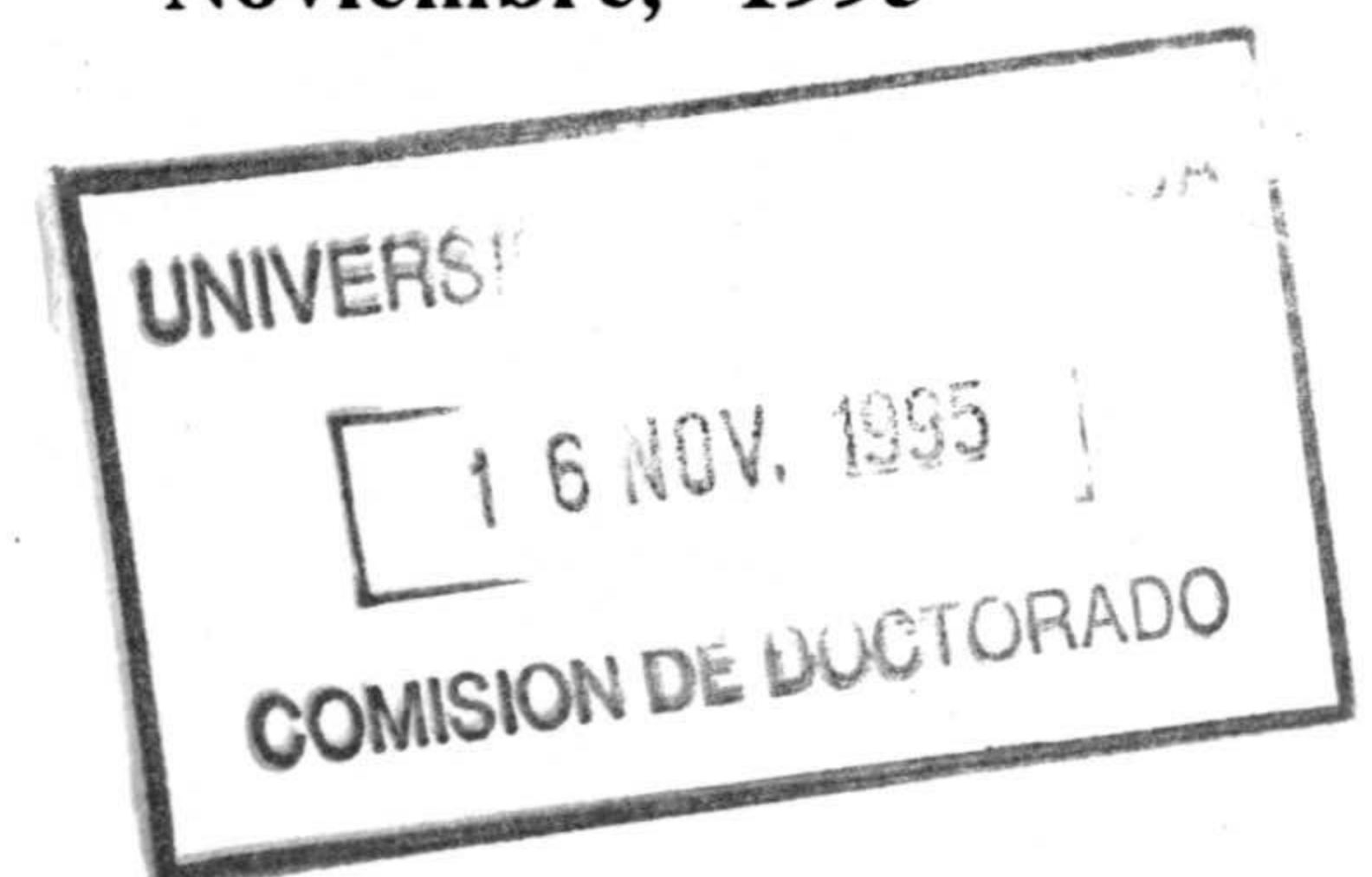
<b>BIBLIOTECA UNIVERSITARIA</b>
<b>GRANADA</b>
Nº Documento <u>568085</u>
Nº Copia <u>568089</u>

612147795  
i13510319



**Mariano SANCHEZ MARTINEZ**

**Noviembre, 1995**





**AUTOR:**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mariano', with a long horizontal stroke extending to the right.

Mariano SANCHEZ MARTINEZ

**DIRECTORES:**

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping letters.

Prof. Dr. D. Julio IGLESIAS DE USSELL Y ORDIZ

A handwritten signature in black ink, featuring a circular or spiral-like shape.

Prof. Dr. D. Javier FERNANDEZ DEL MORAL

De Cristina



## AGRADECIMIENTOS

Es evidente que una tesis doctoral no es resultado único de su autor; nos parece imprescindible reconocerlo. Lo difícil es tratar de saber quiénes y de qué forma aportaron su ayuda para que el trabajo llegase a buen término; tan difícil que desechamos siquiera intentarlo de manera exhaustiva.

Por este motivo, comenzamos dando las gracias, en general, a todos aquellos que --aunque no estén citados a continuación-- se encuentran entre los que en cualquier momento, y de modos muy distintos, nos apoyaron y animaron a seguir adelante. Muchas gracias.

Ahora bien, sí queremos nombrar a algunas de esas personas cuya ayuda se podría calificar de irremplazable. En primer lugar los dos directores de esta tesis; tanto el profesor Fernández del Moral como el profesor Iglesias de Ussell han estado al principio, en medio y al final de este trabajo; su respaldo, su asistencia, su constante aliento y su guía académica han permitido que se materializase lo que sólo era una idea, un proyecto intangible. Muchas gracias.

Desde su humildad habitual, perdido entre papeles, lecturas y mucho trabajo, el profesor Héctor Borrat ha estado siempre que le hemos necesitado; muchos de sus atinados comentarios y su constante estímulo han quedado plasmados de algún modo en las páginas de este trabajo. Es un orgullo tener al profesor Borrat ya no sólo como maestro sino como verdadero amigo. Muchas gracias.



Santiago Herrero, ahora funcionario en Bruselas de la Dirección General X, y Pepa Michel, jefa del Servicio de Documentación de la Oficina de la Comisión Europea en Madrid, han sido dos fuentes permanentes e inagotables de servicio, atención e información; en sus personas vemos dos inmejorables ejemplos que desmienten la crítica generalizada contra el personal de la Comunidad Europea. Muchas gracias.

En diversos momentos de nuestra investigación, la profesora Araceli Mangas, los compañeros de la Universidad Pontificia de Salamanca --en especial la profesora María Teresa Aubach, decana de la Facultad de CC. de la Información--, Marisa, Concha y Pilar, del Centro de Documentación Europea de Granada, y mis colegas del Departamento de Sociología de la Universidad de Granada --especialmente la profesora Margarita Latiesa y el profesor Pedro Castón--, han respondido con generosidad a nuestra petición de ayuda; su aportación ha sido inestimable. Muchas gracias.

Finalmente, si a alguien pertenece esta tesis es a mi familia, tanto a la murciana (María, mi madre, Elena, Alicia e Inmaculada) como a la granadina (José Antonio, Cristina, Luis, Sonsoles, Javier y Reyes). Y, por encima de todos, a mi mujer, Cristina; cada minuto de trabajo invertido en esta tesis, ha sido un minuto de espera paciente y confiada para ella. Por este motivo, sólo ella se merece la dedicatoria general de esta investigación.

Granada, en un día lluvioso de comienzos  
de noviembre de 1995



**<<Sabemos adónde queremos ir, pero no podemos prever todas las etapas del camino ni planificar nuestras marchas como en una operación militar. No estamos actuando en el campo de la fuerza sino en los dominios de la opinión. No podemos dar órdenes. Solamente podemos persuadir y debemos avanzar paso a paso...>>**

**Sir Winston Churchill**

## LISTADO DE SIGLAS

AELC (Asociación Europea de Libre Comercio)  
ASC (Análisis Semántico Conceptual)  
CE (Comunidad Europea)  
CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero)  
CED (Comunidad Europea de Defensa)  
CEE (Comunidad Económica Europea)  
CEEA-EURATOM (Comunidad Europea de la Energía Atómica)  
CES (Comité Económico y Social)  
CIG (Conferencia Intergubernamental)  
DG (Dirección General)  
ECAS (European Citizen Action Service)  
EIC (Estrategia de Información y Comunicación)  
GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio)  
NE (Nuevo Enfoque)  
PE (Parlamento Europeo)  
PESC (Política Exterior y de Seguridad Común)  
PIC (Política de Información y Comunicación)  
RI (Relaciones Internacionales)  
SME (Sistema Monetario Europeo)  
TUE (Tratado de la Unión Europea)  
UE (Unión Europea)  
UEM (Unión Económica y Monetaria)  
UP (Unión Política)



# INDICE

---

Agradecimientos  
Listado de siglas

Págs.

**INTRODUCCION** ..... 1

INTRODUCCION-REFERENCIAS ..... 8

## **PRIMERA PARTE**

**CAPITULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA** ..... 9

1.1. La pregunta inicial ..... 9

1.1.1. Explicación e interpretación en las ciencias  
sociales ..... 11

1.1.2. Holismo, individualismo y el debate  
explicación-interpretación ..... 16

1.1.3. ¿Tenemos una pregunta inicial? ..... 18

1.2. El problema ..... 19

1.2.1. El problema del nuevo enfoque de la Política  
de Información y Comunicación (PIC) de la Comisión ..... 20

1.2.1.1. El Análisis de las Políticas Públicas ..... 21

1.2.1.2. La estructuración del problema político  
del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión ..... 37

1.2.1.3. Un primer análisis de la PIC de la Comisión ..... 44

1.2.1.4. Marco teórico del problema:  
el sistema político ..... 51

1.2.1.4.1. Las Relaciones Internacionales ..... 51

1.2.1.4.2. La Comunicación Política ..... 52



## INDICE

---

1.2.1.4.3. La Sociología de la Comunicación de Masas .....	57
1.2.2. El nivel de análisis del problema .....	60
CAPITULO 1 - REFERENCIAS .....	73
<b>CAPITULO 2. MODELO DE ANALISIS: SISTEMA POLITICO Y SISTEMA DE MEDIOS DE COMUNICACION .....</b>	<b>77</b>
2.1. El sistema político .....	80
2.1.1. David Easton: el análisis sistémico de la vida política .....	82
2.1.2. Críticas al sistemismo de Easton .....	88
2.1.3. La Comunidad Europea, ¿organización o sistema? ...	98
2.1.4. Los objetos del sistema político: autoridades, régimen y comunidad política .....	106
2.1.4.1. Las demandas políticas .....	108
2.1.4.2. Apoyo específico y difuso .....	117
2.1.4.3. Acciones y decisiones de las autoridades .....	127
2.1.5. La información en el sistema político .....	128
2.2. La pregunta inicial y las preguntas del sistema político .....	140
2.3. El sistema de medios de comunicación .....	145
2.3.1. McLeod y Blumler: el estudio sistémico de la comunicación macrosocial .....	146
2.3.2. McQuail: la comunicación en los niveles macrosocial y organizacional .....	151
2.3.3. Aportaciones desde la Sociología .....	154



## INDICE

---

2.3.3.1. Los efectos de la comunicación de masas .....	158
2.3.3.2. Las relaciones entre el sistema de medios de comunicación y la sociedad .....	165
2.4. Sistema de medios de comunicación y sistema político .....	168
2.4.1. David Easton: los medios de comunicación, guardabarreras en el sistema político .....	170
2.4.2. Steven Chaffee: los medios de comunicación, sistema parapolítico .....	172
2.4.3. J. Blumler y M. Gurevitch: los medios de comunicación y sus nexos con el sistema político .....	177
2.4.4. Los medios de comunicación y las políticas públicas .....	189
CAPITULO 2 - REFERENCIAS .....	196
<b>CAPITULO 3. OPINIONES PUBLICAS, SISTEMA POLITICO Y SISTEMA DE MEDIOS DE COMUNICACION .....</b>	<b>203</b>
3.1. Las opiniones públicas como proceso .....	205
3.2. Los públicos de las opiniones públicas .....	209
3.3. Los niveles de las opiniones públicas .....	211
3.4. Las opiniones públicas en los sistemas políticos .....	218
CAPITULO 3 - REFERENCIAS .....	229
<b>CAPITULO 4. HIPOTESIS DE TRABAJO .....</b>	<b>232</b>
4.1. El concepto de Política de Información y Comunicación (PIC) .....	232
4.2. Hipótesis principal e hipótesis derivadas .....	242
CAPITULO 4 - REFERENCIAS .....	263



**SEGUNDA PARTE**

**CAPITULO 5. EL CONTEXTO DE FORMULACION DEL  
NUEVO ENFOQUE DE LA POLITICA DE INFORMACION  
Y COMUNICACION DE LA COMISION ..... 266**

5.1. La Comunidad Europea entre febrero de 1992  
y junio de 1993 ..... 266

5.1.1. Aportaciones fundamentales del  
Tratado de Maastricht ..... 267

5.1.2. Reacciones al Tratado de Maastricht ..... 270

5.1.3. El comienzo de la ratificación ..... 272

5.1.4. El Consejo Europeo de Lisboa ..... 276

5.1.5. Hacia el referéndum francés ..... 279

5.1.6. El Consejo Europeo de Birmingham ..... 283

5.1.7. Hacia el Consejo Europeo de Edimburgo ..... 287

5.1.8 El Consejo Europeo de Edimburgo y  
la entrada en 1993 ..... 290

5.1.9. Desde el segundo referéndum danés hasta  
el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión ..... 294

5.2. El apoyo de los ciudadanos al sistema político ..... 296

5.2.1. Características técnicas de los Eurobarómetros ..... 297

5.2.2. El deterioro del apoyo difuso ..... 301

5.3. El 'déficit democrático' del sistema político comunitario .... 310

5.3.1. El déficit democrático 'desde fuera' ..... 313

5.3.2. El déficit democrático 'desde dentro' ..... 323

5.3.3. El déficit democrático según los ciudadanos ..... 331

5.4. La cuestión de la legitimidad ..... 333



## INDICE

---

5.4.1. Los tipos de legitimidad .....	334
5.4.2. Legitimidad y eficacia .....	335
5.4.3. Legitimidad y opiniones públicas .....	337
CAPITULO 5 - REFERENCIAS .....	341
<b>CAPITULO 6. LA POLITICA DE INFORMACION DE LA COMUNIDAD EUROPEA .....</b>	<b>347</b>
6.1. El nacimiento 'espontáneo' de la política de información ...	348
6.2. El primer Informe Schuijt .....	350
6.3. La crisis institucional de los años 60 y sus repercusiones ...	353
6.4. El segundo Informe Schuijt .....	355
6.5. El Informe Schall .....	359
6.6. La política de información hasta 1985 .....	368
6.7. La nueva política de 'información y comunicación' .....	375
6.8. El Informe Baget Bozzo del Parlamento Europeo .....	380
6.9. La política de información hasta el Tratado de Maastricht ..	386
6.10. La reflexión sobre la política informativa en el contexto del Tratado de Maastricht .....	395
6.10.1. El documento de trabajo del Informe Oostlander ...	396
6.10.2. Las primeras acciones y decisiones de la Comisión .....	400
6.10.3. Las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo .....	404
6.10.4. El Informe De Clerq .....	409
6.10.5. El acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones .....	421
6.10.6. Transparencia en la Comunidad .....	424
CAPITULO 6 - REFERENCIAS .....	431



<b>CAPITULO 7. ANALISIS DEL NUEVO ENFOQUE DE LA POLITICA DE INFORMACION Y COMUNICACION (PIC) DE LA COMISION .....</b>	<b>437</b>
7.1. Fundamentación teórica y técnica del análisis .....	447
7.1.1. El análisis de contenido y los lenguajes políticos .....	449
7.1.2. La técnica de análisis cualitativo de contenido: el Análisis Semántico Conceptual .....	454
7.2. Análisis de las hipótesis .....	459
7.3. Análisis la comunicación SEC (93) 916/9 .....	476
7.3.1. Las nociones del documento .....	479
7.3.2. Concepto de la Comisión sobre su nuevo enfoque de la PIC .....	509
7.3.3. Los medios de comunicación y las opiniones publicas .....	560
7.3.4. La lógica de la Comisión .....	570
 CAPITULO 7 - REFERENCIAS .....	 575
 <b>CONCLUSIONES .....</b>	 <b>581</b>
 CONCLUSIONES - REFERENCIAS .....	 591
 <b>REFERENCIAS .....</b>	 <b>592</b>
 <b>ANEXO .....</b>	 <b>616</b>



## INTRODUCCION

El día 30 de junio de 1993, la Comisión de las Comunidades Europeas dio el visto bueno a la comunicación 'La Política de Información y Comunicación de la Comisión. Un nuevo enfoque', presentada por el comisario Joao de Deus Pinheiro, responsable, entre otros, de Información, Comunicación y Cultura. Cuando leí este documento pocos meses después, tuve de inmediato una intuición como sociólogo y como docente de teoría de la comunicación, que me ha servido durante estos dos últimos años como acicate para llevar a cabo el trabajo de investigación que se refleja en esta tesis doctoral.

Como sociólogo, el bautizado como nuevo enfoque de la Política de Información y Comunicación [en adelante, PIC] de la Comisión suponía la intención de replantear la relación, cuando menos, de una de las instituciones de la Comunidad Europea (CE) con los ciudadanos de los por entonces doce Estados miembros <sup>(1)</sup>. El comisario Pinheiro reconocía que la Comisión no había sido suficientemente rápida a la hora de adaptarse a un nuevo contexto político, social y económico, en el que el proyecto de integración europea realizado en el marco de la CE había pasado a ser materia de debate público constante y de resultados indeseables; en su opinión, los ciudadanos, las autoridades y los operadores económicos habían convertido a

---

<sup>1</sup> En adelante, y mientras no se indique lo contrario, nos referiremos a la Comunidad Europea (CE) como al conjunto formado por las tres Comunidades que han constituido, hasta la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea --en noviembre de 1993--, los pilares del proceso de integración. Este 'reduccionismo' podría considerarse incorrecto; sin embargo, científicos e instituciones políticas --incluso la propia Comunidad Europea-- lo han adoptado ampliamente con el fin de facilitar la expresión lingüística y evitar así los inconvenientes de tener que estar citando al mismo tiempo a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA-EURATOM).



---

la CE, y en especial a la Comisión, en el "chivo expiatorio" de los males de la sociedad. Es decir: en las sociedades de los Estados miembros estaban surgiendo voces críticas hacia la CE, y eso formaba parte de un nueva situación, de un nuevo contexto, de un cambio.

Como docente de la comunicación vislumbré una gran preocupación de la Comisión hacia los procesos comunicativos que fundamentan las opiniones públicas. Efectivamente, desde la Comisión se consideraba como novedoso que la opinión pública ya no aceptara a la Comunidad sin discusiones. Por lo tanto, el nuevo contexto político, social y económico antes citado también era un nuevo contexto comunicativo: "el déficit informativo se ha vuelto parte del déficit democrático, de modo que se hace necesario justificar los objetivos y las políticas de la Comunidad", decía el texto de la comunicación de la Comisión. Esto era también 'novedoso': reconocer --públicamente, además-- la necesidad de una justificación ante los ciudadanos, llevada a cabo mediante la información y la comunicación necesarias y suficientes como para paliar el llamado 'déficit informativo'. Pero, ¿qué hacer con el 'viejo' déficit democrático?, ¿bastaba acabar con el primero para que desapareciese el segundo?

Sin lugar a dudas, la Comisión trataba de plantearse soluciones ante una situación percibida como complicada y novedosa. De hecho, en el punto segundo del texto de la comunicación del comisario Pinheiro se recogían todas aquellas (sic) "Cuestiones Problemáticas" consideradas como factores explicativos que justificaban el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión.



A nuestro entender, se presentaban elementos suficientes para poder llevar a cabo una investigación: teníamos un problema de partida --que según la versión de la Comisión, era complejo y políticamente muy relevante; la solución de este problema se consideraba un desafío urgente--, encuadrado dentro del ámbito de estudio de las ciencias sociales, y una decisión política -- en forma de comunicación-- que se planteaba como la solución al problema. ¿Qué hacer con estos objetos? Las alternativas posibles, según nuestro parecer, eran básicamente dos:

1) abordar el estudio del problema tal y como lo planteaba la Comisión, evaluando los argumentos que utilizaba en su descripción, e intentar ofrecer un explicación definitiva del mismo, más allá de la aportada a primera vista por la institución.

2) ocuparnos, como pretensión fundamental, del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión como solución de un problema, es decir, hacer una análisis retrospectivo de la política (2), llegar a la estructuración del problema de partida que trataba de resolver --teniendo en cuenta el aliciente de que ese problema podía no coincidir con el problema 'realmente' existente--, y examinar de paso las políticas alternativas que podían haberse propuesto.

En resumidas cuentas, 1) y 2) eran dos maneras distintas de acercarse --descomponiéndolo-- al mismo objeto; mientras que la primera se preocupaba del problema independientemente de su posible solución, la

---

<sup>2</sup> En el sentido del término inglés 'policy'. Una 'policy' puede entenderse, de manera genérica, como el conjunto compuesto por una serie de objetivos y los medios para alcanzarlos. En el ámbito de la actividad política, la extensión del término 'policy' se utiliza especialmente para el caso en que las autoridades del sistema político son las que elaboran políticas públicas con el fin de dar una respuesta a ciertos problemas y demandas. Esta caracterización terminológica se entenderá mejor cuando abordemos el Análisis de las Políticas Públicas en el CAPÍTULO 1.



---

segunda se planteaba el estudio del problema precisamente partiendo del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión como su pretendida solución de esta institución a un problema --'real' o aparente--.

La segunda posibilidad nos pareció la más atractiva. No en vano, en nuestra intuición inicial, que posteriormente intentaremos convertir en hipótesis, nos preocupaba la posibilidad de existencia de un problema doble, triple,... o más intrincado todavía. Conociendo el sistema político comunitario, nos daba la impresión de que el planteamiento que hacía la Comisión resultaba demasiado sencillo y evidente: este desmedido afán por introducir la información, la comunicación y la transparencia en la actuación política --pensábamos-- era, sin lugar a dudas, una estrategia.

Una pregunta de fondo aparecía entonces en primer plano: ¿Por qué este cambio de actitud, esta innovación, esta estrategia? La sospecha que supone esta cuestión fundamental nos serviría más tarde, a la hora de acometer el trabajo de investigación, como uno de los mojones que constantemente nos irían indicando y despejando el camino.

La aparición en torno a 1992 de una repentina actitud autoinculpatória por parte de los miembros de la Comisión se salía, desde luego, de lo habitual. Por ejemplo, el entonces presidente de la institución, Jacques Delors, en la introducción de uno de sus libros, había escrito el día 21 de enero de 1993: "El debate sobre la ratificación de los tratados ha hecho aparecer una especie de fosa separadora entre lo que los gobiernos habían buscado y el grado de adhesión de una parte [¿cuál?] de la opinión pública. Y es que la construcción europea se ha estado realizando, durante mucho tiempo, por una especie de



---

dulce despotismo ilustrado, ante una cierta indiferencia por parte de los pueblos. Y cuando ha llegado el momento de romper con el método sugerido por los padres fundadores, hemos tenido que pagar una deficiente comunicación, una deficiente pedagogía y una falta de debates" (DELORS, 1993: XXII-XXIII).

Unos días más tarde, el 10 de febrero, el mismo Delors, en su discurso de 'investidura' ante el Parlamento Europeo (PE) en Estrasburgo reconocía lo siguiente: "La construcción europea, con sus aciertos y sus yerros, se efectuaba ante la indiferencia de los ciudadanos y, a menudo, también de sus representantes electos. [...] ahora que la exigencia democrática vuelve a estar a la orden del día habrá que explicar, explicar, explicar " (CARBAJO, 1993: 71) [el subrayado es nuestro].

No es habitual encontrar a un político que reconozca su propio despotismo --aunque sea ilustrado--, como hace Delors en la primera cita. Conociendo al personaje, parece desprenderse cierta ironía de sus palabras. El presidente de la Comisión nos desvelaba cuál pudo haber sido el punto crucial a partir del cual se comenzó a hablar de un 'nuevo contexto'. Cuando Delors decía que la exigencia democrática volvía a estar a la orden del día --dando la impresión de que en un periodo inmediatamente anterior no lo estuvo-- y que había aparecido una "fosa separadora" entre los gobiernos y la adhesión de la opinión pública, al mismo tiempo proponía como muestra de estos cambios los acontecimientos que rodearon al proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea (TUE) --también conocido como el Tratado de Maastricht--.



Por lo tanto, según su visión, preguntarse por el 'nuevo contexto' exigía ocuparse de lo ocurrido en torno a la ratificación del TUE. Es decir, proponía la existencia de una relación directa entre el TUE, su ratificación y la aparición del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión. Ahora bien, ¿qué tipo de relación era ésta? ¿causal, dependiente, normativa, o se trataba de una mera correlación temporal?

Esta última cuestión supone un paso adelante. A primera vista, la explicación ofrecida por Delors sería: <<Hemos decidido poner en marcha un nuevo enfoque de la PIC de la Comisión por los problemas surgidos en el proceso de ratificación del TUE; o sea, con el fin de disminuir --o eliminar si es posible-- la fosa separadora entre los Estados y la adhesión de cierta parte de la opinión pública, explicar más nuestras políticas y estar a la altura de la nueva exigencia democrática del momento>>. Ya aparecen algunos elementos que ayudarían a comprender la decisión de la Comisión.

Ahora bien, los comportamientos de las unidades de un sistema --en este caso, la Comisión como unidad del sistema político comunitario-- tienen sentido en el marco de sus relaciones --estáticas y dinámicas-- con el resto de unidades del sistema. No es posible, por tanto, llegar a explicar y comprender la decisión de la Comisión sin pararnos a reflexionar sobre el comportamiento de otros actores políticos --y, posiblemente, de otro tipo--, individuales y colectivos.

La posibilidad de ofrecer una respuesta correcta y completa a lo que podemos llamar nuestra pregunta de partida --¿Por qué la Comisión puso en marcha en junio de 1993 un nuevo enfoque de su PIC?-- está entonces en



---

función de la capacidad para describir, explicar y comprender las relaciones políticas, sociales y comunicativas en el tiempo correspondiente, en diversos contextos (inter e intra institucionales, macrosociales, inter e intra estatales,...).

En este entramado de relaciones habría que incluir, como actores especialmente relevantes en la construcción de las opiniones públicas, a los medios de comunicación social, que, en cada caso, intervienen con sus propias estrategias mediadoras --entre-- y finalistas --para--.

Actores políticos, sociales y mediáticos, sistemas, déficits --democrático e informativo--, políticas, comunicación e información, opinión pública --y opiniones públicas--, 'fosa separadora', exigencia democrática,... Comienzan a aparecer conceptos que están de alguna manera vinculados a nuestro objeto de estudio, pero que exigen, de inmediato, un tratamiento para conseguir que la complicación del problema no contagie a la propia investigación hasta echar por tierra cualquier intento de explicación, descripción o interpretación del mismo. A esto precisamente nos vamos a dedicar en primer lugar en esta tesis doctoral.

Si aquella intuición de hace dos años merecía o no la pena como extremo de una hebra que nos llevase a deshilvanar eficazmente el problema inicial es algo que comprobaremos en el desarrollo inmediato de este trabajo. Por lo menos, tenemos ya la satisfacción anticipada de haberlo intentado.



**INTRODUCCION - REFERENCIAS**

CARBAJO, Fernando (1993): "Hacia una política de información y comunicación para la Unión Europea", en *Sociedad y Utopía*, nº 2, septiembre. Madrid. Págs. 71-78.

DELORS, Jacques (1993): El nuevo concierto europeo. Acento Editorial, Madrid.

## PRIMERA PARTE

### CAPITULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### 1.1. La pregunta inicial

La ciencias sociales trabajan según un procedimiento científico, que admite una pluralidad de paradigmas, de métodos (LATIESA, 1991: 84) y de técnicas. Procedimiento, paradigmas, métodos y técnicas están condicionados por las características del problema de estudio. Así que, de entrada, no podemos afirmar que exista un método fundamental ni un paradigma superior (McLEOD & BLUMLER, 1987: 291). Lo que sí parece mayoritariamente aceptado es lo concerniente al procedimiento. Y la pregunta inicial supone precisamente el primer paso del mismo.

La forma de plantearse una investigación, como es el caso, comienza con la formulación de una pregunta a partir de la cual se desencadena todo el proceso (QUIVY y VAN CAMPENHOUDT, 1992). No sirve una pregunta cualquiera ni tampoco resulta indiferente su redacción. Hay que exigir que esta pregunta tenga unas cualidades que le confieran validez como pregunta inicial. Tiene que ser una pregunta clara --precisa, unívoca y concisa--, factible --desde luego debe contar con posibilidades reales de contestación-- y pertinente --en cada caso, hay que evaluar la conveniencia de que la pregunta inicial se pueda plantear en términos explicativos, descriptivos, normativos, predictivos o interpretativos--.

Una buena pregunta inicial debe estar al margen de connotaciones moralistas, que califiquen la bondad o maldad de los hechos sociales



investigados: la razón de ser de la investigación en ciencias sociales no es juzgar sino comprender, en lo posible, las acciones, las relaciones y los procesos de transformación sociales (QUIVY y VAN CAMPENHOUDT, 1992: 34) . La pregunta tiene que ser abierta, es decir, tiene que permitir, de antemano, respuestas diferentes; desde luego, tiene poco sentido plantear preguntas cuya respuesta certera conocemos con seguridad; si por algo es atrayente el trabajo de investigación es porque nos depara la sorpresa de saber si nuestras expectativas --expresadas en forma de hipótesis-- se verán o no confirmadas. Pero entre estar expectante y estar seguro la diferencia es sustancial. De hecho, si damos por bueno el punto de vista popperiano, no existiría ninguna seguridad, sino 'meras' pretensiones de certeza sometidas a constantes intentos de refutación. El conocimiento científico, podríamos decir, es válido mientras no se demuestre lo contrario.

La pregunta inicial propondrá abordar el estudio de los hechos sociales que han ocurrido o que están ocurriendo; no puede ocuparse del estudio de lo que aún no existe.

Por último, el propósito encerrado en la pregunta debe atenerse, básicamente, a una intención interpretativa o explicativa. La disyuntiva interpretación - explicación ha traído consigo arduos debates entre los científicos sociales. Y hasta el día de hoy el dilema se mantiene sin resolver. Quizá porque no tenga una solución sino dos: no se trata de descartar una de las opciones en beneficio de la otra, ni de llegar a una solución intermedia, sino de aceptar que en cada investigación siempre existe la posibilidad de contar dos historias: una interpretativa y otra explicativa. Este debate es tan fundamental que merece la pena que dediquemos algunas líneas --con



pretensiones modestas-- a reflexionar en torno a él. No tratamos ni mucho menos de ofrecer un debate general sobre la cuestión, sino de abordar breve pero suficientemente una discusión necesaria para enfocar nuestro trabajo.

### 1.1.1. Explicación e interpretación en las ciencias sociales

Para ilustrar este profundo debate vamos a echar mano, por tratarse un ejemplo pertinente y claro, de la disputa sostenida entre el filósofo, Martin Hollis, y el experto en relaciones internacionales, Steve Smith, en torno a la cuestión (HOLLIS & SMITH, 1991) (1).

Las dos tradiciones básicas que se presentan en el modo de conocer de las ciencias sociales son el reflejo de dos formas de ver el mundo social: una interior, desde dentro, y otra exterior, desde fuera. Hollis y Smith bautizan a estos dos modos como la visión del 'insider' y la del 'outsider'.

La primera utiliza el punto de vista de los actores como el único punto de partida posible para analizar su comportamiento; optar por la segunda significa dedicarse a la búsqueda de causas que *expliquen* los hechos sociales en cuestión (2), apoyándose en la siguiente idea: "Los hechos están gobernados por leyes de la naturaleza que explican la ocurrencia de hechos similares en condiciones similares. La ciencia progresa aprendiendo qué similitudes son las claves para entender qué consecuencias" (HOLLIS &

---

1 El estudio de los actores de la Comunidad Europea está ubicado, entre otros, en el ámbito de las Relaciones Internacionales. De ahí la especial pertinencia del ejemplo escogido para la reflexión que sigue.

2 Teniendo en cuenta las limitaciones del análisis causal de lo social: "Dado que la vida social es multicausal, escoger las causas de un acontecimiento cualquiera puede conducirnos sólo a un resultado aproximado" (GANS, 1993: 29).



---

SMITH, 1991: 3). Llevada a su extremo esta última visión vendría a defender que no importa mucho lo que los actores tengan en su 'cabeza' en cada momento porque su comportamiento es el producto de "un sistema de fuerzas o una estructura externos no sólo a la mente de cada actor sino a las mentes de todos los actores" (HOLLIS & SMITH, 1991: 3).

De momento, en esta disquisición explicación-interpretación no nos referimos a otro problema fundamental en la investigación social y unido al que nos ocupa: la elección del nivel de análisis [de esta cuestión hablaremos más adelante]. Por ahora, baste con caer en la cuenta de que, sea cual sea el nivel elegido, el tipo de actores, siempre se presentan dos posibilidades de acercamiento a su comportamiento: una desde dentro --la interpretativa-- y otra desde fuera --la explicativa--.

Podríamos tener la tentación de buscar una salida al dilema proponiendo una tercera posibilidad: los actores se comportan, básicamente, según las pautas que marca el entorno pero con variantes individuales según sus preferencias, información, naturaleza y educación. Hollis y Smith desechan esta opción: "Las teorías que intentan buscar una posición intermedia suelen ser débiles, porque es difícil mantener la tensión que se crea en el punto medio entre creencias y deseos individuales y presiones estructurales del entorno social" (HOLLIS & SMITH, 1991: 4). Por lo tanto, o escogemos una de las dos posibilidades u ofrecemos ambas --aunque siempre una predominará sobre la otra--, pero no es posible una solución ecléctica.

El comportamiento de un actor puede ser interpretado, comprendido, en virtud de una serie de reglas y de significados que definen y dan sentido a



---

las interacciones entre los actores; por lo tanto, el conocimiento de esas reglas y significados internos sería la condición previa para poder comprender el comportamiento del individuo. Pero si lo que tratamos es de explicar, entonces tendríamos que recurrir a la relación entre las informaciones y las preferencias del actor: conociendo lo que el actor sabe -- qué educación, en el sentido amplio del término, ha recibido-- y cuáles son sus capacidades sociales podemos explicar --casi predecir, porque las capacidades del actor reducen sus alternativas de acción-- su comportamiento. Por lo tanto, para analizar las actuaciones de los actores, bastaría con el estudio de las estructuras --observables y no observables-- y de los sistemas en los que están integrados.

La diferencia fundamental entre el enfoque explicativo --'científico'-- e interpretativo --'comprensivo'-- es la definición del mundo social que cada uno hace. Mientras que para los primeros el mundo social, como el resto de la naturaleza, es un entorno independiente y, en cierto grado, previsible, los segundos lo ven como el resultado de una construcción de los actores hecha a base de reglas y significados. Desde luego, la visión interior, individualista, hace aparecer a los actores como dotados de mucha mayor libertad que la visión del 'outsider'.

Ni Hollis ni Smith se sitúan en los polos de sus enfoques. Cada uno de ellos nos muestra cómo es posible buscar una posición distanciada del extremo. Para empezar ambos rechazan la presunción positivista de que existe un mundo social externo, que está ahí fuera, construido, esperando a que nosotros, a modo de exploradores de la realidad, lo descubramos. Ahora bien, mientras que el filósofo, Hollis, considera fundamental la visión



interior, el experto en relaciones internacionales, Smith, opina que, aunque lo interior, la interpretación, es importante, no es, ni mucho menos, fundamental.

Para Hollis, la comprensión entendida como la "reconstrucción racional" por parte de los actores es insuficiente; "las razones para la acción no siempre se explican de forma instrumental" (HOLLIS & SMITH, 1991: 204). Utilizando el concepto de juego en Wittgenstein, replantea el enfoque comprensivo como aquél que "exige la reconstrucción de las reglas por un lado y la búsqueda de las intenciones, de las razones legitimadoras y de los motivos subyacentes de los actores por el otro" (HOLLIS & SMITH, 1991: 205). Lejos de la que sería la postura extrema, al borde del solipsismo, Hollis defiende que no se trata simplemente de hacer caso de lo que los actores dicen que han hecho: aunque los individuos son elementos de partida indispensables para cualquier hermeneútica, no tienen por qué ser los únicos elementos. ¿Por qué? Porque por mucho que lo quieran, los actores nunca tienen toda la visión de juego; por otro lado, aún siendo inconscientes de ello, la biografía de los actores debe mucho a las formas colectivas de ver el mundo, al lenguaje y a las instituciones sociales que ellos aprehenden de su entorno social. De forma definitiva Hollis afirma en torno a la interpretación: "Las interpretaciones de los actores no son un simple nexo causal en una cadena sino la materia prima de un mundo que sus interpretaciones también les revelan" (HOLLIS & SMITH, 1991: 205).

Por su parte, Steve Smith insiste en que el individuo no puede ser el último lugar para la explicación, ni siquiera para la comprensión: "al final tenemos que aceptar que hay algo que causa las percepciones, incluso desde



---

el lado de la comprensión" (HOLLIS & SMITH, 1991: 205). Este autor defiende que las percepciones de los actores sociales son mejor entendidas como condicionadas en gran parte, por lo menos metodológicamente. En su opinión, si aceptamos que la realidad es una construcción social --que no individual-- tenemos que aceptar también que existe un cierto grado de determinación --el lenguaje, los conceptos utilizados son una creación social más allá de la propia subjetividad--. Por tanto, lo prioritario no sería preocuparnos de lo individual, de lo interpretativo, de lo interno, sino de los condicionantes sociales que, al fin y al cabo, acaban estableciendo ciertos límites a la acción del individuo. El cometido de las ciencias sociales vendría dado por la búsqueda de aquellas estructuras que se ven involucradas en los mecanismos causales que explican los comportamientos.

Sin embargo, a diferencia de los positivistas, Smith acepta la existencia de estructuras presentes pero no observables, lo que no es óbice para acometer el trabajo explicativo: "Creo que la acción social puede ser mejor explicada como un comportamiento causado por estructuras. No se puede probar la existencia de todas estas estructuras --la estructura burocrática del Estado, las estructuras del racismo, patriotismo, clase,...-- pero conseguimos las mejores explicaciones simplemente infiriendo su existencia" (HOLLIS & SMITH, 1991: 207).

Como vemos se trata de posturas paralelas, y por lo tanto imposibles de reducir a un sólo punto de vista. La mejor forma de acometer un análisis de la vida social sería tener en cuenta la posibilidad de que siempre, según decidamos en cada caso, podremos ofrecer dos historias distintas: una 'científica', explicativa, desde fuera, y otra hermeneútica, comprensiva, desde



dentro. El trabajo difícil consiste en decidir en qué lugar situarse entre los dos polos.

### **1.1.2. Holismo, individualismo y el debate explicación-interpretación**

Junto con la reflexión explicación-interpretación, Hollis y Smith aportan otro ángulo desde el que ver el estudio de los hechos sociales --en su caso se refieren, en concreto, a las Relaciones Internacionales--: la disyuntiva entre holismo e individualismo. La clave para entender este nuevo dilema no pasa por saber si el análisis se realiza desde dentro o desde fuera; ahora, la pregunta es si las partes de un todo se comportan como el todo exige o no. En cada caso, podemos adoptar la posición de la partes o la del todo.

El enfoque individualista, en su grado máximo, considera al actor de un sistema, exclusivamente, la unidad de análisis válida. Por lo tanto, su comportamiento sólo se puede estudiar si conocemos cuál es su interpretación de la realidad que le rodea y que, consecuentemente, él mismo construye. La visión que los actores tienen del mundo social es el único punto de partida válido para llevar a cabo el análisis de sus actos y decisiones. El holismo, por su parte, se sitúa de lado del sistema, del conjunto.

Ambos dilemas --explicación/comprensión y holismo/individualismo-- están relacionados: "Las teorías concebidas en términos de estructuras externas y fuerzas sistemáticas están en el extremo más holístico del repertorio de teorías causales [explicativas], de igual modo que las teorías que consideran a los actores como la autoridad final están en el límite



individualista de las que buscan la interpretación" (HOLLIS & SMITH, 1991: 4). Del mismo modo, nosotros podríamos añadir --a partir de los autores-- que las teorías que insisten en la explicación fundamentada en el comportamiento racional de los individuos están situadas en el polo más individualista del enfoque explicativo; mientras que las teorías que interpretan los hechos sociales apoyándose en la capacidad autónoma de los actores para hacer las reglas y hacer elecciones razonadas --que no racionales-- serían las más individualistas del enfoque comprensivo.

Es decir, que las dos parejas de conceptos nos permiten construir el espacio en el que se puede estudiar el comportamiento del sujeto como actor social. Dependiendo de su ubicación en ese espacio de análisis, así procederemos a la hora de investigar su proceder.

Para el objeto de estudio de las Relaciones Internacionales --a las que daremos paso en nuestro trabajo--, la opción óptima para Hollis sería ubicar la investigación en el área interpretativa --por lo tanto, un análisis desde dentro-- y, en cada nivel de análisis, más cerca del individuo, de las unidades, que de los sistemas, de las estructuras, de lo holístico. En palabras suyas: la vida social es una especie de juego en el que hay unas reglas que dotan a las acciones de ese juego de un significado y una motivación internos al mismo; sin embargo, esas reglas no están siempre especificadas de antemano, sino que los jugadores van construyéndolas a medida que el juego se va desarrollando (HOLLIS & SMITH, 1991: 200). Según las cartas que lleve cada actor y de cómo juegue la partida en virtud de sus habilidades, así se desarrollará la situación, que no está, ni mucho menos, determinada a priori.



El punto de vista de Smith queda ubicado en el área explicativa, más cerca de las estructuras y de los sistemas que del lado individualista, de las unidades. El mismo lo reconoce --aprovechando el simil del juego de cartas introducido por Hollis--: "Hay mucha gente que tiene tan malas cartas que no importa mucho su habilidad para jugar, de cualquier modo no podrán mejorar mucho. [...] Mi visión de la sociedad ve a los actores con pocas habilidades para cambiar su suerte. Hablar de habilidades hace depender de los individuos su suerte, pero en realidad no pueden. [...] Para mí, tener en cuenta las estructuras es la forma más productiva de análisis de la vida social" (HOLLIS & SMITH,1991: 210 y 212).

### **1.1.3. ¿Tenemos una pregunta inicial?**

A primera vista, sí. Recuperando nuestra intuición primera, podríamos redactarla en un primer intento como sigue:

<< ¿Por qué la Comisión de las Comunidades Europeas puso en marcha en junio de 1993 un nuevo enfoque de su Política de Información y Comunicación (PIC)? >>

Este puede ser nuestro punto de partida. Comencemos a indagar.

Veamos primero si la pregunta reúne las cualidades necesarias. Se trata, en efecto, de una pregunta precisa, concisa y unívoca, por lo tanto, dotada de claridad. Es una pregunta factible: acometer la búsqueda de una respuesta será, de hecho, nuestro objetivo. Por último, parece pertinente en



tanto en cuanto se ocupa de estudiar algo que realmente existe e indica un propósito, del que pasamos a hablar.

La pregunta ya nos sugiere un camino: para encontrar una respuesta adecuada deberemos aportar los factores que condujeron a esa decisión política; sugerimos como intención **explicar, para --después-- comprender**. Ya hemos visto que la explicación consiste en buscar las causas desde fuera. Además, para comprender por qué la Comisión dio ese paso, hay que acercarse a la institución desde dentro. De momento, proponemos un camino doble, ya que, por no existir una solución intermedia, nos parece el más completo. Una vez estudiado el sistema político de la Comunidad Europea --o de la Unión Europea, en su caso--, decidiremos la posición concreta a adoptar en el espacio contenido entre los polos explicación-comprensión y holismo-individualismo. Dejemos, por ahora, la pregunta inicial y pasemos a la delimitación del problema.

## 1.2. El problema

Después de apuntar una posible pregunta inicial, Quivy y Van Campenhoudt --antes citados-- se refieren a la fase de exploración. En esta segunda etapa "se trata de alcanzar una cierta calidad de información sobre el objeto de estudio y de encontrar la mejor manera de examinarlo" (QUIVY y VAN CAMPENHOUDT:1992, 81). Este trabajo, básicamente compuesto por lecturas, revisión de documentación y entrevistas, desemboca en la delimitación del problema. Entramos en contacto directo así con el problema particular de estudio (3).

---

<sup>3</sup> Aunque los dos autores citados, cuyo esquema estamos siguiendo, utilizan la palabra 'problemática', nosotros preferimos hablar de 'problema' por mor del



El problema exige una concreción del motivo de la investigación. Más aún: se trata de revisar los posibles enfoques o perspectivas teóricas desde las que se pueda tratar, y construir un marco teórico en cuyo seno se estructure el modelo de análisis. Este trabajo nos permite ya entrar de lleno en el 'descubrimiento' del concepto que la pregunta inicial propone.

### **1.2.1. El problema del nuevo enfoque de la Política de Información y Comunicación (PIC) de la Comisión**

Como ya hemos dicho, el último día de junio de 1993, la Comisión de las Comunidades Europeas (en adelante, Comisión) aprobó la comunicación SEC(93) 916/9, con el título "La Política de Información y Comunicación de la Comisión. Un nuevo enfoque", y presentada por el comisario portugués Joao de Deus Pinheiro (4). Este texto oficial consta de seis partes:

- 1) Introducción
- 2) Cuestiones problemáticas
- 3) El desafío
- 4) El nuevo enfoque
- 5) Procedimientos y estructuras
- 6) Conclusiones

---

mayor acercamiento que inspira entre el campo científica y la cotidianeidad de la que se preocupa; las ciencias, al fin y al cabo, abordan 'problemas'.

<sup>4</sup> El objetivo de abordar en este momento el estudio preliminar de este documento fundamental es aclarar los posibles enfoques de su investigación.



### 1.2.1.1. El Análisis de las Políticas Públicas

Desde el primer momento sabemos que tenemos delante de nosotros una política, en primer lugar; y una política de información y comunicación, en segundo. ¿Qué nos dice esto?

El término 'política' constituye precisamente la preocupación de una de las disciplinas incluidas en las ciencias sociales: el análisis de las políticas públicas. Así lo reconoce William Dunn (1981): "el análisis de las políticas públicas es una disciplina de la ciencia social aplicada que usa razones y evidencias con el fin de esclarecer, estimar y propugnar soluciones para los problemas públicos" (DUNN, 1981: 35). En palabras de Patton y Sawicki (1993), un análisis de las políticas correcto y completo, "estudia un problema de forma lógica, válida y replicable y suministra información que puede ser usada por los encargados de tomar las decisiones a la hora de adoptar políticas viables, técnicamente factibles y ética y políticamente aceptables con el fin de resolver asuntos públicos" (PATTON & SAWICKI, 1993: 25).

Esta disciplina usa métodos de investigación y argumentación que producen y transforman la información relevante para una política de tal manera que pueda ser utilizada en los escenarios políticos adecuados para resolver problemas políticos.

El análisis de las políticas, según Dunn, es un forma de producción de un doble conocimiento: de los procesos que dan lugar a las políticas --es decir, un conocimiento desde fuera, 'outsider'--, por un lado, y en los procesos que dan lugar a las políticas --desde dentro, 'insider' --, por el otro.



La noción de análisis de Dunn se refiere tanto a la búsqueda de las unidades últimas, de los elementos fundamentales que constituyen un problema --enfoque individualista--, como a su tratamiento sistémico mediante la aplicación de técnicas cuantitativas --enfoque holístico--.

Históricamente, el objetivo de esta disciplina ha sido proporcionar a los encargados de las políticas información suficiente para que fuesen capaces de decisiones razonadas --y no simplemente racionales-- a la hora de encontrar soluciones a problemas políticos.

El mismo autor reconoce que hay muchas formas de practicar este análisis, que, como hemos dicho, no es meramente descriptivo. Sin embargo, indica que han sido dos las concepciones o los enfoques principales --a la vez que enfrentados-- en torno a los que se ha desarrollado la disciplina:

1) El enfoque del 'asesor tecnocrático' sostiene que la función principal del análisis de las políticas es legitimar las decisiones políticas tomadas por los que efectivamente tienen el poder, cuya posición social continúa estando determinada por conceptos como riqueza, privilegio y poder.

2) El enfoque del 'gobierno tecnocrático' considera que el conocimiento relevante para las políticas es un recurso cada vez más escaso cuya posesión inevitablemente aumenta el poder y la influencia de los profesionales dedicados al análisis de las políticas.

Como vemos, mientras que el 'asesor' se mantiene al margen de la estructura de poder que trata de legitimar porque está a su servicio, en el segundo paradigma los analistas pueden llegar a convertirse en actores que



compitan por el poder, ya que su acumulación de conocimiento los hace, por lo menos potencialmente, cada vez más indispensables --manejan unos recursos escasos y necesarios para los políticos--.

Dunn apunta que esta segunda concepción es la que se desarrolla con fuerza desde el advenimiento de la sociedad post-industrial --usando la expresión de Daniel Bell--, en donde la clase técnico-profesional es la dominante y la producción y el uso de la información son considerados recursos escasos.

Dunn afirma que para producir la información y los argumentos razonados acerca de los valores --cuyo logro supone resolver el problema--, de los hechos --cuya presencia puede impedir o ayudar al logro de los valores-- y de las acciones --cuya adopción conduce al logro de los valores y a la resolución del problema-- el analista puede utilizar uno o más de los tres enfoques siguientes:

1) Enfoque Empírico: se ocupa principalmente de describir las causas y los efectos de las políticas públicas. Se pregunta por los hechos y el tipo de información que ofrece es designativa. Sería conveniente tener en cuenta que causas y efectos no son siempre empíricamente 'observables'.

2) Enfoque Evaluativo: busca respuesta a la cuestión: ¿Qué valor tienen las políticas? Produce una información estimativa.

3) Enfoque Normativo: su objetivo es recomendar acciones políticas de cara al futuro, respondiendo a la cuestión: ¿Qué política se debería llevar a cabo?. Intenta proporcionar una información indicativa.



Como proceso de investigación, el análisis de las políticas se sirve de los procedimientos comunes de estudio los problemas: la descripción --¿existe una política en torno al problema? ¿cómo se produjo?--, la predicción --¿cuáles son las consecuencias futuras de la política?--, la evaluación --¿qué capacidad tiene una política y con respecto a qué valores sirve?-- y la prescripción --¿cuál debería ser la política en cada caso? ¿se trata de una política tanto factible como deseable?--.

Descripción y evaluación tienen lugar después de que se ha puesto en marcha la política --aunque en momentos distintos: la evaluación es aún posterior al diseño, que, sin embargo, ya se puede describir (5) --; predicción y prescripción, antes. A Dunn le ha faltado una cuestión fundamental para nosotros: ¿por qué se pone en marcha una política?. En este caso, el nuestro, el procedimiento sería el explicativo o el comprensivo, según hemos visto.

Quizá podamos ir aclarando ya algo con respecto a nuestra pregunta inicial, cuya redacción apunta claramente hacia las **causas** del nuevo enfoque de la Política de Información y Comunicación de la Comisión (6). ¿Es posible hacer un estudio de las causas al margen de estimaciones e indicaciones? ¿Podemos hacernos la pregunta acerca de las causas sin que ello nos obligue a nada más? (7). Nuestra impresión es que sí, pero aceptando que el análisis de la política quedaría incompleto. Ya hemos visto que,

---

5 Si bien se reconoce la posibilidad de llevar a cabo otra evaluación antes de emprender cualquier acción práctica incluida en la política.

6 Por ahora utilizamos el término 'causa' porque representa mejor la exigencia de la pregunta inicial; de todos modos, lo hacemos con suma cautela --la propia de la ciencias sociales-- y sin carácter definitivo.

7 Pero nos preguntaremos por las causas que han 'necesitado' empujar hacia el nuevo enfoque de la Política de Información y Comunicación (WESTON, 1994).



básicamente, preguntarse por la causas equivale a explicar. ¿Qué tipo de explicación podemos ofrecer? Dependerá del nivel de análisis que adoptemos y de la posición holista/individualista --en sus grados correspondientes-- dentro de ese nivel.

Por otro lado, nuestra forma de análisis de la política parece que deberá ser retrospectiva y no prospectiva. El análisis retrospectivo se enmarca en la producción y transformación de la información una vez que la política se ha puesto en marcha y algunas acciones se han realizado --como, a estas alturas, es el caso de la política que nos ocupa--. Dunn afirma que el análisis retrospectivo es quizás menos relevante para la resolución de problemas políticos que el análisis prospectivo; a lo que yo añado que, para recomendar nuevas políticas es conveniente explicar y evaluar los anteriores intentos de solucionar el problema --o sea utilizar el análisis retrospectivo--. Y éste es uno de los puntos de vista en los que se apoya esta tesis.

Patton y Sawicki (1993) dividen los tipos de análisis posibles en dos, según se practiquen antes o después de que la política haya sido ejecutada. Al primero lo denominan anticipatorio --prospectivo según Dunn-- y lo subdividen en dos: el análisis predictivo --presenta la proyección futura de las acciones alternativas que podrían ser adoptadas-- y el prescriptivo --recomienda las acciones que traerán consigo el resultado pretendido--; al análisis realizado después de los hechos lo llaman descriptivo --equivalente al tipo retrospectivo de Dunn-- y dentro de él diferencian el retrospectivo --describe e interpreta las políticas ejecutadas intentando averiguar qué ocurrió-- y el evaluativo --valoración de los programas, es decir, de los pasos



concretos que deben ser dados para ejecutar una política, con el fin de comprobar su eficacia--.

Entre los analistas que practican el análisis retrospectivo --que parece el más idóneo a nuestra pregunta inicial--, Dunn distingue:

1) Los analistas orientados hacia una disciplina: buscan sobre todo desarrollar y evaluar teorías basadas en una disciplina científica y describir las causas y consecuencias de las políticas. No suelen identificar los objetivos específicos de los autores de la política y no se preocupan de distinguir entre las variables que están sujetas a manipulación por la política y aquellas otras que son situacionales y que, por lo tanto, son indiferentes a la misma.

2) Los analistas orientados hacia el problema: buscan también describir las causas y consecuencias de la política. Sin embargo, no se preocupan tanto del estudio de teorías de ciencias sociales en torno al tema sino de encontrar e identificar las variables que pueden ser manipuladas por los autores de la política a la hora de resolver los problemas. De todos modos, no les interesa proporcionar información específica sobre las metas y los objetivos de los autores --y del resto de actores implicados-- de la política, sobre todo porque los problemas prácticos que estudian tienen un carácter general.

3) Por último, los analistas orientados hacia la aplicación: también averiguan las causas y consecuencias de las políticas pero insistiendo en la finalidad de identificar las metas y objetivos de todos los implicados en la política --autores y afectados--. La información sobre los fines y objetivos de la política supone un elemento base para el seguimiento y la evaluación de los resultados de la política, a partir de los cuales se pueden



estructurar los problemas motivo de la política, desarrollar nuevas alternativas políticas y recomendar acciones y procesos para resolver los problemas.

Por suerte Dunn supera la visión dualista --retrospectiva/prospectiva-- del análisis de las políticas y propone un enfoque óptimo: el análisis integrado. En él se combinan los trabajos de las dos opciones anteriores, dando lugar, en consecuencia, a un análisis continuo e iterativo. Encadenar los dos puntos de vista, nos parece, como norma general, la opción más acertada.

Además de la situación en el eje cronológico --antes o después de emprender las acciones que la política proponga-- conviene diferenciar dos momentos, uno teórico y otro práctico, en el análisis de las políticas. Cualquier política tiene una primera fase de formulación y otra segunda de ejecución. Durante la primera se desarrollan y sintetizan las posibles soluciones alternativas al problema en cuestión; es una fase de actividad principalmente conceptual y teórica. A continuación llega el momento de la ejecución: se trata de una actividad práctica consistente poner en marcha y dirigir durante cierto tiempo uno de los cursos de acción alternativos. ¿Por qué es interesante esta distinción? Porque combinándola con la disyuntiva prospectivo/retrospectivo obtenemos las máximas posibilidades del análisis de la política:

\* Análisis retrospectivo y/o prospectivo de la formulación de la política

\* Análisis retrospectivo y/o prospectivo de la ejecución de la política



\* Análisis retrospectivo y/o prospectivo de la formulación y de la ejecución de la política

Ahora podemos precisar algo más el sentido que le damos a nuestra pregunta inicial. Si queremos saber por qué surge el nuevo enfoque de la PIC, nos parece que lo más adecuado sería realizar un análisis retrospectivo de la formulación de la política. Esta opción delimita claramente nuestro objeto: al optar por el ámbito de la formulación, nuestro compromiso es indagar el trabajo conceptual y teórico que desembocó en el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión, como formulación institucional de una política.

¿Qué nos exige nuestra pretensión analítica? Según Dunn, en el proceso completo de análisis integrado de las políticas se ven envueltos cinco componentes informativos que son transformados sucesivamente de uno a otro mediante el uso de seis métodos analíticos. En esta ecuación de cinco por seis encontraremos la respuesta a nuestra última pregunta.

Los cinco **componentes informativos**, definidos por Dunn, son:

1) Los problemas de la política: valores inalcanzados, necesidades u oportunidades que, una vez identificadas, pueden ser satisfechas mediante una acción pública. La información sobre el problema de partida es crucial y constituye uno de los pasos más críticos del análisis porque la forma como definamos el problema --que está relacionada con el autor de esa definición-- coartará nuestra habilidad para buscar e identificar soluciones apropiadas. Hay que tener en cuenta que puede darse siempre el caso de no ver ningún problema político y, por ende, decidir no actuar.



2) Las políticas alternativas: son los diferentes conjuntos de acciones potencialmente asequibles que pueden conducirnos a alcanzar los valores pretendidos y, por lo tanto a solucionar el problema razón de la política.

3) Las acciones de la política: cada uno de los pasos incluidos en una de las políticas alternativas que nos conducirán al logro de los resultados perseguidos. La información acerca de las acciones políticas se consigue mediante la predicción y la evaluación de las consecuencias esperadas de esas acciones.

4) Los resultados de la política: cualquier consecuencia observable de las acciones políticas.

5) Cumplimiento de la política: es el grado en el que un resultado de la política contribuye al logro de los valores pretendidos. La mayoría de las veces, reconoce Dunn, los problemas quedan sin resolver, o exigen una posterior reformulación de la política; resulta difícil encontrar una política que consiga resolver totalmente un problema. Las políticas son más bien intentos de solución (DUNN, 1981: 44).

Los seis **métodos analíticos** que propone Dunn para relacionar a los componentes informativos son los siguientes:

1) Seguimiento: nos permite producir información sobre las causas y consecuencias anteriores de las políticas.

2) Estructuración del problema: es un proceso mediante el que se intenta, de algún modo, clasificar el problema de la política. Tiene una función central en todo el análisis por su relevancia: si el problema está mal estructurado la política no conseguirá resolverlo. Utiliza un método complicado, que se compone a su vez de otros métodos.







El estudio del planteamiento que hace Dunn --reflejado definitivamente en el esquema-- nos lleva a las siguientes precisiones:

\* Con respecto al dilema entre análisis retrospectivo/prospectivo aparece el problema de la situación temporal del analista cuando practica su investigación. En el caso nuestro, por ejemplo, resultaría evidentemente retrospectivo no sólo el estudio de los problemas que, de algún modo, 'dieron lugar' al nuevo enfoque de la PIC de la Comisión, sino también el de las alternativas posibles que en su momento se consideraron --si fue el caso--, y de entre las cuales se escogió la aprobada en junio de 1993. Por lo tanto, el componente informativo 'Políticas Alternativas' no podría tener su ubicación en el lado prospectivo del esquema --ése sería el caso si el analista estuviese situado en el momento real de la formulación de la política--. Lo que hace Dunn, sin embargo, es utilizar en todo momento como punto cronológico de referencia a la propia política investigada, y más en concreto, al problema de partida que se trata de solucionar. Es decir, la calificación retrospectivo/prospectivo está definida según el 'reloj', el momento de la política y no según el del analista. En este sentido, el componente 'Políticas Alternativas' siempre sería prospectivo porque aunque aparezca en un tiempo pasado para el analista --como es nuestro caso--, fue siempre en un tiempo futuro visto desde la estructuración del problema de la política.

\* En cuanto a las fases de formulación y ejecución de la política, también necesitamos matizar que nos parece que las políticas alternativas --tal y como han sido definidas-- pertenecen claramente al ámbito de la reflexión teórica, previa a la acción, dentro de la fase de formulación de la política.



\* Asimismo, el proceso de recomendación, que facilita la elección de un cierto tipo de acciones, también está más cerca --aunque sólo sea en parte-- de la formulación que de la ejecución de la política, fase que entrará en juego una vez aclaradas cuáles son las acciones, las estrategias que definitivamente constituirán la línea de acción de la política que se trata de diseñar.

En el esquema gráfico de Dunn aparecen algunos elementos a caballo bien entre el análisis retrospectivo y el prospectivo, bien a medio camino entre la formulación y la ejecución; incluso en el caso del grado de cumplimiento de la política, este componente da la impresión de que comparte las cuatro formas de análisis. El autor trata de interpretar la posición dualista de los cinco componentes informativos del esquema:

1) Se puede entender que las acciones de la política tal y como las propone el análisis prospectivo puedan completarse por la visión retrospectiva: la consecuencias de la acción, dice Dunn, nunca pueden asegurarse ni afirmarse totalmente por anticipado. Las acciones recomendadas son una cosa y las realmente ejecutadas pueden ser otras. Es decir, el mundo social, marco de cualquier política, no puede ser determinado totalmente de antemano; siempre existen grados de libertad, acciones y reacciones imprevistas --por lo tanto se necesita aplicar un cierto enfoque interpretativo para comprender las acciones resultantes; la visión desde dentro se resiste a quedar ignorada--.

2) Los problemas de la política aparecen también entre lo prospectivo y lo retrospectivo. ¿Por qué? El carácter circular del proceso hace que, una vez que se han emprendido acciones para intentar solucionar el problema, éste pueda ser replanteado --con el fin de mejorar el grado de solución





conseguido--; el nuevo problema se habrá apoyado de alguna forma en la visión retrospectiva, que aporta la estructuración del problema tal y como se había planteado hasta el momento. Este es, en teoría, nuestro caso. Si se habla de un 'nuevo enfoque' de la PIC de la Comisión, precisamente quiere decir que antes existía otro enfoque, distinto, el 'viejo enfoque'; consecuentemente, ya existía una anterior estructuración del problema que llevó a plantear el problema de la PIC de la Comisión de una cierta manera. Podremos comprobar en su momento si el 'nuevo enfoque' es el resultado de una reformulación y 're-ejecución' del 'viejo enfoque'.

¿Qué ocurre cuando el problema de la política aparece por primera vez? Pues que no es posible entonces aportar ninguna consecuencia del análisis retrospectivo: no hay precedentes en los que apoyarlo. O sea, que el carácter iterativo del proceso de análisis de la política se consigue después de una primera formulación y ejecución.

3) La información sobre el grado de cumplimiento de una política, según Dunn, depende tanto de referencias al pasado como de las expectativas de cara al futuro, por eso su posición intermedia entre lo retrospectivo y lo prospectivo. Por otro lado, la información sobre el grado de cumplimiento de una política, que ya hemos relacionado con la visión retrospectiva y con la prospectiva, está igualmente condicionada no sólo por la forma en que un problema ha sido estructurado --formulación-- sino por la manera concreta de llevar a la práctica un tipo de acción concreto de la política --ejecución--.

4) Los resultados de la política se pueden insertar en el análisis de la formulación siempre y cuando se incluyan en el trabajo teórico de re-estructuración del problema y construcción de una nueva política. Entonces sí tiene sentido preguntarse por los resultados de la anterior, que siempre



tienen relación tanto con la forma como el problema fue estructurado como con la ejecución de la política llevada a cabo.

5) Las políticas alternativas tienen también una vinculación doble, con la formulación y con la ejecución. Teóricamente --fase de formulación-- se pueden proponer múltiples alternativas, pero luego habrá que tener en cuenta cuáles de ellas son realmente ejecutables con los recursos y en las condiciones disponibles.

El esquema analizado sirve para intentar comprender la complejidad de la información en el análisis de una política, para el que el esquema integrado propuesto por Dunn presenta ciertas ventajas:

\* como hemos indicado, el enfoque integrado supera las deficiencias de los retrospectivos y prospectivos respectivamente. En palabras de Dunn: "El análisis integrado tiene todas las ventajas metodológicas del análisis prospectivo y del retrospectivo pero ninguno de sus puntos débiles" (DUNN, 1981: 54).

\* se muestran en un mismo modelo tanto los métodos de análisis como los componentes informativos de manera que resulta sencillo comprender cuál es la relación entre ellos y cómo se pasa de unos a otros.

\* Dunn defiende que su modelo es capaz de incluir los enfoques y técnicas principales que existen en torno al análisis de las políticas.

Se trata, por lo tanto, de una propuesta doblemente integradora: en cuanto a las diferentes formas de análisis y en cuanto a los diferentes modelos y técnicas de análisis.



Además, el modelo integrado ayuda a comprender la diferencia entre las teorías descriptivas y las normativas de la toma de decisiones --que dan lugar a las políticas--. La teoría descriptiva se limita a enunciar una serie de proposiciones que describen la acción, y está vinculada al análisis retrospectivo --como mantienen Patton y Sawicki--, porque para abordar el estudio de las causas y consecuencias de la política tienen que haberse acometido algunas acciones. En este caso, la intención del análisis es más comprender la política que solucionar el problema; ésta sería la mayor debilidad del análisis retrospectivo.

Por el contrario, el análisis normativo facilita una serie de proposiciones a través de las cuales se pretende mejorar las consecuencias de una acción futura. La teoría normativa --conocida también como teoría estadística o de la elección racional-- se ocupa fundamentalmente del uso de métodos prospectivos, que se encargan de proponer y ayudar a escoger entre diferentes políticas alternativas antes de que ninguna acción haya sido emprendida. Dunn opina que la teoría normativa más que entender el problema tiene como objetivo solucionarlo.

Nuestra intención es, fundamentalmente, descriptiva y explicativa: estudiar las causas de una política concreta: el cómo y el porqué. Es decir, abordar una investigación del proceso de formulación de la política. Para ello, proponemos un análisis retrospectivo --orientado hacia la aplicación-- del problema de la política, las políticas alternativas que se presentaron y cuáles fueron las acciones que finalmente se recomendaron. Las preguntas genéricas que debemos plantearnos en este análisis son:



- 1) ¿Cuál es el problema político [contexto] que se planteó como el desencadenante del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión?
- 2) ¿Cómo fue el proceso de estructuración de ese problema?
- 3) ¿Qué políticas alternativas se propusieron?
- 4) ¿Cuál fue la forma de predicción de esas alternativas?
- 5) ¿Qué serie de acciones se decidió ejecutar?
- 6) ¿Con qué justificación se recomendó esa serie de acciones?

Respondiendo a las preguntas 1 y 2 tendríamos acceso al problema que los autores de la política tomaron como punto de partida. Puede ser que ese problema estuviera correcta o incorrectamente formulado, y ése es precisamente uno de los puntos de máxima atención de esta tesis doctoral (8). En concreto, nos referimos a lo que Dunn, citando a Mitroff y Betz, llama un error de tercer tipo: utilizar una representación --formal o sustantiva-- incorrecta del problema de tal modo que tratamos de solucionar un problema que no es el adecuado. De aquí la importancia trascendental de hacer una estructuración del problema adecuada por nuestra parte y confrontarla con la de los autores de la política. Precisamente, si hemos introducido el análisis de las políticas públicas es porque nos parece que sus métodos nos pueden ayudar a no cometer un error de tercer tipo --tratar de estudiar un problema que no es el correcto-- y a desvelar los que otros hayan podido cometer.

---

<sup>8</sup> En cuanto hablamos de corrección o incorrección estamos automáticamente valorando; esto es porque nos parece necesario tomar en consideración la posibilidad de que los autores de la formulación del nuevo enfoque de la Política de Información y Comunicación de la Comisión hubiesen cometido, intencionadamente o no, errores de estructuración del problema original.



### 1.2.1.2. La estructuración del problema político del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión

¿Cómo se lleva a cabo la estructuración del problema? Este paso del procedimiento permite llegar a la conclusión no sólo acerca de cuál es el problema existente sino de si es susceptible de convertirse en problema de una política. Dunn no se cansa de insistir: "los analistas de las políticas fracasan más habitualmente porque resuelven el problema erróneo y no porque den una solución errónea al problema auténtico" (DUNN, 1981:98).

Generalmente los problemas de las políticas no se encuentran aislados sino que forman parte de sistemas de problemas que producen insatisfacción, preocupación, en diferentes segmentos de una comunidad. Siendo éste el caso más habitual, la manera de acercarse el estudio de un problema debe ser holística, es decir, analizando el problema como una parte inseparable del sistema en el que está integrado --esta opinión de Dunn enlaza con el debate entre Hollis y Smith--.

Además de la interdependencia de los problemas, otras características de los mismos son la subjetividad --los problemas son el resultado de abstraer, mediante análisis, algunos elementos envueltos en situaciones experimentadas como problemáticas--, la artificialidad --los problemas de las políticas no tienen existencia más allá de los individuos y los grupos que los definen socialmente <sup>(9)</sup>; lo que es un problema para un individuo y un grupo

---

<sup>9</sup> La idea de una definición social del problema que da lugar a una política está directamente relacionada, como veremos, con la construcción de las opiniones públicas, entendida como una cierta organización social dinámica de los miembros de un/os público/s con el fin de buscar respuestas a asuntos de interés controvertidos sobre los que tomar una postura. Según esto, las opiniones públicas son claramente un producto social, la definición social de un posicionamiento.



puede no serlo para otros-- y la dinamicidad --hay tantas soluciones diferentes a un problema como definiciones del problema--.

Los tipos de problemas, en virtud de su grado de estructuración, pueden ser: bien estructurados, moderadamente estructurados y mal estructurados. Desde el primer tipo al tercero, el número de actores implicados en la toma de decisión de la política va en aumento; el consenso de intereses y objetivos del que disfrutaban los primeros se convierte en los terceros en una situación conflictiva, donde los objetivos compiten entre sí; por último, la capacidad de determinación de los resultados de la política es directamente proporcional al grado de estructuración de tal modo que en los problemas mal estructurados --que son los más habituales-- las políticas alternativas y sus resultados son desconocidos y resulta imposible estimar el riesgo de poner en marcha una política para solventar el problema.

El grado de estructuración del problema influye en la decisión sobre el método de análisis a utilizar. Mientras que los que están bien estructurados pueden emplear los métodos convencionales de resolución de problemas que están formulados claramente, los problemas mal estructurados exigen que el analista dedique una parte importante de su trabajo a tratar de definir la naturaleza del problema. De cualquier modo, el método de estructuración, según Dunn, exige un trabajo creativo del analista.

Por lo general, la estructuración de un problema tiene tres fases:

- 1) Conceptualización: definir el problema en sus términos más generales, utilizando el lenguaje convencional. Por ejemplo, indicando si se



---

trata de un problema económico, político, sociológico, histórico, etc. La conceptualización nos permite presentar el problema sustantivo.

2) Especificación: consiste en la representación del problema sustantivo mediante algún modelo, generalmente matemático. La especificación nos conduce a presentar el problema formal.

3) Percepción del problema: Dunn no indica en qué consiste esta fase, más allá de que en el esquema --expuesto a continuación-- la sitúa entre la formalización del problema y la situación problemática cuyo reconocimiento es indispensable para que el proceso de estructuración se ponga en marcha:

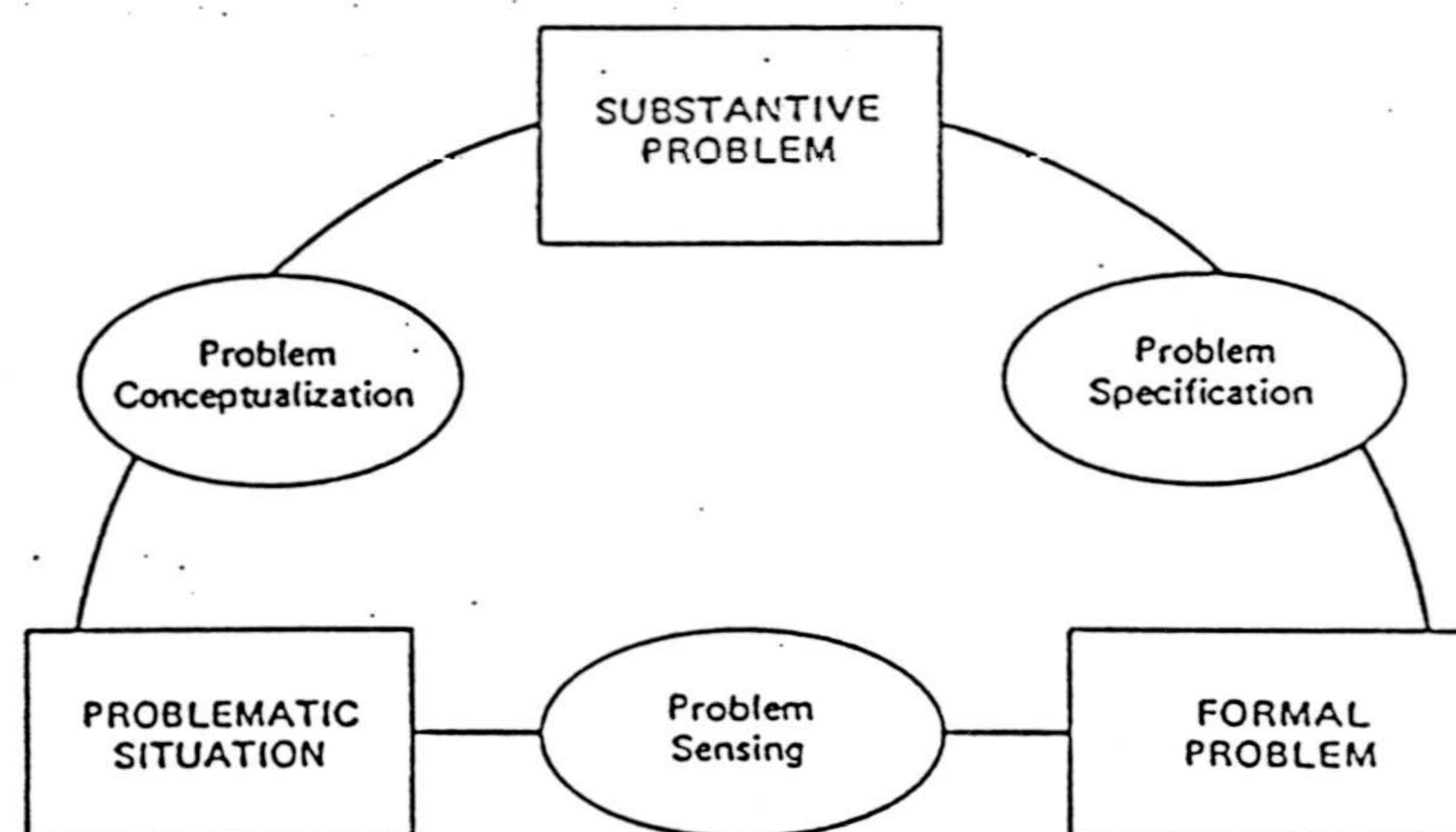
Cuando hemos sido capaces de detectar una situación problemática, entonces echamos mano de uno de los posibles modelos de políticas para representar algunos de los aspectos de esa situación. En concreto, podemos escoger entre uno o varios de los siguientes modelos --teniendo en cuenta que



trata de un problema económico, político, sociológico, histórico, etc. La conceptualización nos permite presentar el problema sustantivo.

2) Especificación: consiste en la representación del problema sustantivo mediante algún modelo, generalmente matemático. La especificación nos conduce a presentar el problema formal.

3) Percepción del problema: Dunn no indica en qué consiste esta fase, más allá de que en el esquema --expuesto a continuación-- la sitúa entre la formalización del problema y la situación problemática cuyo reconocimiento es indispensable para que el proceso de estructuración se ponga en marcha:



Fuente: DUNN, 1981: 107

Cuando hemos sido capaces de detectar una situación problemática, entonces echamos mano de uno de los posibles modelos de políticas para representar algunos de los aspectos de esa situación. En concreto, podemos escoger entre uno o varios de los siguientes modelos --teniendo en cuenta que



siempre hay que utilizar algún tipo de modelo para comenzar la estructuración del problema a partir de una situación problemática--:

1) Descriptivo: su propósito es explicar y/o predecir las causas y consecuencias de elegir una u otra acción para la política.

2) Normativo: su objetivo no es sólo explicar y/o predecir sino proporcionar reglas y recomendaciones para optimizar el logro de algunos valores gracias a la política.

3) Verbal: es el modelo utilizado en la caracterización del problema sustantivo; está expresado en un lenguaje común en lugar de matemático o simbólico. El analista ofrece argumentos y juicios razonados para hacer predicciones y recomendaciones.

4) Simbólico: utiliza símbolos matemáticos para expresar la relación entre las variables características del problema.

5) Procesual: mediante una serie de procedimientos elementales representa las relaciones dinámicas entre las variables que caracterizan un problema político. Una de las formas más conocidas y elementales de este tipo de modelos es el llamado 'Decision Tree', en el que se reflejan las posibles decisiones y sus consecuencias.

6) Por último, con independencia del objetivo y del modo de expresión del modelo, los modelos de política pueden funcionar como representaciones completas del problema sustantivo y de la situación problemática de partida; o bien, pueden ofrecer sólo una de las perspectivas del problema, asumiendo que no existe la posibilidad de formalizar de manera unívoca el problema sustantivo, como suele ser el caso más habitual. Las representaciones formales --mediante modelos simbólicos-- de problemas sustantivos --sobre todo cuando se trata de problemas poco estructurados-- ofrecen sólo una de las perspectivas del problema sustantivo --porque en este



caso es la conceptualización de los problemas sustantivos la que gobierna la interpretación de los modelos simbólicos; así que no podemos fiarnos de que estos últimos sustituyan por completo a aquellos; hay que conocer primero la conceptualización sustantiva para llegar a la conclusión de cuál es la interpretación correcta que debemos hacer sobre el modelo simbólico, que por sí sólo atiende a una de las posibilidades de interpretación, a una de las perspectivas--.

Por último, Dunn expone alguna de las técnicas del método de estructuración del problema. Se refiere a las siguientes:

1) Análisis clasificatorio: consiste en la definición y clasificación de situaciones problemáticas a partir de las experiencias --es decir, inductivamente-- del analista en torno a los conceptos vinculados con la política. Esta análisis permite dos procedimientos inversos: la división lógica --buscar la unidades que componen una clase-- y la clasificación lógica --a partir de las unidades caracterizar la clase--. Existen algunas reglas para conseguir un correcto análisis clasificatorio: la relevancia sustantiva --correspondencia de la clasificación con la situación problemática real--, exhaustividad, consistencia, continuidad y distinción jerárquica --en palabras de Whitehear y B. Russell: "Aquello que implica toda una colección de elementos no puede ser un elemento de esa colección". Es decir, la suma de las partes es cualitativamente distinta del todo--. El análisis clasificatorio ayuda a clarificar los conceptos y sus relaciones, pero no garantiza que los conceptos sean relevantes para el problema sustantivo de la política.

2) Análisis jerárquico: ayuda a buscar las posibles causas de un problema. Permite al analista plantearse la existencia, y por lo tanto la búsqueda, de tres tipos de causas: posibles, plausibles y manejables. Las causas



posibles son las que, aunque sea desde lejos, pueden haber contribuido a la creación de la situación problemática; las causas plausibles son las que, después de haber investigado o haber tenido una experiencia directa, podemos decir que ejercen una influencia importante en la ocurrencia de la situación problemática; por último, las manejables o manipulables son las que están sujetas al control o manipulación de los autores de la política. Al igual que en el clasificadorio, el análisis jerárquico sólo se apoya en la consistencia lógica a la hora de evaluar si su conceptualización del problema ha sido la correcta; o sea, que no está tampoco garantizada la adecuación entre la conceptualización y el problema sustantivo. Por lo tanto, cabe la posibilidad de incurrir en un error de tipo III.

3) Análisis Analógico: este método permite a los analistas hacer un uso imaginativo de analogías a la hora de estructurar el problema de la política. Como Dunn recuerda, "muchas veces lo que parecer ser un problema nuevo no es sino uno antiguo disfrazado" (DUNN, 1981: 126). Los tipos de analogías empleados habitualmente son: personales, simbólicas, directas o fantasiosas.

4) "Brainstorming" ['tormenta de ideas']: es una técnica que se practica en grupo, en la cual los analistas participantes exponen sus opiniones en torno a un problema e intentar llegar a acuerdos al respecto.

5) Análisis de asunciones: es la técnica más completa porque permite el uso de todos los procedimientos citados anteriormente, y puede aplicarse en grupo o individualmente. Su aplicación está recomendada en el caso de problemas mal estructurados, y su objetivo es examinar las asunciones conflictivas implícitas en la formulación de un problema. El uso de este análisis exige un proceso polietápico en el que el primer paso es la identificación, ordenación y jerarquización de los actores que afectan y son



afectados por la formulación y la resolución de un problema político; después, en sentido retrospectivo, se intentan encontrar las asunciones de cada actor a partir de las recomendaciones prescritas por cada uno de ellos; el tercer paso consiste en la comparación y evaluación de las asunciones puestas al descubierto, con el fin de poner de manifiesto los posibles conflictos y contradicciones; se construye una lista con las asunciones que son más compartidas entre los actores y, por último, se crea una solución sintética para el problema a partir de la lista anterior. El poder de esta técnica de análisis reside en su capacidad para destapar la existencia de convicciones, ocultas muchas veces por los actores implicados. Dunn recomienda que esta técnica sea utilizada "por un analista individual que estimule las asunciones de los actores con el fin de realizar un debate con él mismo en torno al problema" (DUNN, 1981: 140).

Toda la reflexión que hemos expuesto hasta ahora nos sirve para intentar descubrir la estructuración del problema del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión y, en consecuencia, para aclarar nuestro problema de estudio --que incluye, entre otras cosas, la aportación de un marco conceptual-- y poder estructurar un modelo de análisis válido en nuestra investigación.

Hagamos una primera exploración a fondo de una parte de la comunicación SEC (93) 916/9 --por tanto, un análisis retrospectivo de la formulación-- con el fin de descubrir la situación problemática e intentar estructurar el problema en un modelo de política verbal mediante el uso de dos técnicas: el análisis jerárquico --causas posibles, plausibles y



accionables-- y el de asunciones --¿cuál cree que es el problema cada actor implicado? --.

Intentaremos identificar en todo momento, como en el análisis orientado hacia la aplicación, las metas y los objetivos conflictivos de todos los actores pertinentes, autores y afectados. Aplicando el modelo sistémico que Dunn toma de Thomas R. Dye, se comprende el interés de la búsqueda de relaciones continuas y recíprocas entre los actores implicados, el entorno y la política en cuestión.

### **1.2.1.3. Un primer análisis de la PIC de la Comisión**

La comunicación SEC (93) 916/9 (COMISION EUROPEA, 1993) es la voz de un actor institucional concreto del sistema político comunitario: la Comisión. Por lo tanto, el contenido de la comunicación nos ofrece, por decirlo de alguna manera, su 'punto de vista', a través de la aportación de uno de sus miembros, el comisario Pinheiro, oficialmente competente en el tema. Precizando un poco más podemos decir que es el 'punto de vista' institucional, oficial, corporativo, lo que no imposibilita la existencia de asunciones y visiones encontradas entre los --entonces-- diecisiete comisarios.

En el apartado segundo de la comunicación, se presentan las "Cuestiones problemáticas", divididas en dos categorías principales: extrínsecas a la Comisión, por un lado, y relacionadas con sus métodos y procedimientos internos, por otro.



A. "Consideraciones Externas":

\* "La Comisión se ve obligada a operar en un entorno transcultural y transnacional, así como en un marco institucional complejo".

\* "El hecho de tratar con doce opiniones públicas diferentes hace que la tarea de la Comisión resulte mucho más difícil".

\* "La Comisión tiene que jugar un papel clave en el proceso de integración europea".

\* "El marco institucional crea una multiplicidad de fuentes de información que frecuentemente tienen objetivos contradictorios y carecen de una clara división de tareas entre ellas. Este aspecto tiene como consecuencia una falta de certidumbre desde el punto de vista del ciudadano, especialmente en lo que se refiere a lo que puede esperarse de los distintos agentes (instituciones comunitarias, Estados miembros).

\* "La complejidad de las estructuras y de las políticas comunitarias se ha hecho más evidente todavía en ocasión del debate sobre el mercado único, la ratificación del Tratado de la Unión Europea y el papel político de la Comunidad después de la guerra fría".

\* "El actual contexto político, social y económico ha hecho a la Comunidad una materia de debate público constante. Los ciudadanos, los operadores económicos y las autoridades tienen una tentación cada vez mayor de transformar a la Comunidad, y especialmente a la Comisión, en el chivo expiatorio para muchos de los males de la sociedad".

\* "La opinión pública se ha vuelto más vigilante, incluso más suspicaz, ante las autoridades, incluidas las instituciones europeas. La gente pide más información, mejores explicaciones y un servicio más rápido. Lo que no desea es propaganda y discursos vacuos".



¿Qué asunciones podemos desvelar detrás de estas afirmaciones institucionales de la Comisión, autora del nuevo enfoque de su PIC? (10). Las consideraciones externas, desde el punto de vista de la Comisión, constituyen un conjunto de descripciones del entorno:

\* se alude a la COMPLEJIDAD del entorno en tres sentidos: transcultural, transnacional e institucional. En el último sentido, la Comisión habla de la multiplicidad de fuentes de información con objetivos contradictorios, lo que ha provocado incertidumbre en los ciudadanos. Esta COMPLEJIDAD ha aparecido, sobre todo, en torno al debate sobre el mercado único, la ratificación del TUE y el papel político de la Comunidad en la guerra fría. De todos modos, en el momento en que se aprueba la comunicación, se reconoce que la Comunidad es materia de debate público constante debido al CONTEXTO POLITICO, SOCIAL Y ECONOMICO.

\* otra cuestión problemática son las DOCE OPINIONES PUBLICAS con las que la Comisión trata. Además de la dificultad que puedan suponer la pluralidad de opiniones públicas, la Comisión considera otro elemento de la situación problemática que "la OPINION PUBLICA" --no sabemos si se refiere a una de las doce anteriores o a otra nueva-- se haya vuelto más vigilante, suspicaz y exigente en cuanto a las informaciones, las explicaciones y los servicios.

---

10 Cfr. la página 3 del prefacio de Información, Comunicación y Transparencia, publicación de la Comisión editada en Luxemburgo en 1994, en la cual se habla de la PIC (COMISION EUROPEA, 1994); el comisario Pinheiro reconoce: "Con el apoyo del Presidente y de todos los miembros de la Comisión, con la plena adhesión de los servicios, hemos iniciado un nuevo enfoque del problema. Lo hemos hecho con una cierta audacia, mucha determinación y la conciencia de que el éxito de la empresa <<información, comunicación y transparencia>> es una condición <<sine qua non>> para que la Unión Europea avance respondiendo a las expectativas, expresadas democráticamente, de sus ciudadanos" [El subrayado es nuestro] . De momento, podemos concluir que la Comisión se presenta como la creadora del nuevo enfoque.

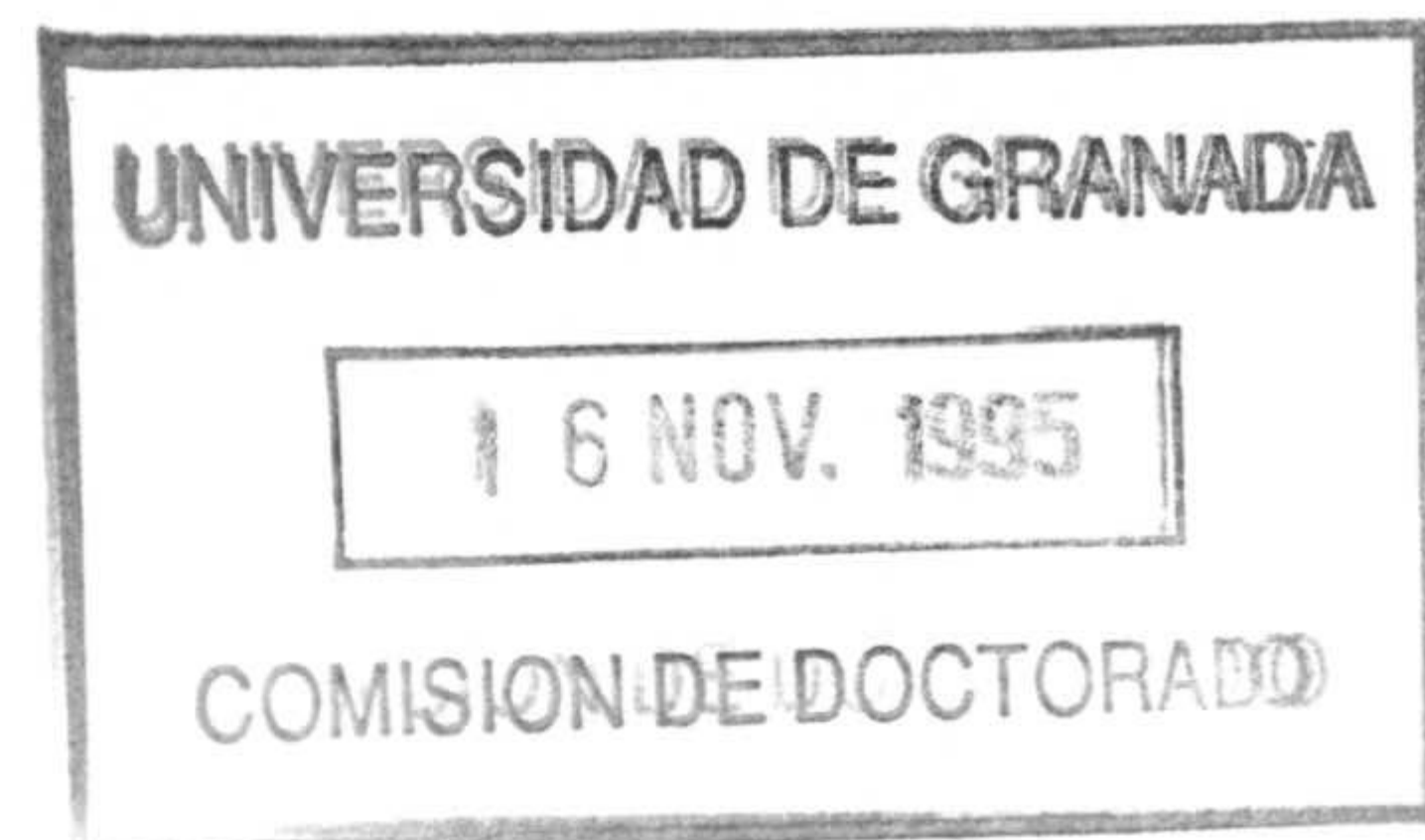


\* la Comisión se autocalifica, como actor en medio del entorno que trata de describir, de institución clave en el proceso de integración europea.

\* la Comisión defiende que la Comunidad Europea y ella misma están siendo utilizadas por los **ciudadanos**, los **operadores económicos** y las **autoridades** como "el chivo expiatorio de los males de la sociedad", es decir, que son la CE y especialmente la Comisión las que están siendo inocentemente sacrificadas para expiar pecados de otros. Existe una autoconsideración de víctima en todo este contexto.

Comienzan a aparecer conceptos que parecen, al menos desde el punto de vista de la Comisión, fundamentales:

1) COMPLEJIDAD DEL ENTORNO: transcultural, transnacional, institucional, política, social y económica. Parece que los DEBATES --por lo menos los tres citados-- actúan como variable independiente sobre la complejidad institucional: el aumento de los debates hace más evidente la complejidad de las estructuras y de las políticas comunitarias. ¿En qué consiste esta complejidad del entorno?; ¿es mensurable?; ¿ha existido realmente el triple debate referido en el texto?; en caso afirmativo, ¿por qué se produjo?; ¿cómo se desarrollaron?; en caso negativo, ¿por qué alude a él la Comisión? Por otro lado, la complejidad tiene una vertiente informativa que es destacada por la Comisión: ¿cuáles son las fuentes de información?; ¿a qué objetivos contradictorios se refiere el texto?; ¿cómo se entiende la **incertidumbre** del ciudadano hacia las instituciones comunitarias y los Estados miembros?; ¿alcanza esa incertidumbre más allá de los dos agentes colectivos citados?.





2) OPINION PUBLICA: ¿a qué se refiere la Comisión con este concepto, utilizado indistintamente en plural --reconoce la existencia de una opinión pública por cada uno de los Estados miembros-- y en singular?; ¿tiene alguna relación con la complejidad aludida?; ¿y con los debates?; ¿qué hay detrás del aumento del comportamiento vigilante, suspicaz y exigente de la opinión pública?; ¿es éste uno de los elementos del nuevo contexto político, social y económico?; ¿por qué el aumento de la vigilancia, suspicacia y exigencia informativa y explicativa constituyen cuestiones problemáticas?.

3) La POSICION DE LA COMISION: en medio de este entorno, la Comisión se considera como institución fundamental --por eso se decide a actuar-- e injustamente culpada. ¿Por qué la Comisión se ve a sí misma como institución clave?; ¿cuál es su importancia real en el proceso de integración europea?; ¿por qué se culpa --si es que es así-- a la CE y especialmente a la Comisión como las causantes de los males de la sociedad --cualesquiera que sean--?; ¿están siendo injustamente culpadas la CE y la Comisión de algo cuyos culpables son 'otros'?; ¿de qué forma se reconoce esta actitud de los ciudadanos, los operadores económicos y las autoridades?.

B. "Consideraciones internas":

\* "La Comisión carece de una estrategia coordinada global para comunicar sus objetivos políticos, lo que se interpreta como una debilidad por su parte".

\* "Esta coordinación insuficiente lleva a una superabundancia de información, con frecuencia de calidad insuficiente".

\* "La importancia de la información y la comunicación no se aprecia generalmente en la Comisión, con el resultado de que la cuestión se enfoca con escasa profesionalidad".



\* "No se determinan los tipos de público a los que se debe llegar y tampoco se tienen en cuenta lo suficiente los tipos de información que la opinión pública solicita".

\* "Se da un exceso de lenguaje tecnocrático y una utilización incompleta de los medios de comunicación más actualizados".

Esta visión de la institución desde dentro aporta elementos de autocrítica a través de conceptos como: COORDINACION insuficiente --¿entre quiénes?, ¿acerca de qué cuestiones?, ¿con respecto a qué labores?--, SUPERABUNDANCIA DE INFORMACION --opuesta a DEFICIT DE INFORMACION--, CALIDAD [DE LA INFORMACION] insuficiente, TIPOS DE PUBLICO --¿según qué criterios?--, TIPOS DE INFORMACION que la opinión pública solicita --¿sólo los solicitados u otros tipos además?--, LENGUAJE TECNOCRATICO y MEDIOS DE COMUNICACION utilizados de forma incompleta --¿qué se quiere decir cuando se habla de utilización incompleta de los medios de comunicación?, ¿existe acaso una utilización completa de los mismos?--.

Además, se hace una distinción que nos parece fundamental cuando se dice en el texto que la importancia de la INFORMACION y la COMUNICACION no es apreciada en la Comisión: se reconoce, por tanto, la diferenciación conceptual entre información y comunicación.

Por lo tanto, de las "Cuestiones Problemáticas" extraemos dos visiones interesantes --pero incompletas-- del conjunto: ambas nos ofrecen, respectivamente, la visión *ad extra* y *ad intra* de un solo actor, la Comisión. ¿Cómo se ve la situación problemática presentada por la Comisión desde otras atalayas? Responder a esta cuestión --compromiso a cumplir con



posterioridad-- es indispensable según las indicaciones del análisis retrospectivo orientado hacia la aplicación, que es el que nos ocupa.

Por otro lado, estos conceptos pueden ayudarnos a encontrar la respuesta de la Comisión a nuestra pregunta inicial. Naturalmente, y tomando las precauciones de distanciamiento del investigador con respecto al objeto investigado, lo que nos interesa es encontrar nuestra respuesta, después de conocer la de todos los actores implicados. Todo ello sin olvidar nuestra doble intención analítica: jerárquica --identificar las causas posibles, plausibles y manejables-- y de asunciones --conseguir una síntesis de lo que los actores asumen con respecto al problema de origen--.

Por ahora, lo que sí nos permite nuestra primera exploración es precisar definitivamente el marco teórico de estudio del problema, que en este caso está mal estructurado y tiene una naturaleza interdisciplinar dentro de las ciencias sociales (11).

Ya hemos comenzado a utilizar el Análisis de las Políticas Públicas como disciplina de las ciencias sociales muy útil en el estudio de nuestra pregunta inicial. Al tratarse de una política, es indudable la necesidad de referirse al sistema político en cuyo seno se produce; en este caso, al sistema político comunitario, cuyo estudio se sitúa en el marco de las Relaciones Internacionales. Además, los conceptos de información y comunicación,

---

11 Bernd Hamm considera indispensable una metodología plural y diversa para acometer el proceso intelectual de articulación de un marco de referencia holístico destinado a comprender el proceso de integración europeo --en el que incluye, como un ejemplo más, a la Comunidad Europea--. Entre las ciencias sociales que podrían implicarse en este trabajo cita a historiadores, economistas, politólogos, sociólogos y geógrafos. (HAMM, 1992: 18).



vinculados al de opinión pública, al uso de los medios de comunicación y al estudio del contexto político, social y económico, apuntan hacia dos ámbitos: la Comunicación Política y la Sociología de la Comunicación de Masas (12).

#### **1.2.1.4. Marco teórico del problema: el sistema político**

##### **1.2.1.4.1. Las Relaciones Internacionales**

Las Relaciones Internacionales (RI) surgieron como una disciplina independiente después de la Primera Guerra Mundial. En sus más de setenta años de historia, las RI han ido evolucionando y aportando enfoques distintos que han traído consigo una situación teórica fragmentada. La teoría de las RI ha ido atravesando sucesivamente por varias fases, de las cuales las más significativas han sido: idealismo, realismo, conductismo, transnacionalismo e interdependencia, neo-funcionalismo, neo-realismo, pluralismo y estructuralismo (HOLLIS & SMITH, 1991).

Desde el primer momento, el proceso de integración europea fue objeto de estudio de las RI. Según Fulvio Attina, las teorías que ofrecen una interpretación de la integración entre los Estados de Europa occidental se pueden aglutinar en torno a dos paradigmas: el de las **instituciones supranacionales** y el de la **cooperación intergubernamental**, según se considere o no factible y deseable el nacimiento de un nuevo sistema político único --el comunitario-- y soberano, más allá de la mera cooperación (ATTINA, 1992: 111).

---

12 A sabiendas de que la Sociología de la Comunicación de Masas está incluida dentro del ámbito más amplio de la Sociología de la Comunicación Humana (MARTIN LOPEZ, 1992: 132).



Dentro del paradigma institucional, Attina distingue el enfoque clásico --que incluye tres versiones: la jurídica, la neofuncionalista y la federalista-- y el neo-institucional --que el autor italiano considera como el menos malo de todos los citados--. El análisis de Attina --sobre el que volveremos más tarde-- tiene la ventaja de compaginar las fases teóricas de las RI con las interpretaciones concretas de la integración europea. En este lugar teórico es donde procede acometer el estudio del sistema político comunitario.

#### **1.2.1.4.2. La Comunicación Política**

La Comunicación Política, según Robert G. Meadow (BORRAT, 1988: 54), se refiere a todo intercambio de símbolos o mensajes --comunicación-- que, en una medida significativa, han sido modelados por el funcionamiento de sistemas políticos o tienen consecuencias para estos sistemas. Es decir, se establece un doble sentido complementario en la misma dirección: o bien es el intercambio el que influye en el sistema político o bien es el sistema político el que modela el intercambio. José Luís Dader recoge el punto de vista de Meadow para llegar al concepto de políticas de comunicación: "En el segundo caso [el sistema político modela el intercambio comunicativo] se pone el acento en la política como actividad determinante de las condiciones de comunicación de una sociedad: la política regula las condiciones de la comunicación social y de sus medios, siendo 'políticas' las decisiones tomadas por las instituciones y fuerzas políticas para organizar las condiciones de comunicación de los ciudadanos. Se hablaría entonces de 'políticas de comunicación' (DADER, 1992: 71). Aparece un concepto cercano al de Política de Información y Comunicación.



---

Dan Nimmo y Keith Sanders en su obra más clásica sobre Comunicación Política, ponen de manifiesto como esta disciplina ha superado el ámbito de los procesos electorales para pasar a ocuparse también de otras facetas de lo político como: "los lenguajes, la retórica, la propaganda y la publicidad, los debates, la socialización política, las campañas electorales, las políticas públicas, los movimientos políticos, las relaciones entre los gobiernos y los medios de comunicación, la imaginería política, el simbolismo político, y otros" (NIMMO y SANDERS, 1981: 14). Al mismo tiempo, los enfoques y las técnicas de investigación han ido multiplicándose. Entre los primeros están las teorías de usos y gratificaciones, la difusión de información, la 'agenda-setting', la teoría crítica, la estructuralista y el constructivismo. En lo concerniente a la segundas, se han incorporado análisis históricos, de contenido, experimentales y de encuestas, entre otras.

Nueve años después, Swanson y Nimmo reflexionaban en un último trabajo sobre las nuevas direcciones en que se estaba ocupando la Comunicación Política (SWANSON y NIMMO, 1990). En resumen, estos autores reconocían que lo que en 1981 era una situación de diversificación se había convertido en 1990 en otra de fragmentación. Como forma de reconducir las investigaciones de la disciplina, proponían dejar de lado el estudio de ciertos contextos --sobre todo el muy manido de las campañas políticas-- y volver a plantearse preguntas de alcance general acerca de cómo se intersectan la comunicación y la política.

Entre los principales enfoques de la Comunicación Política en los noventa aparece especialmente desarrollado el tema de la relación entre las



---

instituciones gubernamentales y la comunicación. Este área de la investigación en comunicación política arrancó mucho antes del nacimiento de la disciplina como tal; en 1922, Walter Lippmann, con su clásico Public Opinion, inició estos trabajos, muchos de los cuales fueron aportados posteriormente desde la Ciencia Política (Epstein, 1973 o Sigal, 1973), la Sociología (Gans, 1979; Tunstall, 1970; Tuchmann, 1978), las Ciencias de la Comunicación (Shaw & Mc Combs, 1977; Blanchard, 1974) y por los propios periodistas (Reston, 1967; Wicker, 1978; Halberstam, 1979).

La ampliación de los trabajos, con la consolidación de investigaciones tradicionales --'agenda-setting', usos y gratificaciones, análisis retórico del discurso político, estudio de los efectos de las campañas electorales, las relaciones entre medios de comunicación y gobierno,...-- y la aparición de nuevas preocupaciones -- la influencia de los estudios culturales, sobre todo de cultura popular, y de la espectacularización de los contenidos de los medios,...--, han supuesto una redefinición de la Comunicación Política de los noventa, concebida como "la labor de influir al público en materia política mediante procesos cuya representación condensada ocurre en las campañas políticas" (SWANSON y NIMMO, 1990: 10). Así que los estudios relacionados con las campañas han dejado de ser el centro de preocupación, aunque sigan siendo el caso más típico de comunicación política. "La comunicación política no puede aspirar a ser sociología electoral, simplemente" (DADER, 1992: 73).

Las perspectivas de análisis actuales en Comunicación Política son básicamente tres: al análisis institucional, el sistémico y el cultural. En el análisis institucional, encontramos tres subtipos:



1) Análisis de la comunicación desde las instituciones políticas, que se ha centrado, sobre todo, en los estudios de la presidencia de los Estados Unidos [no en vano ha sido en este país donde se han realizado la mayor parte de las aportaciones a la disciplina], si bien es cierto que a partir de mediados de los años 80 comenzó a investigarse la comunicación producida por otras instituciones.

2) Análisis de la comunicación política entre instituciones, especialmente orientado hacia el estudio de la comunicación entre instituciones políticas e instituciones mediáticas.

3) Por último, el análisis de la comunicación dentro de las instituciones políticas. De hecho, en el texto de la comunicación SEC(93) 916/9 nos hemos encontrado autorreferencias de la propia Comisión acerca de su comunicación interna.

Según el **enfoque sistémico**, la Comunicación Política debe preocuparse de estudiar la función de las formas de comunicación política dentro y entre los sistemas políticos. Gabriel Almond, en 1960, ya presentó el sistema político como un sistema de interacciones movido por las demandas y el ejercicio de la coacción con el objetivo de conseguir la adaptación y la integración de las sociedades. Junto a la socialización política y a la articulación y agregación de los intereses, la comunicación política es una de las demandas que se le hacen al sistema desde el entorno. Y es la demanda principal porque "el hecho de que todas las funciones políticas se realicen por medio de la comunicación, convierte a la comunicación política en una función crucial para el mantenimiento de los límites del sistema" (SWANSON y NIMMO, 1990:31).



---

Karl Deutsch (1963) y David Easton (1953, 1965) también trabajaron en el enfoque sistémico. Los análisis de Easton supusieron un cierto avance porque relacionaron al sistema político con su entorno, mediante los procesos de aceptación y resolución de demandas que suponen la introducción de ciertos valores entre los miembros de la sociedad. En el sistema político, la comunicación es constante, pero Easton propuso la conveniencia de diferenciar --y estudiar-- tanto los procesos como las estructuras comunicativas que utiliza el sistema en su relación con el entorno.

En esta idea se apoyó el profesor Steven Chaffee al ofrecer en 1975 su teoría de la difusión de la información política. Chaffee no sitúa a los medios de comunicación entre el sistema político y su entorno social, sino dentro del sistema político, es decir, "como actores sociales que desempeñan dentro de ese sistema roles específicamente políticos" (BORRAT, 1988 : 88).

De todos modos, como hacen Swanson y Nimmo, es conveniente recordar los riesgos que tienen los enfoques sistémicos: al tratar de llevar a cabo comparaciones, aparecen problemas en el intento de conocer a fondo los contextos donde los sistemas operan. Y precisamente para superar esta debilidad nace el concepto de cultura política, que constituye el núcleo del tercero de los enfoques en Comunicación Política.

La cultura política es un concepto mediante el cual se aborda precisamente la posición de las unidades y sus orientaciones políticas específicas hacia el sistema. Almond y Verba insisten en que la cultura política está centrada en el sujeto y en sus actitudes psicológicas hacia el sistema político y sus partes. La medida de las actitudes individuales hacia el



sistema y sus instituciones equivale, según los autores, a medir la cultura política del individuo.

A mediados de los 80 se reconceptualizó la cultura política dándole una orientación más social, como el conjunto de valores compartidos que constituyen las instituciones de la práctica social. En este sentido, Swanson y Nimmo advierten que los tres enfoques expuestos deberían, de cara al futuro, preocuparse más del todo que de las partes, más de las prácticas que de las orientaciones individuales, más de los tipos generales que de los rasgos singulares.

#### **1.2.1.4.3. La Sociología de la Comunicación de Masas**

La Sociología también se ocupa del estudio de la comunicación en las sociedades (13). De hecho, cuando la investigación de la comunicación de masas aparece en los Estados Unidos bajo la denominación de *mass communication research*, se consideró un sinónimo de sociología de la comunicación de masas. Aún más, según recoge Moragas "[se pretendió] definir como objeto científico de la sociología todos y cada uno de los distintos elementos que integran el proceso comunicativo, incluidos los que corresponden a las actitudes y comportamientos de la recepción, los estudios relativos al contenido, el análisis de la emisión y, aún, los problemas formales del proceso comunicativo" (MORAGAS, 1985a: 15).

En este marco, fueron precisamente sociólogos norteamericanos como Lasswell o Merton los que iniciaron los estudios relacionados con los medios

---

13 "Toda sociología requiere la comprensión de la comunicación" (GOMIS, 1987: 41).



de comunicación y su posición en la estructura política, económica y social. Con el paso del tiempo han ido apareciendo enfoques alternativos a la *mass communication research* --la Escuela de Frankfurt representa el principal-- que han permitido corroborar que la mejor forma de abordar el estudio de la comunicación social es la transdisciplinar, dentro de las ciencias sociales. En palabras de Saperas, "la investigación sobre comunicación de masas en los Estados Unidos se desarrolló como un tipo de análisis pluridisciplinario en el que la sociología ocupaba, y ocupa actualmente, un protagonismo central, pero no único. Desde sus orígenes, participaron activamente otras disciplinas sociales como la psicología social, la ciencia política y el derecho, la antropología y las aportaciones de la teoría (físico-matemática) de la información" (SAPERAS, 1985:36) (14).

En su amplio estudio sobre la Sociología de la Comunicación de Masas, Moragas distingue cuatro ejes temáticos fundamentales de lo que él denomina como "Sociología de la Comunicación Política" --incluye dentro de la Sociología de la Comunicación los estudios de la comunicación política y los de la cultura de masas--:

- 1) Análisis de las prácticas propagandísticas modernas
- 2) Estudios sobre comportamiento y campañas electorales.

Fundados por Lazarsfeld, constituyen unos de los pilares fundamentales de la

---

14 Interdisciplinariedad y pluridisciplinariedad son enfoques distintos; el primero, "implica confrontación, intercambio de métodos y de puntos de vista. [...] se daría en el supuesto de que los resultados de la investigación pudiesen ir más allá de la mera suma o yuxtaposición de descubrimientos" (MORAGAS, 1981: 20). El segundo designa "la colaboración de distintas disciplinas al reconocimiento de un objeto común, cada una de ellas desde su óptica particular" (MORAGAS, 1981: 19). Añade Moragas que aunque la moderna investigación en comunicación de masas se ha desarrollado con un enfoque pluridisciplinario, es necesario el paso hacia la interdisciplinariedad, "como una necesidad de dar respuesta al enfrentamiento entre el objeto-comunicación y las disciplinas sociales" (MORAGAS, 1981: 23).



disciplina y suponen un punto de conexión con los trabajos sobre opinión pública.

3) Opinión pública y democracia. En este eje temático se aborda el concepto de opinión pública y el papel de los medios de comunicación de masas en su configuración. "Democracia es inseparable de participación y ésta de información", resume Moragas para comprender la importancia de los procesos de opinión en el funcionamiento de la democracia.

4) Por último, la Sociología también aborda la producción de las políticas de comunicación, entendidas como "la necesidad de planificación de los propios sistemas comunicativos como forma de garantizar la soberanía política y facilitar el flujo informativo en los sistemas democráticos" (MORAGAS, 1985b:19).

Con esta primera incursión a los objetos de estudio de las Relaciones Internacionales, la Comunicación Política y la Sociología de la Comunicación de Masas --y su versión de Sociología de la Comunicación Política-- nos basta para seguir adelante. En resumen, la problemática del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión puede ser vista, por lo menos, desde tres ángulos:

1) Se trata de una decisión de un actor del sistema político comunitario --la Comisión-- con efectos para el proceso de integración europeo. Por lo tanto, para entender las causas de esa decisión es necesario conocer cómo funciona ese sistema político y, en particular, su proceso de toma de decisiones. De esto se ocupan las Relaciones Internacionales.

2) Una política de información y comunicación está dirigida al intercambio de símbolos y mensajes en un sistema político o entre sistemas políticos. Es un concepto encuadrado en la Comunicación Política.



3) Cuando el análisis de la información y la comunicación se aborda a nivel institucional y macrosocial, entran en juego los medios de comunicación de masas y la noción de opinión pública, de cuyo estudio se ocupan entre otras, la Sociología de la Comunicación y la Comunicación Política --ésta última en especial cuando se trata de las relaciones entre los medios de comunicación, los procesos de opinión y la democracia--.

O sea, que nos encontramos ante un objeto de estudio que exige la transdisciplinariedad. En consecuencia, esta investigación se desarrollará según los tres ángulos del marco teórico expuestos, con el apoyo de los enfoques de Análisis de Políticas Públicas vistos anteriormente. Ciencia Política y Sociología se dan la mano una vez más en el estudio de los hechos del mundo social.

### **1.2.2. El nivel de análisis del problema**

Nos hemos referido en varias ocasiones a la necesidad de escoger el nivel de análisis adecuado para la investigación. Es un tema que no podemos dejar de lado por más tiempo.

Cuando Hollis y Smith se planteaban las diversas formas de análisis en las Relaciones Internacionales, diferenciaban tres posibles niveles de debate --siguiendo la propuesta hecha por David Singer en 1961--:

- 1) Sistema Internacional versus Estado Nación
- 2) Estado Nación versus Burocracias
- 3) Burocracias versus Individuos



En cada caso de los tres citados, la pregunta es: ¿son las unidades o los sistemas los lugares adecuados para la investigación?, o sea, ¿adoptamos una dirección de análisis holística --de arriba abajo-- o individualista --de abajo arriba--?.

El esquema de Hollis y Smith no nos sirve porque es impreciso con respecto a la posición del sistema político comunitario. Y por ello, volvemos a echar mano del trabajo de Attina. En concreto, vamos a revisar un artículo publicado en 1993 donde él mismo se plantea la cuestión; se trata del titulado "La Comunidad Europea: ¿organización internacional o sistema político?". En su opinión la Comunidad Europea constituye "un actor único en el marco de las relaciones internacionales cuyo papel está aún por definir" (ATTINA, 1993: 124) (15). Esta singularidad de la Comunidad se reconoce, sobre todo, en su capacidad supranacional --aunque escasa-- de toma de decisiones que afectan directamente a sus Estados miembros. Por lo tanto, Attina considera que la Comunidad es algo más que un forma de cooperación intergubernamental y estaría por encima del nivel estatal. Sin embargo, la ubicación de la CE como actor del sistema internacional no es tan sencilla.

En su estudio sobre el sistema político de la Comunidad Europea, como ya hemos dicho, Attina se ocupa del debate entre los partidarios de la visión intergubernamental y los de la supranacional a la hora de explicar la integración europea. Básicamente, los primeros creen que la integración es

---

15 La consideración política de la naturaleza de la CE como un caso "sui generis" está bastante extendida; por ejemplo, F. Schockweiler, juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, dice que la CE es una "construcción original entre la organización internacional y la institución de un orden supranacional específico a la que los Estados han transferido partidas importantes de sus competencias tradicionales" (SCHOCKWEILER, 1994: 26). Más adelante volveremos sobre este tema.



sólo una cooperación a largo plazo, sin pretensiones de crear un sistema político autónomo; los segundos, ven la integración europea con una clara intención de superar el plano de los acuerdos intergubernamentales, lo que se ha demostrado con la creación de instituciones supranacionales --caso de la Comisión Europea--.

Para los partidarios del enfoque intergubernamental, lo que explicaría la integración comunitaria en último término serían los intereses nacionales, tal y como defiende la teoría realista de las Relaciones Internacionales (Morgenthau, Hoffman, Jordan y Feld). Por lo tanto, los Estados son la clave explicativa del funcionamiento del sistema político comunitario y de la evolución de la integración, que controlan a su antojo. La dimensión estatal es insuperable.

Dentro de los supranacionalistas Attina distingue el enfoque clásico y el neo-institucional. El primero --que considera la integración europea como un proceso teleológico y con impulso propio que tiene por objetivo la creación de un nuevo sistema político y de gobierno-- cuenta con tres aproximaciones:

- 1) Aproximación jurídica: la aplicación del contenido de los tratados fundacionales y su posterior desarrollo legislativo son las fuerzas que conducen el proceso integrador, gracias a que el derecho comunitario tiene primacía sobre el interno de cada Estado y a que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas vela por su cumplimiento. Es el sistema institucional-jurídico el que permite asegurar una existencia de la Comunidad por encima de los Estados.



2) Aproximación neofuncionalista: defiende que el carácter supranacional de algunas instituciones comunitarias y la aceptación de su funcionalidad por parte de élites políticas y económicas es el motor integrador. Cuando esas élites comprueban el éxito de un ámbito de cooperación, se produce una expansión --efecto *spill-over*-- hacia otros ámbitos adyacentes. Por lo tanto, no son los Estados los que ceden soberanía a las instituciones comunitarias sino que son éstas las que, mediante una estrategia de hechos consumados --el aumento progresivo de competencias--, van mermando el poder de los Estados. Esta aproximación dota de independencia a las instituciones comunitarias con respecto a los Estados.

3) La aproximación federalista se apoya en el aumento de los poderes formales de las instituciones supranacionales --la Comisión y, sobre todo, el Parlamento Europeo-- y en la aparición progresiva de una comunidad política única que constituya la base de funcionamiento de las instituciones.

Attina critica las tres aproximaciones del enfoque supranacional clásico porque dejan bastante de lado la existencia de fuerzas antiintegradoras, "que operan en el interior de los Estados en los cuales no se han manifestado suficientemente posturas populares de identidad comunitaria y de apoyo a las instituciones comunes" (ATTINA, 1992: 119). El carácter "teleológico", "autopropulsivo" del proceso está siempre --al menos, teóricamente-- por encima de los obstáculos.

Los neo-institucionalistas ven ya a la Comunidad como una federación de tipo cooperativo en la cual "los Estados poseen tales capacidades que la federación se rige por el funcionamiento de una autoridad conjunta que excluye la dominación del gobierno federal" (ATTINA, 1992: 126).



Teóricamente se crea un equilibrio decisorio dinámico en el que lo supranacional y lo estatal discrepan e intentan ocupar en cada caso la posición preeminente. Por lo tanto, se trata de un enfoque que defiende la calificación federal a la vez que considera que la diversidad de actores y de intereses no tiene por qué constituir un obstáculo para la integración; los conflictos y su intento de resolución forman parte esencial de todo el proceso. El nivel supranacional y el estatal se complementan en la solución de problemas. Las políticas comunitarias resultan de las negociaciones permanentes entre los dos niveles, lo que trae consigo, según ha visto F.W. Scharpf, dos inconvenientes:

1) la pretensión continua de tomar decisiones que respeten los intereses de los actores implicados principalmente --sobre todo los gobiernos-- y el proceso burocrático ocasionan que se dejen de lado los puntos de vista de los gobernados. La dificultad de equilibrar y reequilibrar el balance supranacional-interestatal puede ser una de las causas de la "fosa separadora" --en palabras citadas más arriba de J. Delors-- entre gobernantes y gobernados.

2) las reformas institucionales que permitirían un cambio del statu quo se retrasan en favor de la resolución de los problemas políticos, económicos y de otra índole. Los avances en lo que se ha llamado la profundización de la integración se realizan muy despacio precisamente por los conflictos de intereses que suscitan cambios cualitativos sustanciales que, sin embargo, se necesitan para que el sistema posibilite una mejor atención a los intereses generales.

Attina considera que la crítica de Schparf no se adecúa a la realidad en tanto en cuanto no reconoce los pasos hacia la integración --algunos más



grandes que otros-- que la Comunidad Europea ha dado casi constantemente, hasta convertirla en un proyecto irreversible. Con lo que sí está de acuerdo el politólogo italiano es con que la diversidad no significa una exclusión de la integración. Al contrario, dice, " se ha reforzado la idea de que el respeto a la diversidad es compatible con la aceptación de obligaciones recíprocas y de disciplinas comunes y con la financiación y la puesta en práctica de políticas colectivas" (ATTINA, 1992: 122) (16).

Dejando de lado la calificación federalista (17)--que ya supuso un cierto debate en los trabajos de preparación de la versión definitiva del Tratado de la Unión Europea y que fue desechada--, sí estamos de acuerdo en superar el modelo supranacional clásico y reconocer los problemas existentes en torno a la integración. Por lo tanto, nos parece más adecuado aportar un nivel más en el esquema de Hollis y Smith afirmando que las políticas de la Comunidad se explican, según el caso, por el resultado de una cierta dosis de supranacionalidad y otra de intergubernamentalidad. A veces, las menos, una de las dos dosis puede ser nula. Sin embargo, lo más habitual es conseguir en cada momento una posición de equilibrio inestable entre ambas. Se podría decir que más que una organización supranacional, la Comunidad Europea es una organización donde existen actos de supranacionalidad por parte de algunos actores internacionales (IGLESIAS, 1974).

---

16 Además, la diversidad es una condición indispensable para el ejercicio de la democracia pluralista que, como veremos, pretende acometerse en el seno de la CE.

17 Según el profesor Calduch, en el caso comunitario, la soberanía está en manos de los Estados, al contrario de lo que ocurre en la Federación, que disfruta de la plenitud de la soberanía de tal manera que todos los poderes no expresamente atribuidos a los estados federados son competencia exclusiva de la federación (CALDUCH, 1991).



---

En consecuencia, nuestro análisis del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión como actor político en el seno de la Comunidad Europea nos obliga, de entrada, a preguntarnos tanto por el papel de los Estados como por el de las instituciones comunitarias al respecto, por lo intergubernamental y por lo supranacional. ¿A qué nivel? Hollis y Smith defienden --aunque de manera distinta-- la necesidad de tener en cuenta a los individuos en el análisis de las Relaciones Internacionales. En su opinión el nivel más adecuado de análisis sería el más cercano al sujeto, pero teniendo en cuenta que su comportamiento no se puede explicar únicamente mediante una interpretación racional; como afirma Alain Touraine, en el mundo social "sentido y situación, actor y sistema, son inseparables" (TOURAINÉ, 1977: 329). Por lo tanto es indispensable aludir al contexto, a la estructura, para poder si no determinar sí conocer las condiciones de plausibilidad de la acción del individuo. La aprobación del nuevo enfoque de la PIC no se produjo, sin más, en la Comisión, sino --aprovechando el título del libro de Charles Grant-- 'dentro de la casa que Jacques Delors construyó' (GRANT, 1994).

Nuestra intención es llevar a cabo un análisis institucional teniendo en cuenta para el caso la posición supranacional-intergubernamental pero yendo más allá de los mensajes institucionales para incluir los mensajes de los individuos que, como miembros de las burocracias de las organizaciones, ocupan posiciones en el sistema político y deciden y/o ejecutan políticas. De esta manera, nos distanciamos de los polos individualista y holista, eso sí, sin llegar a alcanzar la posición intermedia que tan poco recomiendan Hollis y Smith.



Por nuestra parte, mantenemos la opción de tratar de **explicar para comprender**: conocer la visión desde fuera y los sistemas nos parece un paso necesario con el fin de ser capaces de comprender las actuaciones y percepciones de los actores, de las unidades del sistema. Aunque el entorno puede orientar e incluso orientar normativamente, el sujeto disfruta siempre de ciertos grados de libertad en su acción. Precisamente, que los sujetos aparezcan como actores nos permite escapar de la sentencia del modelo burocrático --según el cual la posición de los individuos en la burocracia es la que explica su visión de los asuntos-- y del determinismo del modelo racional --que considera a los sujetos como una especie de máquinas de maximizar beneficios--. Cuando decimos que el individuo actúa en el medio social ya no sirve hablar de obediencia a reglas establecidas que dibujan el papel a desempeñar; el propio sujeto contribuye a conformar su actuación. Los actores no son intercambiables.

En conclusión, la cuestión del nivel de análisis en nuestro caso pasa por tener en cuenta a las unidades del sistema tanto como al sistema mismo, o sea, a las organizaciones de la estructura comunitaria y a los Estados miembros tanto como a los actores que integran sus burocracias (18). Esta posición es adaptable al modelo de análisis desde las instituciones, interinstitucional (19) e intrainstitucional que recogen Swanson y Nimmo para la Comunicación Política.

---

18 Debido a la tensión entre integración y cooperación en el proceso comunitario, ningún teoría es capaz de explicar, desde un solo nivel, las complejidades de la integración formal e informal europea. Por tanto, se necesita un enfoque "multi-nivelado", es decir, que se aproxime a la cuestión desde distintos niveles de análisis de la misma (LAFFAN: 1992, 209).

19 En el sentido del trabajo de Lang & Lang (1983) sobre las relaciones entre la Presidencia, el Congreso, los medios de comunicación y la opinión pública norteamericanas en torno a la investigación del asunto Watergate a principios de los años 70.



---

Por lo que hemos podido conocer hasta el momento, el problema del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión está fundamentado --'oficialmente'-- en torno tanto a cuestiones interinstitucionales --multiplicidad de fuentes con objetivos contradictorios--, como intrainstitucionales --lenguaje tecnocrático y coordinación insuficiente dentro de la Comisión, por ejemplo-- y de comunicación política desde las instituciones comunitarias --problemas con el comportamiento de la opinión pública, con los medios de comunicación y con el contexto político, social y económico, entre otras--.

Como forma de comunicación política, el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión se puede considerar como un 'output', una respuesta de una de las unidades --instituciones-- del sistema político comunitario. Pero, además, es una respuesta encargada precisamente de establecer condiciones para la comunicación. O sea, vendría a ser una especie de metacomunicación política, una comunicación sobre la comunicación, sobre las relaciones del sistema político --por lo tanto abierto-- con su entorno.

Para la Sociología de la Comunicación, el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión plantea, por lo menos, interrogantes a dos niveles: organizacional y macrosocial. Como reconocen Berger y Chaffee, ha sido un error enfocar el estudio de la comunicación desde un sólo nivel, dejando de lado las aportaciones que otros niveles --intrapersonal e interpersonal además de los dos citados-- podían ofrecer (BERGER & CHAFFEE, 1987). Al mismo tiempo que reconocemos con ellos que no se trata de acometer investigaciones eclécticas



--todo a todos los niveles--, sin embargo, consideramos enriquecedor, si no indispensable, el análisis complementario en distintos niveles (20).

El nivel organizacional nos ayudará al estudio del sistema de la Comisión que le permite establecer relaciones de comunicación hacia dentro y hacia fuera de ella. En la Comisión, considerada como organización, existirán relaciones de comunicación entre individuos y grupos de individuos; hacia fuera, la Comisión se relaciona con otras organizaciones -- el resto de instituciones comunitarias y los medios de comunicación de masas, entre otras--. El nuevo enfoque de la PIC hace referencia tanto a cuestiones problemáticas intraorganizacionales como inteorganizacionales.

De especial interés para nuestro trabajo es el papel de las organizaciones mediáticas --medios de comunicación de masas--.

Denis Mc Quail diferencia seis niveles de análisis de la comunicación como proceso: intrapersonal, interpersonal, intragrupal, intergrupala, institucional u organizacional y macrosocial (McQUAIL, 1994). Aunque sitúa la comunicación dentro del sistema político en el nivel organizacional, pasa a hablar del macrosocial cuando introduce la comunicación de masas (21). Y la Comisión reconoce su necesidad de apoyarse en los *mass media* si quiere

---

20 Coincidimos con Josep A. Rodríguez, cuando dice: "Las recientes contribuciones [en investigación sociológica] son a la vez menos propensas a centrarse en un nivel de análisis social y más interesadas en las interrelaciones de los múltiples niveles" (RODRIGUEZ, 1991: 203).

21 Si bien es cierto que los medios de comunicación, como soporte técnico, pueden utilizarse en procesos con alcance microsocia, nosotros los introducimos --porque así los recoge la política de la Comisión-- en su nivel macro.



conseguir, de verdad, una información y comunicación eficaces. Reiteramos por tanto la conveniencia de las aportaciones desde los dos niveles (22).

Podemos extraer algunas conclusiones con respecto al tema del nivel de análisis de la investigación:

1) Adoptamos una visión complementaria --a la vez que interdisciplinar-- porque nos parece que el problema de estudio será más fructíferamente abordado desde distintos niveles.

2) En cuanto al sistema político comunitario, con respecto al cual el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión es un 'output' --respuesta--, aportaremos explicaciones del comportamiento de algunos actores en el nivel supranacional, intergubernamental, burocrático-institucional e individual.

3) Como ejercicio de Comunicación Política, adoptaremos una perspectiva institucional: a primera vista parece que es la Comisión la que aborda sus problemas de comunicación dentro de ella, con otras instituciones y con su entorno social en general.

4) La Sociología de la Comunicación --y en especial la Sociología de la Comunicación de Masas-- se ocupará del estudio de los procesos sociales de comunicación a nivel organizativo o institucional y a nivel macrosocial --procesos de opinión pública--, posibles hoy en día gracias a los medios de comunicación de masas.

Unido a la cuestión del nivel de análisis hemos venido utilizando el concepto de sistema, que, de modo general, designa a un conjunto limitado de

---

22 McLeod y Blumler explican que escoger uno u otro nivel --en el estudio de la comunicación-- supone elegir unas unidades concretas a considerar en la investigación y un cierto grado de abstracción empleado en su análisis (McLEOD & BLUMLER, 1987).



relaciones entre ciertas unidades (23). La utilización del enfoque sistémico facilita la diferenciación de las unidades, su ordenación y puesta en relación para su mejor caracterización y estudio. Junto al concepto de sistema existen toda una pléyade de términos a emplear: subsistema --un sistema que forma parte de otro mayor--, entorno --el marco en el que un sistema existe--, límites --las líneas analíticas que separan un sistema de su entorno--, 'inputs' --demandas y apoyo recibidos desde el entorno--, 'outputs' --respuestas del sistema al entorno--, sistema cerrado o abierto --según si las influencias causales del sistema están presentes en todo momento o nuevas variables ejercen influencias en diferentes momentos, respectivamente; también se califica de abierto o cerrado a un sistema dependiendo de si su funcionamiento se ve afectado o no por el entorno--.

La consideración sistémica del mundo social adolece de falta de una suficiente capacidad explicativa a la vez que disfruta de condiciones para la descripción. Como ya hemos señalado, la explicación tiene que completarse con la visión desde dentro, desde las unidades del sistema. Por otro lado, es necesario conocer bien el entorno del sistema para poder analizar adecuadamente su comportamiento.

En el estudio del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión, echamos mano del enfoque sistémico --teniendo en cuenta las salvedades expuestas-- para reconocer la existencia de dos sistemas fundamentales que operan en contextos diversos: el sistema político comunitario y el sistema mediático, a los que ya nos hemos referido de pasada. Tratar de caracterizar ambos sistemas

---

23 Adelantamos ahora algunas ideas de las que nos ocuparemos más ampliamente en el capítulo siguiente.



en los niveles que respectivamente nos interesan será nuestro próximo cometido, con el objeto de estructurar nuestro particular modelo de análisis.



## CAPITULO 1 - REFERENCIAS

ATTINA, Fulvio (1992): Introducción al sistema político de la Comunidad Europea. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

(1993): "La Comunidad Europea: ¿organización internacional o sistema político?", en *Papers*, nº 41. Págs. 111-125.

BERGER, Charles R. y CHAFFEE, Steven H. (comps.) (1987): Handbook of communication science. Newbury Park, CA, Sage.

BORRAT, Héctor (1988): El periódico como actor político. Propuestas para el análisis del periódico independiente de información general. Tesis doctoral microfilmada, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

CALDUCH, Rafael (1991): Relaciones Internacionales. Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid.

COMISION EUROPEA (1993): "La política de información y comunicación de la Comisión. Un nuevo enfoque", SEC (93) 916/19, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 30 de junio, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 8-14.

(1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

DADER, José Luis (1992): El periodista en el espacio público. Bosch Comunicación, Barcelona.

DEUTSCH, Karl (1963): The nerves of the government. Free Press, New York.



---

DUNN, William N. (1981): Public Policy Analysis: an introduction. Prentice Hall, Inc., Englewood Cliff, NJ.

EASTON, David (1953): The political system. Knopf, New York.

(1965a): A framework for political analysis. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

(1965b): A system analysis of political life. The University of Chicago Press, Chicago y Londres.

GANS, Herbert J. (1993): "Reopening the Black Box: Toward a Limited Effects Theory", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4. Oxford University Press, New York. Págs. 29-35.

GOMIS, Lorenzo (1987): El medio media. Ed. Mitre, Barcelona.

GRANT, Charles (1994): Delors. Inside the house that Jacques built. Nicholas Brealey Publishing, London.

HAMM, Bernd (1992): "Europa: un desafío para las ciencias sociales", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 131, marzo. Págs. 3-24.

HOLLIS, Martin & SMITH, Steve (1991): Explaining and understanding international relations. Clarendon Press, Oxford.

IGLESIAS BUHIGUES, José Luís (1974): "La noción de supranacionalidad en las Comunidades Europeas", en *Revista de Instituciones Europeas*, nº1, vol. 1.

LAFFAN, Brigid (1992): Integration and co-operation in Europe. Routledge, London.



LANG, G.E. & LANG, K. (1983): The battle for public opinion. Columbia University Press, New York, citado en D. L. Swanson y D. Nimmo (1990): New directions in political communication. A resource book. Sage, California.

LATIESA, Margarita (1991): "La pluralidad metodológica: una aplicación en el campo de la investigación educativa", en M. Latiesa (ed.): El pluralismo metodológico en la investigación social: ensayos típicos. Universidad de Granada, Granada.

MARTIN LOPEZ, Enrique (1992): Sociología de la Opinión Pública. Ed. Beramar, S.A., Madrid.

McLEOD, Jack y BLUMLER, Jay G. (1987): "The macrosocial level of communication science", en C.R. Berger y S.H. Chaffee (comps.): Handbook of communication science. Newbury Park, CA, Sage. Págs. 271-322.

McQUAIL, Denis (1994): Mass Communication Theory. Sage Publications Ltd., London. Tercera edición.

MORAGAS, Miquel De (1981): Teorías de la comunicación. Ed. Gustavo Gili, S.A., Barcelona.

(1985a): "Introducción: El lugar de la Sociología en la investigación sobre Comunicación de Masas", en M. de Moragas (ed.): Sociología de la comunicación de masas. Escuelas y autores. Tomo I, Ed. Gustavo Gili, S.A., Barcelona. Págs. 15-23.

(1985b): "Introducción. Política y sociología de la comunicación de masas", en M. de Moragas (ed.): Sociología de la comunicación de masas. Propaganda política y opinión pública. Tomo III, Ed. Gustavo Gili, S.A., Barcelona. Págs. 10-19.

NIMMO, Dan y SANDERS, Keith R. (1981): "Introduction: The emergence of political communication as a field", en D. Nimmo y K. Sanders (eds.): Handbook of Political Communication. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 11-36.



---

PATTON, Carl V. & SAWICKI, David S. (1993): Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

QUIVY, Raymond y VAN CAMPENHOUDT, Luc (1992): Manual de investigación en ciencias sociales. Ed. Limusa, México.

RODRIGUEZ, Josep A. (1991): "Nuevas tendencias en la investigación sociológica", en *Revista Española de Investigaciones Sociales*, nº 56. Págs. 203-217.

SAPERAS, Enric (1985): La sociología de la comunicación de masas en los Estados Unidos. Ed. Ariel, Barcelona.

SCHOCKWEILER, F. (1994): "Le prétendu déficit démocratique de la Communauté", en *Journal des Tribunaux. Droit Europeen.*, année 2, nº 6, 18 février, Bruxelles. Págs. 25-28.

SWANSON, David L. y NIMMO, Dan (1990): New directions in political communication. A resource book. Sage, California.

TOURAINE, Alain (1977): Cartas a una estudiante. Ed. Kairós, Barcelona.

WESTON, Anthony (1994): Las claves de la argumentación. Ed. Ariel, S.A., Barcelona.



## CAPITULO 2. MODELO DE ANALISIS: SISTEMA POLITICO Y SISTEMA DE MEDIOS DE COMUNICACION

Una vez que hemos aportado posibles lugares científicos de las ciencias sociales desde los que buscar la respuesta a nuestra pregunta inicial, tenemos claro que el problema que se nos presenta es tanto político como sociológico. Ambos enfoques están atravesados, a su vez, por el estudio de la comunicación. La estructuración del modelo de análisis constituye, en palabras de Quivy y Van Campenhoudt (1992), la prolongación natural del planteamiento del problema. Se trata de presentar los conceptos y dimensiones que permitirán la articulación de unas hipótesis de trabajo coherentes con las que explicar nuestro problema de estudio.

De entrada, nos situamos en un marco sistémico, desde el cual, como hemos dicho, podremos describir el sistema político comunitario, del que emana el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión, y el sistema de medios de comunicación de masas --llamado por los comunicólogos sistema mediático--, integrado por unidades fundamentales para llevar a cabo los procesos de comunicación entre el sistema político y el resto de sistemas sociales.

El nivel de análisis será doble: organizacional o institucional y macrosocial. Mediante el primero proponemos llevar a cabo un análisis de mensajes emanados de la Comisión --no sólo de sus burocracias sino también de algunos de sus actores individuales-- y dirigidos hacia ella misma, hacia otros actores del sistema político comunitario o hacia actores individuales o colectivos integrados en la sociedad civil. El nivel macrosocial nos permitirá conocer el contexto europeo cultural, histórico, sociopolítico y económico en





---

el que ambos sistemas operan y al que, en parte, se refiere el texto de la comunicación que expone el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión.

Para conseguir alcanzar nuestro objetivo de explicar para comprender, revisaremos tanto las estructuras como los actores de los sistemas, porque asumimos que las primeras suponen cauces reales de actuación para los segundos. Huimos así de los extremos metodológicos holista e individualista.

Dentro del sistema político comunitario, y a tenor de que nuestro análisis se ocupa de una política pública, prestaremos atención especial al subsistema de toma de decisiones --cuyas unidades son tanto las decisiones como todos los actores implicados en las mismas--, aplicando las nociones de análisis de las políticas que hemos expuesto más arriba. A este respecto, llevaremos a cabo un análisis de los hechos, retrospectivo, orientado hacia las causas de la formulación de la política, en el que se tengan en cuenta al entorno, a los autores de la política y a los implicados en la misma, con la intención de descubrir las metas y objetivos de cada actor --individual y colectivo--.

Consideramos especialmente relevante la adecuada indagación en torno a la estructuración del problema que dio lugar al nuevo enfoque de la PIC de la Comisión porque sólo conociendo las asunciones de cada actor sobre cuál era el problema a paliar o resolver podremos entender los resultados. Este punto de reflexión se puede expresar en un doble interrogante: el nuevo enfoque se presentó como una política para qué problema; ¿qué problema (p) se dijo que se pretendía resolver y qué problema (P) era el realmente



existente? <sup>(1)</sup>. Ya pusimos de manifiesto el riesgo de tratar de resolver un problema que no es el adecuado; sin embargo, ahora añadimos que ese riesgo puede dejar de ser tal cuando la resolución del problema erróneo es una estrategia aplicada para el logro de otros objetivos: por ejemplo, desviar la atención del problema real (P) hacia un problema (p) marginal o simplemente distinto, aparente.

Por otro lado, en cuanto al análisis de las causas, recogemos la distinción que aporta la técnica jerárquica: diferenciar causas posibles, plausibles y manejables, con el fin de descubrir una posible estrategia del autor de la política de dejar de lado ciertas causas del problema porque no sean manejables o porque no se consideren plausibles, es decir, detectables a través de la experiencia --incluso puede darse el caso de que a causas posibles del problema se les bloquee una prueba de plausibilidad-- .

El análisis cualitativo de mensajes --cuya técnica concretaremos más adelante-- nos parece la forma más adecuada de abordar el lenguaje de la Comisión, de otros actores --para poner de relieve posibles ambigüedades, simulaciones, mentiras y manipulaciones de los lenguajes políticos-- y de algunos procesos de comunicación --como el de las opiniones públicas-- llevados a cabo en nuestro marco de investigación.

Por último, el uso del concepto de sistema nos permitirá ejercer el análisis comparativo con el fin de describir similitudes y diferencias entre instituciones --sincrónica y diacrónicamente-- y en una misma institución --fundamentalmente la Comisión, diacrónicamente considerada--.

---

<sup>1</sup> Haciendo uso de la terminología del profesor Beltrán (1991), podemos llamar a 'p', problema aparente, y a 'P', problema real.



---

Introducir el punto de vista sociológico en todo este modelo significa, a nuestro entender, indagar en torno a las relaciones sociales de cooperación y/o conflictivas en las que los actores integrantes de los sistemas político y mediático y de los contextos económicos, social y cultural del entorno se ven implicados. En nuestro caso, optaremos por destacar lo comunicativo de algunas de esas relaciones sociales, en especial cuando los medios de comunicación de masas y los procesos de formación de las opiniones públicas sean una de las partes.

### **2.1. El sistema político**

En las páginas anteriores nos hemos referido en diversas ocasiones al término de sistema. Incluso nos hemos permitido, por adelantado, proponer la conveniencia de estructurar nuestro modelo de análisis en torno a la existencia --entre otros-- de dos sistemas que hemos llamado el sistema político comunitario y el sistema mediático. Nos parece llegado el momento de profundizar más en esta doble propuesta con el fin de justificarla y, consecuentemente, afianzarla.

Aunque de paso, hemos citado una de las posibles definiciones genéricas del concepto de sistema: un conjunto limitado de relaciones entre ciertas unidades. Sin embargo, creemos que esta alusión resulta insuficiente cuando añadimos al término el calificativo 'político'. ¿Cómo se concibe una teoría de sistemas aplicada a la política?



El análisis de sistemas es un enfoque que, en palabras de Jack C. Plano y Roy Olson (1982), trata a la política como un conjunto de interacciones analíticamente diferenciables que ocurren dentro de un entorno social más grande. Esas interacciones constituyen el comportamiento político. Según la caracterización que el investigador haga de los elementos del sistema -- tangibles o intangibles-- y de las relaciones relevantes del mismo, así quedará marcado su límite --la línea analítica que separa al sistema de su entorno--. Límite y entorno son los dos conceptos del análisis sistémico que hacen posible referirse a las entradas --'inputs'-- y a las salidas --'outputs'-- de los sistemas. Así, un sistema será abierto si su funcionamiento resulta afectado por las entradas provenientes del entorno; cuando el comportamiento del sistema no se ve alterado por ninguna entrada, se dice que es un sistema cerrado.

Si echamos un vistazo a la sociología de la política <sup>(2)</sup> para comprender mejor este enfoque, nos encontramos con nombres que ya hemos citado como David Easton y Gabriel Almond. Sin embargo la lista de sociólogos y politólogos que han abordado el estudio del sistema político es mucho más larga: Parsons, Deutsch, Powell, Verba, Dahl,... ¿A qué conclusiones han llegado?

En principio, la aplicación de la teoría general de sistemas al análisis político está fundamentada en la intención de ofrecer un modelo formal <sup>(3)</sup>

---

<sup>2</sup> "La iniciación a la sociología de la política es inseparable de una iniciación sociológica general, porque la política no constituye un aspecto separado de la sociedad" (DUVERGER, 1975: 24).

<sup>3</sup> Por lo tanto, una herramienta heurística, inventada, con el fin de facilitar, por lo menos, la mejor descripción de las relaciones políticas. De todos modos, la cuestión de si los sistemas son construcciones reales o teóricas ha de dar lugar a una reflexión más profunda porque, evidentemente, el modelo formal no puede estar totalmente desligado de la realidad que trate de describir y, en



de explicación de la política en su totalidad. Dicho en palabras de David Easton, aplicar la teoría general de sistemas es un intento de hacer 'gran teoría', de capacidad de analizar la disciplina de la ciencia política en su totalidad, más allá de la investigación aplicada. Y no porque este politólogo norteamericano estuviera en contra de este último tipo de investigación, sino porque consideraba que para la resolución de problemas políticos concretos y prácticos era indispensable contar con respuestas acerca de los problemas básicos de su disciplina: "Sin atender a estos problemas básicos no podemos esperar aumentar nuestras reservas de conocimiento fiable, y poder así prepararnos para afrontar en el futuro crisis políticas igualmente críticas" (EASTON, 1969a: 1057).

Vamos a detenernos en el estudio de la propuesta sistémica de Easton por ser el primer análisis exclusivo del sistema político que concede una gran preponderancia a las variables información y comunicación.

### **2.1.1. David Easton: el análisis sistémico de la vida política**

Mucho se ha escrito --a favor y en contra-- acerca de la obra de este profesor de la Universidad de Chicago, entre otras. Hemos dado a este subapartado el título de una de sus obras (<sup>4</sup>), precisamente la tercera de una tetralogía que este autor se propuso dedicar a fundamentar sus teoría sobre el sistema político.

---

su caso, explicar. "A fin de cuentas los sistemas en este caso son construcciones analíticas" (RUIZ-RICO, 1976: 155).

<sup>4</sup> Easton, D. (1965): A systems analysis of political life. The University of Chicago Press, Chicago y Londres.



Mientras que en los dos títulos anteriores (5) se ocupó, respectivamente, de llamar la atención sobre la necesidad de una teoría general --que como hemos dicho, sirviese de base para la investigación empírica-- y de diseñar el marco de esa teoría, en este tercero --al que nos referiremos especialmente-- se propuso poner a prueba la estructura conceptual presentada en el anterior y prepararla para su aplicación en situaciones empíricas. Por lo tanto, es en esta tercera obra en la que más se acerca --aunque sin alcanzarlo totalmente-- al nivel operacional que nos podría convenir a nosotros en el estudio de la PIC del sistema político comunitario.

El análisis sistémico de la vida política que propone Easton es una respuesta a la pregunta de por qué los sistemas políticos subsisten a lo largo del tiempo. Esta es su preocupación fundamental, y toda su reflexión gira en torno a esta cuestión y a sus derivadas. Naturalmente, Easton ofrece su respuesta: si los sistemas políticos subsisten es porque son capaces de adaptarse y de autorregularse de tal modo que puedan responder eficazmente a las amenazas en forma de **tensiones** que le llegan desde dentro y desde fuera.

La vida política se entiende como un complejo conjunto de procesos mediante los cuales ciertas clases de 'inputs' (entradas, insumos) son convertidas en ciertos 'outputs' (salidas) en forma de decisiones y acciones vinculantes, autoritarias. El sistema político eastoniano se concibe como "el conjunto de interacciones a través de las cuales unos valores son asignados

---

<sup>5</sup> The Political System y A Framework for Political Analysis.



autoritariamente en una sociedad" (EASTON, 1965b: 21). Esto es lo que distingue al sistema político de cualquier otro tipo de sistemas.

Con el fin de cumplir con ese cometido --la asignación de valores--, el sistema regulará su comportamiento, transformará su estructura interna e incluso sus objetivos fundamentales --todo ello dentro de unos límites--, de tal modo que pueda no sólo asignar valores sino conseguir que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias --por lo menos durante un tiempo suficiente--. Estos dos últimos cometidos son reconocidos por Easton como las **variables esenciales** del sistema. El comportamiento del sistema se ajustará lo necesario para evitar que estas variables esenciales traspasen el umbral mínimo permisible, hecho que podría suponer hasta su desaparición.

Easton sitúa al sistema político dentro de la sociedad y coexistiendo con otros sistemas sociales (biológico, ecológico,...) con los que lleva a cabo intercambios --de doble sentido-- y transacciones --de sentido único--. Es más --y esto nos interesa en especial-- se ocupa de trascender las 'fronteras' de la sociedad, cuando introduce el término de sociedad internacional, dentro de la cual, como subsistemas del sistema político internacional, se encontrarían actores internacionales como la OTAN, la ONU,... y la Comunidad Europea. Así se puede entender mejor lo que Easton quería decir cuando hablaba de una 'gran teoría' (6). Intenta que, formalmente, todo sistema político --y subsistema-- tenga una ubicación en su esquema. Para lo cual introduce

---

<sup>6</sup> De todos modos, Duverger, por ejemplo, considera que la teoría sistémica de Easton es sólo un modelo parcial en tanto en cuanto se centra en el sistema político; aunque sugiere la existencia de otros sistemas, no se ocupa de ellos, cosa que sí hace T. Parsons al caracterizar su sistema social (DUVERGER, 1975: 330).



siempre, para cada sistema, el concepto de entorno, como 'espacio' --de interacciones-- más allá de los límites del sistema.

Las interacciones se convierten en la unidad básica de análisis. Easton considera prioritarias las interacciones, las actividades y procesos, frente a las estructuras de plausibilidad de los mismos --lo que no quiere decir que ignore las estructuras--. Esto supone una inclinación hacia el lado relacional y dinámico, con la que coincidimos plenamente. Todo actor social se convierte en miembro del sistema político en cuanto desempeña un rol político, sea el que sea.

Básicamente, los miembros del sistema, en sus interacciones, lo que hacen es presentar 'inputs' bien en forma de demandas a las autoridades del sistema bien en forma de apoyo al régimen, a la comunidad política y/o a las autoridades (7). Estos 'inputs', a veces suponen una amenaza para la persistencia del sistema (8). Por este motivo, éste se encarga de producir 'outputs' --en forma de acciones y decisiones vinculantes-- que bien se anticipen a las situaciones de tensión, bien resuelvan la misma y la hagan disminuir o desaparecer.

---

<sup>7</sup> Las demandas pueden surgir tanto del propio sistema político en cuestión --entonces se llamarán demandas internas-- como de sistemas políticos extra-sociales --demandas externas, desde el entorno--. En cualquier caso, un actor de otro sistema --sean cuales sean el actor y el sistema--, en cuanto presenta una demanda se convierte automáticamente en actor político, pasa de desempeñar un rol no político a otro político.

<sup>8</sup> No es cierta la afirmación de Duverger cuando, interpretando las ideas de Easton, dice: "*Toda* petición ['input' en forma de demanda] debilita al sistema, al crearle una sobrecarga que sólo puede satisfacer dentro de ciertos límites" (DUVERGER, 1975: 332). El mismo Easton lo desmiente: "*Bajo ciertas circunstancias*, las demandas pueden llegar a ser un peligro potencial para la existencia del sistema" (EASTON, 1965b:37). [La cursiva es nuestra]



---

La mayor originalidad de Easton consiste en tener en cuenta la posibilidad de dinamismo y cambio del sistema. De este modo supera la visión más conservadora y estática del primer modelo funcionalista. Además, esta idea es de especial relevancia para nosotros porque Easton introduce de lleno en el análisis sistémico la información y la comunicación como herramientas indispensables del sistema para ejercer su capacidad de adaptación. Sólo si el contenido de las demandas y apoyos llega hasta las autoridades, podrán éstas responder asignando autoritariamente valores correctores en forma de acciones y decisiones vinculantes (políticas, leyes, decretos, regulaciones, declaraciones oficiales, favores,...).

Con el concepto de información, transmitida a través de los convenientes canales, Easton consigue cerrar su modelo dando lugar a lo que él denomina un circuito de retroalimentación; en éste los 'outputs' sirven como 'estímulo' para que los restantes miembros del sistema puedan responder ofreciendo una información de retroalimentación --de vuelta--, que es indispensable para las autoridades, y que consiste en: información sobre el estado general del sistema y sobre su entorno, por un lado, e información acerca de los efectos reales y potenciales de los 'outputs', por otro. El mismo Easton reconoce que si no fuese por la existencia de este circuito informativo, las autoridades tendrían que actuar a ciegas y el sistema estaría constantemente en peligro y sin soluciones. Su supervivencia sería imposible.

A partir de este esquema básico, Easton va añadiendo piezas para completar más el modelo. Por ejemplo, introduce el concepto de regulación de



las demandas --a través de mecanismos estructurales y culturales--, así como los procesos de reducción de las mismas --agregación y combinación (9)--.

Por otro lado, Easton habla de dos tipos de apoyo: específico --el que se entrega a cambio de la satisfacción de una demanda concreta-- y difuso --una especie de reserva de apoyo que está por encima del cumplimiento de las demandas--. Ambos se pueden regular mediante diversos modos:

- 1) la producción de 'outputs', la coerción y la estimulación de la buena voluntad, es decir, lograr un aumento del apoyo difuso mediante la legitimación del sistema --ayudada por una socialización política 'ad hoc'--;
- 2) la invocación del interés común;
- 3) el fortalecimiento del grado de identificación de los miembros de la comunidad política.

Karl Deutsch explota las posibilidades del modelo sistémico como analogía del cibernético, conservando la variable informativa como un elemento esencial (DEUTSCH, 1963). En esta línea, aunque ya dentro del funcionalismo, trabajan también Almond y Powell que, en su afán de aprovechar las posibilidades comparativas que ofrece el modelo sistémico, establecieron una serie de capacidades y funciones del sistema político entre las que se encuentra la de comunicación --tanto entre gobernantes y gobernados como de diferentes elementos del sistema entre sí--.

---

<sup>9</sup> Con respecto a la reducción de las demandas con el fin de hacerlas cuantitativa y cualitativamente manejables, Easton también habla de la formulación de 'issues' (asuntos políticos) como una de las posibilidades. Si hacemos mención de este concepto es porque supone una conexión directa con el Análisis de las Políticas Públicas del que ya hemos hablado. En ambos casos --Sociología de la Política y Análisis de Políticas-- se utiliza el concepto de 'issue' para referirse a la agrupación de las distintas demandas y percepciones de unos actores sobre un problema político acerca del cual se discute, con el fin de que puedan adquirir [dichas demandas] mayor entidad y capacidad de presión ante las autoridades (Cfr. DUNN, 1981: 47).



La herencia de las aportaciones de David Easton --considerado como uno de los clásicos de la ciencia política-- es hoy muy variopinta. Por un lado, y quizá sea el más importante, el concepto de sistema se sigue utilizando como herramienta formal para la explicación de los fenómenos políticos --pero no sólo en este caso--. Por otro lado, hay que reconocer que las ideas eastonianas han sido objeto de múltiples críticas. Ver algunas de ellas nos interesa en tanto en cuanto hemos propuesto el uso del modelo sistémico como marco de estudio del reenfoque de la PIC de la Comisión.

### **2.1.2. Críticas al sistemismo de Easton**

El profesor Juan J. Ruiz-Rico se ocupó precisamente de este mismo tema en dos trabajos publicados en 1974 y 1976, respectivamente. Sin que nos sirva de referencia única, aprovecharemos algunos de sus planteamientos. En concreto, incide en dos las dos críticas que le parecen más sustanciales: una de tipo epistemológico, la otra relacionada con la coherencia interna del modelo.

Ruiz-Rico (1976) utiliza la obra de Bernard Lacroix (1975) para explicar su posición frente a la obra de Easton y a algunos críticos de la misma. En su opinión, lo que hace Easton no es inventar el sistemismo, sino crear ese modelo en el campo de la Ciencia Política, tomando la líneas fundamentales de la teoría general de sistemas. En este trabajo creativo, se achaca a Easton la falta de una "ruptura epistemológica" suficiente, es decir, la constante solicitud que hace al uso del "buen juicio", el "sentido común" y las



"evidencias inmediatas", demasiado cercanas a las categorías ingenuamente utilizadas por los propios actores.

Aunque la veracidad de esos usos que hace Easton está fuera de toda cuestión, Ruiz-Rico considera que por ello no se puede dejar de reconocer la cierta ruptura que el politólogo americano supuso en la historia de la ciencia política. Y esto es un logro suficiente para aceptar la aportación eastoniana; pensar que la ruptura epistemológica se alcanza de golpe, "como una repentina revelación" (RUIZ-RICO, 1976: 152), es hartamente difícil; lo habitual es proceder procesualmente, y Easton fue, en su momento, un paso en ese proceso. "No existe tal cosa como <<perfección teórica>>. Existen grados (posibles) de rigor y de ruptura y de construcción teórica" (RUIZ-RICO, 1976: 156).

Por otro lado, en el ámbito de lo interno, Ruiz-Rico tampoco comparte la crítica acerca de la falta de precisión de los conceptos eastonianos y, por tanto, su incapacidad para la validación empírica. A este respecto, explica el citado profesor la que consideramos su más genuina aportación sobre la obra eastoniana: "hay que dejar sentado el nivel de generalidad al que se trabaja. Ese nivel de generalidad en la obra de EASTON impide concretar más los elementos que llegan al sistema político. Eso será labor [...] de quienes trabajen en las teorías particulares de los sistemas particulares y quienes busquen [como es nuestro caso] aplicar el sistemismo al conocimiento de casos concretos" (RUIZ-RICO, 1976: 156).

El error mayor de Easton, según Ruiz-Rico, fue no distinguir netamente entre el sistema político --en general-- y los sistemas políticos





particulares. De tal modo que cuando se refería a la persistencia del sistema político estaba considerándolo de modo general y, por tanto, son los sistemas políticos particulares los que realmente están sujetos a cambios de diferente alcance. "Habrá acontecimientos que contribuyan al automantenimiento, otros que, mediante cambios secundarios, conduzcan a la persistencia. Finalmente, los habrá (y aquí el dato básico) que contribuyan a la destrucción del sistema (particular) como un todo, aunque, mirado desde otro plano, sea ésta la operación que permita perpetuar alguna suerte de sistema político" (RUIZ-RICO, 1974: 43).

Con parecernos fundamental lo aclarado hasta el momento, hay que reconocer que la obra de Easton ha sido objeto de muchas otras críticas. Por ejemplo, Maurice Duverger --en línea con Lacroix-- afirma que el defecto principal de Easton es el carácter arbitrario, vago e impreciso de las funciones que atribuye al sistema (<sup>10</sup>). En su opinión, términos como adaptación, regulación, entorno, persistencia,... no llevan a ningún sitio, explicativamente hablando. Easton aporta, según Duverger, "esquemas conceptuales útiles para clasificar, ordenar, presentar los fenómenos y formular hipótesis explicativas" (DUVERGER, 1975: 297), pero sin llegar a alcanzar el nivel operativo suficiente como para poder completar el método científico, es decir, conseguir la operacionalización de las hipótesis para explicar interacciones políticas concretas. El modelo de Easton es, según Duverger, muy ideológico.

---

<sup>10</sup> Duverger sostiene que Easton se refiere al concepto de función implícitamente cuando habla de la expresión, regulación y reducción o agregación de las demandas, así como de la socialización política. Este autor francés llega a esta conclusión después de hacer suyas las palabras de Alvin Gouldner: "El fundamento intelectual del análisis funcional en sociología es el concepto de sistema" (DUVERGER, 1975: 280).



Charles Roig abunda en esta crítica: "La teoría de Easton está orientada más bien hacia una taxonomía que hacia una heurística. Permite clasificar objetos y situaciones en categorías cibernéticas, más que estudiar realmente el comportamiento de estos objetos y situaciones a través de las transformaciones de variables significativas, lo que constituye la problemática del análisis de sistemas" (ROIG, 1970-71: 60). En la misma línea está Robert Dowse: "El enfoque es muy abstracto y existe un problema, como ya hemos dicho, de provisión de rutinas operativas a través de las cuales puedan examinarse situaciones concretas" (DOWSE, 1975: 105).

J.-P. Cot y J.-P. Mounier también atacan desde diferentes perspectivas el esquema de Easton. En su opinión, Easton desdeña la noción de 'output' con la excusa de que la teoría política ya se había ocupado bastante del estudio de las respuestas de las autoridades del sistema. Además, Cot y Mounier hacen tres observaciones:

1) de entrada, ellos también critican el método sistémico: "La teoría de sistemas, por su ambición polivalente, invita a la confusión de géneros. [...] No queremos decir con ello que la noción de sistema es inutilizable en sociología política. Pero hay que expurgarla de cualquier fárrago psicosociológico" (COT y MOUNIER, 1978: 201). En resumidas cuentas, que la teoría de sistemas no sirve para acometer la explicación de los fenómenos sociales;

2) la idea central de Easton, es decir, la pregunta por la persistencia de los sistemas a lo largo del tiempo, les parece una burda aplicación de un principio biológico organicista a un sistema social: "Dotar a un sistema intelectual de un <<querer vivir>> es pasar del nominalismo al



realismo. Un grupo social puede luchar para sobrevivir; un sistema no puede hacerlo por definición" (COT y MOUNIER, 1978: 202);

3) no consideran convincente la forma que tiene Easton de relacionar al sistema político con un entorno prácticamente anónimo e intocable al que llama sociedad global. Consideran fundamental algo que Easton no hace: el estudio de las relaciones entre el sistema político y otros sistemas determinados; echan en cara a Easton que se haya preocupado más por dejar claro que existen fronteras entre los sistemas --que, por cierto, quedan sin concretar-- que de estudiar tanto la estructura política --el interior del sistema político-- como la de los otros sistemas (11).

Al final, estos dos autores franceses se preguntan si no sería mejor renunciar simplemente a cualquier posibilidad explicativa del modelo eastoniano y concederle sólo un valor descriptivo. Y, aunque pueda parecer sorprendente, la respuesta es negativa. El esfuerzo de Easton podrá merecer la pena, afirman, si se aplica más a los grupos y organizaciones que al concepto general de sistema (12). Ruiz-Rico es más concluyente: "la aplicación de todo el montaje [de Easton] a sistemas concretos particulares, en primer término es útil, en segundo conveniente, en tercero capaz de enriquecer la teoría" (RUIZ-RICO, 1974: 39).

---

11 Pastor cita la crítica de Almon y Finer a este respecto: "[ambos autores] han criticado el carácter homogéneo del sistema político eastoniano al no considerar que en algunas instituciones como la Iglesia o el Ejército se pueden respetar valores no compartidos por el resto del sistema político" (PASTOR, 1994: 98). Ruiz-Rico, de forma más general, habla de la necesidad de "proceder a incardinar en el seno de la teoría sistémica en Ciencia política la teoría del sistema social (como BOURDIEU la usa) más adecuada" (RUIZ-RICO, 1976: 159).

12 Duverger coincide plenamente con esta sentencia: "Parece que el método debe partir de las organizaciones para ir a las funciones, y no al revés, como hoy día se hace" (DUVERGER, 1975: 298).



Por lo tanto, más que invalidar el esquema, proponen darle un 'empujón' teórico: informalizar algo el modelo a cambio de conferirle auténtica capacidad explicativa, más allá de la presentación de hipótesis. Pero si hacemos esto, ¿no corremos el riesgo de eliminar la validez total del modelo?

A este respecto, Robert Dowse indica que es correcta la utilización del análisis de sistemas como marco organizativo válido para "descender a otros niveles de análisis sin perder de vista los problemas más amplios del sistema sobre la forma de reaccionar ante la tensión" (DOWSE, 1975: 106). A lo que podríamos añadir lo que Duverger defiende como la base del método sociológico en política: "se parte del propio sistema estudiando la configuración de las redes de interacciones. [...] las interacciones particulares no pueden ser comprendidas más que en el marco del sistema (13) en el seno del cual se producen" (DUVERGER, 1975: 31). Es decir, interacción y sistema se necesitan; es necesario explicar el sistema para comprender las interacciones. Explicar para comprender.

Una vez hecha esta somera exposición de las ideas de Easton y de las de sus críticos, ¿qué postura tomamos nosotros? Desde luego que no se trata simplemente de estar a favor o en contra del análisis del sistema político eastoniano. Por tanto, vayamos por partes.

---

13 Duverger toma la definición de sistema de Robert Dahl, según la cita éste en su obra El análisis político contemporáneo, pág. 28 : "un sistema político es cualquier conjunto constante de relaciones humanas que implican, en una medida significativa, relaciones de poder, de gobierno o de autoridad" (DUVERGER, 1975: 29).



En primer lugar, nos parece inaceptable la crítica sobre la incapacidad operativa del modelo; como el propio Easton indica, su intención es ofrecer un modelo formal, esencialmente abstracto y básico, no una teoría explicatoria de fenómenos particulares. Y esto es lo que nos ofrece. Por lo tanto, no nos parece pertinente criticarle por algo a lo que él no se ha comprometido.

De todos modos, sí es cierto que, como hemos indicado más arriba, Easton quería que en su tercera obra sobre el sistema política ya se hubiese alcanzado un nivel próximo a lo empírico. Y creemos que, en ciertos puntos de su esquema, lo consigue. La legitimidad del sistema político y sus fuentes, la figura de los guardabarreras, el papel de los medios de comunicación de masas, el régimen como un compuesto de valores, normas y estructura de autoridad, son algunos ejemplos de conceptos --de los que nos ocuparemos de inmediato-- que se pueden aplicar --y de hecho en su obra lo hace el propio Easton-- para explicar comportamientos no sólo de los sistemas en general sino de algunas de sus instituciones y organizaciones.

En segundo lugar, creemos que encuadrar a Easton en la corriente funcionalista sin más, es un reduccionismo excesivo y, por ende, una calificación falsa <sup>(14)</sup>. Que Easton utilice "implícitamente" --en palabras de Duverger-- el concepto de función no le convierte en funcionalista.

En efecto, nos parece que el politólogo norteamericano supera el funcionalismo, por lo menos, en tres sentidos:

---

<sup>14</sup> Las palabras de Ruiz-Rico refuerzan nuestra postura: "Afiliarlo [a Easton] al funcionalismo resulta de una confortabilidad tan notable como superficial" (RUIZ-RICO, 1976: 149).



1) al introducir no sólo la posibilidad de cambio sino hasta la de conflicto, rechaza de plano la idea de la existencia de una unidad funcional equilibrada, cohesionada y armoniosa, fundada en la cooperación, y que descarte la posibilidad conflictiva. Por ejemplo, cuando habla de las funciones de las demandas como 'inputs' del sistema, Easton dice: "Los conflictos en torno a las demandas constituyen la esencia de todos los sistemas políticos, de los más pequeños a los más grandes, de los más complejos a los más simples" (EASTON, 1965b: 48). Precisamente para resaltar el aspecto conflictivo de las demandas, Easton introduce el concepto de fragmentaciones ('cleavages') que pueden ser definidas "como diferencias en actitudes, opiniones y modos de vida o como conflictos entre grupos" (EASTON, 1965b: 236) <sup>(15)</sup>;

2) aunque él mismo reconoce que las estructuras son secundarias frente a las interacciones, no rehuye referirse a su existencia y a su situación con relación al sistema político. En concreto, define estructura, en su sentido más amplio, "como las interrelaciones entre todos los roles políticos, individualmente considerados, por un lado, y la inclusión de esas combinaciones y colecciones de roles orientadas hacia unos objetivos dentro de grupos y organizaciones, por otro" (EASTON, 1965b: 86). Ahora bien, lo que sí defiende Easton es el poder de las interacciones frente a las estructuras: "Un sistema no es un conjunto de estructuras y actividades que reaccionan tontamente a unos estímulos" (EASTON, 1965b: 69). Por lo tanto, estructuras, grupos y organizaciones entran en el discurso de Easton y no como meras herramientas para el cumplimiento de funciones sino como lugares de

---

<sup>15</sup> "Los conflictos no se consideran excepciones que delatan elementos patológicos. Más bien es la estructura conflictiva de la sociedad la que fundamenta generalmente las demandas. Si tal estructura conflictiva no existiera, las demandas, probablemente, no se presentarían, o al menos con las características con que las contempla Easton" (RUIZ-RICO, 1976: 149).



interacción entre los miembros de un sistema --el político-- que nunca alcanza una posición de equilibrio (16);

3) Easton no considera el sistema político como una caja negra, ignorando lo que ocurra en su interior; no sólo se ocupa de las funciones del sistema como 'outputs', sino que reconoce y estudia los procesos de conversión de los 'inputs' en 'outputs' que ocurren dentro del sistema político, y en los que las autoridades tienen un papel primordial. Si bien es cierto que estos procesos están necesitados de una investigación más profunda, más cercana a las organizaciones, no por ello debemos desdeñar el intento de Easton. En su opinión, ni la sociedad ni el sistema político pueden considerarse organismos que respondan a ciertos estímulos con ciertas conductas.

Con todo esto no queremos dar la impresión de rehuir de los fallos que comete Easton. En efecto, su concepto de límite del sistema y la idea de que, ante todo, los sistemas se empeñan en sobrevivir, están insuficientemente trabajados. Por otro lado, no se sabe dónde está la línea divisoria entre cambio del sistema y desaparición del mismo, es decir, ¿qué tipo de cambios hacen que el sistema que persista después de ellos sea ya otro distinto? Easton no ofrece respuesta para esto (17).

---

<sup>16</sup> Afirma Duverger que en el esquema de Easton no se puede alcanzar el equilibrio perfecto por dos razones: porque es imposible una adaptación exacta y porque el entorno del sistema varía constantemente. Easton está en contra del enfoque que aplica el concepto de equilibrio a la hora de explicar los cambios sistémicos; en su opinión no es cierto que sea siempre la búsqueda de un equilibrio anterior u otro nuevo lo que oriente el movimiento del sistema. Muchas veces, los miembros del sistema provocan la ruptura del equilibrio o persiguen como objetivo una situación de desequilibrio -- conflicto-- permanente.

<sup>17</sup> Esto sí lo hace el profesor Ruiz-Rico: "*un sistema particular habrá cambiado como totalidad cuando hayan cambiado los intereses (entre los conflictivos) a los que predominantemente representa y sirve.*" (RUIZ-RICO, 1974: 43).



Más aún, nos parece que Easton selecciona excesivamente las situaciones en las que explica el comportamiento del sistema y de sus miembros. Por ejemplo, con respecto al uso de los 'outputs' sobre la variable del apoyo que recibe el sistema, dice: "Donde las autoridades no traten de utilizar los outputs para apuntalar el apoyo, podemos ignorar sus reacciones negativas a las respuestas de retroalimentación" (EASTON, 1965b: 441). Es evidente que a nosotros nos interesa no desechar ninguna de las posibilidades. En el ejemplo citado se puede dar el caso de que las autoridades utilicen los 'outputs' como arma de ataque hacia ciertos miembros del sistema, porque consideren que, de cara al logro de sus objetivos, les merece la pena arriesgarse a perder cierta cantidad de apoyo.

Por otro lado, Easton tiende a plantear situaciones teóricas compartimentadas y donde se dan siempre las condiciones más favorables; creemos que deja de lado apreciaciones de cómo la entrada en juego de otras variables desventajosas podría llegar a producir un análisis más jugoso del comportamiento de los miembros del sistema; lo que hace es, en cada caso, fijar todas las condiciones y jugar con la alteración de una sola variable; pero bien sabemos que la realidad no es así. Ahora bien, nosotros podemos aportar en cada momento las preguntas necesarias que ayuden a tener en cuenta otras situaciones más desfavorables para el sistema.

Entonces, ¿cuál es nuestra conclusión acerca del análisis sistémico de la vida política que presenta Easton? Acogemos su planteamiento general, pero dándole ese 'empujón' teórico del que hemos hablado; es decir, tomaremos la reflexión de Easton como un lugar formal de referencia a partir



del cual plantearnos cuestiones y relaciones útiles para explicar primero y comprender después los comportamientos de algunos actores del sistema político comunitario. De este modo, podremos adoptar la visión complementaria que ofrecen distintos niveles de análisis --organizacional y macrosocial, básicamente-- que, como hemos defendido más arriba, nos parece la más fructífera.

### **2.1.3. La Comunidad Europea, ¿organización o sistema?**

Una vez esbozado el modelo sistémico y planteada nuestra posición epistemológica con respecto a él, vamos a pasar a detallar la exposición de Easton sobre los conceptos y variables que nos parecen más interesantes para el caso comunitario. Recorreremos este camino haciendo una reflexión paralela: las palabras de Easton nos servirán a la vez para enunciar las cuestiones que nos sugieren sobre nuestro objeto de estudio.

Para empezar, retomamos la definición de Easton: el sistema político comunitario --como construcción analítica-- estaría constituido por el conjunto de interacciones mediante las que unos valores son asignados autoritariamente en un subsistema de la sociedad internacional, la Comunidad Europea. Este subsistema obtiene este nombre por su relación con el sistema político internacional, a su vez integrado en la sociedad internacional. Easton defiende la idoneidad de su modelo para acometer el estudio del sistema político internacional al que considera otro sistema más pero en un nivel diferente de organización y de análisis y del que admite que su estructura difiere de la de otros sistemas.



Marcel Merle se ocupa precisamente del aprovechamiento de las ideas de Easton en la teoría de las Relaciones Internacionales: "Solamente el análisis sistémico, en el sentido de David Easton, proporciona el marco apropiado para integrar estos diversos elementos [flujos y actores] y localizar las interacciones a partir de la cuales se hace posible reconstituir la dinámica del conjunto" (MERLE, 1991: 478). Y más adelante: "el observador de las relaciones internacionales tiene todas las ventajas en la utilización del modelo forjado por Easton para valorar la especificidad del sistema internacional" (MERLE, 1991: 479).

¿En qué consiste esa especificidad del sistema político internacional? Merle apunta una respuesta doble: por un lado se trata de un sistema cerrado porque carece de un entorno con el que mantener relaciones, y por otro no cuenta con una autoridad apta para regular todo su funcionamiento (18). Sin embargo, esto no es óbice para situar a la CE dentro del sistema internacional como una de sus unidades de interacción(19).

Al igual que Marcial Merle se plantea la conveniencia de utilizar el modelo sistémico como esquema formal para la explicación de las relaciones de la sociedad internacional, nosotros nos hacemos la misma pregunta pero con relación al sistema comunitario: ¿por qué hablar de sistema y no de organización?; ¿cuál es la relación, si la hay, entre estos dos términos?

---

18 "[El sistema internacional] no tienen el equivalente de las <<autoridades>> que, en el modelo de Easton, se encargan de imponer al grupo las normas y los valores en función de los cuales los actores se verán obligados a responder a los desafíos del entorno" (MERLE, 1991: 498).

19 Para referirse a estas unidades o subsistemas Merle utiliza el concepto de actores, clasificados en Estados, organizaciones intergubernamentales y fuerzas transnacionales.





Easton no se olvida de las organizaciones. De hecho, afirma que el sistema internacional, como cualquier otro sistema, se compone de subsistemas entre los que se encuentran las organizaciones funcionales formadas a partir de unidades nacionales, las organizaciones del tipo de la OTAN y la ONU y también los sistemas nacionales. Además, Easton --descendiendo en su nivel de análisis-- insiste en la necesidad de tener en cuenta también a los miembros individuales de estos subsistemas como actores importantes de la interacción internacional.

En resumen, podríamos decir que Easton considera a las organizaciones como parte de la estructura del sistema político; en ellas se acumulan ciertas combinaciones y colecciones de roles políticos cuya interacción está orientada hacia el logro de unos fines. Por lo tanto, hablar de sistema no impide hablar de organización; el sistema se propone para designar el marco general donde ocurren todas las interacciones, algunas de las cuales están ordenadas en el seno de grupos y organizaciones. "Una organización se orienta a la realización de fines específicos que *sólo cobran legitimidad por su integración en un conjunto más amplio o sistema superior* [...] las organizaciones son subsistemas especializados de una estructura institucional superior" (RODRIGUEZ ARAMBERRI, 1985: 225).

En palabras de Duverger --cuyo contenido compartimos--, la relación sistema-organización sería: "Todo subsistema no es una organización. Pero una organización puede ser un subsistema con respecto al conjunto más vasto donde ella actúa. La organización, como subsistema, puede desempeñar funciones con respecto al sistema, a la vez que, dentro de ella, se observan



también funciones que contribuyen a su marcha, mantenimiento y desarrollo como subsistema" (DUVERGER, 1975: 281).

Lo que ocurre es que, por lo menos en el caso del sistema político internacional, nadie puede asegurar que exista una armonía total entre los fines específicos de la organización y los del sistema al que pertenece: "[...] este sistema [el sistema internacional] está caracterizado por una heterogeneidad muy acentuada. Ello se deriva no sólo del número y de la diversidad de los actores en presencia sino también de la multiplicidad de los subsistemas. [...] Su cohabitación difícilmente puede ser armónica. Las rivalidades de intereses y las discusiones ideológicas se traducirán obligatoriamente en fenómenos de dominación y en coaliciones" (MERLE, 1991: 487).

En conclusión, podemos considerar a la Comunidad Europea como un subsistema del sistema internacional con unos fines particulares. ¿Es este subsistema una organización internacional gubernamental?, ¿es un sistema político?

Ya hemos visto que el italiano Fulvio Attina se plantea esta misma pregunta en su artículo "La Comunidad Europea, ¿organización internacional o sistema político?" (ATTINA, 1993), donde trataba de delimitar la naturaleza política comunitaria. Su conclusión era la siguiente: "La Comunidad Europea constituye un actor único en el marco de las relaciones internacionales cuyo papel está aún por definir, ligado a un proceso de transformación constante" (ATTINA, 1993:124). La disyuntiva que Attina propone --"Nos podemos plantear si [la CE] se trata de un proceso únicamente jurídico dirigido a los



gobiernos de los estados que continúan siendo soberanos e independientes --a la manera de una organización internacional tradicional-- o de un proceso de formación de un nuevo sistema político destinado a englobar aquellos estados en una unión federal" (ATTINA, 1993: 113)-- permanece abierta, quizá porque el propio carácter evolutivo de la CE impida hoy por hoy una calificación unívoca.

El debate entre la cooperación intergubernamental y la integración supranacional sigue en pie a la hora de tratar de explicar la naturaleza de la Comunidad Europea. Federalistas, funcionalistas y neo-funcionalistas, realistas, neo-institucionalistas, partidarios de la integración diferenciada o de la interdependencia, intentan ofrecer la respuesta más completa. Con la profesora Brigid Laffan defendemos, una vez más, que sólo mediante una aproximación desde distintos niveles de análisis podemos llegar a valorar realmente las características de la integración comunitaria (LAFFAN, 1992: 209).

Volviendo a nuestra pregunta última, por ejemplo, J.L. Quermonne no sólo considera la existencia de un sistema político comunitario sino que introduce el concepto de "sistema en red" --política y administrativamente hablando-- para describir su método de gobierno (QUERMONNE, 1993; 8). Quermonne está entre los que defienden que el sistema político comunitario, como construcción singular, se sitúa entre lo supranacional y lo intergubernamental.

En este mismo sentido, P. Schmitter insiste, como hacía también Attina, en la singularidad del caso comunitario: "la Comunidad Europea no es ni será



una organización internacional más, como tampoco se debería considerar como una nación continental ni como un supraestado embrión. Se le debe tratar como una nueva forma de dominación política capaz de evolucionar hacia uno de entre varios estados finales posibles" (SCHMITTER, 1991: 3).

Ni siquiera las reformas introducidas por el TUE habrían traído consigo el reconocimiento de la nueva Unión Europea (UE) como organización internacional: "Se puede afirmar que [la UE] no es una Organización Internacional, puesto que los Estados no la han dotado de personalidad internacional. [...] En el estado actual del proceso de integración europea se podría indicar que la Unión es una entidad *sui generis* que constituye el <<germen>>, el <<embrión>> de una Organización Internacional de futuro -- próximo o lejano--" (CISNAL et al., 1993: 21).

En efecto, encontramos un cierto consenso en calificar a la Comunidad Europea como un actor político singular, único, *sui generis*, más allá del resto de organizaciones internacionales (PIRIS, 1994). Brigid Laffan justifica la "unicidad" comunitaria con cinco razones:

1) los objetivos de integración en la CE tienen un marcado carácter político;

2) la CE ha creado un nuevo orden legal, en cuyo beneficio los Estados miembros han limitado en cierta medida sus derechos soberanos. El Tribunal de Justicia de la CE ha establecido la doctrina de la supremacía del derecho comunitario sobre el nacional (20);

---

20 "Si se compara el derecho internacional público clásico y el derecho comunitario existente [en 1994], este último ya era revolucionario: un Tribunal de Justicia con monopolio de jurisdicción y a cuya competencia los Estados miembros no pueden formular reservas, un derecho que prima sobre los derechos nacionales y que a veces es directamente aplicable" (PIRIS, 1994: 63).



3) la estructura institucional de la CE es la única con un carácter doble, supranacional e intergubernamental, lo que le convierte en un (sic) "sistema político único" entre las organizaciones internacionales;

4) el alcance de las políticas comunitarias es enorme, al incluir, como pasos de integración, la puesta en marcha de un mercado único y la futura unión económica y monetaria;

5) el tamaño de la CE en cuanto a número de naciones y de habitantes y su carácter de bloque económico, dotada además de un mecanismo de cooperación con competencias en política exterior, la convierten en un actor con papel muy significativo en la política internacional (LAFFAN, 1992: 66 y ss.).

¿A dónde nos lleva esta reflexión? A la conclusión de que la caracterización de la CE como organización internacional es hoy por hoy insuficiente para llegar a comprender su verdadero alcance. Otra opción que tenemos, acogiéndonos a la disyuntiva que introducía Attina, es caer en la cuenta de que, además de una organización, tenemos delante de nosotros un sistema político --sin añadir ningún calificativo clasificatorio-- en situación de cambio, sin un horizonte futuro totalmente definido. Es decir, según Easton, podemos aceptar la hipótesis de que la CE es una organización en la que se producen interacciones --no todas, naturalmente-- con el fin de asignar autoritariamente ciertos valores entre sus miembros y los miembros de la sociedad internacional.

Proponemos --en el marco analítica de nuestra investigación-- reconocer en la CE la existencia de un sistema político propio, diferenciado, el sistema político comunitario. ¿Qué ganamos con este reconocimiento? A



partir de la ideas de Easton, podemos llegar a explicar el comportamiento del sistema como un todo dinámico y abierto dentro del cual se producen procesos --a veces conflictivos-- de conversión y de transformación con el fin de conseguir ciertos objetivos fundamentales y evitar, a la vez, las tensiones que puedan amenazar ese fin. Además, la consideración sistémica nos ayudará a diferenciar, de forma general, tanto a los componentes de la estructura como sus formas de relación. La permanencia y el cambio del sistema político comunitario se explicarían en virtud de las demandas y apoyos existentes en su seno y en el entorno --relacionados con el estado de las variables esenciales del sistema--, a los que las autoridades responderían según fuera conveniente, con el fin de preservar el sistema político particular (21).

Esta interpretación sistémica nos invita a explicar nuestro problema de estudio --el reenfoque de la Política de Información y Comunicación de la Comisión-- como una respuesta, un 'output' de ciertas autoridades del sistema, con el fin de hacer frente a alguna tensión amenazadora.

Esta hipótesis que esbozamos por adelantado nos ayudaría a buscar respuesta a nuestra pregunta inicial: <<¿Por qué la Comisión de las Comunidades Europeas puso en marcha en junio de 1993 un nuevo enfoque de su Política de Información y Comunicación (PIC)>>. Porque tenía que responder a un disturbio hacia las variables esenciales del sistema. De inmediato esta respuesta abre un camino que nos suscita múltiples reflexiones: ¿En qué consistió ese disturbio?, ¿por qué fue percibido por las autoridades del sistema como tal?, ¿era el reenfoque de la PIC una respuesta

---

21 Persistencia y cambio están íntimamente vinculados en el sistema político: "si el sistema ha de persistir lo ha de hacer mediante los cambios" (RUIZ-RICO, 1974: 42).



diseñada únicamente para eliminar esa tensión?, ¿fue, en cualquier caso, la mejor respuesta, en el momento adecuado?,... Como vemos, nuestra pregunta inicial se llena de sentido con la interpretación sistémica. Verdaderamente esto alienta nuestro uso del esquema de Easton como punto de partida sobre el que construir la reflexión general que venimos haciendo.

#### **2.1.4. Los objetos del sistema político: autoridades, régimen y comunidad política**

Necesitamos ahora adentrarnos un poco más en el modelo sistémico con el fin de comenzar a conocer los conceptos y variables que maneja Easton. Como hemos visto, el sistema político se comporta según sus objetivos y las presiones que recibe tanto desde su interior como desde el entorno. Desde ambos lugares el sistema recibe 'inputs' y hacia ambos lugares producen 'outputs'; los primeros en forma de apoyo y demandas y los segundos como decisiones y acciones. Pero, ¿cómo funciona este proceso?, ¿de dónde salen y a dónde llegan los 'inputs'?, ¿quién y de qué forma prepara los 'outputs'? Easton nos ofrece si no una reflexión completa sí una serie de ideas al respecto a partir de las cuales poder profundizar.

Autoridades, régimen y comunidad política son tres conceptos introducidos precisamente para ayudar a explicar las cuestiones planteadas. Las demandas las dirigen los miembros del sistema o del entorno a las autoridades del sistema; el objeto de los apoyos --entendidos no sólo como aprobación sino también como reprobación-- son las autoridades, el régimen y/o la comunidad política. Por último, son las autoridades las que se encargan de la producción de los 'outputs'. De aquí la necesidad de acometer el estudio



de esos tres conceptos para luego poder comprender mejor --cuando se produzca-- el proceso de conversión de los 'inputs' en 'outputs'.

Easton diferencia las autoridades del sistema de la estructura de autoridad del mismo, considerada uno de los componentes del régimen político. Las autoridades son los individuos que ocupan los roles de autoridad en el sistema político. En general, se trata de los miembros del sistema que se ocupan de su marcha diaria, que son reconocidos como autoridades por la mayoría de los miembros del sistema y cuyas acciones son aceptadas como vinculantes.

O sea, que las autoridades deben ser percibidas como tales por los miembros del sistema, ya sea porque estos las reconozcan ya sea porque aquéllas hagan por ser reconocidas. Easton no restringe el concepto de autoridad al de miembros de un gobierno; las autoridades se reparten por todo el sistema, si bien es cierto que las posiciones de los miembros del gobierno y de lo que se conoce como Administración Pública --burocracias-- son de especial relevancia por su visibilidad en el sistema y por el alcance de su poder --habitualmente mayor--.

Este concepto de autoridad no restringido al gobierno del sistema ofrece la posibilidad de un estudio mucho más enriquecido de los procesos de toma de decisiones; en un momento dado, puede que no sean las autoridades gubernamentales las más influyentes sino que la clave del proceso recaiga en otras autoridades del sistema menos visibles pero con gran influencia -- por ejemplo, los líderes de opinión o los responsables de medios de comunicación --. No todas las autoridades son miembros políticos relevantes;



lo habitual es que las autoridades, para alcanzar una posición de poder, necesiten relacionarse con miembros del sistema --o de otros sistemas, por ejemplo, el económico-- realmente poderosos.

Nos parece de gran aprovechamiento la distinción entre autoridades y estructura de autoridad a la hora de explicar los apoyos y las demandas. Los miembros del sistema pueden retirar su apoyo a los individuos que ocupan las posiciones de la estructura de autoridad y, sin embargo, mantener la confianza con respecto a esa estructura. Easton avisa de que una fuerte pérdida de confianza en las autoridades puede incluso llegar a paralizar un sistema político en caso de no encontrar sustitutos capaces de recuperar el nivel de apoyo necesario. Por lo tanto, el sistema necesita para su sostenimiento y preservación de unas autoridades apoyadas en sus puestos (22).



#### **2.1.4.1. Las demandas políticas**

Las autoridades son también el último objetivo de las demandas. Easton define las demandas como las expresiones de los miembros del sistema que opinan que las autoridades deben --o no deben-- hacer una asignación autoritaria de valores con respecto a un asunto concreto. No se trata de simples expectativas, ni de preferencias, ni de intereses; las demandas políticas persiguen que las autoridades hagan --o no hagan-- algo con efectos vinculantes --en el sentido más amplio de la palabra--; por lo tanto suponen

---

<sup>22</sup> En general, podemos decir, con Ruiz-Rico, que el mayor peligro para un sistema político viene por la ausencia de apoyo; aunque el exceso de demandas también puede traer consigo un serio riesgo, éste es menor que la amenaza que supone la pérdida incontrolada de apoyo. Esto explica que la consecución de apoyo suficiente sea, tarde o temprano, una especie de 'obsesión' para las autoridades.



una petición concreta de que las autoridades actúen en uno u otro sentido, teniendo en cuenta que por tratarse precisamente de autoridades su actuación será aceptada como compulsiva, obligatoria, por los miembros del sistema. Esto, dice Easton, es lo que diferencia a las demandas políticas del resto.

Los contenidos de las demandas son innumerables; pueden perseguir un beneficio personal o pueden estar inspiradas por motivos de interés general; pueden ser explícitas, o implícitas en caso de que se hagan a un intermediario entre los miembros del sistema y las autoridades --por ejemplo, un partido político o un periódico--; no se trata siempre del resultado de decisiones racionales encaminadas a la maximización del beneficio sino que pueden estar impulsadas por la emotividad de los que las expresen; además, miembros de otros sistemas también pueden presentar una demanda a las autoridades del sistema político. Y conviene diferenciar este último tipo de demandas de las que surgen desde el propio sistema, es decir, de los propios actores que desempeñan un rol político; estas demandas internas, una vez presentadas, se mueven de un subsistema a otro dentro del sistema político.

No todas las demandas expresadas tienen las mismas posibilidades de llegar a las autoridades: "está claro que el sistema establece sus prioridades a la hora de escuchar y atender las demandas que se le presentan" (EASTON, 1965b: 58). Ante la amenaza de encontrarse con un cúmulo de demandas imposible de gestionar ni cuantitativa ni cualitativamente, las autoridades ponen en marcha, en primer lugar, mecanismos de regulación de la conversión de los deseos, opiniones, expectativas e intereses de los miembros





del sistema en demandas políticas concretas; en segundo lugar, someten a las demandas ya presentadas a procesos de reducción.

Todo esto con el fin de evitar la tensión y el correspondiente peligro para el sistema que puede suponer la incapacidad de tratar las demandas; Easton concreta esta incapacidad en dos posibilidades:

1) los encargados de procesar las demandas que se presentan no pueden acometer su trabajo porque el número de ellas es demasiado elevado en comparación con el tiempo disponible (23);

2) aunque se lleva a cabo la labor de procesamiento, los canales informativos del sistema no tienen capacidad suficiente para transportar el alto volumen de demandas existente.

Estas dos posibilidades conducen inexorablemente a la conclusión de que todos los sistemas políticos tienen que dotarse de medios para controlar el número de demandas y de canales adecuados para hacerlas llegar a las autoridades encargadas de responderlas.

¿Cómo regula el sistema político la conversión de expectativas, deseos, opiniones e intereses en demandas? Mediante dos mecanismos, uno estructural y otro cultural. Para explicar el primero Easton introduce el término de 'guardabarreras' (*gatekeeper*); se trata de elementos estructurales que no sólo se encargan de expresar demandas a partir de los deseos, expectativas, opiniones,... que recogen, sino que determinan el destino de

---

<sup>23</sup> A lo largo de todo su trabajo, Easton insiste mucho en la importancia de la variable tiempo; los sistemas políticos no sólo tienen que estar preparados para responder ante una tensión en el tiempo adecuado sino incluso para anticiparse al momento en que esta tensión pueda llegar. Esto supone una dificultad más para los sistemas políticos a la hora de funcionar.



esas demandas una vez puestas en circulación por el sistema político. Son verdaderos actores políticos.

Aunque es cierto que cada actor del sistema político podría ser su propio guardabarreras presentando cuando y donde le pareciese oportuno sus demandas, conforme el grado de especialización del trabajo político aumenta aparecen lo que podríamos llamar 'guardabarreras profesionales', que centralizan la mayor parte del trabajo de conversión de los deseos en demandas. Ejemplos de estos puntos estructurales numerosos y dispersos a través de los cuales las demandas pueden entrar en el sistema son los líderes de opinión, los políticos, los legisladores, las organizaciones del tipo grupos de interés, partidos políticos o los medios de comunicación social. Según el caso, estos actores pueden encontrarse tanto en el límite del sistema político --o sea entre dos sistemas-- o dentro del mismo (24).

En los sistemas políticos democráticos se presenta una posible fuente de tensión al hablar de los guardabarreras; precisamente por su papel preponderante en la conversión y presentación de demandas, surgen las preguntas siguientes: ¿quién controla el trabajo de estos actores profesionales?; ¿no es cierto que la cultura política democrática al animar a la participación política de los miembros del sistema está empujando a la vez a la proliferación incontrolada de guardabarreras?; ¿y no va esto en contra de la regulación de las demandas que el sistema pretende ejercer?

---

24 Ya hemos dicho más arriba que Steven Chaffee aprovecha esta doble posibilidad que ofrece Easton para situar a los medios de comunicación dentro del sistema, actuando como auténticos actores políticos, y explicar así su modelo de difusión de la información del que hablaremos más adelante.



Como vemos, al sistema democrático se le presenta la dificultad de conseguir una cierta correspondencia entre el número de actores que expresan demandas --haciendo uso de un derecho y hasta de un deber según la cultura política-- y el número de demandas que puedan ser recogidas y expresadas por los 'guardabarreras profesionales' --con los que se consigue una cierta regulación de la cantidad y calidad de las demandas--.

El segundo mecanismo de conversión de deseos en demandas al que se refiere Easton es el cultural, muy vinculado al proceso de socialización política (25). Se entiende que en todos los sistema políticos aparece una necesaria tendencia a la socialización de sus miembros --aunque luego se consiga en mayor o menor medida-- de tal modo que existan una serie de valores centrales, aprehendidos generalmente, que sean objeto de protección, y acerca de los cuales, por regla general, no se propongan demandas bien por considerarlos intocables bien por creer que su regulación no debe dejarse en manos de las autoridades.

De todos modos, aunque Easton no concrete más el funcionamiento de este mecanismo, sí reconoce que puede llegar a darse el caso de un conflicto sobre los valores centrales del sistema que, consecuentemente, podrían convertirse en objeto de disputa y de demandas. Por nuestra parte añadimos la pregunta de qué es lo que ocurre en aquellos sistemas donde la

---

25 Plano y Olson hablan de la socialización política como el proceso de aprendizaje por el que los individuos adquieren orientaciones hacia el gobierno y la vida política, en forma de creencias, sentimientos y valores. La aprehensión de actitudes generales en torno a la autoridad, la democracia, los partidos políticos o las manifestaciones son ejemplos de socialización política (PLANO & OLSON, 1982). En este proceso, además de la familia y el sistema educativo, tienen gran importancia otros agentes como los grupos --organizados e informales-- y, cada vez más, los medios de comunicación social.



socialización haya sido realizada ineficazmente o esté aún incompleta y, por lo tanto, el conflicto en torno a los valores centrales sea continuo --caso de sociedades como la nuestra donde parece que la fragmentación del sistema de valores es la norma (26)--.

¿Cómo evita el sistema la tensión consecuente de su incapacidad para el tratamiento de las demandas que definitivamente le llegan? Ya hemos dicho que bien reduciendo las demandas una vez recibidas bien mejorando los canales de comunicación.

Los procesos habituales de reducción de las demandas, según Easton, son el agrupamiento --o agregación-- y la combinación de las mismas en asuntos políticos. Mediante la agregación, demandas similares se agrupan con el fin de conseguir hacerlas más manejables y, además, tener el apoyo de un mayor número de miembros; la combinación consiste en reunir demandas distintas en torno a un asunto político --*political issue*-- que las represente. Mientras en el primer proceso se trata de reunir los apoyos en torno a una demanda, en el segundo se reducen demandas diferentes a un solo asunto. La formulación de varias demandas en forma de un asunto político representativo supone un paso importante para conseguir una respuesta de

---

26 "Ya no habría que hablar de valor, puesto que esta especie de desmultiplicación y de reacción en cadena imposibilita cualquier evaluación. Ocurre una vez más como en la microfísica: es tan imposible de calcular en términos de bello o feo, de verdadero o falso, de bueno o malo, como calcular a la vez la velocidad y la posición de una partícula. El bien ya no está en la vertical del mal, ya nada se alinea en abscisas y ordenadas. Cada partícula sigue su propio movimiento, cada valor, fragmento de valor, brilla por un instante en el cielo de la simulación y después desaparece en el vacío, trazando una línea quebrada que sólo excepcionalmente coincide con la de las restantes partículas. Es el esquema propio de lo fractal, y es el esquema de nuestra cultura" (BAUDRILLARD, 1991: 12).



las autoridades: "Los asuntos políticos se convierten en demandas prioritarias, desplazando a las que no han alcanzado aún ese estado" (EASTON, 1965b: 141). Sin embargo, esto no significa que todos los asuntos políticos sean siempre objeto de respuesta; las autoridades --e incluso los guardabarreras del sistema-- pueden apartar y retener un asunto político si lo estiman estratégicamente conveniente para sus fines.

Ahora bien, no todas las demandas son susceptibles de reducción; a veces, su carácter urgente, su enorme respaldo, o la alta tensión que supondría el aplazamiento de su atención, obligan a las autoridades a abordarlas en su estado original y ofrecer una respuesta inmediata.

Esta última reflexión nos conduce a otra idea fundamental para explicar el funcionamiento de los sistemas políticos: el gran poder que tienen en sus manos los encargados de agregar y combinar las demandas, es decir, los guardabarreras --grupos de interés, partidos, medios de comunicación social,...-- y las autoridades. Las demandas, para poder continuar su camino una vez dentro del sistema político, tendrán que 'atravesar' estos obstáculos, con sus propias normas de funcionamiento y sus propios criterios de selección.

Expresar una demanda no quiere decir ni siquiera que llegará a ser tenida en cuenta ni por los guardabarreras ni por las autoridades, últimos reponsables de su respuesta. Esta conclusión nos deja caer una pregunta esencial: ¿De qué dependerá que unas demandas y no otras logren atravesar estos obstáculos? Por lo visto hasta ahora sólo podemos aventurarnos a emitir una respuesta: dependerá de los intereses y fines de los actores que juegan el



papel de guardabarreras y de los gobiernos y autoridades. En cada caso, resultará no sólo pertinente sino necesario preguntarse por estos intereses.

Muy relacionado con todo esto está la cuestión de los canales de comunicación del sistema político por donde las demandas y demás informaciones fluyen. Al respecto dice Easton: "En las sociedades modernas las canales de comunicación de las demandas están altamente diversificados y estructuralmente muy diferenciados. Además de la comunicación cara a cara, empíricamente los canales consisten en las interrelaciones entre algunas estructuras políticas secundarias tales como grupos de interés, partidos, líderes de opinión, medios de comunicación de masas, líderes políticos, cámaras legislativas, y públicos relevantes sin organizar" (EASTON, 1965b: 119). Cada uno de estos canales puede modificar las demandas cuantitativa y/o cualitativamente según lo que hemos explicado.

El tema de los canales de comunicación está vinculado a la función de la comunicación política, de la que ya hemos hablado, y que, según Swanson y Nimmo (1990), cumple un misión fundamental: mantener en todo momento los límites del sistema político con respecto a su entorno, por el hecho de que todas las funciones que se realizan en el sistema político ocurren por medio de la comunicación. Estos autores defienden que los sistemas políticos modernos se caracterizan porque cada vez más desarrollan formas de comunicación diferenciadas y separadas de las estructuras que cumplen otras funciones dentro del sistema; es decir, no sólo la información sino también la comunicación ganan progresivamente más relevancia en los sistemas políticos.



El estado y el número de canales de comunicación son variables independientes que pueden ser manejadas --con más o menos limitaciones-- por las autoridades con el fin de controlar favorablemente su papel en el sistema. Al respecto, Easton avisa de la costumbre de algunos gobiernos de someter a los medios de comunicación a una "estrecha supervisión". ¿Con qué fin? Este control es una manera que tienen las élites políticas de salvaguardarse --o intentar hacerlo-- de la presión de ciertos grupos cuyas demandas son incapaces de ahogar; ante el fracaso de esta estrategia, la posibilidad restante es impedir que esas demandas 'molestas' se diseminen por el sistema a través de los canales de comunicación. ¿De qué manera se consigue esto? Intentando bloquear intencionada y convenientemente esos canales (27).

En el caso de los sistemas políticos democráticos, la mayor involucración de los miembros --al menos en potencia-- puede traer consigo un aumento considerable del número de demandas. Por este motivo, y de acuerdo con la propia cultura política democrática que promueve la participación y la presentación de demandas, estos sistemas son proclives a poner en marcha estructuras informativas especializadas y diferenciadas en el reclutamiento, escrutinio, evaluación y transmisión de las demandas.

En algunos casos se puede llegar hasta la formulación y ejecución de una política de información y/o de comunicación que promueva la creación de canales independientes y con máxima capacidad para atender las

---

27 El mismo Easton avisa que este remedio puede ser peor que la propia enfermedad porque puede ocurrir que, ante el fallo de los canales habituales de comunicación, las demandas sea reconducidas por otras vías como motines, manifestaciones, tumultos,... que pueden traer consigo mayor inestabilidad y tensión.



demandas: "En un sistema democrático, la red por la que fluyen las demandas debe ser tan grande y extensa como sea necesario para poder llevar las demandas tanto ante los públicos relevantes para su discusión, como ante la atención de los líderes políticos y las autoridades" (EASTON, 1965b: 122).

#### **2.1.4.2. Apoyo específico y difuso**

Aparte de ser el último objetivo de las demandas, las autoridades -- además del régimen y de la comunidad política-- también pueden ser objeto de apoyo --positivo o negativo, manifiesto o encubierto, específico o difuso-- por parte de los miembros del sistema. El descenso excesivo del apoyo hacia las autoridades, como ya hemos comentado, puede suponer una seria amenaza --la más seria-- para el sistema.

El apoyo es manifiesto cuando se demuestra a través del comportamiento observable; si sólo consiste en actitudes o sentimientos, entonces se le denomina apoyo encubierto. De especial relevancia, como más tarde veremos, es la diferencia entre el apoyo específico y el difuso. El primero funciona como una especie de 'quid pro quo', es decir, el apoyo se recibe a cambio de la satisfacción de una demanda concreta; en cambio, el apoyo difuso es un 'depósito' de apoyo al sistema que permanece más o menos independientemente del cumplimiento de las demandas; se trata de un apoyo más constante, más sólido, y que, por lo tanto, el sistema buscará y cuidará con más ahínco.

El régimen --conjunto de estructuras y reglas mediante las cuales las decisiones autoritarias son tomadas y las acciones políticas ejecutadas--



también resulta fundamental como objeto de apoyo. Easton afirma que si los miembros de un sistema son incapaces de apoyar de manera consistente alguna clase de régimen, las variables esenciales se podrían ver forzadas más allá de su punto crítico. ¿Por qué? Porque el régimen aporta una manera regularizada de ordenar las relaciones e interacciones políticas, y de resolver los conflictos en torno a las demandas.

Dentro del régimen, que incluye mucho más que lo que en política se conoce como constitución; cabe diferenciar en él tres componentes:

1) los valores, que establecen los límites de lo que puede considerarse aceptable en la actividad política cotidiana sin llegar a soliviantar los sentimientos de los miembros de la comunidad. "En todo sistema político hay ciertos valores dominantes que dan el tono y la dirección para las prácticas políticas, normas y organización estructural" (EASTON, 1965b: 198). Los valores proporcionan un contexto suficientemente estable para que se pueda desarrollar con normalidad la vida política, aún admitiendo que pueda haber disensiones sobre qué valores del sistema tengan que ser los dominantes. De hecho, la imposición y la negociación de los valores principales es una muestra del poder de los miembros más relevantes del sistema;

2) las normas, tanto legales como consuetudinarias, indican los procedimientos válidos y aceptables para llevar a cabo el procesamiento de las demandas y, en su caso, la posterior ejecución de las respuestas de las autoridades con respecto a las mismas;

3) la estructura de autoridad, formada por el conjunto de roles y relaciones que permiten la distribución y el ejercicio de la autoridad en el sistema. Dicho de otro modo, esta estructura está integrada por los modelos



---

formales e informales de distribución y organización del poder para la toma y ejecución de decisiones vinculantes en el sistema. A estas alturas está clara la diferencia entre los roles de autoridad y los individuos que juegan esos roles. Por otro lado, Easton explica que el régimen no incluye toda la estructura de poder del sistema político: existen roles que no están incluidos en esta estructura y que, sin embargo, resultan vitales en la realización de las actividades políticas. Sin ir más lejos, grupos de interés, líderes de opinión y medios de comunicación social constituyen subsistemas con un vasto complejo de relaciones interpersonales a través de las que el poder puede ser ejercido, aunque no formen parte del régimen.

Por último, el apoyo puede recaer en la comunidad política. Easton define este objeto político como el aspecto de un sistema político que consiste en la propia visión de los miembros del sistema como un grupo de individuos reunidos mediante la estructura de una división del trabajo político. No se trata de compartir un misma cultura, tradición o nacionalidad; ni siquiera se requiere la presencia de un sentimiento de comunidad con un cierto grado de solidaridad --aunque lo habitual es que aflore algún sentimiento de este tipo--; para que se pueda hablar de la existencia de una comunidad política, en su sentido más fundamental, basta con que exista la conexión estructural de la división compartida del trabajo político. Es decir, cada miembro de la comunidad tiene que reconocerse como actor político con un papel --aunque sea insignificante-- en la elaboración de decisiones vinculantes para esa comunidad.

Puede darse el caso de la pertenencia simultánea a distintas comunidades políticas, que irán apareciendo según el nivel de análisis que



escojamos. Y cada miembro de ellas podrá adoptar actitudes y emprender acciones de apoyo diferentes con respecto a cada una de sus comunidades de pertenencia. Easton cita precisamente como ejemplo el caso de los ciudadanos de las sociedades miembros de la comunidad Europea: "Así como la comunidad Europea puede tener una baja integración comparada con una de sus subunidades, cada una de esas subunidades coordinadas serán diferentes entre sí con respecto a esa misma dimensión" (EASTON, 1965b: 182).

Easton quiere separar los conceptos de comunidad social y comunidad política; en su opinión, la segunda no necesita de los sentimientos para echar a andar, si bien es cierto que, en caso de aparecer algunos sentimientos de comunidad política, podrían conducir más tarde a la aparición de una comunidad social. Mediante la coerción, por ejemplo, se puede poner en marcha una comunidad política, cuyos miembros, por el mero hecho de compartir el trabajo político, pueden llegar a sentir interés y apoyo hacia la nueva comunidad. O sea, los lazos instrumentales pueden ayudar a que aparezcan lazos afectivos y de solidaridad.

Ahora bien, de lo que sí previene Easton es de la situación en que ciertas tensiones amenacen la existencia de la comunidad política; entonces sí que se necesitan los sentimientos de apoyo: "Si un sentimiento de comunidad no aparece ni se profundiza con el tiempo, como fuente de apoyo al sistema, puede dejar a éste en una situación tremendamente vulnerable a las tensiones" (EASTON, 1965b: 187).

Al igual que ocurre con las demandas, los apoyos al sistema también intentan ser controlados favorablemente de tal modo que en momentos de



tensión no falten. A la hora de estudiar la razones por las cuales el apoyo puede aumentar o erosionarse es importante tener en cuenta que los apoyos son cualitativamente diferentes entre sí --como las demandas--.

No tiene el mismo efecto el apoyo ofrecido por un miembro relevante del sistema --ni sus demandas-- que el de un miembro cualquiera; más aún si el miembro relevante es un subsistema o una organización mediadora de una gran cantidad de apoyos. Los medios de comunicación social, por ejemplo, pueden actuar de mediadores del apoyo de sus audiencias --en las que indudablemente influyen--.

Se pueden llegar a crear de esta forma auténticas cadenas de apoyos recogidos y transportados de una unidad del sistema a otra; por tanto, si las unidades más inclusivas --los partidos políticos, o las élites, por ejemplo-- muestran su apoyo hacia el sistema --autoridades, régimen y/o comunidad política--, esta acción tiene una importancia cualitativa enorme para el mismo. De aquí podemos sacar la conclusión de que no es necesario, ni siquiera recomendable, realizar el estudio del apoyo a nivel individual; las organizaciones, grupos sociales, y sistemas parapolíticos (28) pueden ayudarnos a comprender mejor las variaciones de apoyo que realmente sufre el sistema.

Ante una considerable disminución de apoyo, las autoridades del sistema evalúan la situación y deciden cuál es la mejor estrategia a seguir: actuar o no actuar en uno u otro sentido, retrasar intencionadamente la

---

28 "Llamaré sistemas parapolíticos a los sistemas políticos internos de grupos y subgrupos --son subsistemas de subsistemas--, y reservaré el concepto de sistema político para la vida política de la unidad más inclusiva que analizamos, o sea, la sociedad" (EASTON, 1965b: 82).



respuesta,... Easton defiende la idea de que los sistemas pueden mantenerse durante tiempo con bajos niveles de apoyo siempre y cuando sus miembros no sean conscientes de la posibilidad de una alternativa mejor; de ser éste el caso, entonces el descenso de apoyo comenzaría a crear problemas en primer lugar a las autoridades, después al régimen y, por último, a la comunidad política. Este suele ser el orden habitual del descenso del apoyo.

¿Por qué desciende el apoyo? En general porque los 'outputs' del sistema fracasan o, por lo menos, son percibidos en ese sentido (29). Este fracaso se puede producir porque:

1) las autoridades no son capaces de tomar decisiones y/o ejecutar acciones que satisfagan las demandas de los miembros del sistema;

2) las autoridades no son capaces de anticiparse a lo que más tarde se convertirá en objeto de descontento por parte de los miembros del sistema, quienes echarán en cara a las autoridades su falta de previsión al respecto;

3) las autoridades del sistema acometen ciertas acciones y/o toman decisiones cuyos resultados no son considerados como satisfactorios por los miembros del sistema.

En último caso, siempre habrá que tener en cuenta cómo los miembros del sistema perciben cada una de las tres posibilidades. Parece claro que aunque las autoridades consigan responder a las demandas, el apoyo sólo se mantendrá si los miembros del sistema afectados comprenden tanto las

---

<sup>29</sup> Como si se tratase de una aplicación del Principio de Thomas, Easton no se cansa de insistir en la importancia de lo que se considera real para los miembros del sistema: "el cambio de apoyo no depende de quién sea en realidad el culpable sino de quién perciban como culpable los miembros del sistema" (EASTON, 1965b: 231).



respuestas como su validez y las valoran adecuadamente. El punto de vista subjetivo es imprescindible.

La consideración de los 'outputs' del sistema como fracasados está muy relacionada con el grado existente de disensión interna y de conflicto. Estas fragmentaciones políticas, que van más allá de la mera diversidad social -- diferencia de actitudes, opiniones y formas de vida--, se producen cuando surgen visiones antagónicas a la hora de apoyar a las demandas o a los líderes del sistema. Aunque estas fragmentaciones pueden contribuir, en ciertos casos, a la negociación de acuerdos y compromisos, en otros traen consigo la aparición de fuerzas desintegradoras fatales para la continuidad del sistema. "Cuanto más grupos y comunidades existan, pueden aumentar las fuerzas centrífugas, porque la lealtad a esos grupos o comunidades sustituya la adhesión emocional a los objetos políticos fundamentales del sistema" (EASTON, 1965b: 242).

En estos casos, para recuperar el apoyo hacia el sistema, lejos de intentar propiciar la homogeneización y la asimilación de los grupos diferentes, Easton aconseja precisamente lo contrario: " [...] la mayor esperanza para evitar la tensión puede estar en intentar incorporar y administrar la diversidad cultural en lugar de eliminarla. Típicamente, con este fin la respuesta estructural general ha sido la introducción de alguna forma de sistema federal o confederal" (EASTON, 1965b: 251).

De cualquier modo, el sistema debe dotarse de algún tipo de mecanismo que le permita detectar el descenso del grado de apoyo para que la actuación correctora del sistema se pueda producir en el momento adecuado. El tiempo



es primordial como variable cuando las autoridades del sistema saben utilizarla a su favor (30). Lo mismo ocurre con la posible variación de las normas del régimen con el fin de conseguir una correcta regulación del apoyo.

Ya dijimos que, de entre los tipos posibles de apoyo, el sistema tiende a asegurar el grado de apoyo difuso con el que cuenta. Este apoyo permite a las autoridades actuar sin tener que estar dedicadas continuamente a la satisfacción de demandas concretas a cambio de las cuales conseguir apoyo específico. Mientras que este último tipo de apoyo sólo se alcanza mediante 'outputs' concretos, el apoyo difuso se fomenta, según Easton, estimulando lo que él denomina como "buena voluntad"(31). ¿Cómo se lleva a cabo esta estimulación? Easton propone tres alternativas:

1) conseguir la legitimación del sistema por parte de sus miembros. "La inculcación de un sentimiento de legitimidad es probablemente la herramienta más efectiva para regular el flujo de apoyo difuso en favor de las autoridades y del régimen" (EASTON, 1965b: 278). Este concepto nuevo es explicado por Easton de la siguiente forma: la legitimidad consiste en el convencimiento, por parte de los miembros del sistema, de que es adecuado y correcto para ellos aceptar y obedecer a las autoridades y actuar dentro del marco ofrecido por el régimen (32).

---

<sup>30</sup> Anticipación, oportunidad o retraso son conceptos que indican que el momento en que la autoridades decidan intervenir puede ser una de las causas manejables a las que alude el análisis jerárquico de las políticas (Cfr. *supra* págs. 41-42).

<sup>31</sup> Aunque pudiera pensarse que el uso de la coacción es otra forma de conseguir apoyo, Easton explica que se trata de un medio muy poco eficaz porque el nivel de apoyo que se puede alcanzar de este modo es muy bajo.

<sup>32</sup> Easton supera el uso de legitimidad que hace Max Weber. En su opinión, el concepto de legitimidad personal, en lo que al fenómeno del liderazgo se refiere, cubre un espacio mucho más grande que el del carisma, en sentido weberiano, al que incluye (EASTON, 1965b: 304).



Tanto las autoridades como el régimen necesitan estar legitimados si quieren mantener un grado de apoyo difuso suficiente a lo largo del tiempo. Por este motivo, se pone en marcha un proceso de socialización política suficientemente eficaz como para que los miembros que se incorporen al sistema lo hagan de forma integrada, es decir, habiendo interiorizado que la legitimidad de autoridades y régimen es indudable, mientras éstos respeten también las reglas del juego político.

Ninguna otro tipo de apoyo puede asegurar tan rápidamente la aceptación de ciertos 'outputs' del sistema como lo hace la legitimidad; así mismo, es un modo seguro de regular las fragmentaciones mencionadas más arriba cuando supongan un elemento distorsionador y peligroso.

Las fuentes de la legitimidad se encuentran en las ideologías -- valores y principios--; en la estructura de autoridad y en la conformidad con las normas; y, por último, en el mérito personal de las autoridades.

2) invocar símbolos capaces de demostrar la existencia --objetiva o por lo menos subjetiva-- de un interés común en torno a las respuestas de las autoridades y a las características del régimen. A veces hay actores del sistema que se han erigido en abanderados del 'bien común', en "guardianes del interés público", intentando sacar partido a una supuesta independencia que luego no ha resultado ser tal. En este sentido, Easton se permite avisar: "La norma más aceptada es que los gobiernos produzcan outputs en favor de intereses particulares más que del interés común. Por eso, en este ambiente no se cree en la posibilidad de utilizar herramientas estructurales como periódicos o publicistas independientes para interpretar la naturaleza de un posible interés común" (EASTON, 1965b: 319).





3) promocionar y fortalecer el grado de identificación de los miembros con respecto a la comunidad política (33). Con este fin se pueden emprender dos tipos de medidas: realizar cambios en objetivos, normas y/o estructura del régimen --teniendo en cuenta que estos cambios por sí mismos no aseguran nunca su efectividad--, por un lado, y estimular el sentimiento de comunidad, por otro.

Este sentimiento es la expresión de que los miembros del sistema consideran positiva la división del trabajo político en la que participan, y de la cual están saliendo beneficiados. Sin embargo, cuando los beneficios más palpables desaparecen, de no existir cierto apoyo difuso hacia la comunidad, pueden comenzar las tensiones. En este caso es cuando las autoridades del sistema reaccionan intentando fomentar el sentido comunitario. ¿De qué forma? "Compartir procesos políticos, participar en roles políticos interdependientes, participar en la misma red de comunicación,... son hábitos que contribuirán por sí mismos a perpetuar la necesidad de mantenerlos" (EASTON, 1965b: 329).

En general, se cree que la manipulación de parámetros educativos, culturales y comunicativos del entorno puede ayudar a crear un alto sentido de comunidad. Sin embargo, Easton considera necesario, además, añadir otras medidas: el aumento de la mutua correspondencia entre los miembros, la creación de expectativas de futuras recompensas por permanecer en la comunidad, una eficaz socialización política que permita internalizar actitudes de apoyo a la comunidad,...

---

33 Mientras que 1 y 2 son formas de conseguir apoyo difuso hacia las autoridades y el régimen, 3 está enfocado hacia la comunidad política exclusivamente.



### 2.1.4.3. Acciones y decisiones de las autoridades

Para terminar esta exposición sobre el comportamiento del sistema político diremos algo en torno a los 'outputs', acciones y decisiones de las autoridades ejecutadas y decididas estratégicamente según su conveniencia para la preservación del sistema. Mediante los 'outputs', principalmente, el sistema logra apoyo --específico y difuso-- y la adaptación con respecto a sus objetivos.

Easton llama la atención sobre la diferencia entre los 'outputs' y los resultados conseguidos y percibidos de los mismos. Es importante no confundir ambos conceptos; son cosas bien distintas el que las autoridades decidan actuar, que actúen de hecho, que su actuación sea considerada como apropiada y que los resultados y las consecuencias de esa actuación consigan, según los miembros del sistema, su objetivo. La mera decisión de actuar o la puesta en marcha de esa decisión, con tener influencia sobre el apoyo, no aseguran su éxito como reguladoras de la tensión acumulada en el sistema.

Los 'outputs' autoritarios, es decir, los que disfrutan del carácter de obligatoriedad y coerción --leyes, decretos, decisiones políticas,... y su ejecución-- suelen ir acompañados de otros, llamados asociados, cuyo papel conviene tener en cuenta.

Las decisiones asociadas son usadas por las autoridades para interpretar las implicaciones de los 'outputs'; otras veces, consisten en declaraciones políticas en las que se hace una exposición de intenciones en torno a algún asunto político que, sin ser vinculante, ayuda a los miembros



del sistema a tomar posiciones con respecto a acciones de las autoridades no sólo pasadas y presentes sino futuras.

Las acciones asociadas se producen cuando, más allá de las que deben realizar obligatoriamente para ejecutar decisiones formales, las autoridades aprovechan su posición para actuar informalmente ya sea en su propio beneficio o en el de algún miembro del sistema --los tratos de favor pueden ser un ejemplo--.

Queremos llamar la atención sobre las decisiones asociadas de los 'outputs' porque nos parece que son herramientas de gran eficacia utilizadas con el fin de estimular la percepción de los miembros del sistema en uno u otro sentido según convenga a las autoridades; no en vano, ya hemos avisado --y volveremos sobre ello-- de la capacidad manipuladora de los lenguajes políticos.

### **2.1.5. La información en el sistema político**

Los 'inputs' de los miembros del sistema y los 'outputs' de las autoridades son partes fundamentales de todo sistema político. Sin embargo, en la última parte de su obra, Easton añade lo que él mismo considera la aportación mejor de la misma: los 'outputs' no suponen ningún punto final, sino que actúan a especie de unos estímulos --nada mecánicos-- para que los miembros del sistema ofrezcan a las autoridades dos tipos información indispensables --"vitales para el sistema", las llama Easton--. ¿Cuáles son?:

1) información sobre el estado general del sistema y sobre su entorno;



2) información acerca de los resultados reales y potenciales de las acciones tomadas y de las decisiones implementadas.

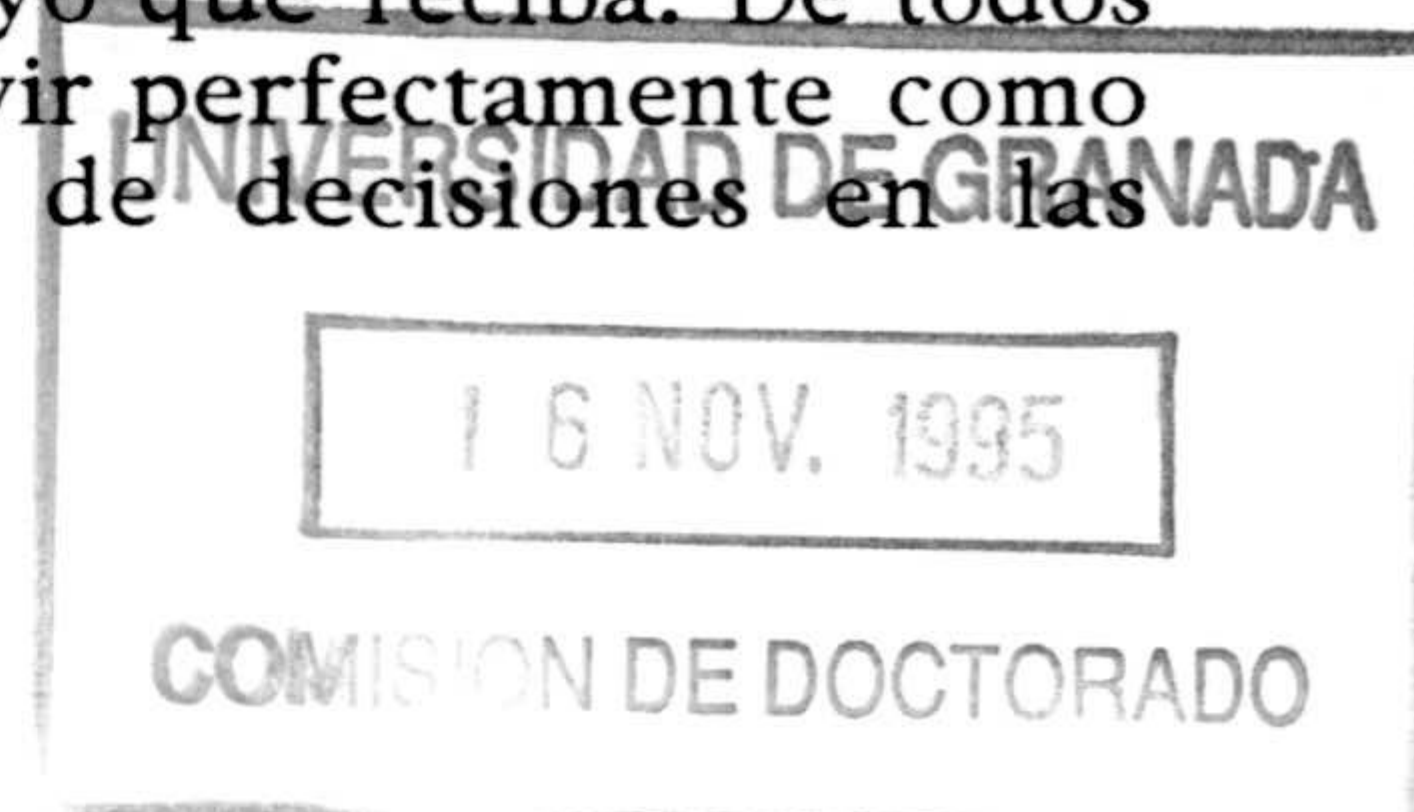
Las autoridades no pueden regular el grado de apoyo --específico y difuso (34)-- del sistema a menos que exista este circuito de retroalimentación (*feedback*), a través de cuyos canales ciertos flujos informativos retornan a las autoridades (35). Aunque en su análisis último Easton sólo habla de un circuito sistémico de retroalimentación, reconoce la existencia de otros muchos que permiten la conexión entre los distintos subsistemas del sistema político.

Si arrancamos de la influencia de los 'outputs' --autoritarios y asociados-- y de sus posibles resultados sobre el grado de apoyo de los miembros del sistema, podemos descubrir hasta qué punto resulta complicada --a la vez que enriquecedora-- la propuesta de Easton. Puede ocurrir que los 'outputs' de las autoridades realmente modifiquen las circunstancias del

---

34 Las autoridades pueden modificar con su comportamiento ambos tipos de apoyos al sistema. Ahora bien, mientras que la variación del apoyo específico está monopolizada por ellas, en el caso del apoyo difuso, además de las autoridades, puede intervenir cualquier miembro del sistema porque considere un deber cívico o una estrategia beneficiosa ayudar a impulsar o restringir el apoyo hacia las autoridades, el régimen y/o la comunidad política.

35 Easton distingue el uso del concepto de retroalimentación que hace el análisis organizacional y decisonal del suyo; el primero se pregunta únicamente por qué unos objetivos no han sido alcanzados y cómo emplear la retroalimentación informativa para conseguir los fines necesarios -- crecimiento de la economía, reducción del analfabetismo, incremento el empleo,...-- . En este caso el centro de atención está en los encargados de tomar las decisiones, y el papel de la retroalimentación es examinar la relación existente entre el comportamiento de esos encargados y los logros deseados. En cambio, a Easton sólo le preocupa la elaboración de una TEORIA GENERAL -- por encima de la toma de decisiones-- acerca de la subsistencia del sistema en tiempo de crisis mediante el manejo del nivel de apoyo que reciba. De todos modos, sí es cierto que esta teoría general puede servir perfectamente como marco en el que ubicar el estudio de la toma de decisiones en las organizaciones.





sistema y/o de su entorno; y entonces se les llamará 'outputs circunstanciales'. Pero también puede darse el caso de que las autoridades consigan que, independientemente del cambio real de las circunstancias, los 'outputs' percibidos aparezcan como modificadores de las mismas. Volvemos a la disyuntiva entre lo objetivo y lo subjetivo, lo real y lo fenomenológico.

Una cosa es cambiar las situaciones y otra bien distinta conseguir que los miembros del sistema cambien su percepción de las circunstancias o de lo que las autoridades han hecho realmente acerca de ellas mediante los 'outputs' --con lo que se puede conseguir la recuperación del apoyo pretendida--. Jugando con este esquema nos aparecen seis posibilidades de actuación de las autoridades del sistema:

- 1) cambiar las cosas y hacer ver qué se ha cambiado realmente;
- 2) cambiar las cosas y hacer ver cambios distintos a los que se han hecho realmente;
- 3) cambiar las cosas y no preocuparse de hacer ver nada;
- 4) dejarlas igual pero hacer ver que se han cambiado;
- 5) dejarlas igual y hacer ver que no se han cambiado;
- 6) dejarlas igual y no preocuparse de hacer nada más.

Easton se preocupa fundamentalmente de lo que ocurre en los casos 3 --'outputs circunstanciales'-- y 1 --'outputs percibidos'-- (36). Sin embargo, el resto de casos nos parecen también muy sugestivos. Más aún si tenemos en

---

<sup>36</sup> Ya habíamos comentado que Easton, en su afán de ofrecer un modelo formal de validez general, tiende a concentrar las posibilidades en aquellas más favorables porque supone que --de acuerdo con su hipótesis-- las autoridades, en la mayoría de los casos, tratarán de atender las demandas con el fin de conseguir el apoyo necesario. Pero, ¿qué ocurre con la otra 'minoría' de casos?



cuenta lo que en cada caso puedan percibir los miembros del sistema a pesar del esfuerzo de las autoridades por hacer ver una cosa u otra.

Por ejemplo, cuando las autoridades producen 'outputs' --anticipándose o en el momento de la presión al sistema-- cuyas consecuencias reales intentan hacer ver --caso 1--, pero no son percibidos por los miembros, ¿qué pasa entonces? Si el problema realmente se soluciona, las demandas de los miembros dejarían de tener sentido pero, ¿cómo afectaría esto al apoyo a unas autoridades de las que se percibe cierta pasividad a la hora de actuar?

No nos aventuramos a dar respuesta a estos interrogantes; sólo pretendemos sugerir el gran aumento de las posibilidades que se produce en cuanto tenemos en cuenta la percepción y la interpretación de los individuos. En definitiva, la capacidad de un 'output' para generar o destruir el apoyo estará en función de la forma en que los miembros del sistema lo perciban, si es que se llega a dar este caso. Y, desde luego, lo que no hacen habitualmente las autoridades es quedarse cruzadas de brazos en espera de que sean los miembros del sistema los que, 'motu proprio', se interesen e interpreten a su libre albedrío las decisiones y acciones de las autoridades. Bien al contrario, éstas se dotan de medios y estructuras 'ad hoc' para ofrecer de antemano sus puntos de vista e interpretaciones con el fin de que sean secundadas por los miembros del sistema.

De todos modos, Easton se pregunta qué es lo que predispone a los miembros del sistema a confiar menos en las estimaciones objetivas --donde las haya-- sobre los resultados de los 'outputs' que en sus percepciones sobre cuáles han sido las acciones, las decisiones y sus resultados. En su opinión, la



dificultad de establecer la causalidad de los hechos sociales supone un serio inconveniente a la hora de creer en la posibilidad de su explicación objetiva. Esta indeterminación causal nos hace más proclives a dejarnos llevar por apreciaciones subjetivas que por estimaciones objetivas, muy difíciles --si no imposibles-- de conseguir. Por este motivo, la evaluación de los efectos reales de un 'output' se suele basar más en "prejuicios de partido o de identificación del liderazgo, predisposiciones ideológicas, vulnerabilidad a ser persuadido, informaciones accidentales que se han captado y la habilidad para su evaluación,..." (EASTON, 1965b: 393), que en circunstancias auténticas.

Además de la cuestión de la causalidad, nosotros introducimos el concepto de <<déficit informativo>> como hipótesis explicativa de ese mismo comportamiento. A veces, si no se valoran de otro modo las decisiones y acciones de las autoridades, es porque los miembros del sistema no disponen de la información adecuada.

Podríamos hablar entonces de dos tipos posibles de déficits informativos: cuantitativo y cualitativo (37). Si los miembros del sistema no disponen de la información necesaria --ya sea por su insuficiencia o por su inadecuación--, esto tiene un efecto 'bumerán' contra las autoridades, que pueden ver el apoyo que reciben seriamente disminuido. El problema es decidir cuánta, cuál, cuándo, dónde y cómo la información es pertinente. Y a este respecto no todo está controlado por las autoridades del sistema; los intermediarios --líderes políticos, medios de comunicación,...-- tiene poder para decidir qué 'outputs' hacen más o menos visibles ante los miembros del sistema. Este relativa pérdida del control informativo por parte de las

---

37 Sobre el concepto de <<déficit informativo>>, fundamental en nuestra investigación, volveremos más adelante.



autoridades intenta ser reequilibrada a su favor constantemente, para lo cual llegan a dotarse de una estructura informativa propia que les permita ganar terreno frente a los intermediarios a la vez que presionar y vigilar el trabajo de estos.

Toda esta reflexión va encaminada a intentar explicar de qué modo los 'outputs' --ya sean circunstanciales y, por ende, verificados, o simplemente percibidos-- llegan a los miembros pertinentes del sistema. Una vez conseguido esto, el paso siguiente es, continuando el circuito de retroalimentación, analizar la variación de apoyo que se produce. Y ésta es muy difícil de evaluar. De la insatisfacción real o percibida de alguna demanda no se sigue que el grado de apoyo disminuya; cuando los miembros del sistema político --o de otros sistemas-- presentan sus demandas lo hacen con unas expectativas de satisfacción variables en cuanto al momento en que sean atendidas y al tipo de 'output' con el que las autoridades respondan.

En conclusión, dice Easton, "para mantener el grado de apoyo dentro de su nivel crítico, el estímulo de retroalimentación sólo necesita satisfacer a algunos de los miembros, los influyentes o los políticamente relevantes en el sistema [pero no sólo a estos], en algunos momentos" (EASTON, 1965b: 409). No se puede olvidar que entre los miembros del sistema existen diferencias cualitativas; y las autoridades no sólo lo saben sino que se aprovechan de ellas. ¿De qué modo? Descubriendo quiénes son esos miembros más relevantes del sistema, los que son capaces de arrastrar consigo mayores apoyos, los que tiene capacidad para ponerse en contacto con muchos miembros, los que tienen papel de autoridad en los sistemas parapolíticos,... y atendiendo sus



demandas de forma preferencial. Como vemos, todo es el resultado de una estrategia con el fin de conservar el apoyo.

¿Cómo llega, a su vez, la información acerca de ese apoyo a las autoridades? De nuevo aparecen canales de comunicación --bien controlados por las autoridades bien independientes (38)-- como los partidos políticos, los contactos personales, los sondeos de opinión, los medios de comunicación,...

Aunque Easton defiende que la pluralidad y heterogeneidad de estos canales son variables cuyo mayor grado disminuye las posibilidades de control y, por lo tanto, fomenta la transmisión de una información más precisa, también existen argumentos en contrario; la multiplicidad de canales y su diversidad complican enormemente la tarea de recoger y administrar en el momento adecuado la avalancha informativa que llega a las autoridades como respuesta de retroalimentación de los miembros del sistema a partir de los 'outputs' percibidos y/o experimentados. De un modo u otro, esto prácticamente obliga a las autoridades a tomar una postura en torno al pluralismo informativo --pluralidad y heterogeneidad de canales y contenidos-- del sistema político (39).

---

38 La diferenciación estructural dentro del sistema incrementa la capacidad del sistema para manejar las demandas en tanto en cuanto proporciona a los miembros del sistema canales alternativos a través de los cuales las demandas pueden ser expresadas y comunicadas a otros en el sistema. "Por ejemplo, medios de comunicación como los periódicos son conocidos en algunos sistemas porque actúan como una 'tercera fuerza' proporcionando, entre otras cosas, una amplia vía para la expresión de demandas en los casos en que otros medios son más difíciles o imposibles de utilizar. En tanto en cuanto un canal disfruta de relativa independencia del control de los otros canales, ayuda a maximizar la capacidad de un sistema para comunicar las demandas. Incrementa la variedad de demandas que pueden encontrar una vía de expresión. En ese sentido, una prensa genuinamente independiente, por ejemplo, ayudaría a incrementar el número real de demandas que el sistema podría procesar" (EASTON, 1965b: 126).

39 Sir ir más lejos, eso fue lo que hizo la Comisión de la CE cuando, en diciembre de 1992, presentó su libro verde "Pluralismo y concentración de



Al igual que es fundamental para las autoridades conocer el momento adecuado para que sus 'outputs' lleguen a los miembros del sistema, también ocurre lo mismo en el proceso de recepción de la respuesta a esos 'outputs'; el retraso o la aceleración con que esa información llegue a las autoridades es crucial para tomar la decisión de actuar o no y en qué sentido. Easton presenta cuatro factores intervinientes en esos retrasos o aceleraciones:

1) la naturaleza de los canales, ya sean directos --contacto personal-- o mediados --a través de medios de comunicación, grupos de interés,...--;

2) la cantidad de canales: a menor número de ellos, mayores posibilidades de incapacidad para transmitir toda la información, por un lado, y más oportunidad para que los intermediarios y guardabarreras profesionales los controlen, por otro;

3) el número de receptores de la respuesta de retroalimentación: una vez que la información es transmitida, las autoridades deben estar preparadas para desviar esa información en el momento oportuno hacia el punto del sistema donde su conocimiento sea pertinente y necesario para la preparación de futuros 'outputs' al respecto. Si estos puntos, o receptores últimos, son cuantiosos y no les llega la información con rapidez, el retraso está asegurado;

4) el almacenaje y la posterior distribución de las respuestas de retroalimentación por parte de los miembros del sistema: a veces, las respuestas a los 'outputs' no se ofrecen de manera inmediata sino que se acumulan bien por los miembros comunes del sistema bien por los mediadores de los que reiteradamente hemos hablado. Puede suceder, por

---

medios en el mercado interior. Evaluación de la necesidad de una acción comunitaria", COM (92) 480 final, 23 de diciembre de 1992, Bruselas.



tanto, que las autoridades no reciban ninguna información al respecto de algún asunto político, demanda o apoyo, porque haya sido retenida voluntaria u obligatoriamente en algún lugar del sistema. Salta a la vista el enorme poder del que disponen, sobre todo, los actores del sistema en los que se aglutinan demandas y expresiones de apoyo de muchos de los miembros del mismo. En palabras de Easton: "Guardabarreras como grupos de interés, partidos, líderes políticos, medios de comunicación, grupos de edad, ... juegan un papel vital en la recogida y descarga de apoyo. Actúan como depósitos a los que los miembros del sistema llevan sus quejas y expresiones de aprobación [es decir, las respuestas de retroalimentación], que combinan, sintetizan, organizan, reinterpretan y, si es necesario, mantienen temporalmente retenidas" (EASTON, 1965b: 424).

En lo posible las autoridades intentarán no perder totalmente el control sobre los factores --propios y ajenos-- que pueden modificar la tiempo de recepción de las respuestas de retroalimentación. Y con esto no queremos decir que, en todos los casos, a las autoridades les interesará disponer de los canales de información y de las condiciones que consigan eliminar totalmente los retrasos; a veces, lo contrario puede ser la norma.

Tal y como decíamos con respecto a la interpretación de los 'outputs' (40), en el caso de la recepción de las respuestas de retroalimentación las autoridades tampoco se quedan a la espera de que la información les llegue; en muchas ocasiones son ellas mismas las que salen al encuentro de esa información, ya contactando con los miembros del sistema ya con los mediadores en los que se deposita la información.

---

<sup>40</sup> Cfr. *supra* pág. 131.





---

Una vez recibidas las respuestas de retroalimentación, el flujo del circuito se cierra con la posible producción de 'outputs' renovados por parte de las autoridades, a modo de respuestas de las respuestas recibidas. Las consecuencias que estos nuevos 'outputs' puedan tener sobre el grado y tipo de apoyo que recibe el sistema dependerán, según Easton, de la capacidad de respuesta, del grado de competencia y de los recursos que tengan las autoridades, y del retraso temporal de esa respuesta. Para finalizar, vamos a repasar la importancia de cada uno de estos elementos.

La capacidad de respuesta de las autoridades se puede entender en un doble sentido: que las autoridades estén o no dispuestas a tener en cuenta la información que reciban a la hora de producir nuevos 'outputs', y que las autoridades tengan o no la pretensión de actuar positivamente, es decir, eliminando o disminuyendo los agravios o las insatisfacciones producidas por los 'outputs' previos.

La disposición a responder y a hacerlo realmente en beneficio de los miembros del sistema que lo demandan, está vinculada con las relaciones de poder en el sistema político en cuestión; está claro, por un lado, que los miembros relevantes del sistema podrán presionar a las autoridades para que su capacidad de respuesta sea mayor o más adecuada; y, por otro lado, las autoridades se decidirán a atender más rápida y eficazmente las respuestas -- y exigencias-- de miembros del sistema con los que mejor empaticen --porque compartan con ellos ideología, clase social, cultura,...--<sup>(41)</sup> o que sean más

---

<sup>41</sup> Easton habla en este caso de que hay menor --o mayor-- 'distancia social y política' entre las autoridades y algunas de las unidades del sistema que presentan 'inputs'.



importantes para el desarrollo de sus estrategias. Todo esto sin olvidar que también puede darse el caso, como hemos explicado, de que las autoridades no lleguen de verdad a recibir las respuestas de los miembros del sistema por alguna de las causas referidas más arriba.

La competencia de las autoridades, es decir, su habilidad personal y organizacional para construir y gestionar estructuras de gobierno, es otro factor diferencial del que dependen los 'outputs' y, consecuentemente, el apoyo. Easton afirma que las autoridades deben disponer de este talento porque de otra manera el comportamiento de la estructura de autoridad se verá gravemente entorpecido. Por ejemplo, una organización que cuente con un excesivo y descoordinado número de autoridades encargadas de tomar decisiones y emprender acciones puede encontrarse con que sus respuestas están siendo contradictorias --aunque basta con que así lo perciban los miembros del sistema--, lo cual resulta muy contraproducente. Esta capacidad de las autoridades supone a la vez para Easton uno de los recursos internos fundamentales del sistema (42).

Otro recurso interno es el sistema de toma de decisiones. Este influye tanto sobre el tipo de 'output' como sobre el tiempo que se invierta en su producción. Las reglas del sistema de toma de decisiones establecen cauces -- más o menos estrechos-- a los cuales deben adaptarse las demandas que llegan para poder obtener una respuesta. La mayor o menor complicación,

---

<sup>42</sup> Easton diferencia los recursos externos, "medios materiales para alcanzar los objetivos cuya fuente se encuentra en el entorno del sistema, como es el caso de bienes, servicios o dinero", de los recursos internos, "la clase de medios que provee el propio sistema en forma de sus propias estructuras políticas, organizaciones y reglas de comportamiento", de que disponen las autoridades --y que son variables manipulables-- a la hora de producir los 'outputs' (EASTON, 1965b: 448).



flexibilidad e idoneidad de estas reglas influirá sobre los resultados, es decir, sobre los objetivos reales que consiga el sistema; por este motivo, la modificación del sistema de toma de decisiones es uno de los cambios más cautelosos y estudiados del sistema (43).

Con respecto al retraso de las posibles respuestas, puede tratarse de una estrategia intencionada --a veces, las autoridades prefieren esperar un tiempo para ver si una demanda desaparece-- o simplemente puede ocurrir que las autoridades no tienen capacidad para abordar en menor tiempo todos los problemas que demandan su atención. Por lo tanto, es habitual que se establezcan prioridades a la hora de atender las cuestiones. De aquí surge la pregunta obligada de cuáles son estas prioridades en cada caso y en virtud de qué fines (44).

---

43 Cuando se producen estos cambios se echa mano de lo que Easton llama el "banco de memoria social" con el que, tarde o temprano, cuenta todo sistema y en el que se recogen las orientaciones que pueden ser útiles a cada generación de autoridades a la hora de enfrentarse a las respuestas de retroalimentación. La existencia de este banco está muy relacionada con el proceso de socialización y con la formación de la cultura política de un sistema.

44 Por ejemplo, ya hemos hablado de cómo las autoridades prestan especial atención a las demandas y apoyos de aquellos miembros del sistema que ellas consideran más relevantes.



## 2.2. La pregunta inicial y las preguntas del sistema político

En nuestro afán de ir dando forma a la estructura de un modelo de análisis que nos permita enfrentarnos con éxito a nuestra pregunta inicial, hemos echado mano del análisis sistémico aplicado por David Easton a la vida política. Una vez descrito y explicado el esquema eastoniano, ¿podemos sacar algo en claro acerca de nuestra pregunta inicial? Creemos que sí. El análisis sistémico nos sirve de guía analítica para formular una serie de hipótesis y de preguntas en torno al reenfoque de la PIC de la Comisión.

Como dijimos más arriba, preguntarnos por qué una autoridad aprueba y ejecuta una política equivale --aplicando ya el modelo sistémico-- a preguntarnos por qué ha producido ese 'output'. Y a esta cuestión sí estamos en condiciones teóricas de responder. Los 'outputs' --ya sean decisiones o acciones autoritarias o asociadas-- se producen con el fin de conseguir apoyo --específico y/o difuso-- y/o adaptar el sistema a sus objetivos. Pueden ser el resultado de las fuertes presiones a las que esté sometido el sistema por las demandas externas y/o internas o bien pueden ser una respuesta estratégica por iniciativa propia de las autoridades --¿con qué fin/es?--.

El nuevo enfoque de la Política de Información y Comunicación de la Comisión es un 'output', producido en un tiempo concreto --fue aprobado el día 30 de junio de 1993-- por una organización de la estructura de autoridad del sistema: el colegio de comisarios de la Comisión. A iniciativa de una autoridad, el comisario portugués, encargado entre otras de las competencias informativas, se aprueba este 'output' cuya clasificación como



autoritario/asociado y circunstancial/percibido aún no estamos en condición de realizar.

El 'output', como decisión política, se encuentra recogido en el texto de la comunicación SEC(93) 916/9. Por tratarse de una decisión reguladora de las variables información y comunicación, podemos esperar que una de sus intenciones sea intervenir en la regulación del circuito de información establecido entre las autoridades de la Comisión y los miembros del sistema político comunitario, en particular aquellos miembros que ejercen la labor de mediadores y guardabarreras. Si se propone esta intervención es porque las autoridades de la Comisión consideran que el estado de su información y comunicación no era el deseable --o por lo menos quieren dar a entenderlo así--. ¿Por qué razón? Hay varias respuestas posibles:

a) porque realmente los canales de comunicación --directos y/o mediados-- establecidos y los actores responsables de su utilización no eran capaces --por incompetencia, y/o problemas de recursos internos y/o externos, y/o mal uso del tiempo-- de proporcionar información sobre el estado general del sistema político comunitario y su entorno y sobre los resultados reales y potenciales de las acciones y decisiones de las autoridades de la Comisión. Y esta situación podía haber conducido a las autoridades al error en la toma de decisiones y/o en la ejecución de acciones. Si las autoridades no tienen suficiente y adecuada información, dice Easton, actuarán como si tuvieran una venda en los ojos; y eso puede ser catastrófico para el sistema. Por lo tanto, el re-enfoque de la PIC sería una solución informativa para un problema informativo real;

b) sin embargo, cabe otra posibilidad muy sugerente: presentar estratégicamente este 'output' como la auténtica solución de un problema



político --no de índole informativa-- que está influyendo en las demandas y apoyos hacia el sistema (45). Es decir, si en el caso anterior eran las autoridades de la Comisión las que, 'motu proprio', intentaban mejorar la información y la comunicación con los miembros del sistema, en este segundo caso lo que pretenden esas mismas autoridades es afrontar un problema político --cuya caracterización genérica adelantamos ahora-- de falta de legitimidad democrática; pero nosotros cuestionaríamos de antemano que el nuevo enfoque de la PIC fuera la solución adecuada para ese problema político --expresado, entre otras, en forma de demandas insatisfechas y/o descenso de apoyos--. Según la vinculación que hemos defendido hasta el momento entre comunicación y política, podemos afirmar que cuando existe un problema de comunicación existe también un problema político, pero, al mismo tiempo, no es cierto que todo problema político sea de comunicación. A esto nos referimos;

c) por tanto, aún podríamos perfilar una tercera respuesta: la modificación de la PIC de la Comisión sólo es solución de una parte del problema; es decir, estamos ante un problema político de la Comisión --y quizá de toda la CE-- mucho más amplio, uno de cuyos aspectos es el de información y comunicación. No entramos de momento a valorar si se trata de un aspecto más o menos importante; pero sí insistimos en el hecho de que las autoridades del sistema político comunitario quieran mostrar su intención de solventar la parte informativa y comunicativa del problema, dejando en un segundo plano --por intereses-- el núcleo político.

---

<sup>45</sup> Esto nos recuerda lo que el Análisis de las Políticas denominaba 'error de tercer tipo': equivocarse en la representación del problema y, por ende, tratar de resolver un problema que no es el auténtico. Sin embargo, nosotros añadimos a esta posibilidad un matiz: que la formalización sea conscientemente errónea, o sea, que el problema político se manipule para que los miembros del sistema perciban otro problema distinto, un problema de información y comunicación, 'simplemente'.



Si recuperamos el contexto del sistema político, tenemos que preguntarnos, por encima del nivel institucional/organizacional en el que se sitúa la Comisión, si el 'output' que estudiamos no se puede deber a intervenciones de otras autoridades o actores --individuales y/o colectivos-- del sistema externos a la Comisión. Podríamos suponer que las autoridades de esta institución han actuado como marionetas ante las presiones de otras autoridades --ya sean de dentro y/o de fuera del 'gobierno' de la CE--(46).

Vemos cómo, según el nivel de análisis que adoptemos, las posibles respuestas a nuestra pregunta inicial varían. Cuando hablamos de esta cuestión ya acordamos que intentaríamos llevar a cabo aportaciones complementarias desde distintos niveles. Esto nos permite, por ejemplo, hacer una distinción entre las demandas y apoyos dirigidos hacia el sistema político en su conjunto de los dirigidos a la Comisión o a alguna de sus autoridades en concreto. En el caso de que la demanda o la falta de apoyo tengan como destino el sistema político comunitario, ¿cómo y quién decide que sea, por ejemplo, la Comisión la encargada de responder --si conviene-- a la posible tensión sobre el sistema?

También puede darse el caso de que tratándose de demandas y apoyos específicamente referidos a la Comisión, se ponga en marcha algún mecanismo de desviación de los mismos para que la respuesta la ofrezca otra institución de la estructura de autoridad. Traducido todo esto a su relación con

---

46 Para Easton son las autoridades únicamente las que producen los outputs, ya sea de forma independiente ya estén manejadas por otros. Los outputs son sólo un tipo de comportamiento político, mediante el que las autoridades ejercen control o dirección sobre otros miembros del sistema (EASTON, 1965b: 350).



la pregunta inicial, podríamos dejarlo en la siguiente cuestión: ¿por qué es la Comisión y no otra institución de la CE la que lleva a cabo el re-enfoque de su PIC?; ¿porque era ella la directamente interpelada por alguna demanda y por el descenso del apoyo, o porque se pretendía desviar la atención desde otras instituciones hacia la Comisión?

Separaremos ahora demandas y apoyos. Si el nuevo enfoque de la PIC fue la respuesta a un problema relacionado con una demanda --simple o agregada--: ¿cuál fue ésta?; ¿quién y cuándo la hizo?; ¿por qué se respondió en junio de 1993?; ¿era una demanda singular o más bien un asunto político en el que se habían combinado numerosas demandas? Pero si el problema de fondo está motivado por una falta de apoyo, las preguntas serían otras: ¿se trata de un descenso del apoyo hacia la autoridad, hacia el régimen --valores, normas y/o autoridad-- o hacia la comunidad política? Con su respuesta, ¿trata la Comisión de conseguir un apoyo específico o un apoyo difuso? En el caso de que el apoyo difuso fuera el perseguido, ¿qué se ha buscado --directa o indirectamente-- con el re-enfoque de la PIC?, ¿un aumento de la legitimación del sistema?, ¿invocar la existencia de un interés común para los miembros del mismo?, ¿fortalecer entre ellos el sentimiento de comunidad política?

En efecto, el análisis sistémico nos abre múltiples preguntas que nos pueden orientar en la búsqueda de la explicación del 'output' de la Comisión que constituye nuestro objeto de estudio. Además, supone un marco general en el que podemos situar tanto el esquema que nos proponía el Análisis de las Políticas Públicas, más vinculado con la toma de decisiones y sus causas, como



a los medios de comunicación de masas, fundamentales en los procesos de información y comunicación del sistema político comunitario.

Donde el Análisis de las Políticas hablaba de la existencia de un problema político, el análisis sistémico habla, básicamente, de problema de demandas y apoyos. En ambos casos, se incide en la importancia de la percepción --posiblemente conflictiva-- que tienen las distintas autoridades acerca del problema y de sus causas; en este punto, el modelo sistémico introduce las variables información --en forma de 'respuesta de retroalimentación'-- y canales de comunicación para explicar precisamente de qué forma el problema llega a las autoridades. Digamos, en resumen, que Easton ofrece, para el mismo problema, una explicación desde un nivel de análisis más amplio y general que la que aporta Dunn con su esquema circular de análisis de las políticas públicas (47).

### 2.3. El sistema de medios de comunicación

En este segundo capítulo hemos hecho numerosas menciones a los medios de comunicación de masas --*mass media*--. ¿Por qué? En el contexto en el que se produce el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión --las sociedades de los doce Estados miembros de la CE-- las relaciones sociales a casi todos los niveles están mediadas; no sólo por los medios de comunicación de social (48), pero sí especialmente por ellos (49). Cualquier análisis de la información y la

---

47 Cfr. *supra* pág. 30.

48 A no ser que se indique lo contrario, las expresiones 'medios de comunicación de masas', 'medios de comunicación social' y '*mass media*', se considerarán equivalentes a efectos del presente trabajo; y designarán al conjunto de las organizaciones comunicativas de prensa, radio y televisión.

49 McQuail entiende que el concepto de mediación aplicado a la comunicación de masas se refiere a los dos procesos siguientes: a) los medios de comunicación ofrecen a las audiencias versiones interpretadas de una



comunicación a nivel macrosocial y organizacional en sociedades desarrolladas exige incluir a estos particulares actores (50).

Con el fin de distinguir y ordenar las relaciones entre ellos y las que tienen con otros actores, volvemos a recurrir a la consideración sistémica que, por otro lado, nos permitirá, en su momento, incluir a los medios de comunicación social como verdaderos actores políticos, miembros de un subsistema del sistema político.

### **2.3.1. McLeod y Blumler: el estudio sistémico de la comunicación macrosocial**

Jack McLeod y Gay Blumler han realizado un interesante trabajo en el que abordan los aspectos macrosociales del estudio de la comunicación de masas. Estos autores introducen la posibilidad del uso del concepto 'sistema' en este nivel, donde, como hemos dicho, los *mass media* aparecen inevitablemente. Defienden la posibilidad de considerar la comunicación macroscópica como un sistema social, el sistema de los medios de comunicación, entendido bien como el conjunto total de las organizaciones mediáticas --sin diferenciar medios de comunicación social--, bien como el

---

realidad a la que muchas veces no pueden llegar por ellas mismas; b) por otro lado, actores e instituciones de la sociedad --políticos, gobiernos, publicistas, educadores,...-- utilizan, en interés propio, los medios de comunicación para contactar con las audiencias.

En su opinión, las relaciones sociales mediadas por los *mass media* tienden a ser más distantes, impersonales y débiles que las relaciones personales directas (McQUAIL, 1994: 65).

<sup>50</sup> Lang & Lang afirman que sin los modernos medios de comunicación y los acontecimientos que producen no podríamos tener la sociedad que tenemos, con sus espectáculos y rituales, ni la opinión pública tal y como la conocemos. Consecuentemente con esto, la Sociología debería ocuparse de una cuestión central al respecto: ¿cómo la presencia de los medios de comunicación permite a los individuos, grupos, organizaciones e instituciones sociales seguir funcionando de la forma en que lo hacen? (LANG&LANG, 1993: 94).



conjunto de organizaciones de prensa, radio o televisión --entonces podríamos hablar de la existencia de varios subsistemas--. Naturalmente, más las relaciones entre las respectivas unidades.

Las singularidades de la caracterización sistémica de los *mass media* son tres, según Mc Leod y Blumler:

1) permite el estudio de una cierta estructura de roles independientemente de los individuos que los desempeñen. Además de los propios medios, se pueden incluir otras posiciones como las ocupadas por las audiencias o las fuentes de información;

2) el enfoque sistémico no sólo facilita las comparaciones sincrónicas sino las diacrónicas; en palabras de los autores, ofrece una dimensión histórica al investigador;

3) los sistemas imponen ciertas limitaciones sobre los actores que ocupan posiciones en su interior; por lo tanto, ayudan a explicar los movimientos de esos actores en sus intentos de conseguir alcanzar sus objetivos individuales.

En virtud de las unidades que en cada momento pongamos en relación, aparecerán distintos sistemas y subsistemas y, por consiguiente, distintos límites y entornos. Ahora bien, cualesquiera de ellos tienen en común --frente a otros tipos de sistemas sociales-- que los sistemas mediáticos mantienen contactos con una gran variedad de otros sistemas externos --políticos, económicos y culturales--. Esta idea nos conduce al concepto, ya comentado, de mediación y al de interdependencia, fundamentales en el estudio de los sistemas mediáticos.





Pero McLeod y Blumler sostienen que, aunque estos sistemas puedan depender de otros sistemas sociales de su entorno, cuentan siempre con características *sui generis* que hacen obligado su estudio. Es decir, a partir del conocimiento de la estructura social, de la cultura o de la política de una sociedad, resulta imposible determinar qué tipos de medios de comunicación existen en ella y qué relaciones sostienen entre sí (McLEOD y BLUMLER, 1987: 276). Por ejemplo, como actores políticos, los medios de comunicación pueden mantener posiciones comunes, complementarias o antagonistas con el sistema político en el que se ubican.

Esta cierta autonomía de las organizaciones mediáticas permite la utilización de la categoría del conflicto --a distintos niveles-- como una de las claves para explicar el comportamiento de los medios de comunicación. No en vano comunicación y conflicto son las dos caras de la misma moneda.

El profesor Héctor Borrat ha estudiado a fondo la interpretación conflictiva de la comunicación, sobre todo a partir de las aportaciones de la Comunicación Política, para la que "todo conflicto manifiesto puede ser entendido como un proceso de comunicación" (BORRAT, 1989: 24). Es más, si David Easton habla de la política como de asignación autoritaria de valores es porque en todo sistema político existen permanentemente conflictos de mayor o menor alcance sobre a quién/es deben asignarse esos valores. Si no fuera por esto, parece razonable considerar que las autoridades pudieran actuar de manera no autoritaria (51).

---

51 El Análisis de las Políticas Públicas también respalda esta idea cuando introduce el concepto de 'argumentos políticos', en los que se reflejan las razones del desacuerdo --conflicto-- entre diferentes segmentos de la comunidad política con respecto a la forma en que las autoridades deben actuar para solucionar un supuesto problema político.



---

Robert G. Meadow corrobora este punto de vista cuando conceptualiza el conflicto político como "la competición o el desacuerdo sobre valores, liderazgo, asignación de recursos o cualquier otro ítem importante dentro de un sistema político" (MEADOW, 1980: 49). Volveremos más adelante sobre las relaciones entre comunicación y sistema político.

Por lo que respecta a nuestro objeto de estudio, la conveniencia del análisis macrosocial del sistema mediático es triple:

1) se consigue una mayor comprensión del funcionamiento del sistema porque este nivel de análisis aporta una visión complementaria que, además, permite establecer comparaciones, por ejemplo, entre los sistemas mediáticos de diferentes Estados. Precisamente, la Comisión de la CE trabaja en un entorno pluriestatal, y sus relaciones de información y comunicación se establecen --entre otros-- con medios de comunicación de cada uno de los Estados miembros;

2) la mayoría de las políticas encargadas, de algún modo, de regular la organización de la comunicación se producen a nivel macrosocial. "Casi todos los asuntos de política de comunicación se centran en la organización, prácticas, y consecuencias de la actuación de los medios de comunicación para las instituciones sociales con las que se relacionan" (McLEOD y BLUMLER, 1987: 280). En nuestro caso, la Comisión, unidad del sistema institucional político de la CE, intenta, a través de la reformulación de su PIC, adecuar estructuras y establecer condiciones para una mejor comunicación con sus miembros y con el resto de instituciones y actores, entre los que están los *mass media* ;



3) por último, algo en lo que hemos insistido desde el principio: los medios de comunicación actúan de nexo, de agencias intermediadoras entre diferentes sistemas e instituciones. A nivel macrosocial, las relaciones entre sistemas atraviesan muchas veces el sistema mediático. Sin que se pueda concluir de todo esto que esta mediación es meramente conectiva; bien al contrario, podríamos hablar de interacción; los medios de comunicación son organizaciones con sus propios objetivos, y negocian continuamente --si les conviene-- su intervención en los sistemas con el fin de intentar alcanzarlos. Esto hace más complicado, a la vez que más interesante, el análisis macrosocial; nos podemos imaginar a los medios de comunicación y a las instituciones y organizaciones políticas, sociales, económicas y culturales participando en interacciones estratégicas con el fin de lograr sus fines (52). "Las instituciones mediáticas son indispensables para que las instituciones de otras esferas distintas puedan conseguir sus objetivos" (McLEOD y BLUMLER, 1987: 280). Desde luego, la Comisión, como actor del sistema político comunitario, necesita de los *mass media* para poder informar y comunicarse con otros actores de dentro y fuera del sistema.

---

52 Para conocer estos fines se necesita descender al nivel organizacional y conocer los mecanismos variables que manejan los medios de comunicación con el fin de modificar su comportamiento y adaptarlo.



### 2.3.2. McQuail: la comunicación en los niveles macrosocial y organizacional

El profesor Denis McQuail también se ha ocupado del estudio de la comunicación a nivel macrosocial --entre otros--. Para describir de manera básica las relaciones entre los medios de comunicación --como un sistema, añadimos nosotros-- y la estructura de la sociedad --el entorno del sistema-- echó mano del esquema defendido por Rosengren, quien reduce las posibilidades a cuatro:

1) materialismo: los medios de comunicación forman parte de la estructura social, están sujetos a ella;

2) idealismo: al contrario que en el caso anterior, los contenidos de los medios tienen una gran influencia, son los que provocan el cambio social;

3) interdependencia: los medios de comunicación y la sociedad están continuamente interactuando e influyéndose entre sí. "Los medios -- como industrias culturales-- responden a la demanda de información y entretenimiento de la sociedad y, al mismo tiempo, estimulan la innovación y contribuyen a cambiar el clima socio-cultural, a partir del cual se producen nuevas demandas de comunicación" (McQUAIL, 1994: 63);

4) autonomía: la sociedad y los medios de comunicación no están tan interconectados como se podría pensar; ambos pueden sufrir cambios independientemente hasta un cierto punto. La cuestión es delimitar el grado de autonomía particular en cada caso.

McLeod y Blumler aprovechan esta misma taxonomía para situar algunos de los modelos que estudian la comunicación política, y que consideran la relación entre *mass media* y el resto de miembros del sistema



político --sobre todo las autoridades-- como una relación de interdependencia: "[en el caso de la comunicación política se produce] una estrecha interacción entre los políticos y los profesionales de los medios de comunicación, en virtud de la cual pueden llegar a considerarse virtualmente como una especie de unidad" (McLEOD y BLUMLER, 1987: 298). Este planteamiento obliga a introducir el análisis organizacional de los medios de comunicación; de otro modo, resultaría imposible caracterizar una relación que tiene dos sentidos de influencia.

Volvamos con McQuail para concretar un poco más el desarrollo de los procesos de comunicación en los que los *mass media* pueden participar. ¿Cuáles son las funciones de la comunicación a nivel macrosocial y organizacional? McQuail se hace esta pregunta habiéndose declarado él mismo como "no-funcionalista" en el sentido tradicional del término (53).

A nivel organizacional, suelen existir reglas más o menos formales sobre quién debería comunicar con quién, a través de qué canales y con qué propósitos. Es decir, las funciones --los objetivos-- de la comunicación suelen ser precisados de forma explícita. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de las

---

<sup>53</sup> H. Lasswell y C.R. Wright fueron los primeros en hablar de funciones de la comunicación en el sentido funcionalista: existe una cierta relación de necesidad entre función y resultado, causa y efecto. Frente a la consideración de las funciones como efectos y consecuencias, McQuail defiende el término en su sentido propositivo, proyectivo: función significa objetivo, propósito. Aunque reconoce que no toda comunicación obedece a este enfoque; hay comunicaciones cuyo fin son ellas mismas, sin más consecuencias ni objetivos ulteriores. Según esto, McQuail sólo se ocupa de la 'comunicación para'. "Tratar las funciones como propósitos no sólo supone escoger la perspectiva del agente comunicador. También significa elegir un momento preciso dentro de un proceso, al final del cual hay un resultado --sea o no intencionado, esperado y satisfactorio para el que ha iniciado la función" (McQUAIL, 1987: 329).



instituciones políticas, que suelen ser organizaciones de tipo normativo (54). Estas organizaciones dan mucha importancia a la comunicación como medio para preservar su identidad y aumentar el sentimiento de pertenencia entre sus miembros; en este sentido, tratan de (1) formar valores que representan esa identidad, (2) difundirlos internamente en la organización y (3) expresarlos hacia el entorno con el fin de mantener una imagen identificativa.

Cuando, desde el exterior, la organización recibe amenazas o presiones, entonces pone en marcha mecanismos de adaptación --control-- para los que la comunicación es imprescindible. En este caso, las funciones comunicativas de adaptación incluyen el seguimiento y la vigilancia del entorno; la búsqueda, selección y procesamiento de la información recogida; la retroalimentación informativa y el intercambio; y la articulación interna de objetivos y roles. Las organizaciones también ponen en marcha funciones para relacionarse entre sí, funciones de afiliación, mediante la construcción y preservación de redes formales e informales de comunicación, la promoción de solidaridad e integración y de cualquier otra vía de creación de vínculos. Por último, McQuail habla de las funciones comunicativas expresamente dedicadas al control interno y externo, por ejemplo a través de publicidad, relaciones públicas y propaganda o influyendo en la opinión pública.

A nivel macrosocial, la comunicación ayuda a solucionar problemas relacionados con la falta de valores, tradiciones políticas o culturales

---

54 McQuail se refiera aquí a uno de los tres tipos fundamentales de poder --coercitivo, remunerativo y normativo-- que Etzioni introduce en su reflexión sobre las relaciones de aceptación ante una organización, entendida como estructura de poder.



ampliamente implantadas. En la mayoría de las sociedades europeas occidentales, estas funciones son desempeñadas principalmente por los medios de comunicación de masas, que también participan en las labores de adaptación, de control dentro y entre sociedades, y de regulación de las relaciones entre las unidades de la sociedad --miembros, grupos, organizaciones,...-- y de ésta con otras sociedades. Por ejemplo, los medios de comunicación ayudan en la identificación de los líderes, en la legitimación de las fuentes de poder y status, en la diseminación de los valores y normas aceptables, y en la descarga de tensión en la sociedad. A este nivel, algunas formas típicas de control externo a través de la comunicación son la proyección de una imagen favorable y la influencia de la opinión pública exterior (55).

### 2.3.3. Aportaciones desde la Sociología

Todas estas funciones organizacionales y macrosociales de la comunicación, en las que participan entre otros los *mass media*, han sido investigadas en mayor o menor medida. Y la Sociología de la Comunicación, como recordamos en su momento, ha dicho mucho al respecto (56). McLeod y

---

55 No se puede negar una cierta relación de correspondencia existente entre las 'funciones' que McQuail propone para la comunicación en organizaciones y sociedades y las atribuidas por Easton a los medios de comunicación como miembros del sistema político.

56 En torno al tratamiento de la comunicación como materia de estudio sociológico, en la última década han surgido voces que proponen la creación de una nueva ciencia social, en la que la comunicación se convierta en el elemento clave para la interpretación y explicación sociológica. En esta línea --aunque con puntos de vista distintos-- están Abraham Moles, J. Habermas y Niklas Luhmann, quien afirma que el cambio de perspectiva se apoya en que "la sociología trata y habla de comunicación, comunica comunicación y por tanto, en este sentido, [la comunicación] se confunde con su propio objeto" (DADER, 1992: 42).



Blumler citan la obra de G. Tarde (57), F. Toennies y Durkheim como ejemplos de referencias de sociólogos del siglo XIX que se ocuparon de fenómenos comunicativos como la formación de la opinión pública, cuando la prensa era el único de los *mass media* que conocemos ahora --aún no habían llegado los fenómenos comunicativos de la sociedad de la información--.

Nada más comenzar el presente siglo, exactamente en 1910, fue ni más ni menos que Max Weber quien, en su alocución a los colegas de la Asociación Alemana de Sociología, reunidos en su Primer Congreso, propuso como primer tema de investigación para la ciencia sociológica a "la prensa, su importancia en la vida moderna, su capacidad de influir y de configurar esa misma vida" (MARTIN LOPEZ, 1992: 247). Weber acababa de inaugurar y de presentar el esquema básico de una Sociología de la Prensa, de una Sociología de la Comunicación Social. Para captar mejor la precocidad y el alcance de la intuición de Weber, recogemos algunas preguntas extraídas de la citada alocución (58):

- ¿Qué aspecto tiene lo público en la actualidad y qué aspecto tendrá en el futuro, qué es lo que se hace público a través de la prensa y qué no?

---

57 Gabriel Tarde se anticipó en más de cincuenta años al descubrimiento de la influencia personal como factor esencial en el estudio de los efectos de los medios de comunicación, tal y como lo reconocieron en su momento Berelson y Lazarsfeld. La aportación fundamental de este psicólogo/sociólogo de las multitudes fue su reflexión sobre cómo los periódicos contribuían a transformar la opinión individual en opinión social (LANG & LANG, 1993: 93).

58 Todas las cuestiones citadas a continuación están tomadas de la traducción que hizo Susana Kehl Wiebel del discurso de Max Weber, que apareció publicada en el número 72 de la *Revista Española de Investigaciones Sociales*, correspondiente al año 1992, págs. 251 a 259. Por otro lado, según J.L. Dader, el analista weberiano Hanno Hardt ha aclarado que este discurso de Weber no fue un trabajo improvisado ya que había escrito antes un pequeño opúsculo titulado "Informe preliminar para la sugerencia de investigación de la sociología de los periódicos". Max Weber llegó incluso a reconocer en una carta a su esposa que no estaría en contra de trabajar de periodista en lugar de hacerlo como profesor (DADER, 1992: 26-27).



- ¿Significa este creciente capital fijo [en la prensa] también un aumento de poder que permita moldear la opinión pública a discreción? O por el contrario [...] ¿significa esto una creciente sensibilidad por parte de las distintas empresas frente a las fluctuaciones de la opinión pública?

- ¿Nos encontramos, quizá, como consecuencia del aumento del capital fijo en la empresa periodística y, como suele ocurrir a menudo cuando existe una creciente demanda de capital, ante la creación de *trusts* en el sector prensa?

- ¿De dónde y cómo obtiene la prensa el material que ofrece al público?

- ¿Cuál es la procedencia, la formación y cuáles son los requisitos que debe cumplir el periodista moderno desde el punto de vista profesional?

- ¿Qué aporta la prensa a la conformación del hombre moderno?; ¿Qué influencias ejerce sobre los elementos culturales objetivos supraindividuales?; ¿qué posibles actitudes se destruyen para siempre, qué nuevas actitudes se crean?

Después de Weber, y a partir de la II Guerra Mundial, la lista de nombres se hace casi interminable; no sólo sociólogos --Lazarsfeld, Berelson-- sino psicólogos --Hovland-- y politólogos --Lasswell, Casey&Smith-- se ocupan de estudiar a los medios de comunicación. Y mientras esto ocurría en los Estados Unidos, en Europa, estaba desarrollándose una corriente alternativa de estudios de la comunicación, cuya base fueron, a partir de los años 20, los investigadores del Instituto de la Investigación Social alemán; nos referimos a las aportaciones teóricas de la escuela crítica de Frankfurt.



Desde estos primeros momentos de los estudios sobre la comunicación quedaron inauguradas las dos alternativas: América frente a Europa, investigación experimental frente a producción teórica, integración versus conflicto, consideración de los medios como agentes de cambio social, por un lado, y defensa de la sociedad como dominadora de los medios de comunicación, meros reproductores de su ideología, por el otro.

Al final, con el paso de los años, tanto la producción norteamericana como la europea se han encontrado con problemas comunes: la falta de legitimación académica (MANCINI, 1993) y la creciente fragmentación (SWANSON, 1993; ROSENGREN, 1993) de los estudios. Utilizando la metáfora de Chaffee: "El campo [de la investigación en comunicación] está balcanizado, es una especie de Yugoslavia académica" (ROGERS & CHAFFEE, 1993: 128).

Nada más lejos de nuestra intención tratar de hacer un repaso de lo que ha sido esta disciplina, que hinca sus raíces en las humanidades y en las ciencias sociales, y con años de búsqueda de un paradigma único inalcanzado (59). Sin embargo, nos ha parecido conveniente hacer una mención a algunas de las claves que pueden ayudarnos a contextualizar lo que es la materia --también sociológica-- de nuestro interés: los estudios sobre los medios de comunicación de masas a nivel macrosocial y organizacional.

---

<sup>59</sup> Al hablar de la evolución de la comunicación de masas, McQuail se refiere a dos paradigmas, uno dominante --estructural-- y otro crítico. El primero, herencia de Lazarsfeld y Berelson, está basado en una visión liberal-pluralista de la sociedad, representa la perspectiva funcionalista, prima el análisis cuantitativo y el estudio de los efectos, y defiende una visión normativa de la sociedad. El segundo es cultural y cualitativo, está preocupado por la distribución desequilibrada del poder político y económico en la sociedad, a la que considera fuente de conflictos y espacio de dominación ideológica; sus trabajos están más dedicados al estudio de los mensajes, su interpretación y construcción (McQUAIL, 1994).



Kurt y Gladys Lang hacen un repaso de la situación de esos estudios desde la perspectiva sociológica. Agrupan todos los trabajos realizados en tres categorías:

- 1) estudios sobre la naturaleza de la comunicación humana;
- 2) trabajos sobre los efectos de la comunicación de masas;
- 3) investigaciones sobre las relaciones entre el sistema de medios de comunicación y la sociedad en la que está inmerso.

Vamos a ocuparnos brevemente de los puntos 2 y 3, de interés específico para nuestra investigación.

### **2.3.3.1. Los efectos de la comunicación de masas**

Como hemos indicado, la comunicación de masas es un proceso que se sirve de los *mass media*, constituidos hoy en una institución social. McQuail define esta institución como "el conjunto de organizaciones y actividades mediáticas, con sus reglas de operación formales e informales y, a veces, con las condiciones legales y políticas establecidas por la sociedad" (McQUAIL, 1994: 11). Además, este tipo de comunicación se localiza en el espacio de la esfera pública (<sup>60</sup>), donde se forman las opiniones públicas, con la

---

<sup>60</sup> Al definir el concepto de sociedad civil, tanto en su sentido amplio como restringido, V. Pérez Díaz introduce el término 'esfera pública' como el espacio social en que agentes autónomos, miembros o no de órdenes espontáneos extensos y asociaciones voluntarias, "debaten entre sí y con el Estado acerca de asuntos de interés público, y se comprometen en actividades públicas" (PEREZ DIAZ, 1993: 77). Este espacio, marco de la comunicación de masas, suele estar regulado de algún modo social y políticamente. Este concepto está íntimamente ligado al de 'espacio público', del que hablaremos más adelante (cfr. *infra* pág. 205).



participación de organizaciones profesionales que, según McQuail, cuentan con un alto grado de libertad y están formalmente desprovistas de poder (61).

Y desde el primer momento se ha aceptado que la participación de los medios de comunicación social no se reduce a la mera transmisión, sino que el uso de estos medios tiene unas consecuencias, unos efectos. Por este motivo, los estudios sobre los efectos han sido una de las pocas preocupaciones constantes de todos los investigadores. Emisores, canales, contenidos y audiencias han sido examinados con el fin de precisar la naturaleza y el alcance de los efectos de los *mass media*. Los resultados de estos exámenes han servido a su vez para guiar a las autoridades de los sistemas políticos sobre la forma más conveniente de relación con los medios de comunicación, necesaria, por ejemplo, a la hora de formular una política dedicada exclusivamente a ellos o un 'output' cualquiera que necesitase de ellos para su ejecución --como es el caso de una PIC--. De ahí la pertinencia de abordar esta cuestión.

Desde comienzos de siglo hasta la actualidad, los estudios sobre efectos han atravesado diversas fases pendulares en virtud del reconocimiento de una mayor o menor capacidad 'efectiva' de los medios de comunicación de masas. McQuail se refiere a cuatro etapas:

1) hasta finales de los años 30, en los albores de las investigaciones sobre comunicación de masas, se extendió la creencia en unos medios todopoderosos;

---

<sup>61</sup> Héctor Borrat ha desarrollado con acierto la tesis de que el periódico independiente de información general es un actor político de naturaleza colectiva, con poder para influir en el proceso de toma de decisiones del sistema político (BORRAT, 1989: 10). Formal o informalmente, lo que interesa resaltar es que las organizaciones mediáticas son organizaciones con poder, por lo menos de influencia.





2) de inmediato, la convicción anterior se comenzó a cuestionar de tal modo que en torno a 1950, la conclusión era tan relativa como la siguiente: "cierta clase de comunicación sobre algunos asuntos, que consigue captar la atención de ciertos tipos de audiencias bajo ciertas condiciones, tiene algunos efectos" (LANG&LANG, 1993: 93). Blumer, Lazarsfeld, Berelson y, como broche final, Klapper, fueron progresivamente, hasta los años 60, contribuyendo a la idea de que la comunicación mediática, aunque tenía efectos, estaba muy influida por los contextos sociales, culturales y por la estructura social existente. Por lo tanto, las acciones de los *mass media* no podían considerarse como causa necesaria y suficiente para explicar los efectos detectados;

3) sin embargo, la conclusión anterior no fue aceptada totalmente. Había quienes se negaban a reconocer que la potencia 'efectiva' de los medios era mínima. Además, con la llegada de la televisión y su expansión en los años 60, se volvió a recuperar la idea de la potente influencia de los medios, a pesar de las condiciones estructurales y contextuales de su entorno. Pero esta vez no se buscaron los efectos inmediatos sino a largo plazo, incidiendo más en los cambios cognitivos que en los afectivos y actitudinales, y en la influencia de los medios en fenómenos colectivos como los climas de opinión, las ideologías o los modelos culturales. McQuail afirma que fue E. Noelle-Neumann quien, a comienzo de los 70, acuñó el eslogan 'vuelta al concepto de *mass media* poderosos', divisa de esta tercera etapa, en la que los estudios críticos también insistieron en el poder de los medios a la hora de legitimar y controlar los intereses favorables al capital y a las burocracias estatales;

4) esta última etapa, con expansión en la década de los 80, ha supuesto el último golpe de péndulo en la historia de los estudios de efectos.



Los medios tienen un poder enorme de cara a la construcción y reconstrucción de la realidad y de su interpretación; ahora bien, se trata de un proceso en el que medios y audiencia interactúan y negocian el resultado final y, por ende, la posible influencia de aquellos sobre ésta. McQuail habla de un 'constructivismo social', que permite introducir el poder de los medios y el poder de las audiencias. La interacción entre los *mass media* y organizaciones, instituciones, movimientos sociales, grupos e individuos es la clave del enfoque. Teorías como la espiral del silencio o las reflexiones de Doris Graber sobre los marcos y esquemas de construcción y recepción de contenidos son algunos ejemplos de aportaciones integradas en el constructivismo.

¿Cuál es la conclusión, si la hay, de todos estos estudios? En el momento presente, en correspondencia con la ya comentada fragmentación de las investigaciones, nos encontramos, principalmente, una situación donde las aportaciones de las dos últimas etapas --tanto estructuralistas como culturalistas-- conviven (62). ¿Es posible poner un cierto orden? Sí. O por lo menos así lo intenta McQuail, a partir de una sugerencia de Golding, quien clasificó los efectos según dos dimensiones: tiempo --efectos de corto y largo plazo-- e intencionalidad --efectos planeados e imprevistos--.

Jugando con los cuatro cruces posibles entre las dos dimensiones, McQuail propone quince tipos distintos de efectos cuyos procesos han sido abordados por los investigadores con dedicación variable:

---

62 No queremos dar la impresión de que se trata de una convivencia equilibrada. Nos parece que la visión de unos efectos limitados --frente a otros automáticos o más potentes-- es la más fructífera. No en vano, los factores limitadores existen; el sociólogo Herbert Gans enumera hasta ocho (GANS, 1993: 30 y ss.).



1) respuesta individual: el proceso por el cual los sujetos expuestos a los mensajes mediáticos cambian o se resisten al cambio;

2) campaña mediática: un conjunto de organizaciones mediáticas son utilizadas para informar o persuadir a un grupo escogido de población;

3) aprendizaje con las noticias: efecto cognitivo a corto plazo que se produce en las audiencias de los contenidos informativos. Entre estos estudios, nos gustaría destacar la teoría de los marcos o esquemas interpretativos de D. Graber. La explicación del proceso de aprendizaje de las audiencias se basa, según esta investigadora, en la existencia de unos marcos de referencia que utilizan los profesionales de los medios para codificar los contenidos y que, a su vez, los miembros de las audiencias conocen, comparten y emplean para una decodificación más fácil de los mensajes de los medios (63);

4) reacción individual: efectos imprevistos de la exposición de los individuos a estímulos de los medios de comunicación;

5) reacción colectiva: cuando el caso anterior ocurre en un grupo de sujetos, que acometen una acción conjunta;

6) difusión durante el desarrollo: procesos de difusión de innovaciones durante un plan de desarrollo a largo plazo, a través de campañas informativas, redes de comunicación interpersonales u otros medios;

7) difusión de noticias: estudio de la forma en que el conocimiento de ciertos acontecimientos noticiosos se difunde en una

---

<sup>63</sup> Estos marcos se apoyan en dos principios: selección y notoriedad de ciertos contenidos --los que constituyen el marco de referencia-- frente a otros. Se trata de un enfoque muy prometedor --en palabras de McQuail-- y con importantes implicaciones para la comunicación política (ENTMAN, 1993: 55), como veremos más adelante.



población y en un tiempo dados, teniendo en cuenta el grado de penetración y los medios de recepción de la información;

8) difusión de innovaciones: se abordan los procesos de implantación de novedades tecnológicas en un grupo, generalmente a partir de la publicidad;

9) distribución del conocimiento: consecuencias de la información y del contenido transmitido por los medios en la distribución del conocimiento entre diferentes grupos sociales. Las teorías sobre el establecimiento de la agenda de los medios --'agenda setting'-- y sobre el distanciamiento cognoscitivo de diferentes grupos sociales --'knowledge gap'-- se incluyen en este tipo de efectos;

10) socialización: contribución informal de los medios en el proceso de aprendizaje e interiorización de las normas, valores y comportamientos propios de roles y situaciones específicos. El descubrimiento de este tipo de efectos, en especial de su relación con la socialización política, ha provocado la producción de políticas destinadas -- más tácita o explícitamente-- a controlar la acción de los medios de comunicación;

11) control social: participación de los *mass media* en formas, intencionadas o no, de promover la conformidad con el orden o el modelo de comportamiento establecidos; por ejemplo, el caso en que los medios de comunicación defienden y sostienen la legitimidad de las autoridades del sistema político (64). Los medios también ejercen su capacidad de control

---

64 E. Giordano y C. Zeller hablan, en la línea crítica de Noam Chomsky, de la "ingeniería del consenso" llevada a cabo por el sistema de comunicaciones [ellos se refieren especialmente, aunque no exclusivamente, al caso de los Estados Unidos de América], que siempre se mueve en la dialéctica de la construcción-reconstrucción del consenso: "Se enjuicia todo, se critica todo, se desvela todo, pero siempre mediatizado a través de símbolos que al mismo tiempo revelan y ocultan. Al final de la cadena informativa, la sociedad ha tenido la impresión de que "el poder", con todas sus miserias y grandezas, ha



indirecto cuando promueven ciertas interpretaciones y ciertos asuntos como los de mayor aceptación social; los individuos que no comparten esos puntos de vista, por temor a quedar aislados de las corrientes de opinión mayoritarias, tienden a silenciar de forma creciente sus propias interpretaciones (teoría de la espiral del silencio);

12) resultados de acontecimientos sociales, políticos, culturales, económicos: los medios de comunicación junto con ciertas instituciones participan en el desencadenamiento, desarrollo y resolución de situaciones conflictivas o críticas --como es el caso de unas elecciones políticas--;

13) definición de la realidad y construcción de su significado: participación de los medios en la creación de marcos de referencia desde los que las audiencias puedan interpretar los acontecimientos; con la agravante de que los *mass media* tienen sus propias estrategias (65) y rutinas profesionales (66), y adolecen de múltiples sesgos --conscientes e inconscientes -- (67), lo que puede conducir --y de hecho es así-- a la creación de pseudoacontecimientos (FONTCUBERTA, 1993: 26). Los medios de comunicación manipulan y pueden ser manipulados;

14) cambio institucional: cuando ciertas instituciones promueven cambios en sus funciones comunicativas u otras como

---

sido desnudado frente a sus ojos por los medios" (GIORDANO y ZELLER, 1988: 243).

65 Por ejemplo, en el caso del periódico independiente de información general, podríamos hablar de 'cálculo estratégico' en virtud de unos objetivos, unos riesgos y unos recursos, y mediante la toma de decisiones de exclusión, inclusión y jerarquización (BORRAT, 1989).

66 La socióloga Gaye Tuchman hizo uno de los primeros trabajos completos acerca de cómo la organización mediática y sus reglas sobre el espacio, el tiempo y las fuentes constituyen cauces rutinarios por los que debe moverse el profesional y, por ende, límites acerca de los contenidos a difundir (TUCHMAN, 1983).

67 Con el fin de intentar explicar los sesgos de los medios de comunicación a la hora de interpretar la realidad, las investigaciones se han centrado en el estudio del entorno donde los profesionales trabajan; sin embargo, las posibles fuentes de sesgo llegan hasta los procesos cognitivos y las creencias de cada periodista individualmente considerado (STOCKING & GROSS, 1989).



consecuencia de su necesidad de adaptarse a las pautas de actuación de los medios de comunicación. Indudablemente, la re-formulación de una PIC puede ser un claro ejemplo de 'adaptación institucional';

y 15) cambio cultural: relación de los *mass media* con los cambios de valores, comportamientos y formas simbólicas producidos en sectores de la sociedad, en la sociedad al completo o en un conjunto de sociedades. Por ejemplo, Gerbner ha presentado una hipótesis que defiende la primacía de la televisión frente a otras formas de conocimiento y experiencia en la constitución del universo simbólico de sus audiencias.

Creemos que este repaso general de los trabajos sobre efectos de la comunicación mediática es suficiente para facilitar la interpretación posterior del papel de los medios de comunicación de masas --considerados como sistema-- en el sistema político.

### **2.3.3.2. Las relaciones entre el sistema de medios de comunicación y la sociedad**

"La sociedad sólo existe en comunicación" (LANG & LANG, 1993: 94). Ahora bien, ¿con qué tipo de comunicación? ¿Interpersonal, grupal, organizacional, macrosocial,...? A todos los niveles, sería la respuesta. De hecho, no se puede comprender el alcance total de las relaciones comunicativas a menos que llevemos a cabo un análisis macro y micro integrados (68). ¿En qué lugar deberíamos situar la intervención de los

---

68 "Necesitamos movernos hacia una mejor integración de las observaciones a nivel 'micro' con las generalizaciones sistémicas acerca de fenómenos a nivel 'macro'" (LANG & LANG, 1993: 95).



medios de comunicación de masas? A esta cuestión intentaremos responder ahora.

Vemos a los *mass media* como organizaciones comunicativas interrelacionadas sistémicamente, con cierta autonomía en sus actuaciones, a la vez que enmarcadas en los límites propuestos --y, a veces, impuestos-- por los contextos políticos, económicos, sociales y culturales existentes en las sociedades. Los medios se ven obligados a operar entre el conjunto de normas, valores y expectativas propios y de su entorno (69). Podríamos decir que se necesitan la autonomía y la interdependencia --en ciertos grados-- para explicar y comprender el comportamiento de los medios de comunicación.

El entorno de las organizaciones mediáticas está compuesto por un conjunto de fuerzas, algunas de la cuales ejercen presiones múltiples sobre los medios, en forma de demandas y de constricciones de todo tipo. Fuentes informativas, audiencias, anunciadores, grupos de presión, inversores y gobiernos son sólo algunos ejemplos. Si a estas presiones sumamos el ambiente normativo al que nos hemos referido antes, y los objetivos de todos los medios en general y de cada uno en particular, podemos afirmar sin duda alguna que las estrategias que desarrollan los *mass media* no responden únicamente a las funciones sociales básicas --expuestas ya por H. Laswell--:

- 1) vigilancia del entorno;

---

69 En las sociedades desarrolladas occidentales, como es el caso de las integrantes de la CE, la actuación de los medios de comunicación está teóricamente guiada por el 'interés común', expresado por los valores propios de las sociedades en donde se ubican. ¿Cuáles son, por lo general, esos valores? McQuail los concreta en libertad, justicia/igualdad y orden (cohesión)/solidaridad (McQUAIL, 1992: 67). A partir de este marco normativo, las posiciones reales de los medios y de cada medio son el resultado de negociaciones en las que la competencia y el conflicto tienen gran importancia explicativa.



- 2) interrelación de las distintas partes o grupos de la sociedad;
- 3) transmisión de la herencia social a las generaciones posteriores;
- 4) entretenimiento o compensación lúdica de las tareas sociales (70).

Al difícil equilibrio entre las presiones del entorno y las funciones normativas de los medios, habría que añadir la existencia de unos objetivos y fines propios (71). Esta tríada aconseja, desde nuestro punto de vista, la adopción de una postura interpretativa al estudiar las relaciones entre los medios de comunicación y la sociedad; ni aquéllos imponen siempre sus fines ni ésta sus exigencias; en un espacio y en un tiempo dado, según las situaciones, medios de comunicación y actores sociales en general interactuarán y, en algunos casos, negociarán sus comportamientos mutuos. Podríamos hablar de relaciones complementarias de interdependencia y de cierta autonomía (72). Medios de comunicación y sociedades --tal y como las conocemos en nuestro entorno-- se necesitan, pero 'guardando las distancias'.

---

70 Estas cuatro funciones básicas se pueden concretar aún más en tres: informar, formar y entretener (BORRAT, 1988: 111).

71 McQuail reduce los fines posibles de las organizaciones mediáticas a dos tipos: utilitarios --beneficio financiero-- o normativos --alcanzar ciertos valores ideales, ganar prestigio, ejercer influencia,...--, aunque reconoce que es difícil encontrarlos en estado puro; encontrar fines lucrativos e ideológicos es la norma (McQUAIL, 1994: 193).

72 El debate interdependencia/subordinación/autonomía se presenta, por ejemplo, en el caso de las relaciones entre medios y política: "El tema central de las relación entre los medios de comunicación y las instituciones políticas versa sobre el respectivo *grado de autonomía de los medios* y sobre la cuestión de hasta qué punto y de qué modos se permite su limitación" (BLUMLER & GUREVITCH, 1977: 321).



Según esta concepción, la independencia de los medios, la diversidad de sus canales de acceso, la objetividad, la selección y el pluralismo de los contenidos, el control social y cultural que ejercen, lejos de ser elementos normativos incontestables, han de considerarse variables dependientes tanto de los propios medios de comunicación como de los contextos en los que actúan.

#### **2.4. Sistema de medios de comunicación y sistema político**

"Existe una relación íntima y peculiar entre el proceso político y el proceso de comunicaciones. En efecto, dentro del campo de la política el proceso de comunicaciones desempeña un papel fundamental. Pocos pueden percibir directamente la serie de actos que integran aun el más pequeño segmento del proceso político , si no es a través de la organización del proceso de las comunicaciones" (GOMIS, 1987: 51).

Llegamos a un punto de especial importancia de cara al resultado final de nuestro trabajo. Hemos hecho ya una justificación de algunos elementos básicos de nuestro modelo de análisis: el sistema político y su funcionamiento --donde surge el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión-- y el sistema de medios de comunicación, como lugares teóricos en los que proponer la respuesta a nuestra pregunta inicial. Ahora damos el último paso para la estructuración definitiva del modelo de análisis: considerar a los medios de comunicación como unidades interrelacionadas que se insertan dentro del sistema político como uno de sus subsistemas.



Al igual que el profesor Borrat hace para el diario independiente de información general, calificamos a los medios de comunicación de actores políticos integrantes del "subsistema de los medios de comunicación masiva" (BORRAT, 1989: 11). Esta concepción nos facilita el estudio posterior de una decisión política como fue el re-enfoque de la PIC de la Comisión, al situar a las autoridades y a los medios en el mismo sistema. Naturalmente, acompañados de otros actores: instituciones políticas, partidos, grupos de interés y movimientos sociales, por lo menos.

"Agregación, representación, decisión, gobierno, se hacen inconcebibles no sólo sin canales de comunicación, sino también sin estrategias informativas generales y opciones de verdadera política comunicativa" (GROSSI, 1983: 145). En consecuencia, el estudio de las relaciones entre los medios y entre estos y los restantes miembros del sistema político se convierte en condición mínima indispensable para proseguir nuestro trabajo. Además, habría que añadir el análisis de la interacción entre los medios y el resto de sistemas situados en el entorno del sistema político. Si somos capaces de llevar a cabo esta labor, habremos conseguido las mimbres teóricas necesarias con las que construir definitivamente nuestro modelo de análisis.



conforman --según vimos más arriba (76)-- un subsistema a través del cual el poder puede ser ejercido. Y la situación de este subsistema puede ser bien limítrofe --entre el sistema político y otro sistema-- bien interna al sistema político.

Como guardabarreras seleccionan las demandas, las combinan o las agregan construyendo nuevos 'issues', las retienen o las tramitan, y tienen poder para dirigirlas hacia una cierta posición de la estructura de autoridad. Y algo similar ocurre con el proceso de fomento y recogida de apoyos, y con el de difusión de los 'outputs' de las autoridades. Estas decisiones autónomas frente a las autoridades del sistema político corroboran nuestra hipótesis de considerar a los medios de comunicación como organizaciones con fines propios, que no tienen por qué coincidir con el 'interés común', aunque a veces se invoque a éste como el causante del comportamiento (77). En virtud de la estrategia de logro de estos fines, así acometerán el trabajo de guardabarreras.

Claro está que no son los únicos actores que realizan esta función, pero, como hemos visto, su mediación sí tiene importantes efectos (78). De

---

<sup>76</sup> Cfr. *supra* pág. 119.

<sup>77</sup> Al igual que Easton había explicado para el caso de los gobiernos, los medios de comunicación de masas se presentan a veces como 'guardianes del interés público'; sin embargo, en su opinión esta aparente imparcialidad, en la mayoría de las ocasiones, es fácilmente rebatible ya que, por lo general, los *mass media* hablan en nombre de algún interés o combinación de intereses dentro del sistema: "su dedicación [de los medios] a un supuesto bien común puede ser algo espúreo o sospechoso" (EASTON, 1965b: 317).

<sup>78</sup> Con respecto a las relaciones políticas, Grossi afirma que los medios no pueden ser considerados ni mucho menos como meros canales de intermediación: "[los medios de comunicación] son más bien co-productores relativamente autónomos: no se limitan a <<transmitir>> la política ni a hacerla <<agradable>>, sino que contribuyen a *definirla* y a menudo condicionan sus mismas modalidades de funcionamiento y de explicitación" (GROSSI, 1983: 153).



hecho, lo que Easton sí reconoce es la estrecha vigilancia a la que se ven sometidos los medios por las autoridades del sistema. Con este control las élites políticas intentan influir sobre el estado y el número de estos canales de comunicación de tal modo que puedan salvaguardarse --por lo menos en la mayoría de los casos-- de las presiones molestas que pudieran llegar a través de ellos.

#### **2.4.2. Steven Chaffee: los medios de comunicación, sistema parapolítico**

A partir del modelo eastoniano, el sociólogo norteamericano S. Chaffee hace una propuesta para el estudio de los medios de comunicación y del sistema político. A diferencia de Easton, a Chaffee le preocupan sobre todo los obstáculos que se encuentra la información política --"conocimiento de cualquier miembro del sistema político de los cambios que se produzcan en el sistema relacionados con la asignación autoritaria de valores" (CHAFFEE, 1975: 96)-- para difundirse por el sistema porque, lejos de ser algo secundario, la comunicación es uno de los mecanismos causales que pueden ayudar a explicar los cambios sistémicos más importantes.

Chaffee se queja de que en los análisis de los sistemas políticos se trate a la comunicación como algo esencial pero incapaz de actuar como variable rectora del cambio político. En su opinión, hay que dar plena entrada a la comunicación dentro del sistema. ¿Cómo? Ocupándose del estudio de los constreñimientos que afectan a la comunicación y, por ende, al modo operativo del sistema político --tanto en situaciones de cambio como de continuidad--.





Estos factores constrictivos --sobre la comunicación, es decir, y según Chaffee, sobre la adecuada difusión de la información--, que impiden que las interacciones entre los miembros del sistema sean aleatorias, deberían considerarse como las variables independientes que controlan el funcionamiento del sistema, y no como meras herramientas utilizadas por ciertos actores para provocar un cambio en su interés.

¿Por qué se refiere el autor a la comunicación mediática y no a la comunicación interpersonal, por ejemplo? Su hipótesis fundamental --que delata, según Grossi, un 'optimismo iluminista'-- es que "la introducción de los medios de comunicación en el sistema político sirve para eliminar los factores que fomentarían la falta de aleatoriedad en las comunicaciones y permitirían los constreñimientos impuestos por las fuentes o por los receptores sobre la difusión de la información" (CHAFFEE, 1975: 92). Sin embargo, el mismo Chaffee reconoce que ese optimismo es limitado porque los medios también traen consigo ciertos obstáculos a la difusión; por ejemplo, los *mass media* ejercen mayor control sobre los contenidos informativos que se deben difundir que los canales informales de comunicación. De todos modos, el balance resulta favorable a los medios de comunicación.

Este sociólogo plantea un modelo de comunicación política en el que el objetivo último no es la subsistencia del sistema a lo largo del tiempo sino conseguir que los miembros del sistema entiendan lo que el sistema político hace en términos de conversión de demandas y apoyo en 'outputs', es decir, que los miembros del sistema dispongan de la información política que necesitan según su orientación --activa o pasiva-- y sus parámetros de



interés --los apoyos, las demandas o los 'outputs'--. Los miembros de las audiencias --junto con las fuentes de información y el sistema de comunicación transmisor de la información-- se convierten en potenciales fuerzas constrictoras para la comunicación en el sistema político.

Por lo que respecta a los medios de comunicación, decididamente integrados dentro del sistema por Chaffee, son considerados como 'sistemas parapolíticos', sujetos al mismo tipo de análisis que los sistemas políticos societales. Desde nuestro punto de vista ésta es la auténtica aportación original de este autor: estudiar a los medios de comunicación como sistemas parapolíticos que, en distinta medida y forma, constriñen la difusión de la información política dentro de los sistemas políticos.

¿Cuál es la primera consecuencia de esta consideración? Pues que dentro de cada medio se reproducen, a otra escala y con otro significado, los procesos de conversión de demandas y apoyos en 'outputs' destinados a conseguir su 'persistencia'. Estos 'outputs' --informaciones, opiniones, interpretaciones-- van encaminados al fin y al cabo a conservar y aumentar sus audiencias y, por ende, su influencia y/o sus beneficios económicos. Este es el sentido último de el planteamiento de Chaffee.

¿Qué tipo de constrictión ejercen los medios? Chaffee se refiere, principalmente, a dos:

- 1) los medios de comunicación --o mejor dicho, sus miembros competentes-- seleccionan (como guardabarreras) de entre los muchos 'inputs' que reciben los que someterán a procesos de conversión y harán



llegar a ciertos lugares de la estructura de autoridad del sistema político en el que están insertos;

2) por otro lado, y desempeñando un papel de 'perros guardianes', los medios de comunicación, a la hora de producir sus contenidos, se deciden, entre otros criterios, por aquellos que sirven para examinar, vigilar o controlar la labor de las autoridades políticas del sistema.

Además de estos dos factores principales, Chaffee también habla de obstáculos a la difusión cuando explica cómo los medios de comunicación suelen primar los momentos inicial y el final --en detrimento del intermedio-- de los procesos de conversión de los 'inputs' del sistema político en 'outputs'; así mismo, muchas veces los medios, siguiendo sus rutinas profesionales, prefieren utilizar el material que les proporcionan las oficinas de información de las propias autoridades antes que invertir recursos en buscar contenidos originales; también la existencia de criterios de noticiabilidad --qué es y qué no es noticiable para cada medio-- supone límites a la difusión de la información.

Dentro de este modelo difusivo, Chaffee tiene en cuenta las relaciones entre los subsistemas parapolíticos mediáticos y el resto del sistema político; reconoce que la interacción entre las dos partes puede atravesar momentos de presiones y de tensión porque una de ellas vea amenazada su situación. Según esto, la utilidad del modelo consiste en el estudio de la difusión --o, en su caso, la obstaculización de la misma-- de ciertas informaciones políticas, de distintas consecuencias para el sistema, a lo largo de un periodo de tiempo, y teniendo en cuenta la relevancia de la misma para los medios, las autoridades del sistema y los miembros de las audiencias. La comunicación pasa a ser



entonces una variable con capacidad explicativa para entender la marcha y los cambios de los sistemas políticos, algo de cuya falta se había quejado Chaffee. En palabras de Grossi: "la vieja fórmula de la *centralidad política de las comunicaciones de masas* lanzada por algunos sociólogos y políticos en la primera mitad de los años sesenta, debe ser sustituida por esta otra: la *de la centralidad comunicativa de la actividad política*" (GROSSI, 1983: 147).

En nuestro trabajo, este modelo nos ayuda si no a conocer más a fondo la relación triangular entre los medios (profesionales), las autoridades (políticos) y los restantes miembros del sistema (audiencias), en la que Chaffee no profundiza, sí a reafirmar la posición de los medios de comunicación como subsistema del sistema político y la idea de que las interacciones entre el sistema y este subsistema están fundamentadas en la existencia de presiones e intereses más o menos coincidentes según el caso.

Chaffee avanza con respecto a Easton al dirigir su atención hacia las orientaciones e intereses de los miembros de las audiencias de los procesos de comunicación; en su opinión, que compartimos, la comunicación política no trata únicamente de dar a conocer aquello que favorece los objetivos de las autoridades o de los propios medios, sino de atender, y en cierta medida adaptarse a, los contenidos relevantes para las audiencias. En definitiva, "el gobierno y los *mass media* en la sociedad moderna están unidos al público en un triángulo clásico de interrelaciones. Cada uno de ellos actúa y es dependiente de los otros dos hasta el punto de que un análisis de relaciones bilaterales es sencillamente un ejercicio estéril" (MARTIN, 1981: 445).



### 2.4.3. J. Blumler y M. Gurevitch: los medios de comunicación y sus nexos con el sistema político

Sin desmerecer en absoluto las aportaciones citadas hasta el momento, nos parece que los profesores Blumler y Gurevitch han conseguido el mejor esquema de análisis --el más completo y *omni-explicativo*-- de la comunicación política desde el enfoque sistémico. Por este motivo, y por las repercusiones que pueda tener en nuestra investigación, nos referimos al mismo.

Estos dos autores parten de la convicción de que la adopción de la perspectiva sistémica supone un enriquecimiento de la comunicación política porque permite llevar a cabo comparaciones entre distintos sistemas de comunicación, algo de importancia capital en su opinión y que se echa en falta en la disciplina. ¿Por qué este interés por la comparaciones? Porque, dicen, el análisis de los procesos de comunicación política en un solo país no permite plantearse una cuestión crucial: "¿Cómo afecta al procesamiento del contenido de la comunicación política la articulación de las instituciones mediáticas de un país con sus instituciones políticas, y qué impacto tiene ese contenido en las orientaciones políticas de los miembros de la audiencia?" (BLUMLER & GUREVITCH, 1975: 169). Las relaciones entre las instituciones mediáticas y políticas de un país pueden establecerse de manera estructuralmente invariable durante mucho tiempo; por lo tanto, si queremos evaluarlas resulta inevitable situarnos en un nivel mayor con el fin de poder compararlas con las de otras sociedades --con las que la comparación sea pertinente--.



En el fondo, estos dos profesores se interesan por las conexiones, los nexos, entre las organizaciones de los sistemas político y mediático en diferentes sociedades. Y, ¿no estamos nosotros ocupados, en parte, en el estudio de decisión política con repercusiones potenciales en las relaciones entre una organización --la Comisión-- de un sistema político --el comunitario-- y los medios de comunicación de diferentes países --los doce Estados miembros de la CE-- como actores de interacción y mediación?

En cada sistema de comunicación política se pueden encontrar, según Blumler y Gurevitch, cuatro componentes principales:

- 1) las instituciones políticas en sus aspectos comunicativos;
- 2) las instituciones de medios de comunicación en sus aspectos políticos;
- 3) las orientaciones de la audiencia respecto a la comunicación política;
- 4) los aspectos de la cultura política relevantes para la comunicación (79).

Con respecto a los dos primeros componentes, los autores precisan que ambas instituciones sólo son tenidas en cuenta, de acuerdo con Fagen (1966), en tanto que las consecuencias reales y potenciales de su actividad de comunicación afecten al funcionamiento del sistema político (80). Es decir, al igual que hacía Easton al hablar de los miembros del sistema político, los actores --cualesquiera que sean-- se convierten en actores políticos sólo

---

79 Esta clasificación de componentes supera, por ejemplo, a la de G. Grossi, quien reduce los componentes del proceso de comunicación política a dos: partidos políticos y *mass media* (GROSSI, 1983: 148).

80 Como es el caso de la formulación y ejecución de una Política de Información y Comunicación.



cuando sus actuaciones van destinadas a la influencia del sistema en cualquiera de sus variables esenciales.

Blumler y Gurevitch incluso amplían el triángulo al que se refería Martin, para añadir el concepto de cultura política que, como vimos en su momento (81), ha supuesto una incorporación clave a los estudios de Comunicación Política.

Ambas instituciones, las políticas y los medios de comunicación, mantienen unas relaciones mutuas fundamentadas en la categoría del poder. Mientras que a las primeras el manejo del poder les viene atribuido en su concepción, en los medios de comunicación el poder se acumula a partir de tres fuentes:

1) fuente estructural: los medios de comunicación tienen la capacidad de contactar con un público que, a la vez, es miembro potencial del sistema político y, por lo tanto, con el cual las autoridades se ven abocadas a relacionarse. En este sentido, diríamos que las instituciones políticas necesitan del poder de contacto de los medios de comunicación. Ejemplo de este poder estructural es la arraigada convicción entre los profesionales de los medios de comunicación de que ellos recogen, presentan, crean y recrean --mediante la explicación o la interpretación-- la información y representan al público ante el gobierno(82) de tal modo que se ven a sí mismos como responsables de determinar la opinión pública, de informar al público y al gobierno de los climas de opinión existentes y, por ende,

---

81 Cfr. *supra* pág. 56.

82 John L. Martin considera este rol de representatividad como un rol "putativo", pero no por ello ha de ser menos real ni minusvalorado.



participantes plenos en el proceso político de toma de decisiones (MARTIN, 1983);

2) fuente psicológica: Blumler y Gurevitch hacen una interpretación parcial de las expectativas de las audiencias con respecto a los medios de comunicación; si bien es cierto que en algunos casos los medios gozan de la credibilidad y la confianza de sus audiencias, no es menos cierto que pueda suceder lo contrario; nos parece que cada vez más se está introduciendo una cierta 'cultura de la sospecha' --por otro lado, muy sana-- a la hora de consumir los productos mediáticos. En cualquier caso, y aunque no fuese algo generalizado, al individuo siempre le queda la elección entre confiar o desconfiar; así que, de entrada, no podemos decantarnos por la consideración de una de las opciones como la mayoritaria;

3) fuente normativa: muy relacionada con la cultura política, se corresponde con la idea de que la defensa de la libertad de expresión y el control de las acciones de las autoridades son dos elementos consustanciales con la democracia; los medios de comunicación representan a la primera y se convierten --muchas veces ellos a sí mismos-- en los garantes del segundo.

En el sistema de comunicación política, y en virtud de su poder, los actores de las organizaciones políticas y los de las mediáticas interactúan con dos fines básicos: el mantenimiento de los límites entre ambas organizaciones --aquí entrarían en juego, por ejemplo, toda la regulación de las relaciones políticos/profesionales de los medios-- y la producción de mensajes, de información política.

Acomodación, cooperación y conflicto --términos que aparecen de nuevo-- son las pautas claves para explicar y comprender el alcance y la



marcha de la relación; en todos los casos la variable comunicación es fundamental: "Los procesos de comunicación intervienen en la legitimación de la autoridad y cumplen funciones de articulación política, movilización y control de conflictos. Establecen, además, gran parte del orden del día del debate político. Participan en la determinación de las exigencias políticas de la sociedad que serán pregonadas y de las que serán relativamente silenciadas. Afectan a las oportunidades de gobiernos y otros agentes políticos de conseguir apoyos fundamentales. En suma, están tan estrechamente entrelazados con procesos políticos que deben ser regulados de un modo apropiado y aceptado" (BLUMLER & GUREVITCH, 1977: 321) [la negrilla y el subrayado son nuestros] (83).

Blumler y Gurevitch presentan como uno de los posibles análisis de la mencionada interacción, ocuparse de descubrir e identificar las influencias y los comportamientos más o menos constantes de cada organización con respecto a la otra, teniendo en cuenta que se trata de culturas organizativas distintas, con diferentes concepciones de la profesionalidad, del grado de burocratización, de su función de servicio, de su legitimidad y de la autonomía de la que gozan. Desde luego, nos parece que si una de las partes, en esta caso una organización política, elabora una política de información y comunicación explícita con alcance sobre los medios de comunicación, el estudio del contenido y de la ejecución de esa política puede ser una vía para conocer más a fondo la interacción entre ambas organizaciones.

---

<sup>83</sup> Resulta evidente la relación entre el contenido de esta cita y el esquema sistémico de Easton. Como dijimos, Blumler & Gurevitch se han limitado, nada más y nada menos, que a desarrollar el punto de vista comunicativo de las relaciones políticas intra e intersistémicas.



Los autores resumen esta tarea del análisis de los sistemas de comunicación política --las otras tareas serían el estudio de los roles de las audiencias y las características de la cultura política-- en un fragmento de uno de sus artículos. Por lo completo del texto y por su relevancia sobre nuestro tema de investigación nos ha parecido que merecía la pena recogerlo íntegramente: "Una de las tareas del análisis de los sistemas de comunicación política implica el examen de los mecanismos formales e informales que traspasan las fronteras entre ambas clases de organizaciones. Aparte de la evolución de las reglas fundamentales que ordenan la producción y divulgación de los contenidos de comunicación política, estos comprenden el establecimiento de agencias especializadas --tales como departamentos de publicidad y relaciones públicas-- para dar abasto a las exigencias de la otra parte, el desarrollo de procedimientos formales e informales para pregonar quejas y el establecimiento de diversos cuerpos reguladores, tales como consejos de prensa, consejos de radiodifusión, comisiones reguladoras y comisiones de encuesta, destinadas a relacionar las operaciones de los medios de comunicación con ciertos criterios de interés público, o ciertos nombramientos, que colocan a individuos familiarizados con los valores de una esfera en posiciones clave de la organización de otra, con la mezcla ostensiblemente informal de políticos y personal de medios en círculos sociales externos a su trabajo" (BLUMLER & GUREVITCH, 1977: 320).

Para llevar a cabo un estudio comparativo de la relación entre política y medios de comunicación a nivel supraestatal --idea fundamental defendida por Blumler y Gurevitch y justificada según lo que hemos indicado más arriba--, proponen el estudio de la conexión entre ambas instituciones según las cuatro dimensiones siguientes:



### 2.4.1. David Easton: los medios de comunicación, guardabarreras en el sistema político

Comencemos averiguando --ya que hemos utilizado su propuesta-- lo que el propio David Easton dice en torno a la posición y al comportamiento de los *mass media* en el sistema político.

Si recordamos la importancia preferente que le concedía Easton a los canales de comunicación del sistema político, podemos intuir que, en correspondencia, los medios de comunicación ocuparán un lugar estratégico. En efecto, junto con líderes de opinión, grupos de interés, partidos políticos, miembros de la administración pública y legisladores, los *mass media* son actores con un rol de guardabarreras --'gatekeeper'<sup>(73)</sup>--. Easton entiende a los medios de comunicación de masas como elementos estructurales del sistema político, con gran capacidad de intervención en la regulación de las demandas a las autoridades y de los apoyos a las autoridades, al régimen y/o a la comunidad política <sup>(74)</sup>. Por lo tanto, se trata de auténticos actores políticos, es decir, organizaciones que afectan el proceso de decisión dentro del sistema político <sup>(75)</sup>.

Además, Easton no sólo sugiere que los medios de comunicación pueden influir en el ejercicio del poder dentro del sistema sino que ellos mismos

---

<sup>73</sup> Este concepto fue originalmente utilizado por el psicólogo social Kurt Lewin, en 1947, en una reflexión sobre los modos de decisión familiares a la hora de comprar alimentos (McQUAIL, 1994: 213).

<sup>74</sup> Esta regulación se lleva a cabo también, de manera indirecta, a través de un mecanismo cultural en el que participan los *mass media* en virtud de su papel de agentes del proceso de socialización política.

<sup>75</sup> R. Spitzer, en consonancia con las ideas de Jones, concluye que los medios de comunicación tienen influencia en los tres pasos de construcción de las políticas: presentación de 'inputs', procesamiento de algunos de ellos y producción de los 'outputs' que las autoridades consideran pertinentes (SPITZER, 1993: 6).



1) el grado de control estatal: los gobiernos se atribuyen en ocasiones el derecho de regular el comportamiento comunicativo en aspectos como el control del nombramiento del personal de los medios, de la financiación de las empresas mediáticas y del contenido de los medios (84). En torno a estos tres aspectos, principalmente, se dirime el debate subordinación/autonomía del que hablaremos más adelante;

2) el grado de partidismo de los medios de comunicación: es decir, la medida en que los medios puedan estar vinculados con partidos políticos, agencias gubernamentales, autoridades, u otros actores del sistema político. Se distinguen cinco niveles de partidismo, desde el caso en que el partido político o el actor en cuestión está asociado con el medio de comunicación -- participando en su capital, prestando servicios al medio, compartiendo su personal,...-- hasta la inexistencia del partidismo, cuando el medio nunca toma partido político con el fin de mantener a toda costa una supuesta neutralidad;

3) el grado de integración entre la élite mediática y la élite política: aunque existan diferencias estructurales entre las organizaciones de comunicación y las políticas, un subterfugio para romper con esta separación aparente es el grado de afinidad política y de proximidad sociocultural entre las élites de ambas instituciones (85). Sea de forma

---

84 El debate reglamentación/desreglamentación de las actividades de comunicación es un tema constante en los estudios de comunicación política, más aún cuando se asume que "ha quedado atrás el tiempo en que podía darse por supuesto que la competencia de mercado garantiza la libertad de comunicación" (KEANE, 1991: 554). Lo delicado es decidir el tipo de reglamentación y el control de su cumplimiento.

85 "Existen pocas evidencias de una oposición organizada entre la élite de los propietarios de las organizaciones mediáticas y la élite política" (BENNETT, 1993: 185). Más bien ocurre que los profesionales de los medios trabajan con normas culturales --como la 'presunción democrática' de la que hablaremos más adelante-- que, normalmente, limitan los debates políticos en las noticias a los términos considerados como 'aceptables' por las autoridades. Noam Chomsky afirma con rotundidad lo que podría ser sólo una suposición: "quienes ocupan posiciones directivas en los medios, o adquieren categoría



premeditada o no, el hecho es que es posible que los miembros de las dos élites hayan sido socializados de manera similar o bien se puede dar el caso más claro en que políticos y profesionales de los medios pasan a trabajar dentro de las élites 'del otro lado de la barrera' --periodistas que trabajan en oficinas de prensa de partidos y organizaciones políticas, y políticos que dirigen o colaboran con medios de comunicación (86)--.

No es una cuestión baladí caer en la cuenta de que quienes, de forma estratégica, se muestran hacia el público como inmersos cada uno en su esfera de actuación --política y medios de comunicación--, con valores básicos distintos --partidismo frente a independencia-- puedan llevar a cabo interrelaciones --descubiertas o disimuladas-- que echan por tierra la suposición anterior (87);

4) la naturaleza del discurso legitimador de las instituciones mediáticas: los sistemas de comunicación política pueden clasificarse en virtud del tipo de cultura existente en torno a la legitimidad de los medios de comunicación para realizar su trabajo según se espere de ellos que sirvan a algún partido, ideología u organización política o se considere que la

---

dentro de los mismos en tanto que comentaristas, pertenecen a las mismas élites privilegiadas, y se podría esperar que compartieran las percepciones, aspiraciones y actitudes de sus asociados, reflejando igualmente sus propios intereses de clase" (CHOMSKY, 1992: 18).

86 Un ejemplo significativo de esta última posibilidad es el del ex-ministro socialista de Economía y Hacienda, Carlos Solchaga, quien, al abandonar su puesto en el gobierno, fue contratado por un grupo de comunicación para ocupar un alto puesto de dirección.

87 Este es un caso más en el que, como aconseja Alain Touraine, se comprueba la necesidad de que el sociólogo se acerque tanto a su objeto que "la unidad aparente, el orden de las prácticas y la expresión de esa sociedad [u objeto de estudio] se quiebren y estallen, hasta que todo parezca acontecimiento y las orientaciones culturales, al igual que los conflictos sociales, aparezcan más allá de las instituciones, de las organizaciones y de los mecanismos de reproducción. Librarse de las interpretaciones de las categorías de la práctica social, de todo lo que confunde el análisis de un conjunto de relaciones con el punto de vista, los intereses y las opiniones de un actor, sea el que sea, pero sobre todo si tiene el poder o intenta hacerse con él: ése es el papel y la utilidad del sociólogo" (TOURAINÉ, 1977: 31-2).



legitimidad de su labor está basada en elementos de 'racionalidad profesional', que exigen a los profesionales estar por encima de partidismos políticos.

Frente a los modelos clásicos del adversario y del intercambio para el estudio de las relaciones entre instituciones políticas y mediáticas, que son insuficientes a todas luces (88), estos dos autores proponen un marco alternativo basado en cinco puntos:

1) instituciones políticas y mediáticas están compuestas por actores mutuamente dependientes y adaptativos, que persiguen propósitos divergentes (aunque solapables),

2) cuyas relaciones entre sí están típicamente reguladas por roles, que dan lugar a

3) una cultura emergente compartida, que especifica cómo deberían comportarse el uno con el otro (89), y cuyas reglas básicas están

---

88 El modelo del adversario asume de entrada la existencia de un conflicto de intereses entre políticos y periodistas que obliga las actuaciones de ambos. De aquí sale, como consecuencia, considerar a los medios como 'perros guardianes' (*watchdogs*): los medios vigilan la actividad de los políticos con el fin de dar a las audiencias la información veraz que necesitan para poder actuar en el sistema. Según esto, los medios deben desconfiar de los políticos y descubrir el discurso perifrástico y sonambúlico que pueda haber debajo de su retórica. Esta visión resulta extremadamente reduccionista: entre políticos y periodistas, la cooperación y la colaboración también aparecen en sus interacciones.

En el modelo del intercambio se defiende que la relación político-periodista se mantiene mientras ambos sacan partido para el logro de sus propios intereses; básicamente es un intercambio de información por publicidad. Este modelo tiene ventajas pero también inconvenientes: ¿cómo se explican las regularidades y lo estructural de la relación político-periodista?; ¿cómo influyen las instituciones en las que se insertan los individuos cuando estos deciden llevar a cabo los intercambios? A ninguna de estas dos cuestiones responde debidamente el modelo.

89 Existe todo un conjunto tácito y explícito de reglas por la dos partes en torno a cuestiones como el acceso a las fuentes informativas, formato de los contenidos, géneros, filtraciones, desinformaciones, resolución de conflictos, etc. Esto no quiere decir que todo está acordado de antemano sino que, como ocurre en otro tipo de relaciones interdependientes --por ejemplo en el caso profesor/alumno--, las dos partes se socializan mutuamente al interactuar dando lugar a una cultura con estructuras cognitivas similares (MARTIN, 1981).



4) abiertas a interpretaciones conflictivas y disputadas, incluyendo la posibilidad de la ruptura, que está frecuentemente

5) controlada por mecanismos formales e informales de manejo del conflicto (BLUMLER & GUREVITCH, 1981: 476-7).

En esta concepción del sistema de comunicación política se muestra toda la riqueza de posibilidades de análisis del mismo: relaciones formales e informales de acomodación, cooperación y/o conflicto, muchas veces negociados, a distintos niveles --desde el organizacional hasta el individual-- . Y, como hemos dicho, estas relaciones ocurren no sólo entre las instituciones políticas y mediáticas sino también entre ambas y la audiencia, en el marco de una cierta cultura política que actúa como fuente reguladora de los mecanismos de interacción.

En cuanto a la posición de los miembros de la audiencia en el sistema de comunicación política --que constituyen por otro lado el objeto último de las intenciones comunicativas de las autoridades del sistema-- Blumler y Gurevitch, en la línea de S. Chaffee (<sup>90</sup>), hablan de cuatro posibles roles-- partidario, ciudadano liberal, monitor y espectador--, en virtud de las distintas orientaciones y expectativas de los receptores de la información política.

---

<sup>90</sup> S. Chaffee, como ya le echa en cara Grossi, centra el estudio del sistema de comunicación política en la difusión de la información pero otorgando una importancia sobresaliente a los miembros de la audiencia. Lo que mantiene Chaffee es que los problemas de difusión no son sólo explicables desde el nivel organizacional sino que hay que descender al interpersonal y al individual, incluso. De acuerdo con esto, introdujo los cuatro posibles niveles de orientación de los miembros del sistema, con la conclusión de que sólo en el caso de miembros activos e involucrados en la presentación de demandas se podría esperar que la información política se difundiese totalmente.



Pero, con respecto a Chaffee, suponen un avance porque identifican también los cuatro papeles complementarios tanto en el personal de los medios de comunicación como en los portavoces políticos. Es decir, estos autores mantienen la hipótesis, tomada de Tan (1973), de que "los miembros de la audiencia y los comunicadores están enlazados en una red de expectativas mutuamente compartidas" (BLUMLER & GUREVITCH: 1977, 315).

Ahora bien, a pesar de esto, puede darse el caso de sistemas muy integrados, en los que las orientaciones de cada una de las tres partes están correlacionadas, o de sistemas conflictivos. Y los autores, con acierto, se guardan mucho de distinguir estas dos posibilidades con criterios de mayor o menor bondad; integración y conflicto son necesarios para la explicación y comprensión de una interacción tan compleja y negociada, así que no se trata de decidir cuál de ellos 'per se' es mejor o peor para el sistema.

Ya hemos dado a entender que la cultura política, otro más de los componentes del sistema de comunicación política, acota el campo relacional de esta comunicación. "El estilo de la regulación intentada puede atribuirse, en último término, a la influencia de diversos dogmas de cultura política. [...] Las culturas políticas pueden diferir en el grado en que valoran la esfera política en sí como un campo de actividad digno e importante, en el cual merece el que se promueva un compromiso informativo" (BLUMLER & GUREVITCH, 1977: 321).

La cultura política está directamente vinculada con el que para estos autores es el punto fundamental de la relación entre medios de comunicación e instituciones políticas: el grado de autonomía/subordinación de los medios,



el límite de esta autonomía y los modos con los que este límite se establece y controla en cada caso. Los medios de comunicación se pueden encontrar con trabas legales --normas y reglamentaciones aprobadas 'oficialmente' por las autoridades--, normativas --según las expectativas que las instituciones políticas tienen sobre lo que los medios de comunicación deben hacer-- y/o estructurales --nexos formales o semiformales entre las dos instituciones o entre individuos de ambas-- que las autoridades u otros actores políticos pueden justificar en virtud del modelo de cultura política existente.

El triple estudio de (1) las relaciones entre instituciones políticas e instituciones mediáticas, (2) los roles de las audiencias y (3) la cultura política constituyen labores complementarias de cara al análisis completo del sistema de comunicación política de que se trate:

1) "Desde el punto de vista de los roles de la audiencia, ésta se considera bajo la perspectiva de las *orientaciones mutuas* hacia la comunicación, las cuales enlazan (o no consiguen enlazar) a los miembros del público con el personal de los medios y los portavoces políticos";

2) "La perspectiva estructural o institucional ofrece una concepción desde el punto de vista de los *objetivos o intereses opuestos*, atribuyendo estas controversias a diferencias estructurales entre instituciones de comunicación y políticas" (91);

---

91 El conflicto nunca desaparece en la relación entre medios de comunicación y política. Por ejemplo, en el caso de los periodistas y su interacción con los políticos se presentan habitualmente tres tipos de diferencias conflictivas:

1) diferencias en las prioridades de la comunicación política: ¿quién se supone que tiene que ser su mayor beneficiario?;

2) diferencias en la definición de la agenda: ¿quién debería determinar qué definiciones de problemas políticos serán de las que los ciudadanos hablen y en las que piensen con más frecuencia?;

3) diferencias a la hora de las responsabilidades: ¿quién es el culpable cuando la relación va mal o resulta insatisfactoria? [depende de para quien



3) " [...] la perspectiva de regulación se fija en los procesos por los que se *institucionalizan y controlan* estas controversias mediante la aplicación de criterios normativos que todos los participantes aceptan hasta el extremo de compartir y reconocer la legitimidad de la cultura política que los ha engendrado" (BLUMLER & GUREVITCH: 1977, 327).

#### **2.4.4. Los medios de comunicación y las políticas públicas**

Por último, vamos a abordar la relación entre la institución mediática y el proceso de toma de decisiones mediante el cual las autoridades del sistema producen 'outputs' en forma de políticas públicas. Si los medios tienen alguna influencia al respecto, ¿podrían haber influido también a la hora de formular no una política cualquiera sino una política de información y comunicación en la que precisamente los medios de comunicación son contenido potencial de la misma?

Ya hemos visto que los profesionales de los medios sí tienen asumida su intervención en el proceso de creación de las políticas. ¿En qué se basan? " En la forma en que presentan los hechos y en el apoyo que deciden otorgar tanto a proponentes como oponentes de las políticas" (MARTIN, 1983: 447).

El politólogo norteamericano W. Lance Bennett cree que los periodistas tienen asumida una norma de 'presunción democrática' en su trabajo, es decir, presumen que la democracia está en funcionamiento mientras no se demuestre lo contrario y, por ende, operan según el esquema básico de que las autoridades representan al público y el trabajo de los medios de

---

vaya mal, porque no hace falta que sea para los dos] (BLUMLER & GUREVITCH, 1981: 485 y ss).



comunicación consiste en informar a ese público de lo que sus representantes hacen.

En este marco se puede esperar que los contenidos mediáticos tengan un cierto impacto sobre el proceso de producción de las políticas públicas: "Cuando la dinámica de los debates [políticos] no evoluciona rápidamente hacia el consenso y no aparece una resolución política fácilmente (y los medios de comunicación están atentos al proceso), entonces, las élites políticas pueden ser muy probablemente afectadas por el debate informativo sostenido en los medios, convirtiendo así a las noticias en un importante agente de doble sentido en el diálogo democrático" (BENNETT, 1993: 186). Profundicemos un poco en torno a estas ideas.

Robert Spitzer cita a Jones en su reflexión sobre el vínculo entre los medios de comunicación y las políticas públicas con el fin de encuadrar el tema: "Una forma útil y correcta de pensar acerca del vínculo entre los medios y las políticas públicas es comenzar con la noción de sistema político de David Easton (1953). Si pensamos en el proceso de producción de políticas como un proceso compuesto por 'inputs' (factores que influyen la formación de una política), proceso de la política (la formación de la política por las instituciones) y 'outputs' (el producto concreto del proceso anterior, es decir, las acciones y decisiones autoritarias del gobierno destinadas a los problemas públicos) lo primero que observamos es que los medios de comunicación tienen un impacto en todas estas fases" (SPITZER, 1993: 6). Aunque estructuralmente los medios de comunicación no están incluidos entre las autoridades, sí se puede decir que sean una parte del gobierno en tanto en cuanto las autoridades precisan de ellos para ejercer su papel.



¿Según qué variables se puede estudiar la influencia de los medios de comunicación en el proceso de producción de políticas? Spitzer se refiere a tres:

1) la actividad o pasividad del medio --relacionada con la búsqueda y creación de nuevos contenidos o con el tratamiento rutinario de material recibido-- es una primera variable explicativa. Y no porque influya directamente sobre el impacto que tendrá la política en cuestión --a veces son las informaciones políticas más anodinas las que acaban despertando el interés mayor y las repercusiones más importantes-- sino porque los contenidos más activos son los que mejor se ajustan a los imperativos de periodistas y editores. Es decir, una información susceptible de un tratamiento activo tiene más probabilidad de encajar en la agenda de un medio de comunicación que una información pasiva, más propia de la agenda del político. El tempo del medio de comunicación y del proceso de toma de decisiones es normalmente distinto; más activo aquél y más pasivo éste;

2) la intencionalidad del medio de comunicación cuando prepara sus contenidos, que es independiente del efecto final que estos tengan sobre la política;

3) el nivel o el grado de impacto: en este caso, sostiene Spitzer, no se trata de saber si el medio tiene o no un impacto sobre la política --según este autor siempre lo tiene de algún modo-- sino de precisarlo: cuál, en qué medida, bajo qué circunstancias,...

Estas variables está centradas más bien en el propio medio, que es sólo una de las partes de la relación. El medio se comportará de manera activa o pasiva, y con una u otra intencionalidad según sus objetivos permanentes y



temporarios. Ahora bien, el grado de impacto de su comportamiento dependerá de los otros elementos del sistema de comunicación política: audiencia, políticos y cultura política.

El profesor Héctor Borrat, al que hemos citado en repetidas ocasiones, ha realizado un trabajo muy exhaustivo de análisis del periódico como actor político (92). Si bien nuestra reflexión se amplía a otros medios de comunicación, algunas de sus aportaciones pueden resultarnos muy útiles para comprender y explicar las relaciones entre los medios y la toma de decisiones políticas por parte de las autoridades.

Tal como defendían Easton y Robert Spitzer, en el funcionamiento del sistema político tiene un papel esencial la categoría del conflicto (93). Pues bien, Héctor Borrat afirma que hablar del periódico como actor político es, en resumidas cuentas, considerarlo como un actor de conflictos. "En el sistema político y en el subsistema de los medios el periódico afirma públicamente su identidad como *narrador y comentarista de conflictos entre los actores de la actualidad periodística*. Al mismo tiempo, se perfila frecuentemente como *participante de conflictos políticos a título de parte principal o de tercero involucrado*" (BORRAT, 1989: 11) (94).

---

92 En concreto, Borrat se dedica al periódico independiente de información general y periodicidad semanal o diaria. De todos modos, la calificación de 'independiente' no está vinculada con la periodicidad sino a la exclusiva independencia de una empresa editora autónoma, movida por la lógica empresarial y no por otras lógicas (partidista, sindical, eclesiástica, gubernamental,...).

93 Si aceptamos que la clave de los medios de comunicación y que el proceso de formación de las políticas es un asunto de conflicto político, entonces, "el alcance del conflicto --el punto hasta el cual el conflicto sea privatizado o socializado-- determina el resultado --es decir, el final del proceso de decisión política [y por tanto la política pública producida] --" (SPITZER, 1993). Con respecto a Easton, cfr. *supra* pág. 95.

94 Borrat habla de tres niveles de involucración del periódico de información general en los conflictos políticos:



Como cualquier otro actor político, el periódico decide y ejecuta estrategias --globales y específicas--, con un grado de riesgo medido, con el fin último de movilizar de la manera más adecuada sus recursos para el logro de sus objetivos permanentes y temporarios. "Los *objetivos permanentes* que, según su línea política, orientan su estrategia global, y los *objetivos temporarios*, que sirven al logro de los permanentes orientando las estrategias específicas que el periódico diseña ante determinadas situaciones de conflicto" (BORRAT, 1989: 42).

¿Cuáles son los objetivos permanentes y prioritarios del periódico independiente de información general? Lucrarse e influir. Ya decía John L. Martin que a los roles que se arrogan los *mass media*, de determinación de la opinión pública, información e interpretación sobre los climas de opinión y representantes del público ante el gobierno, los propietarios de las empresas mediáticas añadían "ser solventes y conseguir beneficios para los accionistas" (MARTIN, 1983: 448).

En cuanto al objetivo de influencia dice Héctor Borrat: "El periódico influye así sobre el Gobierno, pero también sobre los partidos políticos, los grupos de interés, los movimientos sociales, los componentes de su audiencia. Y al mismo tiempo que ejerce su influencia, es objeto de la influencia de

---

1) nivel extra: el periódico es observador externo de conflictos entre otros actores;

2) nivel inter: el periódico es parte principal o asume el rol de intermediario neutral, de *tertius gaudens* o de *divide et impera* en relaciones conflictivas con otros actores;

3) nivel intra: el periódico es un actor colectivo involucrado en conflictos internos (BORRAT, 1988: 29).



otros, que alcanza una carga de coerción decisiva cuando esos otros son los titulares del poder político" (BORRAT, 1989: 10).

El profesor Borratt recupera el doble sentido de la relación: el periódico --la radio y la televisión, como medios de información política, añadimos nosotros-- influye sobre el gobierno y sobre otros actores y componentes del sistema de comunicación política, pero también es influido por ellos. Y precisamente cuando se introducen las estrategias de los otros actores hacia los medios de comunicación es cuando aparece el concepto de políticas de comunicación: "la totalidad de las actividades de las instituciones estatales o las organizaciones sociales que se dirigen a la regulación de los procesos de la comunicación social" (GLOTZ y PRUYS, 1981:117), a todos los niveles.

Por lo tanto, los medios de comunicación influyen en las fases de producción de las políticas públicas, pero es una influencia limitada y difícil de precisar de forma genérica: "El alcance y la forma de la influencia mediática es la resultante de complejas combinaciones de interacciones entre periodistas, gobernantes y otros actores políticos. [...] En algunos casos la cobertura de los medios puede influir a los políticos mediante la movilización de la opinión pública; en otros, los medios proporcionan a los políticos la oportunidad de sustituir algunos gestos simbólicos por propuestas políticas constructivas" (BORQUEZ, 1993: 39).

Las autoridades del sistema político, sobre todo, pueden ejercer presiones sobre el sistema mediático con el fin de obstaculizar su funcionamiento. Tanto las autoridades como los medios de comunicación actúan en virtud de unos objetivos estratégicos que les conducen a buscar la





cooperación o el conflicto en cada caso concreto según sus intereses. Si bien, a veces, ni los medios ni las autoridades gozan de la autonomía suficiente para actuar únicamente en virtud de esos intereses: terceros actores o las condiciones estructurales pueden cercenar a su vez parte de esa autonomía.



## CAPITULO 2 - REFERENCIAS

ATTINA, Fulvio (1993): "La Comunidad Europea: ¿organización internacional o sistema político?", en *Papers*, nº 41. Págs. 111-125.

BAUDRILLARD, Jean (1991): La transparencia del mal. Ed. Anagrama, Madrid.

BELTRAN, Miguel (1991): La realidad social. Ed. Tecnos, Madrid.

BENNETT, W. Lance (1993): "A policy research paradigm for the news media democracy", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 3, Oxford University Press, New York. Págs. 180-189.

BLUMLER, Jay J. & GUREVITCH, M. (1975): "Towards a comparative framework for political communication research", en S. Chaffee: Political communication. Issues and strategies for research. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 165-193.

(1977): "Relaciones entre los medios de comunicación de masas y la política: modelo para el análisis de sistemas de comunicaciones políticas", en J. Curran et al.: Sociedad y medios de comunicación. Fondo de Cultura Económica, México. Págs. 307-329.

(1981): "Politicians and the press: an essay on role relationships", en D. N. Nimmo y K. R. Sanders, Keith (eds.): Handbook of political communication. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 467-493.

BORQUEZ, Julio (1993): "Newsmaking and policymaking: steps toward a dialogue", en R.J. Spitzer (ed.): Media and public policy. Praeger Series in Political Communication, Connecticut.

BORRAT, Héctor (1988): El periódico como actor político. Propuestas para el análisis del periódico independiente de información general. Tesis doctoral microfilmada, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

(1989): El periódico, actor político. Gustavo Gili, S.A., Barcelona.



---

CISNAL DE UGARTE, E. Salomé et alt. (1993): Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea. McGraw-Hill, Madrid.

COT, Jean-Pierre y MOUNIER, J.-Pierre (1978): Sociología política. Ed. Blume, Barcelona.

CHAFFEE, Steven H. (1975): "The diffusion of political information", en S.H. Chaffee (ed.): Political Communication. Issues and strategies for research. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 85-128.

CHOMSKY, Noam (1992): Ilusiones necesarias. Control del pensamiento en las sociedades democráticas. Ed. Libertarias / Prodhufi S.A., Madrid.

DADER, José Luis (1992): El periodista en el espacio público. Bosch Comunicación, Barcelona.

DEUTSCH, Karl (1963): The nerves of the government. Free Press, New York.

DOWSE, Robert E. et alt. (1975): Sociología política. Alianza Universidad, Madrid.

DUVERGER, Maurice (1975): Sociología de la Política, Ed. Ariel S.A., Barcelona.

DUNN, William N. (1981): Public Policy Analysis: an introduction. Prentice Hall, Inc., Englewood Cliff, NJ.



EASTON, David (1953): The political system. Knopf, New York.

(1965a): A framework for political analysis. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

(1965b): A system analysis of political life. The University of Chicago Press, Chicago y Londres.

(1969a): "The new revolution in political science", *The American Political Science Review*, vol. LXIII, nº 4, diciembre. Págs. 1051-1061.

(1969b): Esquema para el análisis político. Ed. Amorrortu, Buenos Aires. (edición original 1965a).

ENTMAN, Robert M. (1993): "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4, Oxford University Press, New York. Págs. 51-58.

FAGEN, Richard (1966): Politics and Communication. Little Brown, Boston.

FONTCUBERTA, Mar de (1993): La noticia. Pistas para percibir el mundo. Paidós Papeles de Comunicación, Barcelona.

GANS, Herbert J. (1993): "Reopening the Black Box: Toward a Limited Effects Theory", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4. Oxford University Press, New York. Págs. 29-35.

GIORDANO, E. y ZELLER, C. (1988): Europa en el juego de la comunicación global. Fundesco, Madrid.

GLOTZ, Peter y PRUYS, Karl Hugo (1981): "Kommunikationspolitik", en K. Koszyk y K.H. Pruyss (eds.) (1981): Hanbuch der Massenkommunikation, Deutscher Taschenbug Verlag, Munich, citado en H. Borrat (1989): El periódico, actor político, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, Pág. 50.

GOMIS, Lorenzo (1987): El medio media. Ed. Mitre, Barcelona.



---

GROSSI, Giorgio (1983): "La comunicación política moderna: entre partidos de masa y <<mass media>>", en M. De Moragas (ed.) (1985): Sociología de la comunicación de masas. Nuevos problemas y transformación tecnológica IV. Ed. Gustavo Gili, S.A., Barcelona. Págs. 145-164.

KEANE, John (1991): "La democracia y los medios de comunicación", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 129, septiembre. Págs. 549-568.

LACROIX, Bernard (1975): "Systemisme ou syste-mystification?", en *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 59, págs, 97-122, citado en J.J. Ruiz-Rico (1976): "Teoría de los sistemas generales en Ciencia política: el debate sobre el sistemismo (2a. parte)", en *Revista Española de la Opinión Pública*, nº 43, enero-marzo. Págs. 137-160.

LAFFAN, Brigid (1992): Integration and co-operation in Europe. Routledge, London.

LANG, G.E. & LANG, K. (1993): "Perspectives on Communication", en *Journal of Communication*, Vol. 43, nº 3, Oxford University Press, New York. Págs. 92-99.

MANCINI, Paolo (1993): "The legitimacy gap: a problem of mass media research in Europe and the United States", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 3, Oxford University Press, New York. Págs. 100-109.

MARTIN, L. John (1981): "Government and the news media", en D.N. Nimmo y K.R. Sanders (eds.): Handbook of political communication. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 445-465.

MARTIN LOPEZ, Enrique (1992): "Para una sociología de la prensa. Introducción a un texto de Max Weber", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 57. Págs. 247-249.



McLEOD, Jack y BLUMLER, Jay G. (1987): "The macrosocial level of communication science", en C.R. Berger y S.H. Chaffee (comps.): Handbook of communication science. Newbury Park, CA, Sage. Págs. 271-322.

McQUAIL, Denis (1987): "Functions of communication: a nonfunctionalist overview", en C.R. Berger y S.H. Chaffee (comps.): Handbook of communication science. Sage, Newbury Park, CA. Págs. 327-349.

(1992): Media performance. Mass communication and the public interest. Sage Publications, London, California, New Delhi.

(1994): Mass Communication Theory. Sage Publications Ltd., London. Tercera edición.

MEADOW, Robert (1980): Politics as communication. Ablex, Norwood.

MERLE, Marcial (1991): Sociología de las Relaciones Internacionales. Alianza Editorial, Madrid.

PASTOR, Manuel (coord.) (1994): Fundamentos de ciencia política. Mc Graw Hill, Madrid.

PEREZ DIAZ, Victor (1993): La primacía de la sociedad civil. Alianza Editorial, S.A., Madrid.

PIRIS, Jean Claude (1994): "¿Son las instituciones comunitarias más eficaces, más democráticas y más transparentes después de Maastricht?", en *Gaceta Jurídica de la CE*, nº 139, D-22, octubre. Págs. 45-128.

PLANO, Jack C. & OLTON, Roy (1982): The international relations dictionary. ABC-CLIO, Santa Barbara, CA y Oxford, Inglaterra.

QUERMONNE, Jean-Louis (1993): Le système politique européen. Montchrestien, Paris.



QUIVY, Raymond y VAN CAMPENHOUDT, Luc (1992): Manual de investigación en ciencias sociales. Ed. Limusa, México.

RODRIGUEZ ARAMBERRI, Julio (1985): "Organizaciones" en Salustiano del Campo (ed.): Tratado de Sociología, tomo II. Ed. Taurus, Madrid. Págs. 207-244.

ROGERS, Everett M. & CHAFFEE, Steven H. (1993): "The past and the future of communication study: convergence or divergence?", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4, Oxford University Press, New York. Págs. 125-131.

ROIG, Charles (1970-1): "La théorie generale des systèmes et les perspectives de développement dans les sciences sociales", en *Revue Française de Sociologie*. Págs. 84-90.

ROSENGREN, Karl Erik (1993): "From field to frog ponds", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 3, Oxford University Press, New York. Págs. 6-17.

RUIZ-RICO, Juan José (1974): "Teoría de los sistemas generales en Ciencia Política: el problema del sistema político particular (1a. parte)", en *Revista Española de la Opinión Pública*, nº 38, octubre-diciembre. Págs. 31-43.

(1976): "Teoría de los sistemas generales en Ciencia política: el debate sobre el sistemismo (2a. parte)", en *Revista Española de la Opinión Pública*, nº 43, enero-marzo. Págs. 137-160.

SCHMITTER, Philippe C. (1991): "The European Community as an emergent and novel form of political domination". *Estudio/Working Paper*, nº 26, september. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, Madrid.

SPITZER, Robert J. (1993): "Introduction: Defining the media-policy link", en R.J. Spitzer (ed.): Media and public policy. Praeger Series in Political Communication, Connecticut. Págs. 1-15.



STOCKING, S. H. & GROSS, Paget H. (1989): How do journalists think? A proposal for the Study of Cognitive Bias in Newsmaking. ERIC Clearinghouse on Reading and Communication Skills, Indiana.

SWANSON, David L. (1993): "Fragmentation, the field, and the future", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4, Oxford University Press, New York. Págs. 163-172.

SWANSON, David L. y NIMMO, Dan (1990): "The field of Political Communication: beyond the Voter Persuasion Paradigm", en D. Nimmo y D. L. Swanson: New directions in political communication. A resource book. Sage, CA.

TAN, Alexis (1973): "A role theory: a dissonance analysis of message content preferences", en *Journalism Quarterly*, vol. 50, nº 2. Págs. 278-284.

TOURAINE, Alain (1977): Cartas a una estudiante. Ed. Kairós, Barcelona.

TUCHMAN, Gaye (1983): La producción de la noticia. Estudio sobre la construcción de la realidad. Ed. Gustavo Gili, Barcelona.



### CAPITULO 3. OPINIONES PUBLICAS, SISTEMA POLITICO Y SISTEMA DE MEDIOS DE COMUNICACION

Desde las primeras páginas de este trabajo nos ha ido apareciendo reiteradamente --en singular y en plural-- el término 'opinión pública'. De hecho, la Comisión lo utiliza como un indicador de sus problemas de comunicación: "La opinión pública ya no acepta a la Comunidad sin discusiones", se dice en el texto oficial del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión. En nuestro afán de construir un modelo de análisis con el fin de estudiar el cambio de política llevado a cabo en esta institución comunitaria, no podemos dejar de lado la discusión sobre la opinión pública; es un concepto nuclear en el estudio de la información/comunicación en el ámbito político. Pero, de momento, vamos a hacer esa discusión --que se facilitará mucho al tener en cuenta lo expuesto hasta el momento-- en el contexto teórico general del sistema político y del sistema --subistema-- de medios de comunicación que hemos desarrollado hasta aquí.

En los trabajos más recientes que se ocupan del estudio de la opinión pública, es fácil encontrar algunas ideas reiterativas y, por tanto, que suponen puntos de cierta coincidencia:

- 1) "no existe acuerdo entre los autores a la hora de definir en qué consiste la opinión pública" (MARTIN LOPEZ, 1992: 11);
- 2) "la opinión pública necesita de tal manera los medios de comunicación para su expresión y conocimiento que, hoy en día, se hace prácticamente imposible su existencia sin los mismos" (MONZON, 1987: 149);
- 3) "la comprensión profunda del fenómeno opinión pública requiere pues un análisis pluridimensional" (DADER, 1992: 22);



4) "existe una íntima conexión entre la opinión pública y los procesos de discusión, debate y toma de decisiones colectiva" (PRICE, 1994: 120);

5) "la detección empírica, por sondeo de opinión, contribuirá a conocer parcialmente una opinión pública, pero no aporta un conocimiento definitivo de ella" (DADER, 1990: 192).

A primera vista, la impresión es que se trata de una cuestión compleja: no hay una definición consensuada de la misma <sup>(1)</sup> y su estudio precisa de un acercamiento pluridimensional en el que ya adelantamos que entra en juego la Sociología --amén de la Filosofía Política, Psicología y Comunicación Política--. Sin embargo se han escrito centenares de libros acerca del tema e incluso nosotros reivindicamos su uso en el marco de este trabajo: ¿Por qué?

La respuesta, faltaría más, tampoco es única. En esencia, podríamos afirmar que no es posible comprender y explicar los procesos de comunicación en las sociedades contemporáneas a menos que aludamos a la opinión pública <sup>(2)</sup>, a las opiniones públicas; más aún, la opinión pública constituye, como veremos de inmediato, uno de los fundamentos de los sistemas políticos democráticos. En estos sistemas, la relación entre el público, las autoridades, la elaboración de las políticas y el trabajo de los medios de comunicación tienen como un punto de encuentro a las opiniones públicas. Si conseguimos explicar esta idea, habremos justificado la necesidad de la

---

<sup>1</sup> "Harwood Childs (1965), en su intento de clasificar la totalidad de las definiciones contemporáneas del término, llegó a establecer 50 propuestas con algún matiz significativo que las hiciera notoriamente distintas de las restantes" (DADER, 1992: 101).

<sup>2</sup> Sin que esto suponga, ni mucho menos, que se trata de un fenómeno contemporáneo. El profesor Muñoz Alonso nos recuerda que desde el siglo XVIII la opinión pública ya viene jugando un papel de legitimadora del sistema político (MUÑOZ ALONSO, 1990: 331).



introducción de este concepto y seremos más capaces de entender por qué la Comisión alude a él con tanta insistencia, y por qué lo proponemos nosotros como elemento fundamental a la hora de estudiar una política de información y comunicación.

Si tratamos de condensar en pocas palabras, como ha intentado hacer el profesor Dader, las aportaciones al estudio del concepto de opinión pública, podríamos proponer un esquema según las variables racionalidad/irracionalidad y estado/proceso. *Grosso modo* se puede hablar bien de un momento estático bien de un proceso durante el que se confrontan juicios producto de opiniones racionales y controladas autónomamente por el sujeto o que corresponden a contenidos irreflexivos y emocionales de un inconsciente colectivo. Relacionado con esto, podemos encontrar análisis más o menos optimistas en torno a las posibilidades de la opinión pública; a mayor independencia y capacidad crítica suele ir unida la creencia de mayor eficacia comunicativa y política de la opinión pública.

### **3.1. Las opiniones públicas como proceso**

Vamos a intentar desentrañar algunas de las claves del tema. Para ello, acudimos, entre otras, a la exposición general sobre la opinión pública que hacen los norteamericanos Vincent Price y Donald Roberts, porque nos parece que han sido capaces de explicar y defender la necesidad de una visión procesual de la opinión pública --como proceso social, como un proceso de comunicación--, que consideramos la más interesante en nuestro caso (3).

---

<sup>3</sup> A lo largo de nuestra exposición aparecerá el término 'opinión pública' en singular y en plural; el primer uso es el que emplean Price&Roberts --y la



Price y Roberts consideran la opinión pública como "un complejo de procesos de comunicación, que suponen relaciones entre distintos niveles a lo largo del tiempo, y en el que la gente, los grupos y las organizaciones desempeñan roles diferenciados. Estos procesos de opinión son públicos en el sentido de que operan juntos, a través de varios niveles, con el fin de dar forma a respuestas colectivas a asuntos sociales" (PRICE & ROBERTS, 1987: 781).

La opinión pública, las opiniones públicas son, por tanto, opiniones de un público, de unos públicos, que no son estables sino que varían según el nivel y el asunto sobre el que haya que producir las respuesta colectivas, y cuya existencia es debida al **desacuerdo** y a la **discusión** en torno a ese asunto (4).

El público, frente al concepto de masa como simple agregado de individuos, cuenta con una cierta organización; por esto, cualitativamente, la opinión pública disfruta de un status distinto al de la suma de opiniones individuales. Esta idea ya la había recogido Charles H. Cooley a principios de siglo: "La opinión pública no es un agregado de juicios individuales, sino un producto cooperativo de comunicación e influencia recíproca" (COOLEY, 1909: 121).

---

mayoría de otros autores--; nosotros, sin embargo, preferimos introducir el plural porque es más cercano a la idea de pluralismo que, como veremos más adelante, está en la base de este proceso.

<sup>4</sup> "Cuando los ciudadanos de un país manifiestan unanimidad o consenso sobre un tema por mentalidad, idiosincrasia o evidencia, habrá lugar para la *opinión común*, pero no para la opinión pública. Esta entra en acción cuando surge la disensión y el debate y los ciudadanos ejercen el derecho a expresar sus discrepancias" (MONZON, 1987:148).



---

La visión procesual refuerza la idea de que en la organización del público y en su búsqueda de posicionamiento, ocurren ajustes y reajustes continuos en los que los individuos, grupos, organizaciones y el conjunto macrosocial, el público, van reorientando su posición (5).

Visto desde fuera, al modo más habitual de utilizar el término, parece como si las opiniones públicas aparecieran y desaparecieran constantemente; para ser precisos, las que aparecen y desaparecen son las corrientes de opinión: "Las corrientes de opinión suponen el consenso de una parte de la población, expresan el sentido dinámico de la sociedad y la opinión pública se alimenta de ellas, especialmente cuando los temas son controvertibles. Los estados de opinión indican más o menos lo mismo que las corrientes, pero tomando las corrientes en un momento dado y en forma estática" (MONZON, 1987: 155).

Por tanto, lo que se mide en los sondeos no es la opinión pública --como venimos sosteniendo-- sino una sombra de ella, el estado de opinión con respecto a un asunto en un momento dado. Aceptar esto como la opinión pública al completo sería tanto como reconocer que la identidad estática y la dinámica son una misma cosa. Definitivamente, "las encuestas de opinión no miden propiamente la opinión pública, sino que reflejan o fotografían las opiniones y actitudes de la población en un momento dado, es decir, los estados de opinión" (MONZON, 1987: 154).

---

5 "Sería más correcto hablar de públicos en vez de público, ya que lo normal en toda sociedad es encontrar diferentes públicos que respondan a grupos o corrientes de opinión que defiendan intereses diferentes" (MONZON, 1987: 147).



Además de corrientes y estados de opinión, los teóricos han incluido el concepto de clima de opinión, relacionado con el consenso básico que existe en un sistema social en torno a creencias, expectativas, valores, tradiciones,... Es en el marco del clima de opinión donde aparecen las corrientes de opinión, cuya consideración sincrónica es un estado de opinión. Todo ello en el espacio público: *"el espacio de concurrencia de cuantos se sienten o se ven afectados en 'asuntos públicos', de realización también de todo tipo de intercambios de opinión sobre cuestiones de trascendencia pública potencial, sean éstas de preocupación general, mayoritaria, o de minorías significativas y con capacidad de reclamar atención. Y sean éstas también de contenido estrictamente político o cultural, de usos y costumbres, modas, etc"* (DADER, 1992: 147).

Espacio público y espacio social, vida pública y vida social, son distintos; opinión pública y opinión social, también: toda opinión pública es social pero no toda opinión social es opinión pública; para ser opinión pública no basta con que no sea privada, con que sea relacional, ha de tener además una vocación colectiva de reconocimiento y autorreconocimiento <sup>(6)</sup>: " El proceso de opinión pública puede ser conceptualizado fundamentalmente como la comunicación entre actores políticos que están constantemente persiguiendo el reconocimiento y el apoyo públicos de sus puntos de vista y miembros del público interesado intentando comprender el asunto en cuestión y decidir a quién apoyar" (PRICE & ROBERTS, 1987: 807) [el subrayado es nuestro].

---

<sup>6</sup> Niklas Luhmann habla de la opinión pública como espejo social utilizado por los protagonistas de la comunicación pública para su autoobservación.



### 3.2. Los públicos de las opiniones públicas

Price & Roberts introducen nuevos puntos de reflexión: hablan de actores políticos y de público interesado. Mencionar a los primeros es una manera de reconocer que el concepto de opinión pública es, sobre todo, político. Esto no quiere decir que sólo se pueda hablar de opinión pública cuando se trate de asuntos políticos, sino que la funcionalidad del concepto está tradicionalmente entendida dentro del marco del sistema político. La alusión al público interesado requiere una explicación más profunda.

Estos dos autores norteamericanos no son ni mucho menos los primeros ni los únicos en llamar la atención sobre la necesidad de diferenciar tipos de públicos a la hora de desentrañar las claves de la opinión pública (7). La diferenciación más clásica ha sido la de público frente a masa: Gabriel Tarde y Robert E. Park, entre otros, sentaron a principios de siglo algunas ideas al respecto.

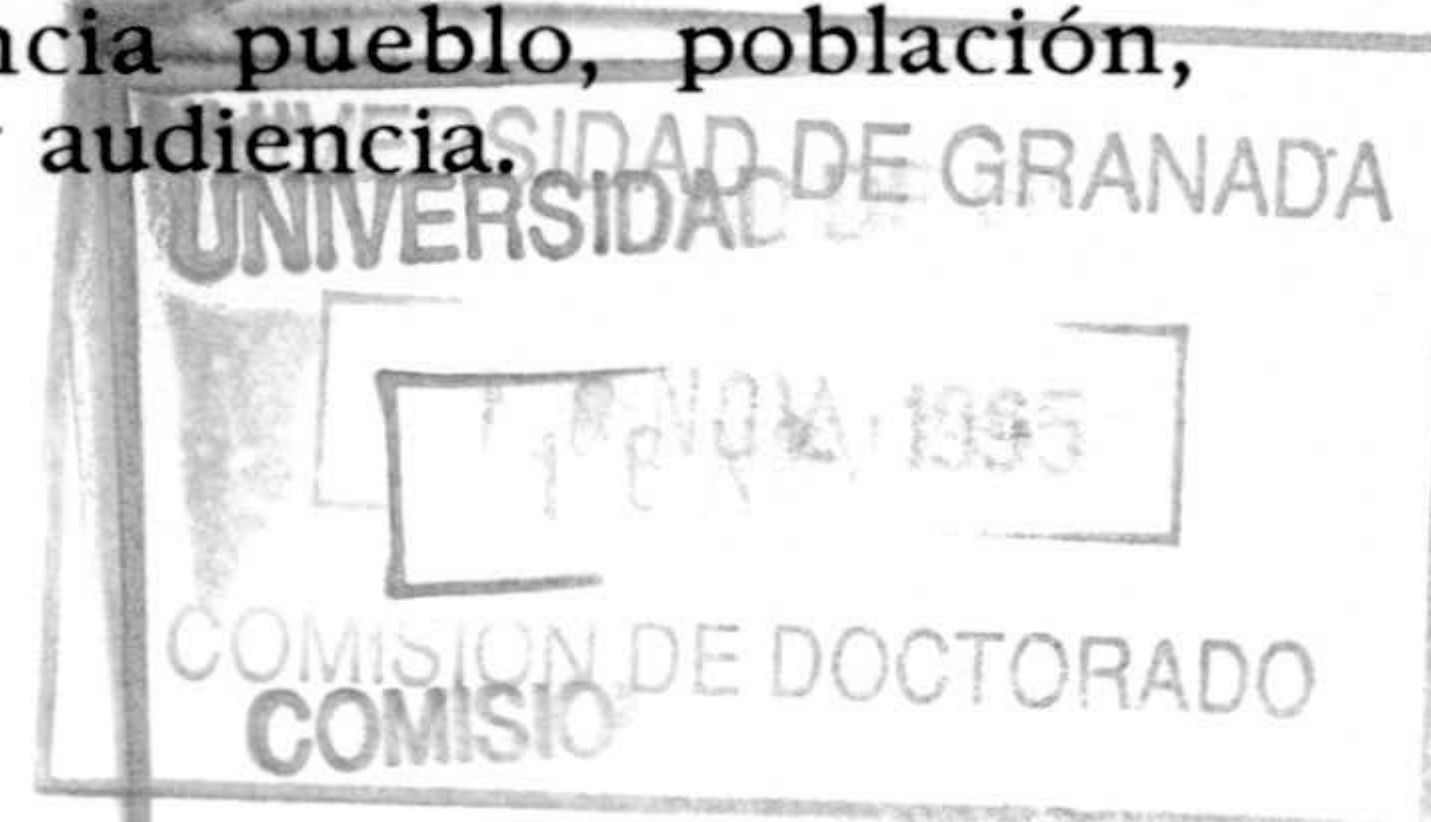
Para Tarde, ambos conceptos se separan en cuanto a la pertenencia, la motivación y la libertad (8), de tal modo que el término de público queda reservado para designar a "una colectividad puramente espiritual, como una diseminación de individuos físicamente separados y cuya cohesión es por completo mental" (MARTIN LOPEZ, 1992: 60).

Robert Park conserva la conceptualización más restrictiva de público frente a masa: "En el público las condiciones de acceso son más rigurosas y el sentido crítico es imprescindible. Cuando falta éste, el público se convierte en

---

7 Para conocer otros conceptos afines al de público, se puede recurrir a MONZON, 1987: 144 y ss., donde el autor diferencia pueblo, población, electorado, muchedumbre, multitud, masa auditorio y audiencia.

8 Cfr. MARTIN LOPEZ, 1992: 63 y ss.





masa que se somete a la influencia de un impulso colectivo, en el que no se encuentran posibilidades de expresión de las individualidades" (MARTIN LOPEZ, 1992: 103). El público se mueve entre el impulso colectivo y la reflexión racional.

Resulta evidente que no todos los miembros de un mismo público tendrán igual influencia sobre la conformación de la opinión pública (<sup>9</sup>). De acuerdo con esto, Victor O. Key distingue entre 'público general' y 'públicos especiales', según el grado de interés y de conocimiento de la vida política. Y por la misma razón Price habla de 'espectadores' y 'actores' --dedican recursos y tiempo a presentar ante los espectadores el conflicto en la forma que más les convenga--, o de 'público atento' frente a 'público activo' --grupos de interés y élites organizadas que compiten en el mercado de la opinión para conseguir unir a su causa miembros del público atento--, dependiendo de la involucración de estos sujetos en el proceso de opinión pública. Zukin concluye que las audiencias se encuentran distribuidas en una especie de estratos --cuatro-- según su interés por los asuntos públicos: atentas, latentes, inadvertidas y apáticas, en orden decreciente de mayor a menor atención (ZUKIN, 1981).

Al final, siempre hay un grupo masivo de gente 'desconectada' de los asuntos objeto de las opiniones públicas y que quedan al margen de su configuración --aunque no de manera definitiva; los actores se enganchan y

---

<sup>9</sup> Esta misma idea la sostuvimos en su momento con respecto a las demandas que las autoridades privilegiaban y los apoyos cuyo logro era más perseguido. Lo mismo ocurría en torno a la cuestión de qué actores --individuales y/o colectivos-- lograban influir más o menos en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Por lo tanto, podemos concluir que una distinción cualitativa tanto entre los miembros del sistema político como entre los del público --de la opinión pública-- es un criterio explicativo eficaz para llegar a comprender las relaciones en el sistema político.



reenganchan al proceso a lo largo de su desarrollo--. Esta visión nos reafirma en la idea cualitativa de que el concepto de opinión pública está íntimamente ligado a una forma concreta de organización social de un público con respecto a un asunto (<sup>10</sup>). Y, por otro lado, nos hace caer en la cuenta de que sólo los individuos interesados pasan a formar parte de los públicos, de los fenómenos de opinión pública; así que, por mucho que sondeemos a sujetos desconectados del fenómeno en cuestión, no por eso estamos consiguiendo información sobre auténticos participantes en el mismo; ¿se toma esta precaución cuando se intenta medir cuantitativamente la opinión pública?

### 3.3. Los niveles de las opiniones públicas

¿A qué niveles se desarrolla el proceso de opinión pública? Price & Roberts hablan de gestación de la opinión pública en procesos de comunicación a nivel individual --intra e inter--, grupal, organizacional y societal (<sup>11</sup>). De nuevo nos encontramos con un fenómeno social que exige un análisis desde distintos niveles.

En el caso individual, algunos sujetos tratan de buscar respuestas cognitivas y comportamentales a asuntos públicos; ofrecen sus opiniones mediante una combinación --no basada precisamente en la lógica-- de creencias, valores y expectativas, con un resultado no disonante para el

---

<sup>10</sup> La organización, la búsqueda de un cierto orden social en torno a un asunto no tiene por qué hacerse de forma racional ni ser el resultado de decisiones totalmente informadas. La explicación es mucho más compleja. A este respecto, Doris Graber ha llegado a concluir que el pensamiento político de los individuos se encuentra muy raramente organizado según modelos lógicamente coherentes (GRABER, 1984).

<sup>11</sup> Dan Nimmo prefiere hablar de opinión grupal, popular y masiva, como las tres formas de expresión del proceso social de opinión que él vincula en todo momento al proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas (NIMMO, 1978).



propio sujeto (NIMMO, 1978); son las opiniones expresadas por estos sujetos las que influyen y participan en las opiniones públicas; de ahí que haya que tener muy en cuenta que una cuestión es la opinión alcanzada y otra la expresada, la que se hace pública: una y otra no tienen por qué coincidir. De hecho, se ha demostrado que algunos individuos sopesan considerablemente la decisión de tomar postura pública sobre un tema, midiendo el momento y el contenido más convenientes a la hora de entrar en el juego público del mercado de las opiniones.

La teoría psicosociológica de la opinión pública de E. Noelle-Neumann es uno de los ejemplos más claros en el intento de vincular el control social que sufre un sujeto por su pertenencia a un sistema de relaciones con las decisiones sobre su opinión que ese sujeto toma. Price & Roberts y Noelle-Neumann coinciden en este punto: "Raramente sabemos cómo pensamos acerca de un tema hasta que hablamos sobre el mismo con otra gente. Ellos nos dan una idea del tipo de opiniones que serán aceptables al respecto; nos ayudan a repensar nuestras propias ideas. La discusión se convierte en conformadora tanto de la opinión pública en aparición como de las opiniones privadas" (PRICE & ROBERTS, 1987: 789). Es decir, la opinión pública quedaría reducida a las opiniones que se pueden expresar en público sin quedar aislado de los demás.

Todas estas ideas nos provocan de inmediato más preguntas. Si ése es el funcionamiento de los mecanismos de opinión a nivel individual, cuando se sondea a un grupo de individuos, ¿a qué equivalen sus respuestas?, ¿a sus convicciones y opiniones intrínsecas o a la parte de ellas --si alguna-- que consideran 'publicable'? Y si la respuesta fuera la segunda opción, ¿de qué



nos valdría la información de los sondeos de opinión? Simplemente para conocer la situación de lo públicamente aprobable, pero, ¿según quién/es?

Si, como hemos dicho, no todos los participantes en el proceso de las opiniones públicas tienen la misma influencia, está claro que los más 'poderosos' pueden intentar crear con más éxito un ambiente, un clima de opinión, una corriente de opinión o un estado de opinión que sirvan como modelos para que los demás se sumen. Poco más o menos estaríamos diciendo que la manipulación de la opinión pública es posible y que la controversia resulta ilusoria. Lo segundo es, evidentemente, falso, pero, ¿qué decir acerca de lo primero? Desde luego, si hay algún medio de control y manipulación de las opiniones públicas lo que sí podemos asegurar es que los miembros del sistema político --sobre todo los más relevantes: autoridades, líderes de opinión, medios de comunicación,...-- pueden plantearse estratégicamente el uso del mismo, en tanto en cuanto su subsistencia se vea amenazada por una u otra opinión pública.

Frente a la idea de un control social férreo, el concepto de opinión pública nos parece que va más por la línea del debate y de la disensión. Aunque sí pueda ser cierto, y en esto damos la razón a la profesora Noelle-Neumann, que el grado de debate esté sometido a control, esté limitado, aunque sólo sea por la cultura política o el consenso básico existentes en todo sistema de relaciones.

Por otro lado, las opiniones individuales expresadas públicamente tienen diferencias cualitativas enormes: ¿se tiene esto en cuenta a la hora de cuantificar la opinión pública? Doris Graber llega a tildar de pseudo-



---

opiniones a las son resultado de la pertenencia a una masa y no a un público, es decir, las que emanan de sujetos no informados y sin intenciones de participación en la discusión pública de toma de posición sobre un asunto.

Price & Roberts hablan directamente de opiniones falsas frente a verdaderas. ¿Es igual la opinión de un sujeto desinformado, irreflexivo, que la de otro activamente comprometido en la averiguación de su postura? Parece que no. Y, sin embargo, rara vez se diferencia esto en la conclusión de lo que la opinión pública 'dice' o 'piensa'. ¿Por qué?; ¿nos estamos engañando intencionadamente al llamar opinión pública a lo que sólo es una aproximación cuantitativa a un estado de opinión en el que los públicos expresan lo que consideran conveniente para permanecer integrados? Por lo menos en política la versión del auto-engaño parece poco verosímil.

Aunque es cierto que los individuos también nos servimos de los medios de comunicación como fuente orientadora de nuestras opiniones publicables, es a nivel grupal donde los *mass media* entran más de lleno, sobre todo en las relaciones entre grupos. La opinión de un grupo no es ni mucho menos el resultado de una especie de media de las opiniones de sus miembros; de nuevo insistimos en la idea de la interacción continua y del proceso variable que no tienen en cada momento una lógica ni racional ni cuantitativamente mensurable. Los integrantes de un grupo se comunican entre ellos, pero, además, y a través de los medios de comunicación, principalmente, se ponen en contacto con la postura de otros grupos, estableciéndose una especie de red de relaciones comunicativas a gran escala. Estas interacciones no sólo tienen consecuencias cognitivas y actitudinales sino que repercuten claramente sobre la organización social del grupo, que se va modificando sucesivamente.



Price & Roberts creen que para poder conocer empíricamente el funcionamiento de la comunicación grupal, es necesario indagar por un lado lo que cada miembro del grupo conoce y por otro la percepción que tiene de lo que los restantes miembros del grupo puedan conocer. Volvemos a recuperar la idea de las percepciones, a la que aludimos en nuestra explicación del modelo político eastoniano. Los individuos, a la hora de opinar, se orientan por lo que los miembros --los más y los menos relevantes-- de su grupo y de otros grupos opinan; la opinión se convierte en el resultado de un proceso social.

Esto mismo ocurre en el ámbito del sistema político a nivel organizacional; así lo reconoce D. Granberg, según lo recogen Price & Roberts: "las estrategias organizacionales [de líderes y público] en el debate público están influenciadas por dos factores: 1) las percepción que tienen los líderes del apoyo público a su causa, y 2) las percepciones de cómo --bien o no tan bien-- están respondiendo los productores de las políticas a sus demandas" (PRICE & ROBERTS, 1987: 803). De este modo, las organizaciones tienen influencia en la determinación de cuál será la política pública puesta en práctica.

Por último, a nivel societal --forma más habitual de referirse a la opinión pública-- grupos y organizaciones se movilizan dando lugar a públicos que tratan de organizarse para ofrecer respuestas a diversos asuntos. En este caso, el proceso, si cabe, es aún mas complejo. El profesor Monzón ha recogido diferentes esquemas explicativos de este proceso



presentados por J. Bryce, Ph. Davison, K. Young, A. Sauvy y R. Rivadeneira y los ha resumido en los ocho elementos siguientes:

1) en todo fenómeno de opinión pública, siempre existe, de fondo, un clima de opinión que incluye cuestiones básicas de consenso o conflicto;

2) los individuos cuentan con opiniones subjetivas, que pueden coincidir o no entre sí, que suponen un elemento básico para la opinión pública que, sin anularlas, las superará;

3) de entre los múltiples hechos y acontecimientos, algunos despiertan el interés del público. Sobre ellos comienza el proceso de la opinión pública. Según esto, resulta crucial estudiar los factores que convierten a ciertos temas en objeto de la opinión pública mientras que otros pasan totalmente desapercibidos. Esto podríamos preguntarnos, por ejemplo, acerca de la información comunitaria y más concretamente la relacionada con la Comisión: ¿es esta información objeto de controversia y de debate suscitadores de opiniones públicas al respecto?, ¿qué ocurriría en caso de respuesta afirmativa o negativa a la pregunta anterior?, ¿les conviene a las autoridades de un sistema político pasar a ser objeto de las opiniones públicas? Y, en caso afirmativo, ¿podría entenderse la puesta en marcha de un nuevo enfoque de una PIC como una herramienta para --entre otras cosas-- alterar el tratamiento recibido por las autoridades del sistema político por parte de las opiniones públicas? De momento dejaremos estas cuestiones abiertas;

4) los individuos con intereses coincidentes en torno a un asunto, comparten sus opiniones en el espacio de grupos y organizaciones. Pero en este espacio hay grupos con más fuerza --líderes, medios de comunicación, autoridades, sindicatos, asociaciones, grupos de presión,...--



que coordinan y dirigen el diálogo general, pudiendo conseguir que aparezca como una toma de postura común y genuina lo que sólo es, en el fondo, la voluntad de alguno de ellos (12);

5) a nivel societal, los medios de comunicación tienen un papel fundamental en el proceso de la opinión pública, que no sólo median sino que mediatizan, es decir, manipulan, orientan, dirigen y controlan --o, al menos, lo intentan-- según sus intereses (13). El poder de los medios de comunicación sobre la formación de las opiniones públicas a nivel macrosocial es enorme;

6) si el asunto en cuestión va a incorporarse definitivamente a la categoría de opinión pública es porque se produce el diálogo y el debate en torno a él entre unos públicos; de nuevo los medios de comunicación se convierten en los principales artífices de la ocurrencia de esta controversia fundamental;

7) al final, surgen las diversas corrientes de opinión en las que se expresan las posiciones distintas de los públicos organizados en torno a cada una de ellas;

8) la opiniones públicas buscan entonces presionar a las instancias sociales, políticas, económicas o culturales pertinentes con el fin de influir sus decisiones y acciones en uno u otro sentido.

---

<sup>12</sup> Habermas, por ejemplo, denuncia la manipulación propagandística que llevan a cabo algunas instituciones para obtener simplemente un apoyo ciego a sus acciones y decisiones, en lugar de promover el debate y el diálogo racional entre los miembros de la sociedad. Nosotros creemos que esta estrategia de huida de la controversia puede tener un peligroso efecto bumerán sobre sus promotores por la escasa consistencia del apoyo conseguido.

<sup>13</sup> Albert Kientz llega a distinguir hasta ocho operaciones distintas --a base de lo que él llama 'filtrados' y 'embalajes'-- que utilizan los periodistas con el fin de transformar los mensajes informativos en otros apropiados para su uso comercial, es decir, para su publicación (KIENTZ, 1974).



En todo este proceso, como ya explicamos, aparecen miembros del público más o menos informados, activos e interesados. Por lo general, el debate comienza por la organización de los sujetos, grupos y organizaciones más activos; después, se van sumando los restantes integrantes interesados del público, que juegan un papel importante: "Cuando [los miembros del público interesado] se han movilizad~~o~~ y alineado, pueden cambiar la relación de poder. Incluso cuando ellos no intervienen, su aquiescencia es frecuentemente esencial para el éxito de cualquier política" (LANG & LANG, 1981: 677). Al final, como dijimos antes, siempre quedará una masa de individuos desconectados, al margen del proceso; que esa masa de individuos sea cuantitativa y cualitativamente una u otra no es cuestión baladí para conocer las características de las opinion públicas formadas.

### **3.4. Las opiniones públicas en los sistemas políticos**

Una vez caracterizado el proceso, para comprender la importancia del mismo es necesario pararse a examinar sus funciones, sobre todo las que cumple en los sistemas políticos, y en concreto cuando se trata de sistemas democráticos --porque este es el caso de los Estados miembros de la CE--.

Dan Nimmo hizo a finales de los setenta un estudio clásico sobre la opinión pública como concepto político encuadrado en el marco de la comunicación política tal y como funciona en los Estados Unidos (14). Aunque

---

<sup>14</sup> Nimmo parte del uso de la política como "la actividad de la gente que trata de regular de forma colectiva su conducta en condiciones conflictivas" (NIMMO, 1978: 6). De esta manera lo que a Nimmo le interesa destacar es la compenetración íntima entre la política y la comunicación, indispensable para la gestión colectiva de cualquier conflicto. No entra a juzgar la distribución del poder entre los actores implicados ni las reglas del juego, fundamentales para David Easton.



reconocía tres etapas en la construcción de la opinión pública, el acento lo pone en la etapa última, la política.

Nimmo concibe la opinión pública como "la relación o el vínculo entre (1) las creencias, valores, y propuestas que los individuos privados expresan en público y (2) las políticas elegidas por las autoridades para regular la conducta social en situaciones de conflicto, es decir, en política" (NIMMO, 1978: 9). En este proceso, el profesor norteamericano distingue tres etapas interrelacionadas:

1) construcción personal: los individuos elaboran sus propias interpretaciones de los objetos políticos;

2) construcción social: cuando las opiniones privadas se expresan en público, bien sea dentro de grupos sociales --opinión grupal--, a través de las urnas, respuestas a sondeos de opinión u otros medios en los que actúa cada sujeto por separado --opinión popular--, o en forma de expresiones desorganizadas culturales o consensuadas --opinión masiva (15)--. Estas son las tres caras de la opinión pública, que confirman su carácter pluralista; acerca de ellas, Nimmo recuerda dos ideas importantes: en primer lugar, que la opinión pública no coincide ni con la grupal, ni con la popular ni con la masiva; en segundo lugar, que estas tres caras de la opinión pública no tienen por qué se consistentes entre ellas;

3) construcción política: en esta última etapa se unen las opiniones grupal, popular y masiva con las actividades de las autoridades públicas con el fin de compartir la responsabilidad de iniciar, formular,

---

15 Esta es la que los políticos equiparan a la opinión pública cuando la convierten en el sujeto de sus predicados, por ejemplo en afirmaciones como: "La opinión pública española dice, piensa, apoya, está dispuesta a,...". Y a estas alturas podemos afirmar que no por ser muy habitual esta prosopopeya deja de ser menos falsa.



adoptar, aplicar, interpretar y evaluar las políticas públicas (NIMMO, 1978: 9-10). Se trata de un proceso circular en el que, a partir de la comunicación de la controversia suscitada por actores políticos sobre un asunto, se comienzan a formar opiniones personales primero y grupales, masivas y populares más tarde; las autoridades responden a estas opiniones mediante 'outputs' --o con el silencio-- y el debate vuelve a resurgir a partir de esta respuesta. La circularidad del proceso queda asegurada porque ni las autoridades atienden todas las demandas ni éstas dejan de reconvertirse y recrearse continuamente.

La lógica de este esquema se apoya en la convicción de que si la política es, entre otras cosas, comunicación, también lo es la opinión pública. La variable comunicación se convierte en el gozne gracias al cual giran los conceptos de política y opinión pública. Sin embargo, la opinión pública es, como hemos visto, más que un concepto político y, por supuesto, mucho más que una vinculación entre opiniones particulares y políticas públicas (16).

También David Easton aludió --de forma pasajera-- en su planteamiento del sistema político al papel de la opinión pública, entendida como un conjunto de "actitudes" sobre materias de importancia o interés público (EASTON, 1965). La introducción del concepto está relacionada con la descripción de las demandas; Easton quiere dejar bien claro que la opinión pública no tiene por qué representar demandas en todos los casos, ya que la

---

<sup>16</sup> Se ha superado el reduccionismo de la opinión pública al marco político, sin dejar de lado el reconocimiento de la especial importancia del concepto sobre todo en sistemas políticos democráticos. Por ejemplo, E. Noelle-Neumann, que ha aportado un enfoque psicosociológico de la opinión pública, opina que la exclusiva dimensión política de este concepto es perniciosa y equívoca. Hasta el mismo Jürgen Habermas ha admitido que, además de su visión política idealista y normativa de la opinión pública, el concepto da de sí para más (DADER, 1990).



mera comunicación de actitudes, de deseos, no supone una petición a las autoridades para que lleven a cabo una acción o tomen una decisión concreta sobre el asunto. Sin embargo, hay casos en los que la opinión pública sí ejerce presión sobre las autoridades del sistema para que actúen; entonces sí que se comporta como demandante.

Lo que sí reconoce Easton es que la opinión pública puede ser muy influyente como forma de estimulación y conformación de demandas a partir de ella. La estabilidad de la opinión pública en el tiempo, la fuerza del sentimiento que haya detrás de ella, y el punto hasta el que refleje una predisposición a actuar pueden ser elementos determinantes de las demandas que un sujeto puede adoptar o defender como suyas, siempre y cuando, en su entorno social, reconozca que otros sujetos --especialmente si se trata de líderes de opinión-- respaldan su misma posición.

El profesor Monzón interpreta que Easton también reconoce una función de vigilancia y control de la opinión pública: "la opinión pública, como actitud permanente, tiene como objetivo vigilar y controlar las declaraciones y actuaciones del poder para que, en caso de desviación o actuación en contra, pueda expresarlo públicamente y ejercer la presión correspondiente. Se define principalmente por su posición frente al poder (como parte de los *inputs* del sistema político), pero éste a su vez, a través de las declaraciones, decisiones y leyes presiona sobre la opinión pública, generándose una espiral de influencias mutuas que definen la cultura política de un país y, sobre todo, el sistema de comunicación entre gobernantes y gobernados" (MONZON, 1987: 162).



José L. Dader ha condensado en diez la posibles funciones de la opinión pública --directa o indirectamente relacionadas con su papel en el sistema político--, a partir de las propuestas de Heller, Bottomore, Habermas, Noelle-Neumann y Rovigatti, entre otros. El resultado ha sido el siguiente:

1) función denotativa: la opinión pública transmite cuál es la voluntad colectiva con respecto a un asunto. En este sentido puede alertar a los encargados de realizar cambios o propuestas sobre el posible alcance de los mismos;

2) función anticipatoria de normas: la voluntad colectiva expresada en la opinión pública puede ser contenido potencial de plasmación jurídica;

3) función social coercitiva de presión moralizante: ya hemos hablado del control social que ejerce la opinión pública, y sobre todo las corrientes de opinión de mayor prestigio, sobre los miembros de la comunidad a la hora de que estos decidan su posición;

4) función de control informal del poder político: las autoridades del sistema político se ven sometidas al veredicto de la opinión pública sobre sus decisiones y acciones; la presión que pueden ejercer las corrientes y los estados de opinión es una amenaza potencial de riesgo para el funcionamiento del sistema. Por lo tanto, las autoridades se ven obligadas no sólo a conocerla, sino a ser cautelosas con la opinión pública, a la que necesitan para el éxito de sus 'outputs';

5) función político-constitucional de control político directo: el control aumenta cuando se trata de sistemas políticos democráticos, en los que la ley de las mayorías es la norma. Si la opinión pública se presenta como una posición mayoritaria o significativa de los miembros del sistema, las



autoridades se pueden ver forzadas a responder en uno u otro sentido, arriesgándose a la pérdida del apoyo que necesitan;

6) función legitimadora del poder: la opinión pública transfiere "prestigio y autoridad moral" al sistema, legitimándolo. Es una vía de legitimación complementaria a la de las urnas y, a veces, tan importante como ésta. A los mecanismos de legitimación que proponía Easton para recuperar el apoyo difuso al sistema habría que añadir el de la opinión pública;

7) función consensuadora o de equilibrio: Dader, con excesivo optimismo, afirma que el respaldo del sistema político por la opinión pública trae consigo un "equilibrio pacificador y reductor de las tensiones extremas". Para dar por buena esta función, habría que aceptar antes la idea de que los sistemas pueden alcanzar posiciones de equilibrio; a nuestro entender, este objetivo, en su sentido "pacificador" es inalcanzable. Preferimos considerar al sistema en constante proceso de cambio y conflicto, si bien es cierto que estos han de producirse en un grado de intensidad permisible para la continuidad del sistema --político particular, diría Ruiz-Rico-- que, de otro modo, desaparecería.

De poco vale afirmar que la opinión pública sirve de consensuadora siempre y cuando "las distintas corrientes minoritarias, a su vez, acaten el consenso". Al tratarse de un concepto cualitativo, el simple criterio mayoritario no sirve para perfilar qué es y qué no es opinión pública. Y, por otro lado, ¿por qué tienen que acatar el consenso las corrientes minoritarias? Nos parece que la presión de una opinión pública mayoritaria --que, por cierto, puede estar manipulada o fundamentada en falsas opiniones-- no es causa suficiente para la cohesión del sistema social, a



menos que éste quede reducido a los actores y relaciones acordes con la posición de mayor respaldo (17);

8) función de diálogo e intercambio, propia de todo proceso comunicativo. En cada caso habría que ver qué límites existen al diálogo y al pluralismo de los intercambios;

9) función de estímulo y sugerencia de acciones a las autoridades en forma de demandas que suponen, como hemos dicho más arriba, un cierto control;

y 10) función de contrapunto antiburocrático o antirreglamentista: la opinión pública puede presionar para cambiar la marcha habitual de los procesos burocráticos y el tratamiento de ciertos asuntos.

Este profuso listado de funciones puede resultar engañoso en tanto en cuanto la realidad es que los distintos autores sólo reconocen algunas de ellas, mientras que la adición de las mismas podría dar una impresión excesivamente optimista sobre el 'poder' de la opinión pública (18). Karl Popper, por ejemplo, avisa del riesgo que supone la opinión pública investida a sí misma como árbitro de la verdad y de la justicia cuando, de hecho, puede ser manipulada a conveniencia --sobre todo en su versión institucionalizada--

---

17 Sobre la articulación de la opinión pública y el pluralismo, se puede consultar un interesante trabajo del profesor Borrat, quien echa mano de la categoría del conflicto como eje de esa articulación. Así, el caso de una opinión pública mayoritaria, de integración y cohesión, puede verse también como una amenaza ante otras opiniones que pugnaban en la lucha por el espacio público. Creemos que éste suele ser el caso más común en las sociedades democráticas: no es que haya una sola opinión pública, sino que hay una que intenta --y puede que consiga-- acallar a las demás con las que entra en conflicto (BORRAT, 1994).

18 El mismo Dader reconoce la existencia de una panoplia de posiciones que van desde el pesimismo radical de autores como Wright Mills hasta el optimismo idealista de Stuart Mill y J. Habermas, por ejemplo (DADER, 1992: 188 y ss.).



-. Popper avisa de que, a menos que exista una fuerte tradición liberal que modere a la opinión pública, ésta puede resultar peligrosa (POPPER, 1994).

¿Cuál es el papel de los medios de comunicación en los procesos de las opiniones públicas, sobre todo en lo que respecta a asuntos vinculados con el sistema político? Al comienzo de nuestra reflexión sobre las opiniones públicas ya nos permitimos afirmar, en palabras de Monzón, que, hoy en día, sin los *mass media*, las opiniones públicas resultan prácticamente imposibles.

La interconexión entre los hechos sociales es tan enorme que incluso a nivel personal los medios se han convertido en fuente primordial de información y, por tanto, de clima de opinión a partir del cual aparezcan las distintas corrientes. No es que haya un monopolio de la opinión pública por parte de los medios, sino un fuerte peso de estos en los procesos de comunicación que construyen y reconstruyen las corrientes, estados y, en definitiva, las opiniones públicas. Eso sí, debe quedar desterrada la que Floyd H. Allport, ya en 1937, llamó "falacia periodística" en torno a la opinión pública, consistente en tomar como opinión pública simplemente las representaciones de opinión ofrecidas por los medios de comunicación (NIMMO, 1978: 8).

Price & Roberts hablan de un rol doble de los medios de comunicación con relación al proceso de opinión pública:

1) los medios proporcionan representaciones mediadas -- mediatizadas, diría Monzón-- de acontecimientos importantes a través de sus noticias y comentarios, suscitando ciertas expectativas y echando por tierra otras (NIMMO, 1978: 234). Cumplen así rol de 'reporteros' tanto para el público



como para las autoridades. La cuestión de fondo que se presenta es qué acontecimientos, según qué criterios y en qué circunstancias se consideran como importantes para pasar a la agenda del medio de comunicación y, por ende, a la agenda pública (19).

Rutinas profesionales y criterios de noticiabilidad vuelven a aparecer como marcos culturales establecidos a los que la realidad debe amoldarse para ser representada. Por tanto, los miembros del público cuando se fijan en el contenido de los medios están tomando ciertas representaciones de la realidad; aquí se puede entender el interés que tengan los actores participantes en esa realidad por que la representación ofrecida se ajuste a sus intereses y no a los del medio (20); la posibilidad de conflicto aflora otra vez;

2) además, los medios de comunicación actúan como agentes demoscópicos, recogiendo opiniones y ofreciendo representaciones sobre el modo en que el público se está organizando en torno a las cuestiones importantes. Esto no ocurre sólo en el caso en que el medio publica un sondeo de opinión; cada vez que aparecen opiniones de actores publicadas, el medio de comunicación está contribuyendo a orientar a otros actores para que puedan decidir su posicionamiento y organización sobre el tema. Sin estas apariciones, el número de fuentes de orientación se vería considerablemente reducido.

---

19 "La evidencia general es que los medios afectan más los temas sobre los que el público opina que lo que el público opina acerca de un tema concreto" (ZUKIN, 1981: 372).

20 Los profesionales de los *mass media* son también un tipo de público interesado en participar en el proceso de opinión. Al igual que el resto de actores, utilizan sus percepciones acerca de la realidad y acerca de su propio papel para promover influencias en uno u otro sentido.



"Son los medios de comunicación social los que normalmente crean y sostienen la atención y el diálogo de la gente en torno a unos temas. Los medios serían responsables, en gran medida, de la fijación de esos lugares comunes de concentración de la atención, mediante el proceso de selección de temas --o tematización--, lo que directamente remite al efecto de 'agenda-setting' o canalización" (DADER, 1990: 211). Así ve Niklas Luhmann, citado por Dader, la actuación de los medios en el proceso de opinión pública, al que considera un mecanismo de simplificación de demandas y propuestas necesario en sociedades cada vez más complicadas y deshumanizadas.

Precisamente es esta simplificación la que deplora Habermas, para quien los medios de comunicación participan simplemente en el ámbito de las opiniones 'cuasi-públicas' que, aunque van destinadas a todos los miembros de los públicos, sin embargo sólo responden a intereses y mensajes de un reducido número de actores, al margen de lo que sería la discusión racional y abierta de las opiniones.

Pero, Luhmann y Habermas coinciden en señalar a los medios de comunicación como "principales directores de orquesta de la construcción del espacio público" (DADER, 1990: 214). ¿Es por eso, también, por lo que se hace necesario regular sus actuaciones, controlar su participación en los procesos de opinión pública?; ¿podría ser esta otra forma de justificar la



---

puesta en marcha de políticas de información y comunicación o de una 'administración comunicativa' (21)?

---

21 El profesor Rospir utiliza este término para referirse al "conjunto de los recursos técnicos y humanos organizados y destinados a realizar funciones informativas y periodísticas, capaces de contribuir a una correcta transparencia y publicidad en la ejecución de la política pública. [...] Para la comunicación política, esta denominación es la que abarca a toda la infraestructura técnico-burocrática y periodística encargada de materializar las respectivas **políticas informativas** y el correcto diálogo y entendimiento entre el poder y los medios de comunicación" (ROSPIR, 1990: 342) [la negrilla es nuestra].



LANG, G.E. & LANG, K. (1981): "Mass communication and public opinion: strategies for research", en M. Rosenber & R.H. Turner (eds.): Social psychology: sociological perspectives, Basic Books, New York. Págs. 653-682.

MARTIN LOPEZ, Enrique (1992): Sociología de la Opinión Pública. Ed. Beramar, S.A., Madrid.

MONZON ARRIBAS, Cándido (1987): La opinión pública. Teorías, concepto y métodos. Ed. Tecnos, Madrid.

MUÑOZ ALONSO, Alejandro (1990): "El poder político ante los medios", en A. Muñoz Alonso et alt.: Opinión pública y comunicación política. Eudema Universidad, Madrid.

NIMMO, Dan (1978): Political Communication and Public Opinion in America. Goodyear Publishing Company, Santa Monica, California.

POPPER, Karl (1994): En busca de un mundo mejor. Paidós 'Estado y Sociedad', Barcelona.

PRICE, Vincent (1994): La opinión pública. Esfera pública y comunicación. Paidós Comunicación, Barcelona.

PRICE, Vincent & ROBERTS, Donald F. (1987): "Public opinion processes", en C.R. Berger y S.H. Chaffee (comps.): Handbook of communication science. Newbury Park, CA, Sage. Págs. 781-816.

ROSPIR, Juan Ignacio (1990): "La administración comunicativa", en Muñoz Alonso, A. et alt.: Opinión pública y comunicación política. Eudema Universidad, Madrid.



---

**CAPITULO 3 - REFERENCIAS**

BORRAT, Héctor (1994): "Comunicación, pluralismo y opinión pública", en M.T. Aubach (coord.): Comunicación y pluralismo. Actas del I Congreso Internacional, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca. Págs. 451-458.

COOLEY, Charles H. (1909): Social Organization. A study of the larger mind. The Free Press, Glencoe, Illinois, citado en E. Martín López (1992): Sociología de la Opinión Pública. Ed. Beramar, S.A., Madrid.

DADER, José Luis (1990): "Las teorías contemporáneas", en A. Muñoz Alonso et alt.: Opinión pública y comunicación política. Eudema Universidad, Madrid.  
(1992): El periodista en el espacio público. Bosch Comunicación, Barcelona.

EASTON, David (1965): A system analysis of political life. The University of Chicago Press, Chicago y Londres.

GRABER, Doris (1984): Processing the news: How people tame the information tide, Longman, New York, citado en V. Price & D.F. Roberts : "Public opinion processes", en C.R. Berger y S.H. Chaffee (comps.) (1987): Handbook of communication science. Newbury Park, CA, Sage. Pág. 791.

KIENTZ, Albert (1974): Para analizar los mass media. Fernando Torres-Editor, Valencia.



ZUKIN, Cliff (1981): "Mass communication and public opinion", en D.N. Nimmo y K.R. Sanders (eds.): Handbook of political communication. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 359-390.



---

## CAPITULO 4. HIPOTESIS DE TRABAJO

El último paso que nos proponemos dar en esta primera parte, nos dispondrá para llevar a cabo el análisis específico del caso del que se ocupa esta investigación.

Una vez expuesto el modelo general sistémico en el que nos apoyaremos, vamos a utilizar su potencial explicativo e interpretativo para presentar las hipótesis que conducirán en adelante nuestro análisis y que, en definitiva, nos ayudarán a responder de algún modo a la pregunta inicial de este trabajo.

Sin embargo, antes de poder ocuparnos fructíferamente de las hipótesis, nos queda pendiente un último cometido. Consideramos indispensable tomar una posición conceptual precisa sobre lo que entendemos por una Política de Información y Comunicación (PIC); al fin y al cabo toda nuestra reflexión está planteada y desarrollada en torno a una PIC concreta, la que la Comisión Europea presentó en 1993.

### **4.1. El concepto de Política de Información y Comunicación (PIC)**

Citábamos antes el término política de comunicación <sup>(1)</sup>, introducido por el profesor Dader a partir de Robert K. Meadow, para referirse a las decisiones tomadas por las instituciones y fuerzas políticas con el objeto de organizar las condiciones de comunicación de los ciudadanos. Sin embargo, el

---

<sup>1</sup> Cfr. *supra* pág. 52.



campo semántico acerca de esta acepción se enriquece, a la vez que se complica, con otros múltiples términos.

Glantz, Pruys y Fischer (1981), según explica Héctor Borrat, distinguen entre política de comunicación, política de medios y política de la prensa (KOSZYK y PRUYS, 1981: 117-122; 236-242). Además, habría que añadir el concepto de política de información, muy utilizado en el campo de la biblioteconomía y de los servicios de información. Si a esto sumamos la expresión Política de Información y Comunicación, introducida en el texto de la Comisión, el panorama terminológico se enturbia aún más. Es urgente una aclaración al respecto para que, llegado el momento, podamos situar cada concepto en su lugar adecuado.

Por encima de Meadow, la política de comunicación se presenta como una acepción más amplia que la política de medios y la política de la prensa. Mientras que la primera designa "la totalidad de las actividades de las instituciones estatales o las organizaciones sociales que se dirigen a la regulación de los procesos de la comunicación social"<sup>(2)</sup> (BORRAT, 1988: 135), la segunda y la tercera se refieren únicamente a las medidas dirigidas exclusivamente a los medios de comunicación de masas.

Lo que diferencia a esos dos últimos términos es el sujeto que las adopta: si bien cualquier actor social puede desarrollar una política de medios, la política de prensa --que no se refiere únicamente al medio escrito-- queda reservada sólo a las iniciativas estatales. El profesor Borrat lo aclara perfectamente: "Cualquier actor social puede diseñar y aplicar su política

---

<sup>2</sup> Se supera el marco estrictamente político presentado por Meadow para hablar de actores sociales.



comunicativa global, dirigida hacia actores colectivos e incluso actores individuales con los que está interrelacionado, y su política comunicativa específica destinada a las relaciones con los medios de comunicación de masas; sólo la política comunicativa del gobierno [que, en el caso de la comunicación mediática sería la política de prensa] reclama obviamente a la institución pública como sujeto de su decisión y su realización" (BORRAT, 1988: 136). Ahora bien, lo que Borrat no comenta y sin embargo nos parece relevante es que, aun utilizando el mismo término, el alcance de una política de comunicación de cualquier actor social y el de otra de un actor del sistema político es cualitativamente muy distinto; este último, en ciertos casos, puede echar mano de su capacidad de imposición autoritaria de valores.

Con este planteamiento se supera también la visión de Noelle-Neumann, Schulz y Wilke, quienes, según Borrat, restringen la política comunicativa a un área dentro de la política interna y exterior de los Estados, donde se incluyen solamente los comportamientos que tienen por meta la elaboración de reglas jurídicas vinculantes, obligatorias para la comunicación individual y de masas.

Enrique Bustamante, siguiendo en esta línea restrictiva en cuanto al artífice de la política, explica que el término de políticas de comunicación nace en los primeros años sesenta, muy relacionado con el funcionamiento de los sistemas nacionales e internacionales de comunicación. Desde su punto de vista, habría que hablar de política nacional de comunicación <sup>(3)</sup>, al circunscribir el concepto a la definición que él mismo recoge de Luis Ramiro Beltrán: "Un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales,

---

<sup>3</sup> Aunque respetamos la terminología usada por el autor, pensamos que el término estatal sería más idóneo según lo que él mismo explica.



organizadas en un conjunto coherente de principios de actuación y normas, aplicables a procesos o actividades de comunicación en un país" (BUSTAMANTE, 1985: 126) [el subrayado es nuestro].

Se trata de otra versión 'estatal' del tipo de política que nos ocupa. Con el fin de precisar su uso del término, Bustamante alude a la comunicación institucional como uno de los cometidos incluidos en las políticas de comunicación formuladas en sistemas democráticos: "la comunicación institucional apunta hacia la información necesaria para una participación crítica de los ciudadanos en las decisiones y actuaciones sociales, por una reducción progresiva de las zonas de secreto de que el poder se rodea" (BUSTAMANTE, 1985: 141). Esta idea alude a cuestiones de debate público, transparencia y acceso a la información que, además de estar encuadradas en el marco de la política de comunicación, son fundamentales en el fondo de nuestra investigación.

El profesor Chomsky ha reflexionado sobre el concepto de "política de comunicaciones democrática", cuyo fin sería "desarrollar unos medios de expresión e interacción que reflejaran los intereses y preocupaciones de la población en general, y fomentaran su autoeducación y su acción individual y colectiva" (CHOMSKY, 1992: 170). Sin embargo, él mismo reconoce las dificultades importantes con las que se pueden encontrar un proyecto como éste: "Las perspectivas para una política de comunicaciones democrática se ven inevitablemente constreñidas por la distribución del poder efectivo para la determinación del curso y el funcionamiento de las principales instituciones sociales. De ahí que la meta solamente se pueda enfocar como una parte integrante de la democratización adicional del orden social"



(CHOMSKY, 1992: 170). Pero es que esta democratización necesita obligatoriamente de una política de comunicaciones 'ad hoc', condición necesaria aunque no suficiente para el cambio apuntado del orden social.

De los dos acercamientos básicos al término que hemos citado --uno más amplio y otro más restrictivo bien en cuanto al contenido de la política bien en cuanto a sus autores--, preferimos adoptar el punto de vista más amplio, según el cual cualquier miembro de un sistema político, incluidos los medios de comunicación de masas o las instituciones del sistema político comunitario --interestatal y/o supraestatal--, puede desplegar estrategias de comunicación que, en su conjunto, constituyan su propia política comunicativa, de comunicación, global o específica. Claro está que siempre habrá que fijarse, según el autor, en el carácter más o menos vinculante -- controlador-- de esta política.

La política de información, por su parte, es un concepto colectivo, un conjunto de políticas (4), cuyo autor exclusivo sí parece ser esta vez el Estado. J.W. Martin explica que el propósito de la política de información es la mejora del bienestar general mediante la difusión más amplia posible de los beneficios de la información y sus tecnologías asociadas entre la sociedad y la economía (MARTIN, J.W., 1988). En su opinión, el principio fundamental de la política de información es el tema del acceso a la información, hasta tal punto

---

<sup>4</sup> Coincide con este enfoque C. J. van Rosendaal, cuya opinión es cualitativamente relevante porque ocupó el puesto de Director de la Dirección General XIII-B, de la Comisión de las Comunidades Europeas. Así justificaba su postura: "Dadas las diferentes formas de regulación para los diferentes sectores de actividades relacionadas con la información, los distintos dominios que implican, es dudoso que podamos hablar de una sola política coherente que cubra todo estos ámbitos. Es más factible pensar en términos de un conjunto coordinado de políticas que tiene en cuenta y refuerza las interrelaciones entre esos ámbitos, ya de por sí fuertes" (VAN ROSENDAL, 1984: 17).



que cualquier estructura que facilite ese acceso es, por definición, parte de la citada política, aunque se pueda presentar bajo el nombre de política tecnológica, de telecomunicación u otra.

Rowlands & Vogel hacen una cuádruple clasificación de las áreas temáticas abarcadas por la política de información:

1) temas relacionados con legislación y regulación de la información: protección de cierto tipo de datos, derechos de autor, libertad de información, derecho de acceso a la información oficial, ejercicio de la censura, estandarización de productos,...;

2) el papel del sector de la información en la economía nacional e internacional (5);

3) el uso de la información en la gestión de las organizaciones;

4) la contribución que hace la información para el funcionamiento efectivo de un sistema social crecientemente complejo: es el caso, por ejemplo, de las necesidades informativas de los consumidores (ROWLANDS & VOGEL, 1991: 1).

Hemos visto cuatro conceptos aparentemente relacionados con el de Política de Información y Comunicación (PIC): política de comunicación, política de medios, política de prensa y política de información. ¿Nos despejan estos términos el camino para llegar a conocer el significado de una PIC? ¿Se

---

<sup>5</sup> Aquí entra el tema de la sociedad de la información, sobre el que el Consejo Europeo celebrado en Bruselas a finales de 1993 pidió un informe a un grupo de expertos en torno a las medidas específicas para el establecimiento de infraestructuras en el ámbito de la información, con vistas a adoptar un programa operativo al respecto. Es decir, se trata de un asunto abordado por las autoridades comunitarias y desde luego, fuera de la denominación de política de información. Cfr. "Europa y la sociedad global de la información. Recomendaciones al Consejo Europeo", informe de los miembros del grupo de alto nivel sobre la Sociedad de la Información presentado en Bruselas el día 26 de mayo de 1994.



podría decir que una PIC es el resultado de sumar de algún modo los contenidos de una política de información y los de una política de comunicación? Ciertamente no; la adición de significados no tiene por qué funcionar en este caso para explicar el nuevo significante. De lo que no cabe duda es de la posible confusión en torno al tema.

Una de las claves para salir de este pequeño atolladero terminológico es poner de manifiesto la existencia de una acepción alternativa del concepto política de información. Nosotros hemos citado hasta ahora la relacionada con las industrias de la información y con el uso regulado de la información.

Giancarlo Pau, vinculado a la Representación en Londres de la Comisión, utiliza el término política de información --aplicado además al caso de la Comunidad Europea-- para designar la política cuya tarea es informar y explicar con el fin de establecer y mantener la comprensión entre la Comunidad y sus ciudadanos (PAU, 1985: 47).

Desde este punto de vista, no se trata tanto de una política acerca de, sobre la información --su producción, uso, transmisión, acceso, distribución,...-- como de una política informativa, de la información, para informar. Siguiendo en esta línea, si logramos saber qué es informar y, por añadidura, qué es comunicar, podremos entonces explicar dotar a la PIC de un sentido distinto pero complementario, algo alejado del campo semántico que hemos revisado.

De entrada, y de modo genérico, podríamos afirmar que una PIC es entonces aquella política que se ocupa de informar y de comunicar más que



de la información y de la comunicación; ya de por sí este enunciado exige la respuesta a algunas cuestiones; por ejemplo, las propuestas por Harold Laswell en su famoso paradigma: ¿Quién dice qué en qué canal a quién con qué efectos?. Informar y comunicar, ¿exigen un emisor, un mensaje y un canal?, y ¿qué ocurre con respecto al receptor?.

Miguel Rodrigo Alsina ha revisado el significado del concepto información y su relación con el de comunicación; básicamente este autor sostiene que la diferencia fundamental reside en el carácter procesual de la comunicación, del que carece la información: "podríamos decir que mientras que en la información lo importante es dar forma, en la comunicación lo fundamental es entrar en relación" (RODRIGO, 1995: 68). Sin embargo, dar forma ya puede constituir por sí mismo todo un proceso.

El profesor Dader ha enfocado la diferencia entre información y comunicación desde otro sentido: el de la participación. Informar sería entonces un proceso de "vehiculización unilateral" --en palabras de A. Pasquali--, una propuesta por parte del emisor de la información, codificada en forma de mensaje; hablar de comunicación añadiría la posibilidad de participación del receptor, con el cual el significado del mensaje se pone en común. Esta forma de ver la cuestión permite sentenciar que toda comunicación es también y previamente información, pero no toda información es comunicación; dicho de otro modo, comunicar supone, entre otras cosas, informar pero no ocurre lo mismo al contrario.

Según este esquema, cuando un actor se propone formular y ejecutar una política de información, su pretensión es diseñar estrategias con el fin



de informar a otros actores, es decir, con el fin de transmitirles información previamente elaborada al efecto. Sin embargo, si su intención es llevar a cabo una política de comunicación, entonces su objetivo es --debería ser-- no sólo la transmisión de mensajes sino la búsqueda de la participación del receptor en un diálogo a propósito de los mensajes compartidos. La intencionalidad de la comunicación (por ejemplo, persuasiva) y el tipo de participación posible se convierten en elementos característicos de toda política de comunicación (6). Ahora sí podemos comprender la diferencia cualitativa fundamental entre ambas políticas.

¿Tiene sentido ahora hablar de una política de información y comunicación? Según el nuevo enfoque dado a ambos conceptos, hemos visto que sí pueden tener una relación inclusiva de la comunicación con respecto de la información. Por lo tanto, añadir el término comunicación, supone superar la unilateralidad de la política de información, sin que con esto estemos eliminando el carácter relacional de toda política. Lo que se hace es pasar de una relación inyectiva a otra biyectiva, de ida y vuelta, con retroalimentación, en definitiva, 'dialógica'.

En conclusión, proponemos adoptar el término de política de información y comunicación, en su sentido más genuino, como el conjunto de estrategias, más o menos coordinadas, formuladas y, en algunos casos, desarrolladas por un actor social con el fin último de informar de ciertos mensajes y comunicarse con algunos miembros de su audiencia haciéndoles partícipes en el proceso. En el caso concreto de las autoridades de un sistema político democrático, el ejercicio de la comunicación --y no sólo de la

---

6 "Sin intención de algún tipo no hay mensaje, no se cumplen las condiciones de comunicación" (ROIZ, 1994).



información-- es indispensable: "democracia es inseparable de participación y ésta de información" (MORAGAS, 1985: 18). En democracia, por tanto, tiene pleno sentido hablar de política de información y comunicación (<sup>7</sup>), como posible herramienta defensiva frente al riesgo de la manipulación y la propaganda.

Una idea más: la relación entre una política de información y comunicación --como política pública de un gobierno o de la estructura de autoridad de un sistema político-- y el resto de políticas no es equiparable a la que tienen estas últimas entre sí. Mientras que las políticas en general se refieren a distintos ámbitos o asuntos públicos --política económica, energética, fiscal, exterior, interior, social,...-- la política de información y comunicación puede aparecer a veces intersectada con alguna/s de las otras políticas; cuando se informa o se comunica hay que hacerlo acerca de algo, y ese algo puede ser el contenido de una política. De aquí la vocación de control que puede tener una PIC: para informar y comunicar con ciertos públicos -- internos y externos-- acerca de cualquier política es posible que se exija un ajuste a los dictámenes de la PIC.

---

<sup>7</sup> Esta afirmación última se sostiene según el significado que hemos otorgado a información y comunicación. Si alteramos ese significado la afirmación puede ser totalmente errónea. Por ejemplo, R. Tixier-Guichard y D. Chaize explican el lugar de la información y la comunicación en la lógica empresarial: "Fundado sobre la noción de imagen y de mensaje, la comunicación mueve y sostiene a los productos dentro del objetivo de producir beneficios. Su espacio de origen es el del mercado. La información reúne y difunde hechos e ideas, con el fin de establecer verdades que alimenten el debate social y político. Su espacio es el de la democracia" (TIXIER-GUICHARD y CHAIZE, 1994: 29). Estos autores avisan así del riesgo de una comunicación cuya meta es lograr a toda costa la credibilidad frente a una información construida en torno a la verdad. En este sentido, dicen, la extensión de la comunicación a toda la sociedad ha acarreado un desequilibrio creciente.



## 4.2. Hipótesis principal e hipótesis derivadas

Hasta el momento, hemos dedicado el mayor esfuerzo de este trabajo a preparar un modelo de análisis válido para una fructífera investigación de nuestro objeto de estudio. Y a estas alturas creemos estar en condiciones de dibujar concretamente ese modelo que hemos venido pergeñando. A la vez, esto nos servirá a modo de recapitulación.

Ya explicamos que, 'gross modo', contar con un modelo de análisis significa aportar los conceptos y las dimensiones que, relacionados entre sí, conduzcan a la formulación de hipótesis que intenten responder a la pregunta inicial. En nuestro caso, esta pregunta la redactamos como sigue: << ¿Por qué la Comisión de las Comunidades Europeas puso en marcha en junio de 1993 un nuevo enfoque de su Política de Información y Comunicación (PIC)? >>.

Para proponer una respuesta, introducimos antes algunas de las consideraciones que hemos ido abordando:

1) la Comisión es una institución política inserta en el sistema político comunitario, dinámico y abierto, compuesto --en términos generales y con diferentes grados de consolidación-- por un régimen --valores, normas y estructura de autoridad--, unas autoridades y una comunidad política, y con capacidad para la asignación autoritaria de ciertos valores con el fin fundamental de lograr su continuidad;

2) el sistema político comunitario opera mediante procesos, a veces conflictivos, de transformación de 'inputs' --demandas y apoyos-- en 'outputs' --decisiones y acciones--;



3) cualquier política --por ejemplo, el nuevo enfoque de la Política de Información y Comunicación de la Comisión-- constituye un 'output' producido por las autoridades de esta institución --o por otras-- bien para atender alguna demanda al respecto bien para controlar, directa o indirectamente, el nivel de apoyo --específico y/o difuso-- recibido de los miembros del sistema, y, por ende, la marcha de éste;

4) en concreto, una política de información y comunicación pretende, como intervención sobre el sistema de comunicación política, acometer una modificación parcial de los parámetros comunicativos del sistema --en los que se basa la triple relación entre miembros, medios de comunicación e instituciones políticas-- y/o de éste con su entorno;

5) los medios de comunicación integran un subsistema --el mediático-- o sistema parapolítico dentro del sistema político comunitario; estas organizaciones actúan como auténticos actores políticos, que desarrollan sus propias estrategias y cuyo objetivo permanente no es la asignación autoritaria de valores sino la influencia y/o el beneficio económico a través, entre otros, de la conservación y el aumento de su audiencia;

6) las relaciones entre las unidades del subsistema mediático son, fundamentalmente, de conflicto y de competencia por el logro de la mayor influencia y/o el mayor lucro; cada unidad ocupa una posición de 'guardabarreras' que le permite, con distinto éxito, recoger, almacenar, replantear y dar salida a las demandas y apoyos que circulan por el sistema político;

7) entre las unidades del subsistema mediático y las instituciones políticas se establece una cultura compartida a base de relaciones informales y formales de acomodación, cooperación y/o conflicto, cuyo contenido es



producto, sobre todo, de la negociación y que se construyen en un marco variable entre la autonomía, la subordinación y la interdependencia;

8) con respecto al resto de miembros del sistema, las organizaciones mediáticas ejercen funciones de control --tanto social como político--, representación y mediatización, a la vez que suponen un cauce indispensable para la articulación macrosocial de las opiniones públicas, por su papel de orientadores y potenciales manipuladores de las opiniones --y sus consecuentes formas de organización social-- de los públicos participantes en las mismas;

9) las autoridades del sistema político intentan, a veces, echar mano de las organizaciones mediáticas para conseguir la legitimación del sistema --o la suya propia--, la movilización y el control de conflictos, la difusión de valores y normas para que lleguen a ser aceptadas, el aumento del sentimiento de pertenencia --a una comunidad política-- y, de este modo, lograr descargar de tensión al sistema y asegurar su continuidad;

10) el concepto de opiniones públicas identifica uno de los procesos de comunicación más complejos y significativos de la relación entre instituciones políticas, medios de comunicación y otros miembros del sistema político. La controversia y el debate sobre las opiniones --individuales, interpersonales, grupales, organizaciones y macrosociales-- en torno a asuntos de interés público, sometidos a continua construcción y reconstrucción por parte de actores más o menos interesados en participar, dan como resultado corrientes de opinión, opiniones públicas que someten a presión --con fuerza variable-- al sistema político.

Sentadas estas bases, pasamos a concretar las hipótesis que puedan dar respuesta a nuestra pregunta inicial. Nuestra línea argumental principal



sostiene que la Comisión se decidió a formular --y posteriormente ejecutar-- un cambio en su PIC porque, bien sus autoridades bien las autoridades de otras instituciones del sistema político comunitario, percibieron un disturbio amenazante sobre el sistema; este disturbio consistía en el peligroso descenso del apoyo difuso recibido de los miembros del sistema. A primera vista, la explicación encaja lógicamente:

DISTURBIO Descenso del apoyo difuso	----> Percibido por las autoridades como tal	----> 'Output' (Respuesta)	-----> Nuevo Enfoque PIC de la Comisión
---	--	-------------------------------	--

Sin embargo, una lectura múltiple --desde fuera y desde dentro, y desde otros niveles de causalidad más profundos-- de una decisión estratégica como ésta, llevada a cabo por un actor político, nos permite apuntar hacia otras explicaciones posibles. Para facilitar esa otra lectura de la cuestión, nos ayudaremos, como dijimos, de dos técnicas que propone el Análisis de las Políticas Públicas para conocer la estructuración del problema: el análisis jerárquico y el análisis de asunciones, cuyas preguntas genéricas son, respectivamente:

- 1) de entre las causas del problema, ¿cuáles son posibles, cuáles plausibles y cuáles manejables?;
- 2) ¿qué problema asume cada actor afectador y afectado por la política?

El descenso del grado de apoyo difuso se presenta --si corroboramos el punto de vista de la Comisión-- como una causa plausible --a la vez que manejable, porque se puede intervenir para variar el grado de apoyo difuso-- . ¿Existen otras? Según nuestro esquema de análisis, el nuevo enfoque de la



PIC de la Comisión podría deberse también a la decisión de atender alguna demanda o conseguir apoyo específico; pero estas dos causas plausibles --a nivel de hipótesis, de momento-- son en realidad una misma porque el apoyo específico aparece precisamente cuando se satisface alguna demanda concreta. ¿Es el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión el resultado de atender una demanda concreta al respecto?

Si la respuesta a esta cuestión es afirmativa, ¿de quién/es es esta demanda?, ¿cuándo, cómo, dónde y por qué se presentó?, ¿era una demanda singular o varias demandas combinadas o agregadas en torno a un asunto político? Y en relación con esto, ¿por qué se responde precisamente en junio de 1993? Si la respuesta es negativa, la única opción que nos queda es que se trata de una medida para recuperar apoyo difuso. Esta segunda opción es la que sostenemos como causa plausible. Para conocer otras causas plausibles, tenemos que esperar a que nuestra investigación avance. De otras causas manipulables hablaremos más adelante.

Lo que sí podemos hacer es apuntar a causas posibles, es decir, aquellas que, aunque a primera vista no lo parezca, pueden haber contribuido al surgimiento de la situación problemática. Esto nos parece de especial interés; en el fondo, las hipótesis intentan establecer explicaciones posibles que, en algunos casos, se convertirán en plausibles. ¿Cuáles podrían ser esas causas posibles del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión? Para contestar creemos conveniente introducir el análisis de asunciones.

Este análisis nos indica una serie de pasos concretos a seguir con el fin de desvelar concepciones sobre el problema que dio lugar a la política:



- 1) identificar, ordenar y jerarquizar los actores que afectan y son afectados por la formulación y la resolución del problema político;
- 2) encontrar las asunciones de cada actor en torno al problema;
- 3) comparar y evaluar las asunciones puestas al descubierto con el fin de poner de manifiesto posibles acuerdos, conflictos y contradicciones;
- y 4) crear una estructuración del problema sintética de lo anterior.

Todo esto constituye por sí solo todo un plan de trabajo que pensamos acometer. De momento, utilizaremos la información que hemos aportado hasta ahora. Una estructuración sintética del problema que dio lugar al nuevo enfoque de la PIC de la Comisión está expuesta en el texto de la comunicación aprobada en junio de 1993, al que ya nos hemos acercado (8). Básicamente, la Comisión, como órgano colegiado, asume que:

- 1) el entorno de la Comisión --dentro y fuera del sistema político comunitario-- adolece de creciente complejidad transcultural, transnacional, institucional, política, social y económica. Además, esta complejidad tiene una vertiente informativa: la complejidad de fuentes de información. Todo esto se ha puesto de manifiesto de forma más evidente durante el debate sobre el mercado único, la ratificación del Tratado de la Unión Europea (TUE) y la búsqueda del papel político de la CE en el periodo de guerra fría;

- 2) la opinión pública --las doce opiniones públicas estatales-- ha cambiado de actitud con respecto al sistema político comunitario; se ha vuelto

---

<sup>8</sup> El comisario portugués puso de manifiesto que el contenido de su comunicación era el resultado de un amplio debate entre expertos y miembros de la Comisión y del Parlamento Europeo, que compartían un "amplio consenso" con respecto a las cuestiones problemáticas a las que el nuevo enfoque de la PIC intentaba responder.



más vigilante y suspicaz ante las autoridades, incluidas las de las instituciones europeas;

3) el debate público en torno a la CE se ha hecho "constante"; en este debate [muy relacionado con el proceso de opinión pública] se culpa -- muchas veces injustamente-- a la CE y a la Comisión de muchos de los males de la sociedad actual;

4) la Comisión carece de una "estrategia coordinada global" para comunicar sus objetivos y --aunque no sea la única institución con esta deficiencia-- no ha sabido acomodar información y comunicación -- mensajes, canales, conocimiento de las audiencias-- a las necesidades que exige la situación del momento;

5) "el déficit informativo se ha vuelto parte del déficit democrático"; "se hace necesario justificar los objetivos y políticas de la Comunidad". Se trata de establecer así una relación entre un problema de información y un problema político: mientras haya 'déficit informativo' habrá 'déficit democrático';

6) la Comisión asume la responsabilidad de informar mejor a los ciudadanos de la Comunidad sobre sus políticas, y entablar un diálogo "continuo" con ellos;

7) la información y la comunicación son una parte "indispensable" de cualquier política eficaz. "Sin decir tanto como que la política no existe hasta que no se comunica, la comunicación eficaz juega un papel importantísimo a la hora de determinar el grado de éxito que pueda tener cualquier política concreta".



Fuera del texto de la comunicación SEC(93) 916/9, el comisario Joao de Deus Pinheiro, competente oficialmente en el tema, reconocía lo siguiente a mediados de 1994 (9):

\* el proceso de ratificación del TUE ha servido de "catalizador" para el relanzamiento y la apertura del debate sobre la construcción europea; gracias a este proceso la opinión pública ha hecho saber su exigencia de participar, superando el "desaliento, la desmotivación e incluso la falta de confianza" que se habían adueñado de ella;

\* la Unión Europea se construía [hasta ese momento] mediante el acuerdo entre gobiernos e instituciones comunitarias, con el <<asentimiento pasivo>> de las opiniones públicas; pero esta situación ha llegado a su fin. Ahora se busca la <<participación activa>>, a la que se llegará mediante la información --"explicar y dar a conocer"-- la comunicación --"escuchar y dialogar"-- y la transparencia --"la verdad total"-- [el subrayado es nuestro];

\* el proyecto europeo "ha dejado de resultar creíble y de responder eficazmente al nuevo contexto internacional";

\* la Unión Europea está obligada a asegurar "la participación política [de los ciudadanos] en todos los niveles del proceso de formación de la decisión comunitaria" (10);

---

<sup>9</sup> Las siguientes ideas están extraídas del prefacio del comisario portugués a Información, Comunicación y Transparencia, publicación de la Comisión Europea (COMISION EUROPEA, 1994).

<sup>10</sup> Procurar la participación de la opinión pública en el proceso de toma de decisiones, ¿equivale a procurar la participación de los ciudadanos? Sí, pero, obviamente, no de todos. Como hemos visto, sólo una parte de los miembros del sistema político se suma a los procesos de las opiniones públicas, ya sea por su desinterés o por la manipulación que se lleva a cabo en la mediatización de la misma. Entonces parece pertinente preguntarse de qué dependen el volumen y la cualidad de los actores implicados en las opiniones públicas; así podemos caer en la cuenta de la diferencia entre opiniones públicas y participación de todos los miembros del sistema político: los que se integran en la primera son sólo una parte de los segundos. Por eso resulta falaz insinuar --tal y como hace el comisario Pinheiro-- que si la Unión Europea tiene como "razón de ser" a "cada uno de los ciudadanos que viven en su territorio y circulan en él", el medio apropiado de conseguir su participación a todos los niveles sea



\* el nuevo enfoque del problema se ha llevado a cabo "con el apoyo del Presidente y de todos los miembros de la Comisión", o sea, por unanimidad.

Estas asunciones de la Comisión nos bastan para conocer su justificación del nuevo enfoque de la PIC. Esta institución reconoce --¿por qué públicamente y precisamente en este momento?-- la existencia de un problema político complejo en la CE --'déficit democrático', falta de credibilidad del proyecto, escasa participación de los ciudadanos, mermada eficacia del proyecto-- al que, como novedad, se ha incorporado otro elemento: el 'déficit informativo' --agravado durante el proceso de ratificación del TUE--. En relación con los dos aparecen las opiniones públicas, sin cuyo asentimiento ni suficiente participación se ha estado avanzando. Y por este motivo, se han distanciado y marginado --quizá habría que decir que las autoridades del gobierno de la CE son las que se han distanciado porque no han fomentado el debate y la controversia, raíces de las opiniones públicas-- y, cuando se hacen sentir, lo hacen de forma crítica con respecto a la construcción europea; con la consecuencia de que el apoyo --difuso-- hacia la misma ha descendido. Las opiniones públicas se han convertido en una parte del complejo problema político.

La hipótesis de trabajo de la Comisión es que si se introduce un cambio en el tratamiento de las opiniones públicas, mediante la puesta en práctica de



debates --hasta entonces pocas veces propiciados (11)-- y de más y distinta información, comunicación y transparencia --con lo que, según la Comisión, se corregiría el 'déficit de información'--, se conseguirá su participación activa, y la corrección parcial consecuente del 'déficit democrático', en tanto en cuanto su afección informativa haya sido, con esta medida, paliada.

La lógica superficial del remedio es aplastante. Pero debajo se puede esconder --y es lo que más nos interesa-- una posible estrategia política de manipulación de la estructuración del problema. Vamos a darle la vuelta al punto de vista y al lenguaje de la Comisión.

Si comenzamos preguntándonos por qué existe el 'déficit democrático' y en qué consiste exactamente y comparamos las distintas asunciones al respecto de las instituciones comunitarias podríamos valorar verdaderamente qué importancia tiene el 'déficit informativo' en su composición total; y si resulta que en esa valoración aparecen otros aspectos más relevantes en el 'déficit democrático', ¿no sería correcto preguntarnos si se ha acometido su tratamiento antes, o por lo menos al mismo tiempo, que el de las cuestiones

---

mediante la participación de las opiniones públicas (COMISION EUROPEA, 1994: 3). Parece que a lo que debería estar obligada la Unión Europea para ser consecuente con su "razón de ser" --y con sus propias palabras-- sería a procurar la participación de todos en todos los niveles: ¿es esto verosímil? No; sólo es admisible como un objetivo político ideológico, mera propaganda.

<sup>11</sup> El control de los debates es un ejercicio que, de forma latente en la mayoría de los casos, realizan las autoridades y algunos miembros poderosos del sistema político; esto puede ocurrir en los contextos llamados democráticos y transparentes tanto como en los propagandísticos: "No se puede silenciar el debate, y de hecho, en un sistema de propaganda que funcione adecuadamente, no debería silenciarse, puesto que si queda constreñido a unos límites adecuados tiene una naturaleza que sirve para reforzar al sistema. Lo que resulta fundamental es establecer los límites con firmeza" (CHOMSKY, 1992: 65). Tan fundamental como eso, nos parece saber dónde situar exactamente esos límites y de qué forma conjugar la firmeza y la flexibilidad --aunque fuera aparente-- de los mismos al servicio de los intereses en juego.



informativas y por qué? Dicho de otro modo, ¿se podría considerar que si, a pesar de su menor importancia, se sitúa al 'déficit informativo' en primera línea causal, por delante de otras causas posibles, los actores políticos (12) podrían estar utilizando esta parte del problema para encubrir el resto del mismo con el fin de no acometer su solución o de retrasarla? Por lo menos, sí parecería interesante indagar --si, como reconoce la Comisión, se pretende solucionar-- cuál era el estado del 'déficit democrático' y de cada uno de sus componentes en 1993, y qué se había hecho hasta entonces para paliar este problema político; esto nos ayudaría a comprender y poner en su justo sitio el hecho de que precisamente a mediados de ese año se decidiese abordar su vertiente informativa, es decir, su relación con el 'déficit informativo'.

Comenzamos esta tesis aduciendo la sospecha de que el 'arrebato informativo' de la Comisión podía ser sólo una forma de desviar la atención de otras cuestiones de fondo que --según los intereses institucionales-- no convenía tratar por el momento. Ahora proponemos nuestra hipótesis fundamental apoyándonos en esta idea (13):

\* Pregunta inicial:

<< ¿Por qué la Comisión de las Comunidades Europeas puso en marcha en junio de 1993 un nuevo enfoque de su Política de Información y Comunicación (PIC)? >>

---

12 Nos referimos concretamente a algunas autoridades del sistema político comunitario.

13 A la que ya hemos hecho referencia más arriba (Cfr. *supra* pág. 142).



\* Hipótesis principal:

<<El nuevo enfoque de la PIC de la Comisión se puso en marcha en forma de un 'output' circunstancial, integrado por decisiones y acciones --autoritarias y a veces asociadas--, como parte de una estrategia diseñada para controlar los debates públicos que habían puesto en peligro el nivel de apoyo difuso con el que contaba el sistema político comunitario hasta febrero de 1992; el objetivo de las autoridades de la Comisión fue llevar a cabo una serie de cambios en el sistema de comunicación política con el fin de que fuesen percibidos no sólo por las opiniones públicas sino también por los ciudadanos comunitarios como destinados a conseguir efectivamente su participación activa y a eliminar definitivamente el 'déficit informativo' y, por tanto, a corregir en parte el 'déficit democrático'>> (14).

\* Podemos añadir asimismo algunas hipótesis derivadas:

1) existe un 'déficit democrático' en el sistema político comunitario que incluye y supera al llamado 'déficit informativo';

2) el proceso de ratificación del TUE que tuvo lugar entre febrero de 1992 y octubre de 1993 supuso la profundización del descenso de apoyo difuso de que adolecía ya la CE a la vez que un aumento paralelo del

---

<sup>14</sup> El 'déficit democrático' es un 'déficit de información', pero no sólo es eso; junto a las carencias informativas hay otros elementos que permiten concluir la insuficiente legitimación democrática de la CE: por ejemplo, que las decisiones se toman al margen de los afectados por falta de mayor participación. Tenemos ante nosotros un caso de lo que Dunn llamaba error tipo III (Cfr. *supra* pág. 36); con el matiz añadido de que en este caso la estructuración incorrecta se ha llevado a cabo con conocimiento de causa por parte de la Comisión --por lo menos--, con el objeto de desplegar su propia estrategia política.



distanciamiento entre gobernantes comunitarios --autoridades-- y gobernados --miembros restantes del sistema político--;

3) la intervención de las autoridades comunitarias en los procesos de formación de las opiniones públicas llevada a cabo en forma del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión no garantiza por sí sola la reducción ni del 'déficit informativo' ni del 'déficit democrático' (15);

4) el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión puede entenderse como un intento de manipulación --mediante la información y la comunicación-- de la forma de participación de algunos actores políticos --sobre todo lo más críticos-- en el funcionamiento del sistema con el fin de conseguir convencerles de la bondad de la construcción europea y obtener así una mayor legitimidad --aunque frágil-- para el sistema (16). La estrategia consistió en producir 'outputs percibidos' y 'outputs circunstanciales' selectivos, en un intento de cambiar las percepciones de la realidad más que la realidad misma --o, mejor dicho, la parte de realidad que no interesaba variar--; ¿de qué modo? Modificando convenientemente, entre otras, las variables información y comunicación en el funcionamiento del sistema de comunicación política.

---

15 Es más, aun aceptando que un cambio en la construcción y participación de las opiniones públicas pudiera traer consigo una cierta variación positiva de la legitimación democrática del sistema, afirmamos que siempre sería cualitativamente insuficiente en tanto en cuanto, como hemos visto, las opiniones públicas --tal y como se produce en la actualidad en las sociedades democráticas-- cuenta con serios riesgos de manipulación; y nos parece que manipulación y democracia no son, en modo alguno, términos compatibles.

16 Esta hipótesis está en relación con la que sostienen Giordano y Zaller cuando dicen: "a quienes participan en el juego político, a quienes luchan por el poder y por ostentar la representación popular, lo que realmente les interesa no es la legitimidad sino la popularidad; si ambas pueden marchar de la mano, tanto mejor. Si no es así, lo importante, lo que tiene una rentabilidad política verdadera, es la popularidad" (GIORDANO y ZELLER, 1988: 242). A lo que nosotros añadimos un matiz: ¿no sería verosímil pensar en el caso en que las autoridades políticas busquen la legitimidad del sistema, fundamentalmente, a través de la popularidad? Si esto es posible, legitimidad y popularidad no son alternativas, sino que una --la segunda-- conduce a la otra; o bien, aquélla --la primera-- se apoya en ésta.



En suma, defendemos que la estructuración del problema que hizo la Comisión en su momento para justificar este cambio de política fue intencionadamente deformada; aunque existía un problema político de fondo más amplio --y reconocido--, se dio prioridad a la parte más fácilmente manipulable de éste, la referida a la información y la comunicación, con la intención de convencer a los miembros del sistema de que la mejora de este aspecto --con la supuesta integración de las opiniones públicas en la toma de decisiones-- supondría el control del problema político total: "el éxito de la empresa <<información, comunicación y transparencia>> es una condición <<sine qua non>> para que la Unión Europea avance respondiendo a las expectativas, expresadas democráticamente, de sus ciudadanos" (COMISION EUROPEA, 1994: 3), decía el comisario competente; a lo que nosotros podríamos añadir: si se trata de "una" condición <<sine qua non>>, ¿dónde están las otras condiciones?, ¿cuáles son?, ¿que hacer con respecto a ellas?.

Los responsables de la decisión política se encargaron de ofrecer asimismo declaraciones asociadas con las que explicar y convencer sobre el alcance de la misma y 'ayudar' a su interpretación; presentaron el cambio en la PIC de la Comisión como una forma de conseguir pasar del <<asentimiento pasivo>> de las opiniones públicas a la <<participación activa>> de las mismas (17).

---

17 ¿Qué sentido tiene esta contraposición entre <<asentimiento pasivo>> y <<participación activa>>? Si nos paramos un momento a reflexionar sobre estos dos términos acuñados por la Comisión podremos ver hasta qué punto el lenguaje político es, a veces, artero. Tildar a las opiniones públicas de pasivas carga sobre ellas una valoración negativa; a la vez que la Comisión parece quedar exculpada porque, de todos modos, aunque pasivamente, siempre contó con su asentimiento; la expresión puede dar a entender que las opiniones públicas han consentido siempre pero, por una especie de 'pereza', lo han hecho con pasividad; lo que no se dice es que cabe otra posibilidad: las opiniones públicas eran, más que pasivas, inexistentes y su silencio se



Frente a esto, nos inclinamos por pensar que con el nuevo enfoque de la PIC la Comisión --y el resto de las autoridades del sistema político comunitario-- lo más probable era conseguir pasar de gobernar con la ignorancia de las opiniones públicas a gobernar a pesar de su --escaso-- conocimiento e implicación. Los cambios de información, comunicación y transparencia, aplicados sobre las opiniones públicas, no eran los necesarios para paliar, de verdad, el 'déficit democrático' del sistema político comunitario, cuyos miembros, incluida la parte de estos que se enrola en procesos de opinión pública --cuando surgen--, siguen enormemente distanciados de los 'asuntos de Bruselas'.

Ciertamente, como proponía Easton, la recuperación del apoyo difuso puede constituir un objeto de las políticas de las autoridades; pero, ¿de qué modo se recuperaba este apoyo? El politólogo norteamericano proponía tres alternativas:

1) conseguir la legitimación del sistema --régimen y autoridades-- por parte de sus miembros. Es la forma más eficaz de recuperación del apoyo difuso, porque se logra que los miembros del sistema asuman que es conveniente y beneficioso para ellos aceptar y obedecer a las autoridades y actuar dentro del marco ofrecido por el régimen. Las fuentes de legitimación, dice Easton, se encuentran en ciertas ideologías --valores y principios, en su aspecto expresivo e instrumental--, en la estructura de

---

malinterpretó interesadamente como un consentimiento. A partir de ahora, se dice, gracias a los esfuerzos de la Comisión --¡cómo no!-- las opiniones públicas pasarán a participar activamente; ya no se trata sólo de asentir sino también parece que cabe disentir; lo que ahora importa no es destacar el juicio de las opiniones públicas sino su involucración. Como vemos, la contraposición está apoyada en dos ejes semánticos paralelos y, por tanto, sólo coincidentes 'ad infinitum', o sea, nunca.



autoridad --aceptación de los roles de autoridad y de las obligaciones y derechos asociados a ellos-- y en la conformidad de los miembros del sistema a las normas y en el mérito personal de las autoridades --se puede producir un proceso de transferencia de legitimidad desde el líder político hacia las normas y la estructura en la que ese líder participa o que él mismo ha creado--;

2) invocar símbolos capaces de demostrar la existencia de un interés común en las actuaciones de las autoridades y en las características del régimen; se crea así una "ideología del interés común", cuya influencia se se hace sentir mediante estructuras específicas especializadas tales como los medios de comunicación. "Donde la percepción de la existencia de un interés común venga unida e identificada con las autoridades y el régimen, esa percepción puede convertirse en fuente de apoyo difuso al sistema" (EASTON, 1965: 317);

y 3) promocionar y fortalecer el grado de identificación de los miembros con respecto a la comunidad política mediante una de estas dos vías: llevar a cabo cambios en los objetivos, las normas y/o la estructura del régimen --aunque estos cambios por sí solos no aseguran nada--, por un lado, y estimular el sentimiento de comunidad política --por ejemplo, contribuyendo a que los miembros del sistema se integren en procesos políticos y comunicativos interdependientes, por ejemplo procesos de opinión pública--, por el otro.

Blumler & Gurevitch apuntaban otra posibilidad: actuar sobre el sistema de comunicación política. Si tenemos en cuenta que los procesos de comunicación intervienen en la legitimación de la autoridad, una forma de conseguir recuperar esta legitimación sería promover cambios, de algún



modo, en algunos procesos de comunicación política, es decir, intentar variar los aspectos comunicativos de las instituciones políticas, y/o los aspectos políticos de las instituciones mediáticas, y/o las orientaciones de las audiencias y/o los aspectos de la cultura política relevantes para la comunicación (18).

¿Cuál/es de estas alternativas fue la que escogió la Comisión --y las autoridades comunitarias-- con su nuevo enfoque de la PIC? La Comisión, como veremos, propuso ciertos cambios organizativos internos con los que intentar variar los aspectos informativos y comunicativos de su relación con el resto de actores del sistema --otras instituciones políticas, medios de comunicación e integrantes de las audiencias a todos los niveles-- y lograr así un cambio en el grado de apoyo ofrecido por las opiniones públicas. ¿Con qué estrategia? ¿Aumentar la legitimidad, poner de manifiesto el interés común y/o fortalecer el sentimiento de pertenencia a una comunidad política?

Con respecto a la tercera opción, Easton avisó de que aunque, en general, se cree que la manipulación de parámetros educativos, culturales y comunicativos del entorno ayudan a crear un alto sentido de comunidad --y por lo tanto a una cierta recuperación del apoyo difuso--, son necesarias otras medidas, resumidas en la existencia de una socialización política que permita internalizar el apoyo hacia la comunidad política en cuestión --¿existe acaso un eficaz proceso de socialización o re-socialización sobre el 'ser europeo' como algo distinguible de 'ser español, francés,...'?--.

---

18 Cfr. *supra* págs. 178 y 181.



Entonces, deberíamos preguntarnos: ¿tomaron las autoridades de la Comisión otras medidas, además de las comunicativas, para recuperar el apoyo difuso? La respuesta negativa supondría, a primera vista, introducir la sospecha de que el cambio de la PIC era una medida insuficiente por sí sola para conseguir la cantidad y calidad de apoyo difuso necesarios. En caso de respuesta afirmativa, tendríamos que ver cuáles fueron las medidas propuestas y con qué fines --tácitos y explícitos--. Sin olvidar en ningún momento la diferencia fundamental existente entre las decisiones y acciones circunstanciales de las autoridades y las percibidas por los miembros del sistema; sobre estas últimas se puede actuar --por ejemplo, diseñando y propagando una ideología del interés común-- con mensajes 'ad hoc' bien difundidos con el fin de remodelar las percepciones; y en esto, los medios de comunicación no quedan al margen (19).

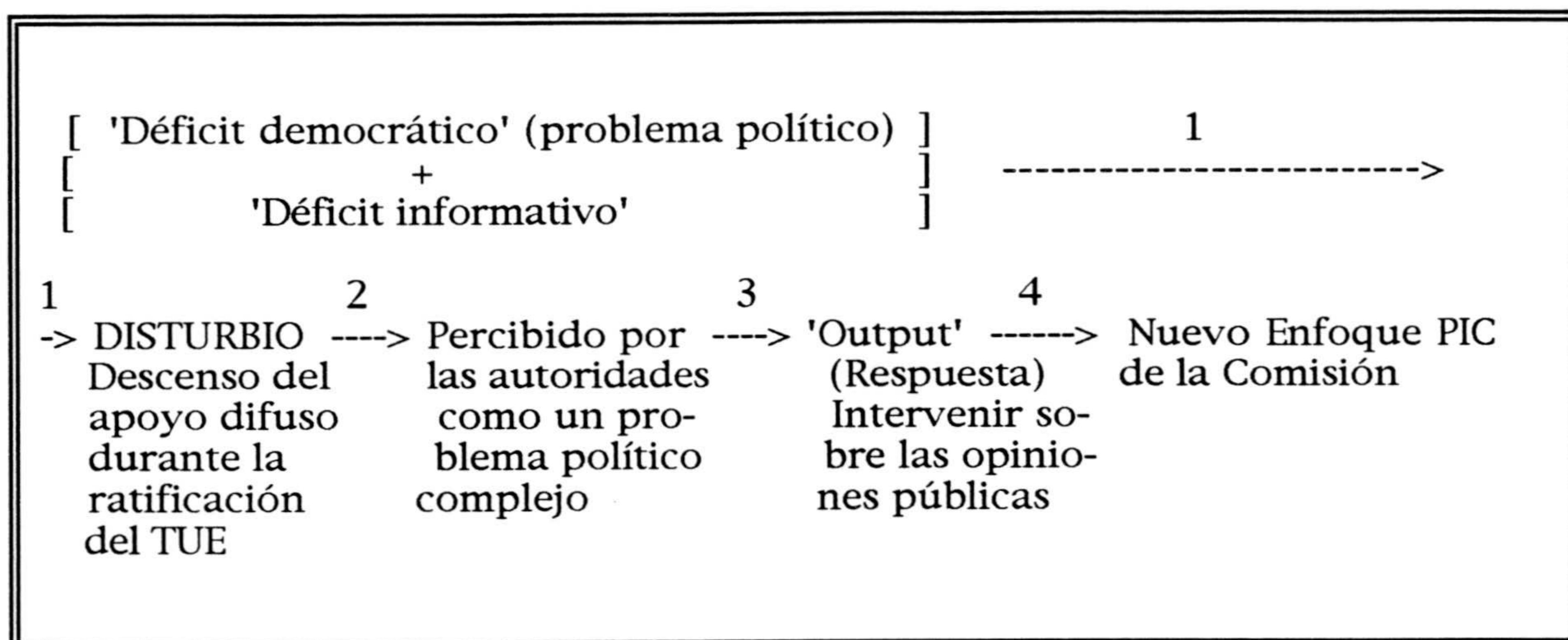
Nuestras hipótesis tratan de enriquecer la reflexión aportando otra posible lectura a la simple lógica externa del primer esquema expuesto (20) con otra propuesta:

---

19 Edward Herman y Noam Chomsky, a base de analizar una amplia documentación, han acuñado el término <<modelo de propaganda>> para explicar el modo general en que funcionan los medios de comunicación en la sociedad norteamericana; según este modelo, para el que se pueden hallar excepciones, "los medios de comunicación prestan servicio a los intereses del poder estatal y empresarial, que están estrechamente interrelacionados, planteando su información y su análisis de manera que se apoye el privilegio establecido y se limiten el debate y la discusión como corresponde" (CHOMSKY, 1992: 20). No nos parece descabellado la posibilidad de encontrarnos con un modelo similar en el entorno de las sociedades de los Estados miembros de la CE.

20 Aunque el esquema pueda dar la impresión de lo contrario, se trata de una interpretación nada mecanicista; suponemos que la política resultante es producto de unas decisiones estratégicamente tomadas.





Con respecto al DISTURBIO --el descenso del apoyo difuso-- y a su PERCEPCION, cabría preguntarse: ¿por qué se ha de calificar como tal?; ¿a partir de qué momento?; ¿cómo influye en su momento el proceso de ratificación del TUE?; ¿quién/es le conceden la consideración de disturbio?; ¿quién/es no le conceden esa consideración? (21); ¿qué amenaza/s supone para el sistema?; ¿es una parte de otro disturbio mayor --coyuntural o no--?; en caso afirmativo, ¿se admite la existencia de ese otro disturbio?; ¿cuáles son sus causas?; ¿cuál/es de ellas se reconocen?; ¿cómo y cuándo llega a percibirse como tal disturbio?.

21 La consideración de un asunto político como problemático no tiene por qué ser coincidente por parte de todos los actores implicados. Ahora bien, cualitativamente es fundamental distinguir si han sido las autoridades u otros miembros del sistema político los que han propuesto la calificación de 'disturbio'; tal y como recomienda Touraine, no podemos tomar como válidas sin más las interpretaciones que hacen los actores, mucho menos cuando se trate de actores en los que se concentre gran cantidad de poder. Para el caso de los sistemas políticos democráticos, Bardach afirma que "referir la definición de un problema a lo que la ciudadanía define como tal parece ser un requerimiento inevitable en una democracia [...]. Este principio está pensado para salvaguardar de dos tipos indeseables de imperialismo analítico: la tendencia a menospreciar problemas que los ciudadanos experimentan como graves pero no muchos analistas y la tendencia a magnificar problemas de importancia para los analistas pero menos importantes para los ciudadanos comunes" (BARDACH, 1981: 163-4).



La RESPUESTA --'output'-- ofrecida por las autoridades, ¿a qué pretende responder?: ¿al disturbio percibido, al disturbio real, o una cierta parte de éste?; ¿se compone esta respuesta de decisiones y acciones autoritarias o va acompañada de otras asociadas?; ¿hasta qué punto se trata de un 'output' circunstancial o de uno percibido?; ¿se ajusta el contenido de la respuesta a los fines reconocidos para la misma?; ¿a quién/es afecta y a quién/es no afecta este 'output'?; ¿se trata realmente de un nuevo enfoque?; ¿en qué consiste esa novedad?; ¿cómo es percibida esta respuesta por otros miembros afectantes y afectados del sistema?.

Detrás de estas preguntas está nuestra intención de encontrar explicaciones causales posibles, plausibles y manipulables, coherentes y/o contradictorias, que nos ayuden a aportar más claridad interpretativa a la auto-justificación de la nueva PIC que hace la propia Comisión en sus mensajes. Por ejemplo, la variable tiempo, entre otras, puede resultar una causa manipulable del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión: ¿por qué se presentó este cambio precisamente en junio de 1993?, ¿porque fue en ese momento cuando se percibe el disturbio o porque, aunque el disturbio había sido percibido y almacenado con antelación, se consideró que era el momento oportuno para presentar una respuesta al mismo?

Necesitamos conocer las respuestas a esta serie de preguntas; pero no sólo las respuestas de la Comisión --cuyas asunciones conocemos ya más de cerca-- sino de los principales actores implicados (22) en la decisión de poner

---

22 "La producción de políticas implica normalmente a un conjunto diverso de autores formales o autoritarios de la misma, que operan dentro del gobierno, más un conjunto diverso de grupos de interés y grupos de otro tipo de fuera del espacio gubernamental que presionan con sus demandas sobre los autores formales" (NAKAMURA & SMALLWOOD, 1980: 31-32).



en marcha la nueva política y de los afectados por la misma. El conocimiento de sus asunciones al respecto, la contrastación y la ordenación de las mismas nos permitirán acercarnos más a la/s respuesta/s de nuestra pregunta inicial y descubrir la certeza o falsedad potencial de las intuiciones expresadas en nuestras hipótesis. Y para conocer esas asunciones es por lo que se hace necesario --como explicaremos más adelante-- el estudio de sus mensajes.



---

**CAPITULO 4 - REFERENCIAS**

BARDACH, Eugene (1981): "Problems of problem definition in policy analysis", en J.P. Crecine (1981): Research in public policy analysis and management. Vol 1: Basic theory, methods and perspectives. Jai Press, Inc. Greenwich, Connecticut. Págs. 161-171.

BORRAT, Héctor (1988): El periódico como actor político. Propuestas para el análisis del periódico independiente de información general. Tesis doctoral microfilmada, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

BUSTAMANTE, E. (1985): "Políticas de comunicación: un reto actual", en M. De Moragas (ed.) (1985): Sociología de la comunicación de masas. Nuevos problemas y transformación tecnológica IV. Ed. Gustavo Gili, S.A., Barcelona. Págs. 125-143.

COMISION EUROPEA (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

CHOMSKY, Noam (1992): Ilusiones necesarias. Control del pensamiento en las sociedades democráticas. Ed. Libertarias / Prodhufi S.A., Madrid.

EASTON, David (1965): A system analysis of political life. The University of Chicago Press, Chicago y Londres.

GIORDANO, E. y ZELLER, C. (1988): Europa en el juego de la comunicación global. Fundesco, Madrid.



KOSZYK, Kurt y PRUYS, Karl Hugo (eds.) (1981): Handbuch der Massenkommunikation. Deutscher Taschenbuch Verlag, Munich.

MARTIN, J. William (ed.) (1988): "Information Society" en J.W. Martin: The information society. London.

MORAGAS, Miquel De (1985): "Introducción. Política y sociología de la comunicación de masas", en M. de Moragas (ed.): Sociología de la comunicación de masas. Propaganda política y opinión pública. Tomo III, Ed. Gustavo Gili, S.A., Barcelona. Págs. 10-19.

NAKAMURA, R.T. & SMALLWOOD, F. (1980): The politics of policy implementation. St. Martin's, New York, citado en R.C. Rist (1994): "Influencing the policy process with qualitative research", en N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (eds.): Handbook of qualitative research. Sage, California. Págs. 545-557.

PAU, Giancarlo (1985): "The general information policy of the European Communities", en M. Hopkins (ed.): European Communities information. Its use and users. Mansell Publishing Limited, Londres. Págs. 47-57.

RODRIGO ALSINA, M. (1995): "Redefiniendo el concepto de información" en *Voces y Culturas*, nº7, I semestre. Barcelona. Págs. 59-76.

ROIZ, Miguel (1994): Técnicas modernas de persuasión. Eudema Universidad, Madrid.

ROWLANDS, Ian & VOGEL, Sandra (1991): Information policies. A sourcebook. Taylor Graham, Londres.



TIXIER-GUICHARD, Robert y CHAIZE, Daniel (1994): "La communication contre l'information", en *Le Monde Diplomatique*, abril. Págs. 28-29.

VAN ROSENDAAL, C. Jansen (1984): "European information policy situation", en *Aslib Proceedings*, nº1, Vol. 36. Gran Bretaña. Págs. 15-23.



## **CAPITULO 5. EL CONTEXTO DE FORMULACION DEL NUEVO ENFOQUE DE LA POLITICA DE INFORMACION Y COMUNICACION DE LA COMISION**

El estudio de las respuestas a nuestra pregunta inicial nos exige llevar a cabo un cierto análisis del contexto en el que se formuló y aprobó el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión, tal y como hemos venido defendiendo. Sólo podremos explicar y comprender los comportamientos de los actores políticos si tenemos conocimiento de la situación del sistema y de su entorno.

¿Qué analizar? Es imprescindible seleccionar el objeto de análisis; cualquier situación es susceptible de un gran número y tipo de análisis; tenemos que saber escoger el que convenga mejor no a los intereses de los actores investigados sino a la propia investigación. Comenzaremos entonces por hacer un repaso general del escenario político y su calendario desde la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE), periodo específico en el que se encuadra la formulación de la política que investigamos.

### **5.1. La Comunidad Europea entre febrero de 1992 y junio de 1993**

El día 7 de febrero de 1992, en la localidad holandesa de Maastricht, los Jefes de Estado y de Gobierno de los doce países miembros y sus respectivos ministros de Asuntos Exteriores firmaron el texto del TUE, según había sido acordado definitivamente durante el Consejo Europeo --reunión de todos los Jefes de Estado y de Gobierno-- celebrado en la misma ciudad entre el 9 y el 11 de diciembre del año anterior. El periodo para la obligada ratificación del TUE



por parte de todos los Estados, estipulado en principio en menos de un año, daba comienzo.

### **5.1.1. Aportaciones fundamentales del Tratado de Maastricht**

¿Qué se firmó en Maastricht el citado día de febrero? El contenido del TUE suponía la mayor reforma --a la vez que una más-- de los tratados fundacionales en las casi cuatro décadas de historia de las comunidades. No se puede obviar el salto cualitativo de esta última reforma: el TUE modificaba tanto el Tratado de París como el de Roma, es decir, los textos fundacionales de las tres comunidades (1), dando lugar a un nuevo orden político, la Unión Europea, asentado sobre tres pilares, uno comunitario --en el que se incluían la CECA, el EURATOM y una nueva CE, además de la Unión Económica y Monetaria (UEM)-- y dos intergubernamentales --referidos a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), uno, y a la Cooperación en los ámbitos de justicia de los asuntos de interior, el otro--.

"El TUE arrastra y envuelve por definición las estructuras comunitarias e intergubernamentales, dotándolas de un marco institucional único" (MANGAS, 1994: 22). Único sí, pero con distinto funcionamiento en cada uno de los pilares citados: "en el pilar comunitario rigen --con algunas

---

<sup>1</sup> En abril de 1951, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Alemania firmaron el Tratado de París, mediante el que fundaban la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Después del intento fallido --por la negativa del parlamento francés-- de crear la Comunidad Europea de Defensa (CED), en marzo de 1957 los seis países citados acordaban el establecimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA, EURATOM) que, junto con la CECA, y a pesar de algunas modificaciones posteriores, habían constituido hasta la actualidad el núcleo del proyecto de integración europea.



peculiaridades en el caso de la UEM-- las reglas clásicas de la Comunidad [...] mientras que en los otros dos pilares algunas de estas reglas se modifican o no se aplican" (WESTENDORP, 1994: 33).

El TUE, en definitiva, supuso, según nuestro modelo de análisis, un cambio en la estructura de autoridad y en las normas del régimen del sistema político comunitario. ¿Con qué fin? En opinión del español Carlos Westendorp, secretario de Estado para las Comunidades Europeas desde 1991, el TUE atendía a "una creciente demanda de dotar al proceso de construcción europea de más democracia, más eficacia y más solidaridad" (WESTENDORP, 1994: 19).

El nuevo Tratado era el fruto de dos Conferencias Intergubernamentales (CIG), una sobre Unión Económica y Monetaria (UEM) y otra sobre Unión Política (UP), convocadas en Dublín a mediados de 1990 y cuyos trabajos comenzaron en diciembre de ese mismo año. De acuerdo con el mandato del Consejo Europeo de Dublín, uno de los objetivos de la segunda CIG era dotar a la Comunidad de una mayor legitimidad democrática. La carta conjunta del Canciller Kohl y del Presidente Mitterrand al presidente del Consejo Europeo, el informe Martin del Parlamento Europeo y la propuesta belga de marzo de 1990 insistían en esta idea (NAVARRO, 1994: 131), y en la necesidad de avanzar con respecto a la situación propiciada por el Acta Unica Europea (2).

---

<sup>2</sup> El Acta Unica Europea, que entró en vigor a mediados de 1987, fue la duodécima de las revisiones de los Tratados fundacionales (MANGAS, 1994: 18); de entre sus aportaciones, hay que destacar el establecimiento de las condiciones y el calendario concretos para la constitución efectiva del Mercado Unico Europeo, uno de los objetivos de las Comunidades desde los años 50.



Con el TUE se pretendía dar un empujón político a un proyecto de integración que, hasta el momento, estaba fundamentalmente apoyado sobre el aspecto económico; no en vano, en el momento de aprobar el TUE se trabajaba en la preparación de las normativas necesarias para la correcta aplicación de las cuatro libertades del Mercado Unico Europeo, que debían entrar en vigor a comienzos de 1993. Aunque el Parlamento Europeo había pedido que ese empujón fuera decididamente federalizante, el resultado final no fue tal. Si bien es cierto que se introdujeron innovaciones como el principio de subsidiariedad y la ciudadanía europea, cercanas al modelo de sistema político federal, éste es aún una quimera. De todos modos, el TUE se presentó como un paso más, una etapa más, abierta hacia un horizonte final sin definir ni alcanzar.

Se han publicado numerosísimos trabajos explicativos del contenido del TUE. Por nuestra parte, nos limitaremos a citar los cambios fundamentales introducidos, haciendo especial hincapié en los puntos que afectan a nuestra investigación. Siguiendo el triple esquema de Westendorp, las innovaciones del TUE se pueden agrupar en torno a tres ejes:

1) más democracia: en respuesta a las críticas de falta de transparencia, de legitimidad democrática y de participación ciudadana, el TUE introdujo un aumento de los poderes del Parlamento Europeo, en sus labores de colegislador y controlador político de la Comisión. El nuevo --y complejo-- proceso de codecisión otorgaba al PE mayor poder legislativo; el procedimiento de investidura de la Comisión, las comisiones temporales de investigación, el derecho de petición, la figura del Defensor del Pueblo y el principio de subsidiariedad suponían ciertos límites al quehacer de la Comisión. Por último, la ciudadanía europea, la mayor transparencia del



sistema de toma de decisiones o el nuevo Comité de las Regiones se incluyeron como forma de 'humanizar' la Comunidad y acercarla a los ciudadanos;

2) más eficacia: de cara al logro eficaz de "una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa" (Preámbulo del TUE), los autores del Tratado dotaron a la UE de mecanismos para el nacimiento definitivo, a más tardar en 1999, de la Unión Económica y Monetaria, así como para la atención competencial de la Comunidad sobre otros ámbitos más allá de lo económico: educación, juventud, redes de transporte, sanidad pública, cultura, cooperación al desarrollo, protección a los consumidores,... En paralelo, y para facilitar la toma de decisiones, el TUE intentó formalmente restringir al máximo la regla de la unanimidad en el Consejo;

3) más solidaridad, tanto exterior como interior. La primera se pretendía afianzar mediante la Política Exterior y de Seguridad Común, base para una futura política común de defensa. La segunda, con la preocupación por la política social --de la que Gran Bretaña se quedaba al margen-- y con el refuerzo de la cohesión económica y social.

### **5.1.2. Reacciones al Tratado de Maastricht**

Con estos fundamentos se cerró la cumbre holandesa de finales de 1991. Nada más que había pasado un día desde su término, cuando el Parlamento Europeo (PE) puso de manifiesto una primera evaluación de los resultados: después de ocho horas de debate, el PE no logró pronunciarse sobre el Consejo Europeo de Maastricht; aunque se llegó a presentar una resolución al respecto, al final quedó desestimada.



El presidente del PE, el español Enrique Barón, ya había dicho que esta institución no aprobaría el nuevo Tratado a menos que se reequilibrase la toma de decisiones: "las decisiones de carácter legislativo deben ser adoptadas por el Consejo por mayoría cualificada, en codecisión con el Parlamento; mientras que las decisiones de carácter constitucional deben lograr la unanimidad en el Consejo y el dictamen conforme del PE" (BARON, 1991: 4). Y esto no se había llevado a cabo.

A finales del mes de diciembre de 1991 comenzaron a aumentar las evaluaciones con respecto al Tratado. En general, el balance era más bien modesto: "Con el Tratado de Maastricht, la Comunidad no avanza nada más que unos pasos en el camino de la democracia" (DUVERGER, 1991: 6). ¿Se había conseguido realmente más democracia, más eficacia y más solidaridad?; en caso afirmativo, ¿se había alcanzado el nivel necesario de democracia, eficacia y solidaridad?. Eso sí, los jefes de Estado y de Gobierno se mostraban, cada uno por su lado, victoriosos y satisfechos con el resultado que habían obtenido. Y con este talante acudieron, dos meses más tarde, a la firma del texto.

El día 7 de abril de 1992, el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre los resultados de las dos Conferencias Intergubernamentales que habían conducido hasta el TUE. En esta resolución se decía: "el sistema institucional [tal y como quedaba en el TUE] incluye deficiencias tales que es dudoso que la Unión Europea pueda alcanzar los objetivos que se ha propuesto" (PARLAMENTO EUROPEO, 1992a). A pesar de reconocerle aciertos al Tratado, la lista de lamentos de esta institución con respecto al TUE era mucho mayor. En su opinión, ni la democracia ni la eficacia se habían conseguido en



la medida necesaria; por lo tanto, animaba a los parlamentos nacionales a que, al pasar por el trámite obligatorio de la ratificación del Tratado, comenzasen de inmediato a preparar la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996 con el fin de reformar el TUE. Acababa de ser firmado, no había entrado aún en vigor y ya se estaba urgiendo su reforma.

En efecto, el propio texto del TUE preveía en su Artículo N la convocatoria, en 1996, de una Conferencia para examinar las disposiciones del Tratado "para las que se prevea una modificación". El PE pretendía echar mano de esta futura convocatoria para insistir en su hipótesis de fondo: a menos que se lleve a cabo una reforma más profunda del sistema comunitario que la efectuado en el TUE, no se podrá alcanzar adecuadamente la futura unión política que, desde su punto de vista, se debe corresponder con una "Unión Europea democrática y efectiva, de tipo federal."

### **5.1.3. El comienzo de la ratificación**

Al tiempo que el PE hacía pública su posición, los doce Estados miembros se preparaban para acometer la ratificación del Tratado de Maastricht, tal y como se obligaba en su Artículo R. El mismo Tratado preveía su entrada en vigor el 1 de enero de 1993, "siempre y cuando se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad". Como ya hemos dicho, el TUE entró en vigor al final el día 1 de noviembre de 1993. La ratificación se encontró con serios problemas por el camino.



En un principio todos los Estados miembros, excepto Dinamarca e Irlanda, ratificarían el Tratado por vía parlamentaria de acuerdo con las exigencias de sus respectivas normas constitucionales. Nada hacía pensar en la aparición de problemas, una vez que las élites políticas, las autoridades, y hasta el Parlamento Europeo --aunque con objeciones-- habían dado ya su visto bueno al TUE. "De los debates parlamentarios sobre el Tratado de Maastricht, de los artículos de prensa, de los comentarios de radio y televisión, de los sondeos de opinión, parece desprenderse la idea de que la ratificación es probable en todos los países, salvo un accidente local, pero ello no impide que los ciudadanos sigan estando inquietos acerca del futuro de esta nueva etapa de la unión europea. La encuentran muy oscura y bastante poco democrática" (DUVERGER, 1992a: 13).

La salvedad de la que hablaba Duverger se produjo. El 'accidente local' tuvo lugar en Dinamarca, el primer país en intentar la ratificación del Tratado. El día 2 de junio de 1992 los daneses decidían, por un margen escaso de votos, rechazar el TUE; el resultado del referéndum fue de un 50,7% en contra y un 49,3% a favor. El Tratado se había encontrado, inesperadamente, con un primer obstáculo.

La primera reacción de las autoridades comunitarias fue la de culpar de falta de europeísmo y de solidaridad de los daneses. "Algo huele a podrido en Dinamarca", dijo Carlos Westendorp al diario *El País*. El día 4 de junio, en una reunión de urgencia, los ministros de Asuntos Exteriores, bajo presidencia portuguesa, concluyeron que no estaban dispuestos a abandonar el Tratado que tantos esfuerzos les había costado e hicieron saber a Dinamarca que no había posibilidad para la renegociación. "Los 11 continuarán con sus propios



esfuerzos para ratificar el Tratado, dejando de lado a Dinamarca si fuera necesario.", explicaba el corresponsal de *The Economist* al describir la situación (*The Economist*, 1992a: 11). Sin embargo, esta primera toma de posiciones fue rectificada más adelante; parecía evidente la imposibilidad de obviar el fracaso danés. Sus efectos se extenderían por toda la Comunidad, tal y como se comprobó en los meses siguientes.

El fallido referéndum danés no hizo sino destapar un debate en torno al TUE que había sido dejado de lado por las autoridades más entusiastas de los doce Estados comunitarios. La posibilidad de un contagio del espíritu anti-Maastricht suponía una seria amenaza para la legitimación del Tratado, que debía venir mayoritariamente de mano de los ciudadanos de la CE y que estaba por encima del mero trámite de la ratificación parlamentaria. Era urgente, por tanto, analizar las causas de lo ocurrido con el fin de evitar su repetición.

El presidente de la Comisión, Jacques Delors, en un discurso ante el PE a los pocos días del referéndum danés, defendió la necesidad de introducir tanto una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones comunitario como un debate en torno a la puesta en práctica del principio de subsidiariedad (3). En su opinión, la Comisión y el Consejo debían simplificar tanto el alcance de sus propuestas y decisiones como los textos legales producidos. En el fondo, trataba de decir que había que intentar acercarse más a los ciudadanos. El TUE había sido toda una reforma constitucional, con repercusiones económicas y políticas que suponían un salto cualitativo

---

<sup>3</sup> En la letra del Tratado de la Unión Europea se habían incluido referencias a ambos conceptos en la Declaración relativa al derecho de acceso a la información y en el Artículo 3B del Tratado Constitutivo de la CE, respectivamente.



importante --al menos sobre el papel--, pero acordado entre algunas autoridades del sistema político comunitario.

En uno de sus editoriales, la revista *The Economist* explicaba que el error del TUE no eran tanto sus objetivos, sino la manera de lograrlos, difícil de entender, coercitiva y apresurada. La impresión generalizada era que los europeos estaban más a favor de la integración que del Tratado de Maastricht; de hecho, éste era sólo una posibilidad de entre muchas para lograr aquélla, y sin embargo se había intentado 'vender' como la única posible, la más adecuada (4); y todo porque suponía el máximo grado de entendimiento que habían logrado unos jefes de Estado y de Gobierno con ideas distintas acerca del futuro de la CE.

Pareció que el presidente francés, François Mitterrand, había entendido rápidamente la idea porque al día siguiente del referéndum danés anunció su intención de celebrar también en Francia una consulta para ratificar el Tratado. El mismo reconoció que "el riesgo de perder el referéndum es inferior al de ratificar un tratado sin el apoyo popular". Ante lo cual, el ex presidente Giscard d'Estaing respondió que Maastricht era un asunto demasiado complejo como para someterlo a "una consulta en la que pueden expresarse los humores pasajeros de la opinión pública", postura respaldada por Delors y por el Canciller Kohl.

Algunos analistas tildaron de oportunista la decisión de Mitterrand; le acusaban de convocar una consulta que él sabía de antemano ganada, con el

---

<sup>4</sup> "Creo que esta actitud de que *yo ya sé lo que le conviene a usted* y por lo tanto *usted confíe en mí para este asunto* es inaceptable en la Europa de finales del siglo XX" (MUNS, 1993: 3).



auténtico fin de conseguir frenar su descenso de popularidad y profundizar la división en el centro-derecha francés, cuyos partidos sostenían posturas distintas en torno al TUE (BORRAT, 1993: 101). Pero, según los sondeos de opinión de finales del junio de 1992, la cosa no estaba tan clara: el porcentaje de los partidarios del TUE oscilaba entre el 35% y el 45%, mientras que el 'no' y los indecisos suponían un 25% cada uno.

#### **5.1.4. El Consejo Europeo de Lisboa**

Los días 26 y 27 de junio se celebró en Lisboa el Consejo Europeo que suponía el final de la presidencia semestral portuguesa y daba paso a la británica. Los dos temas fundamentales de la agenda de esta cumbre eran la futura ampliación de la Comunidad y la reforma del presupuesto.

Austria, Suecia, Finlandia y Suiza, miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), habían solicitado su entrada en la CE, y Noruega se podría sumar en noviembre. En principio el plan era comenzar las negociaciones de adhesión con estos países en 1993 y conseguir su integración en 1995.

Pero ahora la situación era distinta; la sombra de un posible fracaso en la ratificación del TUE, visto lo ocurrido en Dinamarca, pesaba sobre cualquier decisión de futuro. Por esta razón, la Comisión aparcó el documento que había preparado sobre las implicaciones de la ampliación; no era el momento para hablar de la necesidad imperiosa de volver a reformar el sistema a menos que se quisiese que la ampliación llevase a una paralización de su funcionamiento. Una de las lecciones del referéndum danés había sido



la conveniencia de ralentizar la marcha de la integración, so pena de dejar totalmente atrás a unos ciudadanos necesarios, pero, por lo visto, muy recelosos de su propia velocidad de avance.

Por otro lado, España ya había avisado de que no daría el visto bueno a las conversaciones de adhesión a menos que se aprobase la reforma presupuestaria que traería consigo, entre otras cosas, el Fondo de Cohesión destinado a ayudar --en materia de medio ambiente y redes transeuropeas de transporte-- a Irlanda, Portugal, Grecia y a la propia España. Claro está que esta cuestión estaba vinculada a la viabilidad del TUE, que recogía precisamente la creación del citado Fondo y la exigencia de la cohesión económica y social (5).

A todo esto hay que sumar la reflexión en torno a la falta de democracia y transparencia del sistema político comunitario, así como la necesidad de introducir efectivamente la subsidiariedad prometida en Maastricht (6). Estas son tareas de las que se ocupó especialmente, y por su propio interés, el presidente de la Comisión.

Esta institución se había convertido en el blanco de las críticas porque venía a representar la quintaesencia de lo que parecía la causa de todos los males: el oscurantismo, la burocracia, el distanciamiento de los ciudadanos, la

---

<sup>5</sup> El desarrollo de este concepto aparece fundamentalmente en el Título XIV – Arts. 130A a 130E--, añadido al Tratado Constitutivo de la CE en virtud del Artículo G del TUE, y en el Protocolo sobre la Cohesión Económica y Social incorporado por el TUE al citado Tratado.

<sup>6</sup> En la declaración final del Consejo Europeo de Lisboa se introdujo el apartado "Una Unión próxima a sus ciudadanos", en el que se decía: "El Consejo Europeo está de acuerdo en que deben hacerse avances concretos para aumentar la transparencia en el proceso de adopción de decisiones en la Comunidad y aumentar el diálogo con los ciudadanos de Europa sobre el Tratado de Maastricht y su aplicación."



excesiva reglamentación, la falta de control y responsabilidad democráticos,... Pero Delors no estaba dispuesto, ni mucho menos, a cargar él sólo --y la Comisión-- con todas las culpas; en su opinión había otros culpables. Una vez confirmado para un periodo de dos años más al frente de la institución, se puso manos a la obra; declaró abiertamente su intención de intentar mejorar la ingobernable administración comunitaria y explicar a los europeos de a pie el trabajo de la CE.

La concepción del principio de subsidiariedad que defendía Delors estaba en consonancia, además, con su posición federalista. El nuevo Artículo 3B, párrafo 2, del Tratado Constitutivo de la CE decía: "En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario." Este es el principio de subsidiariedad, que no hace sino establecer una distinción entre los niveles de actuación; y eso es precisamente lo que Delors entiende por federalismo: "El enfoque federal es ... definir claramente quién hace qué" (*The Economist*, 1992b: 30).

En el Consejo Europeo de Lisboa se habló en efecto de subsidiariedad. John Major y Helmut Kohl defendieron la aplicación práctica de este principio como la clave para demostrar a los ciudadanos que Europa nunca llegaría a ser un Estado centralizado. Uno de los pocos acuerdos relevantes de esta cumbre fue la petición al Consejo de Ministros y a la Comisión de que presentaran en el Consejo Europeo de Edimburgo --a celebrar en diciembre--



propuestas concretas para el ejercicio de la subsidiariedad. El resto de cuestiones previstas quedaron aparcadas a la espera de un mejor momento político.

Los planes presupuestarios para el siguiente quinquenio y las ayudas a los países más desfavorecidos de la Comunidad se traspasaron, como trabajo pendiente, a la presidencia británica; aunque informalmente comenzarían los contactos con los países candidatos al ingreso en la CE, las negociaciones definitivas se dejaron pospuestas hasta que el tema del presupuesto hubiera sido acordado definitivamente. Sobre la situación de la ex Yugoslavia no se tomó ninguna decisión relevante. Y, por si fuera poco, quedaba por resolver el tratamiento de la negativa danesa a ratificar el TUE.

#### **5.1.5. Hacia el referéndum francés**

Mientras tanto, la reflexión en torno al Tratado de Maastricht continuaba y las críticas a la Comisión arreciaban hasta llegar a mermar su autoconfianza. Aunque Irlanda había ratificado con éxito el TUE --69% de síes y 31% de noes-- el día 18 de junio, la verdadera nueva prueba para el Tratado sería el referéndum francés.

En espera del desarrollo de los acontecimientos, la Comunidad se iba sumiendo en una especie de letargo; tenía mucho trabajo que hacer pero la dudosa percepción del futuro aconsejaba, ante todo, prudencia y lentitud; no se debía hacer nada que pudiese soliviantar a las opiniones públicas y provocar un nuevo fracaso. Si en algún momento se había pensado que sin



Dinamarca la CE podría seguir adelante, de ningún modo podría ocurrir lo mismo sin Francia.

Por si esto fuese poco, la 'casualidad' de que en un periodo tan delicado de la integración fuera Gran Bretaña la encargada de ocupar la presidencia aumentaba los recelos generales. Desde siempre los británicos se habían caracterizado por sostener una actitud muy distante con respecto a la construcción federal de Europa; su idea era más cercana a lo económico que a lo político. "Si la Comunidad Europea prosigue en la dirección [federalizante] que la mayoría de los gobiernos de los Estados miembros y la Comisión parecen desear, crearán una estructura que traerá consigo la inseguridad, el desempleo, el resentimiento nacional y el conflicto étnico". Son palabras de Margaret Thatcher (1994) que dejan bien clara la diferencia británica. ¿Cómo explica entonces la ex primera ministra los cuarenta años de integración y, sobre todo, la última etapa política que suponía el TUE? En su opinión todo esto se ha conseguido porque se había evitado un auténtico debate público en torno a la cuestión. Precisamente lo que se estaba denunciando una y otra vez desde el 2 de junio.

Durante los meses de julio, agosto y septiembre de 1992, y en mayor medida cuanto más se acercaba la fecha del referéndum, se desarrolló en Francia un intenso debate en torno a Maastricht que superó las fronteras del país, sobre todo gracias a los medios de comunicación transnacionales (BORRAT, 1993). El mismo Mitterrand reconoció que era la primera vez en 40 años que Francia sostenía un auténtico debate público sobre Europa.



Los partidos y movimientos contrarios al Tratado --los comunistas, el Frente Nacional, y una parte de Unión para la Democracia Francesa y de los neo-Gaullistas de Alianza para la República-- se movilizaron de tal forma que en el mes de agosto los sondeos confirmaban un aumento mayoritario del 'no' al TUE (7). Esto obligó a una carrera del resto de actores políticos para salvar un referéndum fundamental, aunque la victoria del 'sí', con ser imprescindible, no aseguraba por sí sola la superación de la crisis de confianza reinante en el sistema político comunitario. Dos meses antes de la consulta, el presidente francés había afirmado: "si trunfa el no, la CE se romperá, estará liquidada, ya nadie creerá en ella."

Por si esta tensión fuera poca, la situación se complicó mucho más con motivo de la crisis del Sistema Monetario Europeo (SME) que tuvo lugar en septiembre de 1992. A mediados de julio y a principios de septiembre, dos subidas de los tipos de interés por parte del Bundesbank alemán, más una filtración que avisaba de un reajuste de algunas monedas, desencadenó una corriente especuladora que forzó a la lira y a la libra a abandonar el SME; la peseta se devaluó un 5%. Al miércoles 16 de septiembre se le recuerda como el 'miércoles negro'.

Ni las autoridades comunitarias ni el propio Canciller Kohl habían podido hacer nada ante la decisión del Bundesbank alemán --a propósito, una institución federal-- y la reacción subsiguiente de los mercados financieros. Esto suponía un duro golpe para la credibilidad del proyecto de integración y

---

7 No debemos olvidar que en este momento continúa la ronda negociadora del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), cuyo resultado presagia una reforma de la Política Agrícola Común de la CE con penosas consecuencias, entre otros, para los agricultores franceses. La campaña por el 'no' al TUE explotó este argumento.



ponía de manifiesto la frágil solidaridad realmente existente en el seno de la CE después de cuatro décadas de historia.

El contexto era por tanto mucho más complicado que en el caso danés. El día antes del referéndum, Maurice Duverger sentenciaba: "el debate desarrollado de junio a septiembre ha sido demasiado corto como para que los ciudadanos [franceses] hayan podido comprender el sentido y el alcance de la cuestión. Confusos, se agrupan más fácilmente en torno a la vieja idea del Estado-nación, clara y precisa porque corresponde a un orden reconocido desde la infancia, frente al modelo oscuro y desconocido que proponen el Tratado de Maastricht y el funcionamiento esotérico de las instituciones de Bruselas y Estrasburgo. Pocos electores votarán *no* para paralizar la construcción de Europa. La mayoría rechazará una Europa que ignora." (DUVERGER, 1992b).

El día 20, los franceses, con una participación del 70%, aprobaron el TUE por un 51,01% a favor y un 48,98% en contra; a este resultado se le bautizó como el *petit oui*. Al día siguiente, los periódicos repetían en sus titulares e informaciones la palabra que mejor resumía el estado de ánimo general: 'alivio'. Aunque de forma ajustada, la gran prueba había sido superada.

Dos días después del referéndum, el Canciller Kohl acudió a visitar al presidente francés; los dos líderes, representantes de los Estados con más empuje en el proceso de integración, expresaron públicamente su intención de democratizar más Europa y acercarla a sus ciudadanos. Reconocían con esto el cariz político de la crisis por la que atravesaba la CE. El gaullista



Jacques Chirac, otro de los que habían apostado por el TUE, afirmó en torno al Tratado: "Hay que corregirlo en el sentido de una mayor democracia, una menor tecnocracia y una mayor cercanía a los verdaderos intereses de los ciudadanos" (*El País*, 22-2-92).

La Comisión atravesaba por esta coyuntura sufriendo una crisis institucional de credibilidad y de autoconfianza; se convirtió en el "chivo expiatorio" de los errores del sistema político. Así que, en lo posible, intentaba pasar desapercibida. El corresponsal en Bruselas del diario *El País* resumía en cuatro puntos la actitud que tomó la Comisión en respuesta a los resultados de los dos referenda y a las dificultades del momento:

- 1) silencio y discreción;
- 2) aplicación a todos los niveles del principio de subsidiariedad;
- 3) reforma de los métodos de trabajo y de la administración de la CE;
- y 4) pedagogía y explicación del funcionamiento de las instituciones con el fin de acercarlas a los ciudadanos (*El País*, 22-2-92).

#### **5.1.6. El Consejo Europeo de Birmingham**

Precisamente el tema del distanciamiento entre ciudadanos y élites políticas, entre miembros del sistema y autoridades, fue el motivo del Consejo Europeo extraordinario que John Major convocó inmediatamente después del referéndum francés y que se celebró el día 16 de octubre en Birmingham.

La hipótesis de los jefes de Estado y de Gobierno era que si se lograba convencer a los ciudadanos de la descarga burocrática de las instituciones, la



ratificación del TUE --sobre todo en el caso danés-- sería más factible. 'Apertura', 'transparencia' y 'cercanía', pasaron a ocupar, en parte, el lugar de 'democracia' en las preocupaciones del momento; al fin y al cabo, parecía que las primeras traerían consigo una mejora de la segunda.

El primer ministro danés, Poul Schlüter, a finales de septiembre había vuelto a insistir en su exigencia de que la CE no podría seguir adelante a menos que Dinamarca volviese a someter --con éxito-- el TUE al parecer de sus ciudadanos; eso sí, un TUE con un nuevo protocolo que garantizase a los daneses más democracia, más apertura y menos centralismo --es decir, básicamente menos competencias de la Comisión--.

En la cumbre de Birmingham, a mediados de octubre, se produjo un cierto giro en cuanto a la posición de la Comisión en esta crisis. Jacques Delors decidió salir en defensa de su institución --"Estoy orgulloso de mis funcionarios, son eficaces y trabajan bien", llegó a decir--, asumiendo sólo la parte de culpa que él consideraba que correspondía a la Comisión Europea. Poco antes de la reunión de jefes de Estado y de gobierno, declaró: "Si escuchamos lo que dicen los ministros a la prensa de sus respectivos países, todas las iniciativas positivas son suyas y nosotros somos simples chivos expiatorios. [...] Estoy escandalizado por la forma en que han sido tratados los funcionarios de la Comisión por parte de algunos políticos" (*El País*, 16-10-92).

Al mismo tiempo, Delors, en Birmingham, tuvo una importante intervención en torno a la subsidiariedad, la apertura y la transparencia; de hecho, muchas de sus sugerencias se plasmarían dos meses más tarde en el Consejo Europeo de Edimburgo.



La declaración final de la reunión de Birmingham se ha convertido en un hito imprescindible en la reflexión sobre cómo acercar más la Comunidad a sus ciudadanos. En esta declaración, bautizada como "Una Comunidad cercana a sus ciudadanos", los jefes de Estado y de Gobierno reconocían que:

- \* la necesidad de ratificar el TUE "si la Comunidad ha de seguir siendo un elemento de estabilidad y prosperidad en un continente que cambia rápidamente";

- \* el apoyo de los ciudadanos era imprescindible para avanzar, así que se mostraban dispuestos a "atender las preocupaciones manifestadas en el reciente debate público.";

- \* tenían el deber de "demostrar a nuestros ciudadanos las ventajas de la Comunidad y de Tratado de Maastricht";

- \* su compromiso para "hacer que la Comunidad sea más transparente para garantizar un debate público mejor informado sobre sus actividades";

- \* la aplicación del principio de "subsidiariedad" o "cercanía" era prioritaria si la Comunidad quería contar con el apoyo de sus ciudadanos.

Además, se pedía a los ministros de Asuntos Exteriores que preparasen sugerencias para aumentar la transparencia de las actividades de las instituciones comunitarias, y a la Comisión que estudiase la forma de incorporar la subsidiariedad a la toma de decisiones. Todo ello, junto con la reforma del presupuesto, las conversaciones de la ronda del GATT, los avances de cara a la ampliación y la solución para la situación de Dinamarca, constituiría la agenda del Consejo Europeo de Edimburgo.



---

Por su cuenta, y con el fin de aclarar sus propias responsabilidades sobre la situación política del momento, la Comisión decidió en octubre de 1992 poner en marcha una revisión de su estrategia general en materia de información, que incluía el papel de sus oficinas en los países miembros y en el exterior de la CE, y los sondeos de opinión, entre otros asuntos. Se trataba asimismo de aplicar la subsidiariedad a la política de información y de intentar corregir lo que ya se reconocía como un 'déficit de información'.

Algo similar hizo el Parlamento Europeo. En su afán de mejorar la democracia y la transparencia, preparó, por medio del eurodiputado Arie Oostlander, un documento de trabajo sobre la política informativa de las Comunidades Europeas. Además, entre octubre y diciembre, el PE aprobó tres resoluciones en torno a la transparencia, la democracia y la subsidiariedad. En la primera de ellas, de 14 de octubre de 1992, que había supuesto un llamamiento al Consejo Europeo antes de su reunión de Birmingham, había pedido a los jefes de Estado y de gobierno que, "antes de la fecha prevista de 1996, convoquen una nueva conferencia intergubernamental encargada de compensar el déficit democrático, de incrementar la transparencia del proceso de toma de decisiones, simplificándolo, y de ampliar de forma importante tanto las competencias de control del Parlamento como el ámbito de la codecisión" (PARLAMENTO EUROPEO, 1992b) [el subrayado es nuestro].



### 5.1.7. Hacia el Consejo Europeo de Edimburgo

Antes de llegar al día 11 de diciembre, fecha de comienzo del último Consejo Europeo de la presidencia británica, ocurrieron multitud de acontecimientos significativos para la marcha de la integración que debemos tener en cuenta.

El día 4 de noviembre, la Cámara de los Comunes, a pesar de la oposición de algunos diputados conservadores, decidió, por una mayoría de tan sólo tres votos, iniciar el proceso de ratificación del TUE. John Major había conseguido dar un importante paso adelante no sólo de cara a la Comunidad sino a su propia estabilidad al frente del gobierno --en muchas ocasiones, como la británica, el contenido y el apoyo al Tratado de Maastricht se convirtió en un asunto tanto de política interior como exterior--.

Al día siguiente, el ministro de Asuntos Exteriores danés anunció que en mayo de 1993 se celebraría un nuevo referéndum en su país para intentar ratificar el Tratado; y de paso avisó de que, a pesar de lo que otros mandatarios políticos pensaban --por ejemplo, el ministro de Asuntos Exteriores español--, a menos que Dinamarca diera el visto bueno al TUE, éste no podría sostenerse --los británicos apoyaban decididamente esta idea--. La cuestión danesa seguía siendo un foco de problemas y de desacuerdo hasta el punto de que un grupo de eurodiputados llegó a demandar, sin éxito, que Dinamarca no se hiciese cargo de la presidencia de la Comunidad a principios de 1993, tal y como le correspondía.

Alemania también avanzó a finales de año en la ratificación del TUE. A principios de diciembre, el Bundestag dio el visto bueno al Tratado por una



abrumadora mayoría de 543 votos a favor y 17 votos en contra. En esta resolución se incluyó una cláusula en la que se avisaba de que este país no se podría unir a la Unión Económica y Monetaria llegado el momento a menos que así lo aprobase su Parlamento, debido a la cesión de soberanía que suponía la Unión. De todos modos, la votación del Bundestag no era el último trámite que tendría que superar el TUE en Alemania; aún le esperaba el Tribunal Constitucional.

Por otro lado, las complicaciones aumentaron con relación a la ronda negociadora del GATT. A principios de noviembre, Estados Unidos amenazó con aprobar sanciones arancelarias sobre las exportaciones agrícolas comunitarias, con las que Francia sería uno de los países más afectados. Ante esta advertencia, la presión de los agricultores franceses se endureció de tal modo que las autoridades galas decidieron vetar cualquier propuesta de acuerdo comercial perjudicial para sus intereses; de nuevo la solidaridad comunitaria se resquebrajaba en beneficio de la defensa de los intereses nacionales. La CE y Estados Unidos llegaron a un acuerdo para evitar las sanciones, pero las protestas francesas no cesaron porque el resultado de la negociación no les pareció satisfactorio.

En cuanto al tema del presupuesto comunitario, el debate se redujo prácticamente a un enfrentamiento hispano-británico. Gran Bretaña llegó a proponer una retirada de los Fondos de Cohesión; ante lo que España se decidió a sostener con firmeza la postura de que no habría ampliación posible de la CE hasta que no se hubiese ratificado totalmente el Tratado y el problema financiero estuviese resuelto satisfactoriamente --es decir, siguiendo el plan Delors-- según lo recogido en el TUE. Esta diferencia de pareceres, como ha



ocurrido en tantas ocasiones en la historia de la CE, afectó otros aspectos; en concreto, España, poniendo por delante sus intereses, bloqueó un posible acuerdo sobre aplicación práctica de la subsidiariedad y una propuesta británica sobre cómo lograr transparencia en el trabajo del Consejo de Ministros.

Dos semanas antes de la cumbre de Edimburgo, la Comisión aprobó dos primeras comunicaciones relacionadas con su confesada intención de aumentar la apertura y la transparencia y animar el debate general al respecto en el contexto de la Declaración número 17 del TUE y de la Declaración de Birmingham. En una de esas comunicaciones se abordaba el diálogo entre la Comisión y los grupos de interés, en respuesta a un compromiso contraído por la propia institución en su programa de trabajo de 1992. La otra comunicación, "Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión", se ocupaba directamente de la cuestión de la transparencia tal y como se le había pedido en el TUE: "La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las instituciones" (Declaración relativa al derecho de acceso a la información).

Con esta última comunicación, la Comisión pretendía aclarar cuál era su posición en la discusión sobre la mayor apertura de la Comunidad. Al comienzo del documento, la Comisión expresaba su hipótesis de trabajo: "El conocimiento general de las políticas de la Comisión aumentará si se da una información más exhaustiva sobre las iniciativas y se brindan mayores oportunidades de participación en su preparación" (COMISION EUROPEA,



1992). Información y participación se presentaban como las dos variables claves para el mejor conocimiento de los trabajo de la Comisión --del resto de instituciones no se decía nada--. En esta misma comunicación, la Comisión se comprometía a seguir trabajando para mejorar tanto el acceso a la información en poder de la Comisión como su "política de comunicación e información".

### **5.1.8 El Consejo Europeo de Edimburgo y la entrada en 1993**

La situación de la Comunidad al comienzo de la cumbre de Edimburgo, el día 11 de diciembre, era descrita por Lluís Bassets en la edición del diario *El País* de cuatro días antes con las siguientes palabras: "La crisis que atraviesa la Comunidad Europea, agrietada por divergencia en todos los terrenos (comerciales, monetarias, políticas e institucionales), entrará la semana que hoy empieza en una fase resolutive, o, en caso contrario, en una dramática quiebra del proyecto de construcción europea y de la confianza mutua entre los Doce" (BASSETS, 1992).

Algunas de las cuestiones recogidas en la agenda de la cumbre fueron abordadas. Por ejemplo, los doce Estados miembros aceptaron un compromiso con Dinamarca por el cual posibilitaban que volviese a someter el TUE a referéndum pero con cuatro excepciones en su contenido referidas a la UEM, ciudadanía europea, cooperación policial y judicial, y defensa común (8).

---

<sup>8</sup> Esta decisión creaba un precedente peligroso en tanto en cuanto otro país miembro podría, llegado el caso, solicitar un trato similar. Se podía interpretar como un paso hacia una "Europa a la carta", en la que cada Estado podría contraer distinto grado de compromiso, lo que perjudicaba a la unidad del conjunto.



En Edimburgo, se aprobaron las perspectivas financieras de la CE y la dotación para fondos de solidaridad regional y para el Fondo de Cohesión, tal y como deseaba España. Las conversaciones para la integración de Austria, Suecia y Finlandia comenzarían de inmediato; con Noruega, un poco más adelante. Además, se habló de nuevo de subsidiariedad, apertura y transparencia.

En el Anexo 3 de las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo se recogían numerosas medidas específicas para la aplicación del contenido de la Declaración de la cumbre de Birmingham. Se hablaba, por ejemplo, de la celebración de debates abiertos --con acceso de la televisión-- del Consejo de Ministros, de la publicación de las actas de las votaciones formales en el Consejo, de la agilización y mejora de la información ofrecida a los periodistas, de cambios en la publicación del informe anual del Consejo y de la simplificación y más fácil acceso a la legislación comunitaria. Con estas iniciativas, el Consejo de Ministros pretendía hacer ver que contaba ya con un plan concreto de trabajo para mejorar la apertura y la transparencia; la Comisión, como hemos dicho, había presentado el suyo a principios de diciembre; sin embargo, nada se decía del Consejo Europeo ni de ninguna otra institución.

Llegaba el final de 1992 y el estado de ánimo general seguía siendo pesimista. El Mercado Unico Europeo, que debía haber estado listo para el día 1 de enero de 1993, no podría desplegarse en su totalidad. Estaba aún pendiente la ratificación del TUE, sobre la que había especial expectación para los casos danés y británico, con un John Major rodeado de enemigos al Tratado entre



sus propias filas <sup>(9)</sup>. La 'guerra' comercial con Estados Unidos continuaba y la guerra sangrienta en la ex Yugoslavia, también; y existía la sensación generalizada de que la Comunidad no estaba respondiendo con éxito a ninguna de las dos. Los conflictos y diferencias de pareceres entre los socios comunitarios continuaban, en medio de una recesión económica crítica y con el problema del desempleo sin atajar. Términos como 'crisis', 'estancamiento', 'euroesclerosis', eran utilizados por los medios de comunicación para describir el momento.

Aunque el día 1 de febrero de 1993 se abrieron las negociaciones con Austria, Suecia y Finlandia para su adhesión, todas las miradas desde el comienzo del año estaban puestas en los pasos restantes para la ratificación del TUE. No se quería hacer nada que pudiese empeorar más las cosas y poner en dificultades el resto del proceso.

El día 10 de febrero, en su discurso --declaración asociada-- con motivo del debate de investidura de la nueva Comisión, Jacques Delors dijo ante el PE: "¿Cómo superar la crisis de confianza que aqueja a la Comunidad?, ¿cómo recuperar la credibilidad económica y social, inyectar dinamismo político en el interior y aumentar nuestra influencia en el exterior? [...] la Comisión tiene intención de reaccionar frente a lo que no le duelen prendas en denominar <<zozobra del proyecto comunitario>>" (DELORS, 1993a: 7 y 8). Estas palabras son por sí solas suficientemente elocuentes sobre la situación. Ante tal diagnóstico, el remedio de la Comisión para salir del atolladero era bien

---

<sup>9</sup> Por otro lado, el mismo mes de enero dimitía el primer ministro danés, Poul Schlüter, a causa de la ruptura de la coalición de centro-derecha que se había mantenido en el poder los últimos diez años. Poul Nyrup Rasmussen, líder socialdemócrata, ocupaba su lugar. A la larga, este cambio de autoridades beneficiaría a la ratificación del TUE, pero en el momento que se produjo añadió más incertidumbre al contexto.



sencillo: más democracia. ¿De qué modo? Mediante la subsidiariedad, la transparencia, la información y la comunicación.

En esta misma ocasión también se refirió el presidente Delors a las opiniones públicas: "Tampoco le faltan [a la Comisión] buenos argumentos para intentar conciliar su función motriz con el respeto de las opiniones públicas, que, con todo el derecho del mundo, se hacen preguntas sobre las finalidades y supuestas ventajas de la construcción europea" (DELORS, 1993a: 6). La Comisión reconocía, en boca de su presidente, la intención --y la necesidad-- de intentar 'respetar' las opiniones públicas. Pero, de momento, no se aclaraba nada sobre lo que suponía ese 'respeto': ¿se trataba simplemente de responder a las preguntas que se hacían las opiniones públicas, o, yendo más allá, ese 'respeto' implicaría también tener en cuenta --en mayor o menor grado-- las posturas de las opiniones públicas a la hora de formular y ejecutar políticas, y/o de plantear iniciativas --competencia particular de la propia Comisión?

Cumpliendo con su compromiso de autoevaluación, en el mes de marzo la Comisión presentó el Informe De Clerq sobre su política de información y comunicación presente y futura, que tuvo una mala acogida generalizada. Unos días más tarde, el 5 de mayo, esta institución volvía sobre el tema al aprobar la comunicación "El acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones", con el compromiso público de presentar un nuevo documento sobre la política de acceso general a la información antes del Consejo Europeo a celebrar en Copenhague a finales del mes de junio.



De todos modos, y de acuerdo con la tónica general del contexto, la actividad de la Comisión se había ralentizado considerablemente; en el periodo que va de enero a abril de 1993 la Comisión acordó 18 proyectos legislativos; en el mismo periodo de tiempo de 1992, habían sido 37.

### **5.1.9. Desde el segundo referéndum danés hasta el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión**

El segundo referéndum danés se celebró el 18 de mayo; esta vez el Tratado de Maastricht contó con un 56,8% de los votos a favor por un 43,2% en contra. La ratificación se había conseguido. Pero, de todos modos, la situación de estancamiento y pesimismo no desaparecería de la noche a la mañana. En junio de 1993, Lluís Bassets comentaba en las páginas de *El País*: "los Doce se han dado cuenta que a la salida del atasco [vivido en 1992] les esperaba una recesión mucho más profunda de lo previsto y una casa *Europa* totalmente patas arriba, donde pocas cosas funcionan y reina el desorden más absoluto" (BASSETS, 1993). En palabras del profesor de Harvard, Joseph Weiler, "la Europa de Maastricht está vacía de ideales. Los Estados miembros eran barridos por un electorado cada vez más frustrado, alienado e indignado con la política tradicional. Y "*Europa*" parece haberse convertido precisamente en eso; en una modalidad de política tradicional" (WEILER, 1994: 304).

El gran reto de fondo consistía en volver a recuperar el control sobre el proceso de integración, pero esta vez contando con los ciudadanos, que habían quedado bastante al margen durante 40 años <sup>(10)</sup>. En adelante los

---

<sup>10</sup> Lo que no estaba claro del todo aún era si este apartamiento se correspondía con un pasividad generalizada de los propios ciudadanos o con el resultado de una estrategia de las autoridades del sistema político comunitario y de cada Estado miembro.



parlamentos y los restantes actores del sistema político tenían que participar en las discusiones sobre las decisiones a tomar; era imprescindible, se decía, recuperar los debates públicos en torno a las cuestiones comunitarias.

A finales de junio de 1993, los días 21 y 22, se celebró la cumbre de Copenhague. Este Consejo Europeo, en las conclusiones de la presidencia, expresó su deseo de que el resultado del referéndum danés marcara "el final de un período prolongado de incertidumbre sobre la dirección de la Comunidad" e insistió en su compromiso en torno a la democracia, la subsidiariedad y la apertura. Además, reconoció que "la Comunidad sólo puede contar con continuo apoyo público a la construcción de Europa si demuestra que es un instrumento válido para contribuir a la seguridad y al bienestar de todos los ciudadanos."

En el mismo documento, los Jefes de Estado y de Gobierno se congratulaban por la aplicación que tanto el Consejo como la Comisión estaban haciendo de los principios, directrices y procedimientos sobre subsidiariedad; y reafirmaban su compromiso de continuar el proceso de creación de una Comunidad más abierta y transparente, y con el acceso más completo posible de los ciudadanos a la información --es decir, con una cierta mejora de la política de información--.

A principios de mes la Comisión había aprobado la comunicación "Transparencia en la Comunidad", donde retomaba el tema del acceso a los documentos. Y a finales de junio, después del Consejo Europeo, presentaba en público el nuevo enfoque de su política de información y comunicación.



## 5.2. El apoyo de los ciudadanos al sistema político

En nuestras hipótesis, introdujimos el término de apoyo difuso como una de las variables independientes que ayudarían a explicar el cambio político llevado a cabo por la Comisión en su PIC. Vamos a acercarnos ahora al estado --y variación-- del apoyo en el periodo de tiempo de estudio.

El apoyo difuso, según ya explicamos, aparece cuando los miembros del sistema político, por encima de la satisfacción de ciertas demandas, sienten que es "bueno" respaldar el sistema del que forman parte; David Easton relacionaba el apoyo difuso con la "buena voluntad" de los miembros hacia el sistema. ¿Existía este sentimiento entre los ciudadanos europeos en el periodo de aprobación y ratificación del TUE?

Para poder responder a esta cuestión necesitamos ocuparnos de la herramienta que la propia Comisión utiliza, entre otras cosas, para conocer el nivel de apoyo de los europeos hacia el proceso de integración comunitaria. Estamos hablando de los sondeos de opinión conocidos por el nombre de "Eurobarómetro".

En la edición número 40 de estos sondeos, publicada en diciembre de 1993, sus responsables presentaron el balance de dos décadas de realización de este trabajo. En la primavera de 1974, bajo la dirección de Jacques-René Rabier, habían comenzado a llevarse a cabo estos sondeos de opinión bianuales de forma regular. Según esto, el periodo que va desde febrero de 1992 hasta junio de 1993, queda cubierto con cuatro de estos sondeos, en virtud de las fechas de ejecución de sus respectivos trabajos de campo: los



números 37 (junio de 1992), 28 (diciembre de 1992), 39 (junio de 1993) y 40 (diciembre de 1993) (11).

### 5.2.1. Características técnicas de los Eurobarómetros

Cada Eurobarómetro es presentado por propia Comisión Europea como una "encuesta de opinión pública". De acuerdo con la concepción de opinión pública, de opiniones públicas, que hemos defendido hasta aquí, no podemos estar de acuerdo con esa afirmación. Desde nuestro punto de vista, ningún sondeo es capaz de ofrecer una medición de la opinión pública, entre otras cosas porque se trata de un proceso y no de un simple estado (12).

A lo más a que pueden llegar los sondeos es a conocer un conjunto de opiniones individuales representativas de una población; esto equivaldría al conocimiento, a un sólo nivel, de un estado de opinión social --que no pública--. Tal y como se realiza el muestreo, los Eurobarómetros no tienen en cuenta ni el carácter procesual, ni el desarrollo a distintos niveles, ni el afán de reconocimiento de las opiniones públicas. La expresión de opiniones individuales como respuestas a las preguntas de un cuestionario no equivale, ni muchos menos, a la participación en el proceso de la opinión pública; aunque se trata, indudablemente, de individuos que, de algún modo, hacen pública --delante del entrevistador-- su opinión.

---

11 Las fechas de los trabajos de campo para cada uno de los cuatro sondeos citados son: nº 37: del 18 de marzo al 15 de abril de 1992; nº 38: del 21 de septiembre al 15 de octubre de 1992; nº 39: del 13 de marzo al 16 de abril de 1993; nº 40: del 13 de octubre al 9 de noviembre de 1993.

12 Cfr. *supra* capítulo 3, epígrafe 3.1.



Ahora bien, sí podemos tomar los datos del Eurobarómetro como indicativos del apoyo difuso, a nivel individual, que los miembros otorgan al sistema. Y esto es precisamente lo que nosotros necesitamos. De hecho, uno de los propósitos de estos sondeos, según sus propios autores, ha sido medir este apoyo mediante una serie de cuatro indicadores que veremos a continuación.

En las cuatro ediciones de estos sondeos que nos interesan, los resultados se han obtenido a partir de una muestra --multi-etápica y aleatoria-- de unos trece mil individuos de quince o más años de edad, ciudadanos de los doce países de la CE. En cada Estado se han llevado a cabo, aproximadamente unas mil entrevistas, lo cual significa que las estimaciones obtenidas en el peor de los casos --observaciones del 50%-- alcanzan unos límites de confianza de  $\pm 3,1\%$  (13).

El Eurobarómetro, en su versión "estándar", se sirve de cuatro indicadores --a los que denomina "indicadores estándar"-- para seguir las tendencias del apoyo de los miembros del sistema político comunitario (14). Estos indicadores se han ido incorporando sucesivamente al cuestionario de los sondeos:

1) apoyo a los esfuerzos de la unificación de Europa occidental, seguido desde 1962 mediante las respuestas a la pregunta: "En general, ¿está

---

<sup>13</sup> El número de entrevistas de la muestra varía únicamente en Luxemburgo (500), Reino Unido (a las 1.000 de Gran Bretaña se le añaden las 300 correspondientes a Irlanda del Norte) y Alemania (desde la unificación se toma una muestra de 2.000 personas, mitad de la antigua RFA y mitad de la RDA).

<sup>14</sup> Hasta diciembre de 1993, la Unidad de "Sondeos, investigación y análisis" de la DGX producía tres versiones distintas del Eurobarómetro: la estándar, el Eurobarómetro Flash --cuyo primer número apareció en 1987-- y el Eurobarómetro Central y Oriental; a partir del replanteamiento de la PIC de la Comisión se han introducido el Eurobarómetro Mensual de Control, y el Eurobarómetro de Altos Responsables de la Toma de Decisiones, con los que las versiones de estos sondeos, hoy por hoy, son cinco.



Vd. a favor o en contra de los esfuerzos que se están haciendo para unificar Europa?"; las respuestas se distribuyen entre cinco opciones: muy a favor, hasta cierto punto a favor, hasta cierto punto en contra, muy en contra y no sé;

2) apoyo a la pertenencia de su país a la Comunidad, incluido desde 1973 en respuesta a la cuestión: "Hablando de forma general, ¿piensa Vd. que la pertenencia de nuestro país a la Comunidad Europea es...?" Las posibles respuestas son: una cosa buena, una cosa mala, no es ni bueno ni malo, no sé;

3) evaluación de las ventajas para el país de la pertenencia a la CE, seguido desde 1983. En este caso se pregunta: "Tomando todo en consideración, diría Vd. que nuestro país, en resumen, se ha beneficiado o no de ser miembro de la Comunidad Europea?"; En este caso, había que escoger entre tres contestaciones: se ha beneficiado, no se ha beneficiado, no sé;

4) el último indicador, estudiado desde 1971, se refiere al sentimiento del entrevistado en caso de disolución de la CE; se pregunta: "Si a Vd. le dijeran mañana que la Comunidad Europea ha sido disuelta, ¿lo sentiría mucho, se quedaría indiferente o estaría muy aliviado?". La respuesta puede ser cualquiera de los tres sentimientos incluidos en la pregunta.

Adoptamos este grupo de indicadores como una forma adecuada de obtener conocimiento del apoyo difuso hacia el sistema político comunitario. Ahora bien, habría que hacer algunas distinciones imprescindibles:

\* el indicador 1 se refiere a la integración europea, lo que no se puede tomar como equivalente al proceso de integración comunitaria; una cosa es apoyar la futura unificación de Europa y otra apoyar el modo en que se está llevando a cabo en el sistema político comunitario;



\* por esta razón, el indicador 2 nos parece especialmente relevante; en primer lugar, concreta la cuestión en torno a la CE, y, en segundo lugar, introduce como medida del apoyo una evaluación en términos de mayor o menor bondad, es decir, muy vinculados con la idea de legitimidad de David Easton, incorporada a su reflexión en torno a la variación del apoyo difuso. Considerar buena la pertenencia del país a la CE es otorgarle legitimidad al sistema político comunitario;

\* el indicador 3 introduce el concepto de beneficio en relación con la pertenencia a la CE; de nuevo nos parece una cuestión que atañe directamente a la legitimación y a la percepción de un interés común, de un bien común en torno a la comunidad política de la CE;

\* el cuarto indicador, centrado de nuevo en la CE, es un complemento de los dos anteriores; en teoría, lo coherente sería que cuando exista una percepción bondadosa y beneficiosa de la CE, aumente a la vez el interés porque la Comunidad Europea no desaparezca.

Los responsables del diseño del Eurobarómetro han creado con los indicadores 1 y 2 una "tipología de actitudes europeas". Se considera una actitud positiva en caso de respuesta favorable a las dos preguntas; la actitud es negativa si ambas respuestas son desfavorables; en el resto de los casos, incluido cuando no se contesta, las actitudes se califican de ambivalentes.

Por nuestra parte, nos parece evidente que la actitud positiva supone un nivel de apoyo difuso muy alto, y la negativa, muy bajo; sin embargo, en los casos de actitud ambivalente no podemos llegar a conclusiones con la misma facilidad. Al tratarse, como hemos explicado, de dos cuestiones en torno a objetos cualitativamente distintos --la unificación europea y la CE-- habría



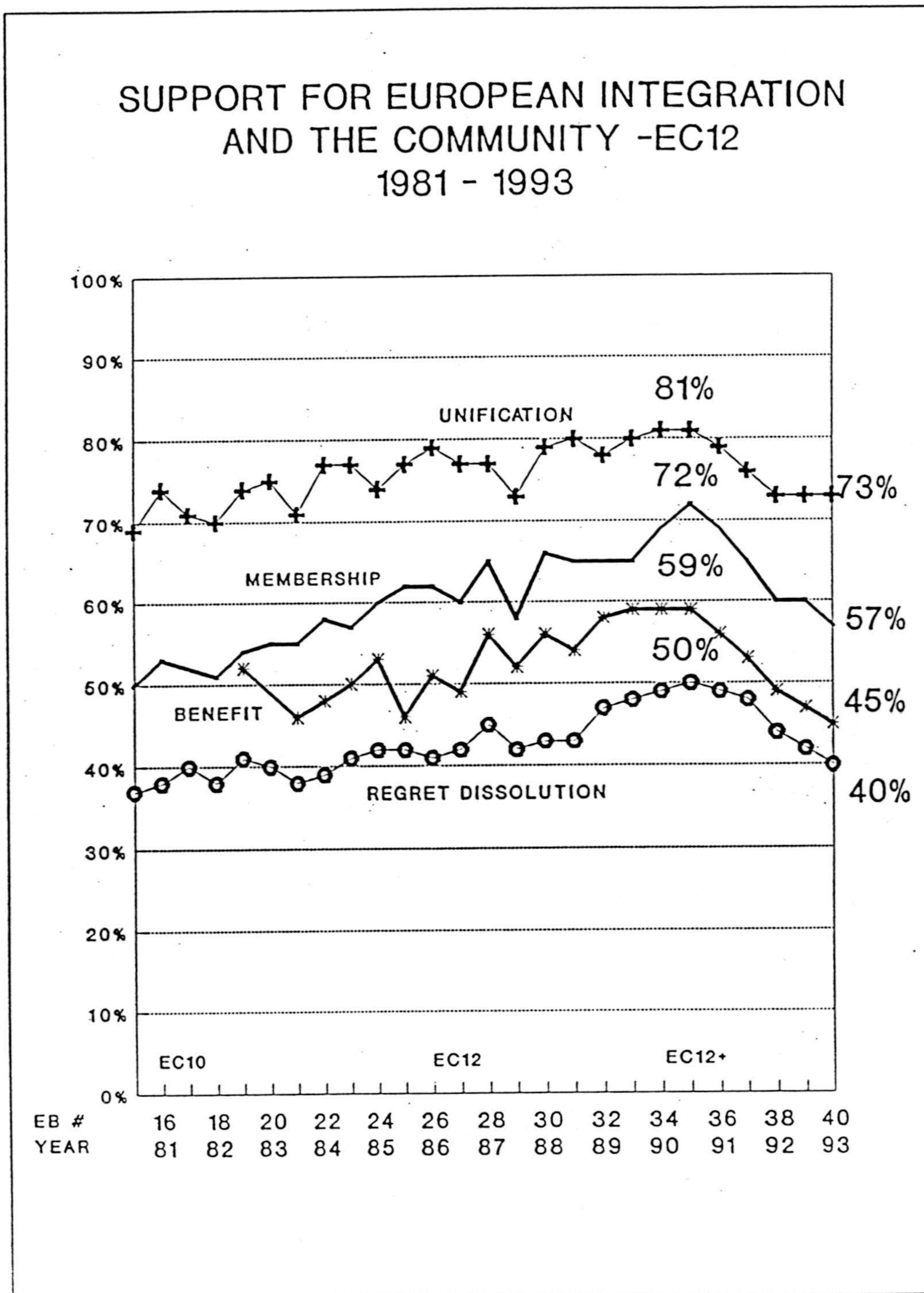
que estudiar en cada caso la relevancia de la respuesta con respecto al apoyo. Por ejemplo, estar en contra de la unificación europea y a favor de la CE -- aunque pueda parecer contradictorio-- se puede interpretar como una respuesta de apoyo al sistema comunitario, eso sí, entendido como un proyecto más económico que político.

### **5.2.2. El deterioro del apoyo difuso**

"En el verano de 1991, meses antes de la reunión en Maastricht del Consejo Europeo, la media total comunitaria de apoyo a Europa por la opinión pública comenzó una caída que se había iniciado ya --en algunos de los Estados miembros-- en 1987 o 1988, cuando la legislación del Mercado Unico Europeo empezó a tomar forma" (EUROPEAN COMMISSION, 1993: vi). Esta es una de las conclusiones que aparecen en el editorial de la edición número 40 del Eurobarómetro en la que, como hemos dicho, se ofrece una repaso de los veinte años de historia de estos sondeos.

Y desde mediados de 1991 la tendencia se ha mantenido. En el último trimestre de 1993, el apoyo hacia la CE había caído hasta los niveles de mediados de los ochenta, e incluso por debajo, tal y como indica el siguiente gráfico:





Fuente: EUROPEAN COMMISSION, 1993: 13.



Las cifras del apoyo para cada uno de los cuatro sondeos que hemos seleccionado eran las siguientes:

Eurobar. Nº	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4
37	76%	65%	53%	48%
38	73%	60%	49%	44%
39	73%	60%	47%	42%
40	73%	57%	45%	40%

Fuente: Comisión Europea

Se puede ver de inmediato la diferencia entre el apoyo general a la unificación europea (indicador 1) y el apoyo concreto a la CE (indicadores 2, 3 y 4).

Esta variación media del apoyo ha tenido un comportamiento distinto según los países. En el cuadro siguiente podemos ver la variación --en tantos por ciento-- que se ha producido en cada Estado miembro entre los datos del Eurobarómetro 37 (en la primera columna) y los del número 40 (en la segunda) para cada uno de los cuatro indicadores de apoyo:



Estado	Indicador 1		Indicador 2		Indicador 3		Indicador 4			
Bélgica	80	73	69	59	61	—	48	41	35	
Dinamarca	61	62	57	58	67		65	37	42	
Alemania	73	71	63	53	48		41	48	37	
Grecia	83	85	74	—	73		79	59	62	
España	78	—	78	66	54	44	40	52	—	36
Francia	75	73	59	55	50		40	45	41	
Irlanda	82	75	75	73	81	—	80	54	—	52
Italia	88	84	76	68	61		52	62	55	
Luxemburgo	73	70	78	72	72		69	60	56	
Países Bajos	77	75	85	80	73		68	51	48	
Portugal	84	74	72	—	59	82	—	69	50	36
Gran Bretaña	70	—	59	54	43	45	33	34	25	

Fuente: Comisión Europea

Hemos señalado (---), para cada indicador, las diferencias mayores y menores de variación decreciente (o nula) del apoyo. En resumen, podemos decir que, en el periodo recogido, tanto por lo que respecta a la unificación europea como a la CE, los ciudadanos del Reino Unido son los que menos apoyo otorgan. Si dejamos el caso británico aparte, la percepción de que la pertenencia a la CE es algo bueno para el país ha descendido, sobre todo, entre portugueses, españoles, alemanes y belgas. Según las cifras, la consideración como beneficiosa de esa misma pertenencia disminuye especialmente en el caso de portugueses, belgas, franceses e italianos. En cuanto al indicador 4, españoles, portugueses, alemanes e italianos sentirían considerablemente menos la disolución de la CE.



En el Eurobarómetro número 40 se reconoce la evidente crisis de apoyo sufrida en el periodo de ratificación del TUE, pero parece que --en contra de otros puntos de vista institucionales-- no se le quiere otorgar una especial relevancia: "Sí, era una crisis [la que se produjo cuando fracasó la ratificación del TUE en el primer referéndum danés]. Pero ha habido muchas antes; y habrá más" (EUROPEAN COMMISSION, 1993: vi).

Lo cierto es que la CE ha atravesado por numerosas crisis de apoyo a lo largo de su historia. Esta última, en opinión de los responsables de estos sondeos, no sólo se explica con relación al Tratado de Maastricht sino que arrancó en la segunda mitad de los años 80 en países como Italia y Francia; la hipótesis de estos funcionarios de la Dirección General X de la Comisión es que el caso danés --y sus consecuencias-- no fue sino un paso más de un efecto en cadena producido a partir del Acta Unica Europea. ¿Por qué? Porque el Acta supuso una primera reforma cualitativamente diferenciable, con alcance político y repercusiones generales sobre la vida de los ciudadanos comunitarios. Para llegar a esta conclusión, se apoyan en las aportaciones de Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold (1970).

Estos dos autores analizaron y diagnosticaron la naturaleza del apoyo de la opinión pública hacia la integración como un caso de "permissive consensus", es decir, de "consenso permisivo": "el apoyo estaba ampliamente extendido pero no necesariamente enraizado con profundidad. La integración europea fue dejada a las élites. [...] la mayoría de los ciudadanos habían adoptado una actitud de desinterés benevolente hacia la integración europea." (EUROPEAN COMMISSION, 1993: viii). Según el paradigma de Lindberg y Scheingold, "mientras ningún actor relevante y/o ninguna fuerza social



importante se opusieran a la integración europea, la mayoría del público la apoyaría aunque sin importarle realmente" (EUROPEAN COMMISSION, 1993: viii).

De manera más explícita, Lindberg y Scheingold avisaron de que el "consenso permisivo" estaría en peligro tan pronto como, (1) la CE se hiciera de notar especialmente en situaciones de retroceso, (2) las ganancias percibidas por la integración se vieran amenazadas, o (3) la Comunidad ampliara su alcance o incrementara sus capacidades significativamente. (LINDBERG y SCHEINGOLD, 1970). En cualquiera de estos casos, el "consenso" ser vería amenazado (15).

Este marco es el que utilizan los responsables del Eurobarómetro para justificar las variaciones del apoyo desde los años 70. Mientras se fueron produciendo cambios de escaso alcance en el sistema político comunitario, el apoyo se mantuvo; ahora bien, cuando llegaron las situaciones de estancamiento o 'euroesclerosis' --como la segunda ola de la crisis del petróleo en la segunda década de los años 70--, el apoyo se resintió.

A comienzo de los ochenta, la incorporación de la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal, el buen funcionamiento del Sistema Monetario Europeo, la recuperación económica y el horizonte del Mercado Unico Europeo, consiguieron recuperar la buena marcha de la integración y el --supuesto-- apoyo de las opiniones públicas. Las

---

15 Es fundamental para todo sistema político contar con un cierto grado de consenso de sus miembros con respecto al sentimiento de legitimación hacia el sistema, a la existencia de un interés común y/o a la identificación con una comunidad política; de otro modo, el apoyo difuso puede alcanzar parámetros tensionadores.



consecuencias prácticas de la realización del Mercado Unico Europeo, la caída del telón de acero y la consecuente avalancha de los problemas del Este de Europa y de la antigua URSS, la crisis política y económica de la Guerra del Golfo, el estallido del conflicto en los Balcanes, y la situación de recesión generalizada, han vuelto a mermar seriamente el apoyo hacia la integración. Cuando hace ahora aproximadamente tres años llegó el momento de acometer la preparación y ratificación del TUE, los problemas --en cuanto al apoyo-- no hicieron sino agudizarse.

Jacques Delors, a comienzos de 1993, resumía en tres las razones de las dificultades e insatisfacciones del momento:

1) "la crisis económica mundial ha hecho olvidar a nuestros pueblos el formidable impulso que siguió al relanzamiento de la construcción europea, estimulada por el proyecto de constitución del Parlamento Europeo, le objetivo de 1992, las disposiciones dinámicas del Acta Unica y el gran acuerdo político y financiero de febrero de 1988 [se refiere al Paquete Delors I, que estableció las bases para el incremento del presupuesto comunitario]";

2) "los pueblos han despertado con motivo del Tratado de la Unión Europea y de su, a veces difícil, ratificación. [...] la construcción europea se daba por supuesta. Hoy por hoy ya no es así";

3) "siguen subsistiendo divergencias importantes entre nuestros doce países en cuanto a la concepción de la futura Europa" (DELORS, 1993a: 6-7).

Desde nuestro punto de vista este análisis requiere algunas matizaciones <sup>(16)</sup>. En primer lugar, dudamos de la consistencia de la

---

<sup>16</sup> Pero no sólo desde nuestro punto de vista. Por ejemplo, Stanley Hoffmann defiende la inexistencia no sólo de un tipo concreto de consenso, como podría



atribución de un "consenso permisivo" a las opiniones públicas; en todo caso, sólo una pequeña parte de las élites sociales eran las que habían dado por supuesta --como decía Delors-- la construcción europea; los demás ciudadanos, en su mayoría, guardaban silencio.

Si Lindberg y Scheingold reconocieron que los debates en torno a la Comunidad Europea y su marcha eran prácticamente inexistentes, ¿cómo era posible hablar al mismo tiempo de la existencia de una opinión pública, aunque fuera "permisiva"? Si no hay controversia, debate, no se puede hablar de corrientes de opinión distintas y enfrentadas en torno a una cuestión pública; el desinterés y las opiniones públicas no son compatibles, al menos según hemos fundamentado nosotros el concepto.

Por tanto, se incurre en una manipulación de su significado y de su uso cuando se le intenta atribuir a las opiniones públicas un comportamiento "pasivo". Si no existía debate en torno a los temas europeos, de la CE, no podemos decir que hubiese corrientes de opinión al respecto y, por lo tanto, tampoco opinión pública, opiniones públicas. Esto sería lo correcto: afirmar que la opinión pública, los procesos de opinión pública, las opiniones públicas, por lo menos a nivel macrosocial, eran realmente inexistentes. La cuestión de interés entonces es preguntarse por las razones y las responsabilidades con respecto a esa inexistencia.

Las autoridades comunitarias han reconocido con el paso del tiempo que la construcción europea "se efectuaba ante la indiferencia de los ciudadanos" (DELORS, 1993a: 6). Pero, ¿se había hecho algo para cambiar esa

---

ser el "permisivo", sino del consenso mismo: "En 1964 escribí que el consenso europeo era negativo; no creo que actualmente exista" (HOFFMANN, 1994: 51).



situación o acaso era algo conveniente para las élites políticas encargadas de sacar adelante el proyecto? El profesor alemán Wolfgang Merkel ha dado su respuesta a esta pregunta fundamental: "Mi hipótesis es que, hasta el presente la falta de democracia ha sido altamente funcional para la marcha de la integración" (MERKEL, 1993: 2). También tenemos una respuesta desde dentro, de uno de los padres fundadores de las Comunidades, Jean Monnet: "Creía erróneo consultar a las gentes de Europa acerca de la estructura de una Comunidad de la que ellos no había tenido experiencia práctica. Otra cosa era, sin embargo, asegurarnos de que en su campo limitado las nuevas instituciones fueran completamente democráticas" (FEATHERSTONE, 1994: 159).

Las élites políticas intentaron realizar una especie de "cuadratura del círculo": implantar un sistema democrático pero sin la participación de sus miembros, sin la legitimación de los ciudadanos. O sea, un sistema democrático pero claramente deficitario. Con este planteamiento de facto, parece más fácil de entender que el famoso "consenso permisivo" no era sino producto del alejamiento de unas autoridades muy ocupadas en sacar adelante sus proyectos. Los ciudadanos, los debates públicos, y... las opiniones públicas quedaron a un lado.

Con el paso del tiempo, conforme los cambios institucionales y el alcance de la CE fueron creciendo, el aviso de Lindberg y Scheingold se cumplió; con el TUE, la mayor reforma de los textos fundacionales, se alcanzó el límite de supuesta "permisividad". Y las autoridades no tuvieron más remedio que acordarse de sus ciudadanos; sin ellos, era imposible seguir adelante. La búsqueda de la "participación activa" y democrática, de la