

PODER POLÍTICO, PRENSA Y OPINIÓN PÚBLICA EN EL RÉGIMEN FRANQUISTA

Baldomero OLIVER LEÓN

Universidad de Granada (España).

CHULIÁ, Elisa, *El poder y la palabra. Prensa y poder político en las dictaduras. El régimen de Franco ante la prensa y el periodismo*, UNED, Madrid, 2001, 254 págs.

Resultaría inútil, por obvio, insistir en la dimensión política de los medios de comunicación. No sólo los mensajes que puedan trasladarse a través de los medios de comunicación tienen un contenido político, sino que también los medios en sí tienen una indiscutible dimensión política, independientemente del uso que de ellos se haga o del papel que interna o externamente le sean asignados. Tal afirmación, evidentemente, resulta válida sea cual sea el régimen político donde operen los medios¹.

No obstante, el hecho de que el concepto “opinión pública” sea un producto típico de la Ilustración ha hecho que su estudio y su contenido se vincule normalmente a los principios políticos de la misma y, en última instancia, a su conformación en el seno del Estado de Derecho. Así, el término opinión pública aparece íntimamente ligado a los de libertad de prensa, parlamentarismo, representación política y constitucionalismo. Lo que explica que el concepto clásico de opinión pública identificara a ésta con la opinión política, consagrándose la reducción de los estudios sobre la opinión pública a la expresión, conformación e influencia en entornos políticos democráticos y sobredimensionando los métodos cuantitativos en su estudio hasta el punto de llegar a confundir el concepto opinión pública con los instrumentos para conocer su contenido.

Esta tendencia metodológica y esta limitación material de la opinión pública como objeto de estudio encuentran una clara explicación en la identificación, en los albores del Estado democrático de Derecho, del sistema democrático con los mecanismos de participación electoral. Así, desde un punto de vista sustancial, la fórmula más clara de expresión de la opinión pública se concretaría en los resultados de los procesos electorales y, desde un punto de vista metodológico, los sondeos de opinión y técnicas análogas resultarían ser los métodos más adecuados, cuando no los únicos, para conocer dicha opinión.

1. Para una aproximación a la relación entre Historia del pensamiento político, Ciencia política y Medios de Comunicación, vid. GARCÍA FAJARDO, J. C., *Comunicación de masas y pensamiento político*, Pirámide, Madrid, 1986, en especial pp. 47 y ss.

La irrupción de la sociología y de la psicología en el estudio de la opinión pública, las deficiencias técnicas demostradas por los métodos cuantitativos y la constatación de que la investigación sobre la opinión pública, desde los parámetros antes señalados, ofrecía unos horizontes científicos poco llamativos, hicieron que a mediados de los años treinta se impusiera la tendencia psico-sociológica más preocupada por los factores sociales que confluyen en la conformación de la opinión pública que en conocer cuál pudiera ser su contenido en cada momento.

Tal situación, en la que cabe resaltar la estrecha vinculación establecida entre opinión pública y medios de comunicación social y los efectos de éstos sobre aquélla, se prolongó durante tres décadas y ha dado paso recientemente al desarrollo de los métodos cualitativos aplicados al estudio de la opinión pública y la vuelta al referente político como eje central de los estudios sobre la opinión pública².

La tríada poder político-medios de comunicación-opinión pública constituye, pues, el punto de encuentro de las ciencias sociales que hace de cualquiera de sus elementos un objeto de estudio científico necesariamente interdisciplinar, poliédrico en su aprehensión y coincidentes, a nuestro juicio, en el mismo referente teleológico: la comprensión de las más o menos difusas interacciones de la sociedad y el Estado.

En resumen, desde un punto de vista metodológico, el equilibrio entre las técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas y la interdisciplinariedad son, actualmente, los rasgos básicos de los estudios sobre la opinión pública y los medios de comunicación; desde la perspectiva material, es el referente político el que mejor define la orientación de los estudios sobre estas materias. Ahora bien, mientras que la base metodológica se ha visto, indudablemente, enriquecida; la perspectiva política ha sido retomada con una delimitación más estricta. En los estudios sobre la formación y acción de la opinión pública siguen predominando los que tienen como telón de fondo la democracia como referente político.

Y es aquí donde el libro que ahora comentamos nos ofrece su primera singularidad y oportunidad, la elección misma del tema que desarrolla. Elisa Chuliá aborda en *El poder y la palabra* un profundo análisis multifactorial del papel de la prensa periódica durante todo el régimen franquista, constituyendo un estudio de lo que podríamos considerar la política informativa de dicho régimen a través del medio de comunicación más paradigmático de la primera mitad del siglo XX. La autora nos ofrece una historia detallada y dinámica de los elementos que conforman la política de prensa franquista a través de la cual expone los vínculos entre el poder, la prensa y la opinión pública en un régimen dictatorial. Por tanto, el estudio

2. Esta tendencia comienza a tomar cuerpo a finales de los años sesenta en la obra de H. Blumer en la que recoge la crítica a las tendencias psicosociológicas en el estudio de la opinión pública y quedan sentadas las bases para el posterior desarrollo de la corriente metodológica cualitativa y la recuperación del referente político en la investigación sobre la opinión pública. Vid., al respecto, BLUMER, H., *El interaccionismo simbólico*, ed. Hora, Barcelona, 1981, donde se reeditan trabajos anteriores del autor.

histórico sirve de soporte a un análisis socio-politológico de conceptos a los que se les presta más atención en el entorno de sistemas democráticos.

Evidentemente existe una vasta bibliografía sobre el papel de los medios en el régimen franquista, incluso la prensa en dicho periodo no es un objeto de estudio carente de aportaciones sobresalientes³. Pero la obra de Elisa Chuliá es, también, la aplicación de un elaborado concepto de opinión pública en un régimen no democrático concreto fundamental, por lo demás, para la reciente historia española. La introducción de la obra que comentamos nos ofrece, a grandes rasgos, los elementos esenciales del concepto al que hacemos referencia y que se centran en la relación entre opinión pública y legitimidad del poder. La constatación de que todo gobierno, ya sea democrático o dictatorial, se basa en la opinión pública constituye el punto de partida del análisis desarrollado por Chuliá con el evidente corolario de que en las dictaduras los mecanismos de interacción y control establecidos entre el poder político y la opinión pública son diferentes⁴. En concreto, las dictaduras habrán de suplir su falta de “legitimidad de origen” y la exclusión de los ciudadanos del proceso político con instrumentos que homogeneicen la opinión pública y neutralicen su potencial político, para lo cual el control de los medios por el poder político es esencial⁵.

La existencia de una opinión pública plural y libremente conformada asumida como condición inexcusable para el reconocimiento de un sistema político democrático no implica que bajo una dictadura no podamos hablar de opinión pública, sino que ésta no tiene las características que antes hemos señalado. Los modos de generación, control, distribución y evaluación de la información sobre la actividad política cualifican materialmente a un sistema político dado. Por tanto, lo que caracteriza a una dictadura no es la carencia de opinión pública sino el intento del poder por suprimir, controlar o manipular la información, en definitiva, por condicionar la materia prima de la opinión pública⁶.

3. De entre todos resaltamos TERRÓN MONTERO, J., *La prensa de España durante el Régimen de Franco*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1981.

4. En concreto, una opinión pública adecuadamente informada, en cuya formación concurren contenidos informativos plurales, con el reconocimiento de mecanismos para su manifestación y asegurada la posibilidad de evaluar las informaciones recibidas constituye la “garantía sustantiva” de los regímenes democráticos. Es en este sentido en el que Sartori afirmaba que “(e)n última instancia la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno”, SARTORI, G., *Teoría de la Democracia*, vol. I. Alianza Editorial, Madrid, 1987, p. 117.

5. En la obra que comentamos, la autora no hace explícito el modelo teórico sobre la opinión pública en las dictaduras. Sin embargo, Elisa Chuliá cuenta con una amplia bibliografía donde podemos encontrar una detallada exposición al respecto. Entre otras, vid. CHULIÁ, E., “Opinión Pública, Democracia y Dictadura”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n.º 34, 2000, pp. 45-60.

6. “Desde esta perspectiva, está claro que la inexistencia, la insuficiencia o la manipulación de la información sobre la cosa pública, sobre el gobierno de los hombres, equivale a la inexistencia, a la insuficiencia o a la falsificación de la democracia”, SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S., *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 92.

Pero la autora nos ofrece, a lo largo de todo su trabajo, otro elemento de reflexión que invalida científica y políticamente cualquier planteamiento antagónico entre los modelos relacionales de los elementos poder-medios de comunicación-opinión pública en las dictaduras y en las democracias: ni en todos los sistemas dictatoriales ni en todos los momentos de su existencia se verifican ni los mismos mecanismos de control sobre los medios de comunicación ni la misma intensidad en su aplicación ni la misma eficacia en sus resultados.

En términos generales, Chuliá parte de un esbozo sobre los mecanismos de control sobre los medios de comunicación por las dictaduras para ilustrar, sobre todo en el capítulo I, cuáles fueron los aplicados por los regímenes totalitarios europeos⁷ lo que, por otra parte, ofrece a la autora un marco comparativo con los aplicados por el incipiente régimen franquista, especialmente significativo a la hora de descubrir sus referentes más destacados de entre los modelos totalitarios vigentes por entonces.

Pero mucho más sustancial resulta la constatación, en el estudio detallado del régimen franquista desarrollado por Chuliá, de cómo las formas de control de los medios por el poder político en las dictaduras evolucionan, se transforman, se intensifican o relajan en función de las necesidades legitimadoras de aquéllas. Aparece, así, otro elemento que caracteriza el libro *El poder y la palabra: el desarrollo periodificado del régimen franquista* utilizando, a decir de la autora, como criterio de división los diferentes niveles que lo llevaron desde un “Estado de Medidas” a un “Estado de Normas”.

De forma coherente con la relación subrayada por la autora entre la necesidad de legitimación de las dictaduras, no sólo en su origen sino también en su ejercicio, y su relación con los medios, las fases propuestas por la autora coinciden con las etapas por las que atravesó el régimen franquista: implantación, consolidación e institucionalización y crisis. Evidentemente, cualquier datación del inicio o final de una etapa histórica no deja de tener un punto arbitrario y una finalidad más al servicio de la sistematización expositiva que a reflejar la realidad. Los hitos históricos elegidos como inicio o fin de estas fases no tienen una relación inmediata con las políticas de prensa del franquismo y, sin embargo, vienen a coincidir temporalmente con cambios significativos de las mismas⁸.

7. Hemos de señalar que, junto a las inevitables referencias a los regímenes fascistas italiano y alemán, la autora tiene el acierto de incluir referencias al Portugal de Salazar. Las menciones de los regímenes totalitarios comunistas son más esporádicas y menos significativas.

8. La autora cifra en el año 1948 el final de la fase de implantación, coincidiendo con el levantamiento del Estado de Guerra y la construcción de una simbología propia, independiente de los regímenes fascistas europeos (p. 32). El “Nuevo Estado” irá abandonando el referente formal del fascismo por un modelo genuino: el nacional-catolicismo, con consecuencias también en la política de prensa de Franco. En 1945 todo el sistema de censura de la prensa queda adscrito al Ministerio de Educación Nacional, bajo el nombre de Subsecretaría de Educación Popular. En 1946 es nombrado responsable de la misma Luis Ortiz Muñoz, miembro de la Asociación Católica Nacional de Propaganda. Estos datos son el reflejo de la paulatina sustitución de la Falange por los círculos católicos en

Esta sistematización cronológica del libro comentado no implica que la exposición seguida por la autora en cada capítulo tenga el mismo carácter. Chuliá no desarrolla un mero relato histórico de la prensa en el régimen franquista, sino que en cada una de las fases selecciona los extremos más destacados de la política de prensa franquista con una intención declarada de globalidad por lo que la obra permite otra lectura siguiendo la evolución histórica de las diferentes facetas de la prensa que el libro desarrolla. Efectivamente, aunque cada capítulo se inicia con un análisis del marco histórico de las distintas fases propuestas por la autora⁹, el desarrollo posterior abandona la exposición secuencial de una mera historia de la prensa franquista para atender a una diversidad de factores que, en mayor o menor medida, la definen: desde los instrumentos normativos¹⁰, los instrumentos institucionales, los mecanismos de intervención gubernamental, los agentes políticos, los factores socio-económicos, los contenidos de la información periodística, estructura de los medios de comunicación y, sobre todo, el periodismo como profesión y los periodistas como objeto de la acción controladora gubernamental.

Como anuncia Stanley G. Payne en el Prólogo de la obra, el libro destaca por el tratamiento del ejercicio del periodismo durante el franquismo como una actividad con capacidad de interactuar con la estructura estatal¹¹. El modelo mixto de la

el control del régimen franquista de la prensa dentro de proceso más amplio de pérdida de poder de la Falange dentro del régimen franquista (al respecto, vid. PAYNE, S. G., *Falange. Historia del fascismo español*, Sarpe, Barcelona, 1985, en especial el cap. XVII). Por lo demás, en la obra que comentamos se desarrolla el papel preponderante que asume la Iglesia a partir de 1945 (vid. el punto 2 del capítulo II, pp. 93 y ss.).

Chuliá establece 1962 como año que marca el final de la segunda fase del franquismo, coincidiendo con el año de mayor conflictividad laboral y del llamado “contubernio de Munich” y la adopción de medidas por parte del régimen franquista que muestran una cierta sensibilidad por la opinión pública y una cierta liberalización en su expresión (pp. 92-93). 1962 es también el año en que Manuel Fraga sustituye a Arias-Salgado al frente del Ministerio de Información, desarrollando una política de prensa concordante con la necesidad de conjugar la liberalización económica que se opera en España con el mantenimiento de un régimen político dictatorial y que culminará con la promulgación de la Ley de Prensa de 1966.

9. El encuadramiento histórico no sólo es conveniente sino que es imprescindible, ya que hacer una historia del periodismo -o el estudio de una parte de esa historia-, “exigiría al mismo tiempo una historia total, hacer incursiones en el campo de la sociología, la economía, la teoría de la comunicación, la tecnología, etc.” (SAIZ, M.^a D., *Historia del periodismo en España. I. Los orígenes. El s. XVIII*, Alianza Universidad, Madrid, 1983, p. 9). Tal pretensión desbordaría el claro objeto de estudio elegido por Chuliá, incluso si aquélla quedara cumplida con un somero resumen de la historia del franquismo. Por tanto, los marcos históricos de referencia hacen hincapié en aquellos elementos más significativos y, a la postre, más determinantes para la evolución de la prensa franquista.

10. Más que un análisis jurídico de las diferentes normas que con relación a la prensa promulgó el régimen franquista, la autora descubre en las mismas las diferentes estrategias de control de prensa por la dictadura de Franco. Así, en el punto 2 del capítulo I, además de los antecedentes de los regímenes anteriores, se analiza el sentido, influencias y consecuencias de la Ley de Prensa de 1938. O el análisis más detallado sobre la Ley de Prensa de 1966 desarrollado en el punto 2 del capítulo III.

11. La relevancia dada en la obra a la profesión periodística podría explicarse por una de las fuentes de investigación utilizada por la autora y que confieren, en este sentido, gran originalidad a su

titularidad de los medios de comunicación impresos durante el régimen franquista hacía de los periódicos, además de instrumentos de legitimación del poder político, agentes socio-económicos y a los periodistas, profesionales capaces tanto de desestabilizar el sistema¹² como de convertirse en instrumentos del mismo. En este punto se demuestra que la actitud del franquismo frente a la prensa, al igual que respecto de otras instituciones, mostraba la aparente contradicción de pretender su control (censura, política de consignas) al tiempo que comprendía su potencial educador y transmisor de valores. Se explica, así, la especial atención prestada desde el principio a la regulación, estabilización y homogeneización de la profesión periodística como a la estatalización de la formación de los periodistas¹³.

Por otra parte, la monografía de Elisa Chuliá demuestra que la débil pero constante apertura del régimen franquista responde a su necesidad de pervivencia, así como constituye, al mismo tiempo, el germen mismo de su disolución. En este proceso, la imprescindible modernización de la estructura económica del Estado se nos muestra como un factor decisivo y, en este marco, la autora no olvida el carácter empresarial de los periódicos. Efectivamente, dicho carácter explica la forzada liberalización del sector, sobre todo a partir de la década de los sesenta, pero también que la relación con las estructuras institucionales del poder político de las empresas periodísticas se desarrollaran con cierta fluidez, a pesar de las presiones por controlar sus contenidos informativos y la gestión de las mismas¹⁴.

El régimen franquista obligó, pues, a una difícil coexistencia de la prensa con un sistema político dictatorial, con una clara vocación de limitar cualquier mecanismo conformador de una opinión pública libre (o abierta) pero del que dependía para cumplir con sus objetivos empresariales. En definitiva, frente a la política de prensa del régimen se fue consolidando una política periodística de relación con el poder político que conjugaba la consustancial tendencia de cualquier medio de influir en la formación de la opinión pública, con la necesidad de subsistir como empresa.

Si tenemos en cuenta que el modelo de transición política iniciado en España a partir de 1975 también tuvo su reflejo en la transición de los medios de comunicación¹⁵, lo que quizás haría posible una cuarta fase que comprendería desde los años 1975 a 1978 en el estudio de la prensa en el franquismo, podríamos encontrar

trabajo: entrevistas personales con políticos y periodistas que protagonizaron y vivieron en primera persona la etapa histórica objeto de estudio.

12. Recordemos como la propia autora repasa sucintamente el papel de la prensa y de los periodistas españoles en el primer tercio del siglo XX llegando a afirmar que la ingobernabilidad de la prensa constituyó uno de los elementos desencadenantes de la Guerra Civil (pp. 32 y ss.).

13. Vid., al respecto, el papel jugado por la Escuela Profesional de Periodismo (pp. 57 y ss.).

14. Vid., al respecto, pp. 119 y ss. y 193 y ss.

15. Al respecto, MONTABES PEREIRA, J., "Algunas consideraciones metodológicas para el estudio de la prensa del movimiento en la transición española. 1975-1978" en TUÑÓN DE LARA, M., (dir.), *La prensa en los siglos XIX y XX. Metodología, ideología e información. Aspectos económicos y tecnológicos*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1986, p. 111.

claros antecedentes en los momentos predemocráticos inmediatos para comprender la situación, la práctica y las políticas editoriales de la prensa española en la actualidad.

Es esta otra virtud que ofrece la obra de Elisa Chuliá, el presentarnos claves ineludibles para estudiar y comprender el presente del periodismo español. En palabras de Enzensberger, en referencia a los diarios alemanes, cualquier evaluación de la situación de la prensa resultaría incompleta "...sin echar una mirada retrospectiva a la historia de nuestro periodismo"¹⁶.

16. ENZENSBERGER, H. M., "El periodismo y la danza de los huevos" recopilado en *Detalles*. Anagrama, Barcelona, 1985, p. 19. Como el citado autor recuerda, la caída del régimen de Hitler supuso la práctica desaparición de la prensa alemana. No es esta la situación tras la desaparición del régimen franquista debido, como decimos, a las peculiaridades de nuestra transición con lo que esa mirada retrospectiva invocada es en nuestro caso más necesaria, si cabe.