Notas sobre participación y comunicación

JOSÉ ASENSI SABATER

Los sistemas de dominación contemporáneos tienen un rasgo central que los caracteriza consistente en el control del decurso histórico-material por los discursos que visualizan y moldean aquél. Dicho mecanismo de dominación ha venido a añadir a la explotación económica y a la opresión política un elemento más velado y sutil puesto que permite el lograr la predefinición de los problemas, el control del conocimiento mismo y sus códigos y, en fin, la pautaación indirecta de las propias necesidades y posibilidades expresivas.¹ Ya el famoso lema macluhaniano hacía referencia al fenómeno; posteriormente, autores como Mc Combs han aludido a la función de agenda-setting de los media. C. Mueller, por su parte, ha expresado en síntesis el sentido unilateral del mensaje de los media: el lenguaje, inyectado de predefiniciones políticas plasmadas en interpretaciones oficiales y transmitidas por las agencias y procesos secundarios de socialización, se manifiesta como un importante factor que contribuye a la comunicación represiva y a la integración de las clases inferiores en el sistema político. Éste último no es algo cerrado, ni la sociedad es unidimensional, pero el poder del sistema consiste precisamente en aparecer cerrado y unidimensional.² También Habermas, en línea con lo anterior, estima que la actual forma de represión institucional consiste en el recorte o limitación de los discursos lingüísticos en el intento de mantener desde el poder a los interlocutores que forman la sociedad en un estado de pobreza discursiva que les prive de la misma concreción formal de sus problemas.³

Una de las más notables insuficiencias de las doctrinas democráticas contemporáneas es no haber sabido integrar la problemática que presentan los nuevos procesos de comunicación. Mientras el sistema polí-

tico y su encuadramiento normativo ha continuado ligado a concepciones de la comunicación propias de otra época, las revoluciones tecnológicas amenazan con dejar definitivamente inservibles las viejas categorías jurídicas en las que el principio democrático se venía expresando. Si la información y el control de los procesos de la comunicación es una de las facetas más relevantes del sistema político, o al menos, un requisito imprescindible para su eficaz ejercicio, el desarrollo técnico de los medios de comunicación ha de corresponderse con una forma peculiar de gobernar.

La Constitución española, como es suficientemente sabido, ha recogido algunos supuestos que pueden permitir un mayor control democrático sobre los medios de comunicación aunque no ha abordado la problemática desde una dimensión más global, desaprovechando con toda probabilidad una ocasión propicia. Bien es cierto que no podía contar con antecedentes o fórmulas constitucionales en las que apoyarse. Es más, como se ha puesto de manifiesto de diversas formas, la norma fundamental española aparece justamente en el momento en que se inicia, en el mundo occidental, una carrera hacia la privatización de los media. Se ha dedicado, en fin, un apartado del artículo 20 —donde se plantean determinados aspectos que confluyen en la libertad de expresión— a prescribir la participación ciudadana, si bien indirectamente, en los medios de comunicación de titularidad pública. El texto en cuestión establece que «la Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y las diversas lenguas de España».

El loable intento por facilitar de algún modo el control social de los medios de comunicación ha tenido sin embargo una dimensión limitada. Se refiere, por de pronto, a los medios de comunicación de titularidad pública, cuyo titular es el Estado u otros entes públicos (Comunidades Autónomas, Municipios) y se prevé la garantía de acceso a éstos de los «grupos sociales y políticos significativos». Diversas sentencias del Tribunal Constitucional han delimitado con más precisión el alcance de estas expresiones.⁴

Si se apuesta por la existencia de una sociedad participativa, ello sólo será posible en el caso de que haya una democratización real de los medios de comunicación social.⁵ Se afirma al mismo tiempo que, en orden a alcanzar este objetivo, es necesario fomentar el incremento de tales medios y su difusión sin caer en el dirigismo estatal. En este contexto, lo verdaderamente paradójico de la situación que se ha planteado en España en la última década, si bien refleja una situación generalizada en las democracias occidentales, reside en que justamente en el momento en que se consagra el derecho de participación en el ámbito de la comunicación social, al menos en el sector público, éste se ve afectado por un fuerte proceso tendente a la privatización de los media y a la firme expansión de la empresa privada en este terreno.

Se abren paso de este modo, en el ámbito de la comunicación las propuestas liberales que arrancan del primer pensamiento de este tipo debido a Mirabeau, Depont de Nemours o Turgot, y que persisten en la vieja idea de identificar los derechos fundamentales con el derecho de propiedad. Se propugna cada vez con más fuerza la liberalización de los medios de comunicación, entendiendo por tal, un modelo de comunicación en manos privadas al tiempo que se persigue el desmembramiento y la desarticulación del servicio público de la comunicación.⁶

Una manifestación típica de estas propuestas consiste en trasladar lo que tradicionalmente venía predicándose de la libertad de prensa— que el pensamiento liberal ha presentado, no sin razón, como el valla-dar más formidable frente a las ansias de poder estatal y cuyo paradigma venía representado por el pluralismo competitivo de las empresas periodísticas— a medios muchos más poderosos y de influencia social mucho más intensa, como es la televisión. Este paradigma, aplicable a la prensa y del que tenemos ejemplos ilustres, como parece fuera de toda duda, hace tiempo que ha dejado de tener virtualidad, si es que alguna vez la tuvo realmente. La propia libertad de empresa periodística —no hace falta demostrarlo una vez más— no se produce en un marco competitivo, sino cada vez más monopolístico, desarrollándose progresivamente una notable concentración de las mismas, no sólo en los Estados Unidos cuyo proceso de concentración viene de muy atrás, sino también en los diversos países europeos.⁷ El problema reside ahora en

que las propuestas de liberalización se centran en la radiodifusión y se cuestionan el modelo de «servicio público» que, hasta el presente, ha sido el modelo característico de la mayor parte de los Estados Europeos.⁸

En este contexto, la libertad mundial de mercado que se predica constituye el eje central de la expansión de la industria electrónica y telemática, afectada de un alto grado de concentración y localizada especialmente en Estados Unidos y Japón.⁹ Estas propuestas encierran de suyo una notable contradicción: mientras avanza la privatización de la Televisión en Europa por medio, sobre todo, de las nuevas tecnologías del cable y del satélite, los Estados Europeos (Reino Unido, Francia y República Federal Alemana, especialmente) están realizando un esfuerzo ingente de inversión pública en las llamadas infraestructuras básicas de la comunicación.¹⁰ La conclusión, pues, no puede ser otra que la de constatar la tendencia, no sólo a una progresiva concentración de las empresas de la comunicación en manos privadas —lejos por tanto de un marco idílico competitivo y pluralista— sino también a la emergencia de un contexto tecnológico total, de una verdadera lucha por la hegemonía en los flujos de la información.¹¹

Con el comienzo de la década de los años ochenta se produjo un incremento significativo de las inversiones públicas estatales en la creación de grandes estructuras de comunicación, las cuales han generado una fuerte demanda de componentes y de bienes de consumo en esta dirección. Por lo que se refiere a la CEE, no existe, sin embargo, una demanda suficiente que permita amortizar el coste de esas grandes inversiones, al menos a medio plazo. Se propone, pues, un uso posible de esa estructura comunicativa que consiste en la multiplicación de canales de televisión, hacia los cuales existe una demanda suficiente, y su cesión, en cuanto que empresas rentables, a la iniciativa privada. Se producen de este modo, dos órdenes de consecuencias: en primer lugar, la tendencia a reservar al sector público el esfuerzo inversor en infraestructuras informativas o a los sectores en crisis, reservando al sector privado las áreas expansivas. En segundo lugar, la multiplicación de la oferta televisiva en Europa deja al descubierto la incapacidad de estos canales para producir programas propios, puesto que no existe una industria

de producción suficientemente desarrollada en Europa, facilitando de este modo la penetración de productos extraeuropeos.¹²

El reequilibramiento de esta vasta problemática desde el ángulo democrático y constitucional, obliga entonces a establecer algunas observaciones, levemente insinuadas, no con el propósito, claro está, de concluir en nada, sino tan sólo de sugerir temáticas acordes con la naturaleza limitada de estas «notas».

En primer lugar hay que afirmar que la participación ciudadana, articulada a partir de fórmulas variadas, compatibles con el modelo jurídico-político global que formula la Constitución, supone la garantía más firme frente al peligro de manipulación comunicativa procedente del Estado o del sector privado. También es la mejor garantía frente al peligro —muy real a estas alturas— de neocolonialismo cultural, al riesgo de desaparición de las culturas nacionales o autóctonas y, por qué no decirlo, frente al peligro de disolución de la propia identidad personal.¹³ Es por ello que, partiendo de las exigencias que se derivan del modelo de Estado Social que la Constitución propugna, las libertades de expresión y de informar, en su dimensión subjetiva, no sólo ha de vincular a los poderes públicos, sino que, conforme a una interpretación sistemática del art. 53.1 en relación con el art. 9.1, ha de vincular también a los propios ciudadanos. Son derechos que han de ser contemplados tanto en su eficacia vertical, esto es, frente a los poderes públicos y el Estado en definitiva, como en su eficacia horizontal, esto es, aquélla que extiende su eficacia a las relaciones entre particulares, o según la expresión doctrinal alemana, la *Drittwirkung der Grundrechte*. Al amparo de esta posición puede recurrirse a la doctrina del Tribunal Constitucional cuando afirma «la radical nulidad de todo acto público o, en su caso, privado violatorio de las situaciones jurídicas reconocidas en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I de la Constitución».¹⁴

La segunda observación es, no por obvia, menos pertinente. La generalización de las nuevas tecnologías está alterando los supuestos convenidos de los derechos fundamentales y la representación simbólica del fenómeno de la participación. Por de pronto, derechos tales como el de antena y el derecho de réplica, las nuevas fórmulas contractuales, el concepto de pluralismo político, están rebasando el cuadro jurídico-

político del Estado y se instalan en un escenario supranacional cuya estructuración jurídica es todavía una incógnita. Puede afirmarse con relativa claridad que el nuevo espacio de la comunicación y el viejo espacio jurídico del Estado-Nación no coinciden, independientemente de las causas que han producido la llamada revolución tecnológica en los sistemas de comunicación. Estos derechos han de adquirir, pues, una dimensión más funcional.

Por lo que se refiere al ámbito de la CEE, no puede dejar de mencionarse la respuesta a este reto, en lo concerniente a los derechos vinculados a la comunicación, que supone el programa del «libro verde» (sobre el establecimiento del mercado común de la rediodifusión, en especial, por satélite y cable,¹⁵ con el objeto de hacer posible la aplicación de las libertades básicas garantizadas en el Tratado de la CEE. Con todo, las propuestas del libro verde, han sido objeto de críticas¹⁶ porque la filosofía política que inspira este plan, basado fundamentalmente en un análisis económico de la libertad de circulación de la imagen televisiva, choca frontalmente no sólo con los sistemas de Televisión imperante todavía en Europa, sino también con su realidad política.¹⁶ No obstante, queda en pie el desafío por articular las formas de participación ciudadana a escala europea en este proceso. Los peligros subyacentes a la propuesta del libro verde son, pues, un cambio de las estructuras del Servicio Público en beneficio de la privatización y la comercialización; una tendencia al uniformismo cultural; un cuestionamiento de la autonomía cultural europea.¹⁷

La tercera observación se relaciona íntimamente con la anterior. Las fórmulas democratizadoras y participativas que logren abrirse paso en las nuevas estructuras comunicativas, sobre todo en el espacio europeo, habrán de encauzarse necesariamente por medio de la descentralización. Pero esta vía es hoy especialmente problemática. Lo que conocemos comúnmente por el fenómeno descentralizador en el ámbito jurídico-político se ha desarrollado en paralelo al desenvolvimiento del Estado de Bienestar o del Estado de Servicios, tomando impulso en el momento del máximo esplendor de esta forma de organización política y resultando finalmente afectado, en esencia, por la crisis de este modelo de Estado.¹⁸ Se ha producido, pues, un punto de inflexión. En la medida

en que los procesos de descentralización son consecuencia de la estructura que adopta el Estado de servicios, resulta evidente que el cuestionamiento de este modelo y de sus objetivos comporta el retroceso en la dinámica descentralizadora. Muy esquemáticamente: reducido el ámbito de los servicios que presta el Estado se reduce el proceso —o el instrumento organizativo— a través del cual se presta. De esta forma, la crisis del proceso de descentralización jurídico-administrativa plantea no sólo una modificación profunda en la estructura del estado social, sino también una crisis de los procesos administrativos y organizativos propios de los poderes públicos. La sociedad de la comunicación emergente desborda el marco jurídico de la sociedad estatal, pero ahora, ésta no se resigna a perder el control de los procesos que puedan desencadenarse en la periferia.

En este contexto, una aproximación a la noción de descentralización referida a los medios de comunicación lleva a afirmar que, en el nivel productivo, consiste en la apertura formas nuevas de creación, experimentación de modelos estéticos, introducción de nuevos lenguajes y participación creativa; en el nivel organizativo, en una articulación o distribución territorial de las nuevas estructuras integrantes del servicio público; en el nivel económico, en el establecimiento de las vías de financiación propias de una estructura periférica que aseguren su existencia diferenciada y el cumplimiento de sus objetivos.

Estas sugerencias, muy someras, acerca de la necesidad de una descentralización funcional, como vía participativa en el ámbito de la comunicación, suponen algo más, por último, que la distribución periférica de ciertas funciones. Implica, por el contrario, la creación de órganos territoriales de representación, con la consiguiente desjerarquización de los procesos de decisión;¹⁹ significa también una concepción que va más lejos del ámbito administrativo para instalarse en el ámbito de la autonomía política.

La lucha por conquistar nuevos mercados y la perspectiva de grandes negocios predominará en el futuro próximo en todo el mundo occidental. En estas condiciones hemos de esperar resistencias frente al papel de los servicios públicos, especialmente en el campo comunicacional. Pero ¿y los ámbitos regionales de las culturas minoritarias, las mi-

norías lingüísticas? En mi opinión, una descentralización virtual sólo será posible mediante una intervención de los poderes públicos que corrija la tendencia hacia la concentración. Un marco político, a nivel regional, puede ser el punto de partida que permita compensar las tendencias que se advierten ya con toda claridad hacia la homogeneización de los sistemas y productos comunicacionales.

N O T A S :

1. Rodríguez Ibáñez, J.E., R.E.I.S., 16.
2. Mc Combs M. y Shaw D.L., «The agenda-setting function of mass media», *Public Opinion quarterly*, 1972. Mueller, C «Notes on the repression of communicative behavior», en P. Dreitzer, *Recent Sociology*, N.Y., 1971. Vide también: Muñoz Alonso, A.: «Política y nueva comunicación. El impacto de los medios de comunicación de masas en la vida política»; Madrid, 1989. Botella, J. «Democracia, leyes electorales y nuevas tecnologías», en: «Telos», n.º 4, Madrid, 1985 y Graber, D.A. (Comp.): «El poder de los medios en la política». Buenos Aires, 1986.
3. Habermas, L. «Communication and the evolution of society», Boston; Beacon Press, 1979. Toward, «A theory of communicative competence», Dreitzer, P., *Recent sociology*, *ob. cit.*
4. Vide. S.S.T.C. 6/1981 de 16 de marzo, 12/1982 de 31 de marzo, 104/1986 de 17 de junio, 63/1987 de 20 de mayo, 165/1987 de 27 de octubre, 6/1988 de 21 de enero, 107/1988 de 8 de junio, 51/1989 de 22 de febrero así como STS de 2 de noviembre de 1982 (Ref. Ar. 6953).
5. García Cotarelo, R., «El modelo de sociedad», en *El futuro del socialismo*, Madrid 1986. Alcaraz Ramos, M. «Sobre las funciones de la libertad de expresión», *Telos*, n.º 14, 1988. Ingraio, P. «Estado, instituciones y participación», en: «CEUMT», n.º 22, 1980.
6. Gómez Reino, E. «Legislación básica del derecho a la información», Madrid 1985.
7. *Ibidem*, pág. 17.
8. Pere-Oriol Costa, «La crisis de la Televisión Pública», Barcelona 1986. Hodgson, P., «Les valeurs du service public. Passeport pour l'avenir», en «Revue de l'avenir», Vol. XL, n.º 3, Genève, 1989.
9. Asensi Sabater, J. «La Europa de la Televisión; reflexiones en torno a la descentralización», Valencia 1987.
10. Richeri, Doglio, Iseppi, «La Televisión entre el servicio público y negocio», estudios sobre la transformación televisiva en Europa Occidental, México 1983. Fritz, J. «La introduc-

- ción de la informática en los nuevos medios de comunicación», Valencia 1985. Ratzke, D. «Manual de los Nuevos Medios. El impacto de las tecnologías en la comunicación del futuro», México D.F. 1986.
13. Gómez Reino, E. «El Mercado Común y los medios de comunicación social», Telos n.º 3, 1985.
 14. S.T.C. 114/1984, de 29 de noviembre.
 15. «Televisión sin Fronteras» libro verde sobre la creación del Mercado Común de la Radio-difusión en particular, por satélite y por cable. Edición española: Instituto Oficial Radio y Televisión. Ente Público RTVE, Madrid, 1987. Directive du Conseil du 3 octobre 1989. «Télévision sans frontières». Revue de l'Europe, vol. XLI, n. 4 juillet, 1990, Genève. En la misma revista: Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière.
 16. Barlow, 1984.
 17. Asensi Sabater, J. *Ob. cit.* Richeri, *ob. cit.*
 18. De Cabo, C. «La crisis del Estado Social», Barcelona, 1986.
 19. Richeri, *ob. cit.*