

COMUNICACION DE MASAS Y PARTICIPACION SOCIAL: PLANTEAMIENTOS ACTUALES

Por el

ILMO. SR. D. JUAN DIEZ NICOLAS

En principio debo decir que el tema de la participación no es un tema que me resulte nuevo en el sentido de que ya, desde hace años, tuve ocasión, precisamente al establecer o al colaborar en el establecimiento de lo que se denominaban los principios de la reforma social y de la planificación social que los cinco principios fundamentales, que en mi opinión debían ilustrar ese proceso de reforma, estaban centrados justamente en los cinco que voy a nombrar y no voy a poder desarrollar aunque luego puedan salir en el coloquio.

En primer lugar, el tema de "La reducción de desigualdades" en la sociedad española, es decir, la reducción de desigualdades entre regiones, entre clases sociales, entre grupos de todo tipo. En segundo lugar, el tema de la Calidad de la Vida, pues no creo que tenga que insistir en ese tema puesto que es precisamente el tema de todas estas Jornadas, creo que hay que insistir en que la Calidad de la Vida, no es solamente la Calidad del Medio Ambiente, sino la Calidad de la Vida, en general, es decir, en todos los temas de educación, de vivienda, de sanidad, de disfrute del ocio, de las relaciones sociales, etc. Y el tercer principio era justamente el de la necesidad de un pluralismo y participación. Hoy en día, en buena parte, tenemos asegurado el tema del pluralismo (desde que se legalizaron los partidos políticos) y el tema de la participación como tendré ocasión de desarrollar ante ustedes es, creo, uno de los temas fundamentales de nuestro momento actual, pero no solamente en España, sino probablemente, en todas las sociedades occidentales. Por otra parte, el cuarto principio, era el principio de la innovación y del cambio, es decir, la necesidad en estas sociedades cambiantes de cambio social acelerado en las que vivimos, que podamos continuar con esa continua innovación y cambio social tan necesario para adaptarse a condiciones Medio Ambientales que son cambiantes y, finalmente, el quinto principio, era el de los Servicios Colectivos, es decir, la insistencia en que hay que fomentar, promover al máximo todo lo que son bienes y servicios de uso colectivo, lo cual no significa, ni mucho menos, eliminar los privados pero sí dar una mayor prioridad a aquellos que van a ser utilizados por más que aquellos que van a ser utilizados por menos. Pues bien, dentro de estos cinco principios que, como digo, fueron para mi (y siguen siendo) muy queridos, es como enfoco el tema de la participación social.

El tema de la participación social ha cobrado de nuevo una gran actualidad en el contexto de los países industrializados de los últimos diez o veinte años. Congestión, Autogestión, Participación y Democratización, son los términos de las demandas más frecuentes por quienes exigen reformas e innovaciones en el actual sistema parlamentario occidental. Sin que muchas veces se sepa muy bien lo que significan estos términos, está claro que implican dotar al individuo de un mayor protagonismo individual en aquellas decisiones que afectan de modo más directo a su vida cotidiana y a su

entorno físico y social. Una definición previa de la participación social podría ser la siguiente: "La participación se presenta como forma especial de la acción social que se encuentra limitada, no por la naturaleza de la actividad, sino por el campo en que se consume". En este sentido la participación política designa todo tipo de tentativa por influenciar o colaborar en el ámbito político administrativo existente, abarcando también, de manera especial, la cooperación del ciudadano en el cumplimiento de estas tareas públicas. Se puede decir que se han producido una serie de transformaciones del estado contemporáneo a las cuales me referiré muy remisivamente. El sistema parlamentario en una democracia representativa supone la posibilidad para todos los ciudadanos de elegir libremente a las personas que han de constituir el supremo órgano legislativo del Estado e indirectamente al partido que debe gobernar. Participar así en el proceso electoral en la formación de la voluntad del Estado, pero en el caso extremo, nos damos cuenta que los ciudadanos carecen de cualquier poder para hacer oír su voz en los períodos interelectorales. Mientras la sociedad democrática liberal del pasado consideraba la problemática de participación de un modo abstracto, destacando básicamente su dimensión formal y apartando a sus ciudadanos del juego político, las transformaciones en el mundo actual determinadas por el impacto de la técnica, la explosión demográfica, el crecimiento económico y las ilimitadas posibilidades de los medios de comunicación, han destruido muchas de las estructuras surgidas del individualismo y obligan a reconsiderar el marco de la vida política y la intervención en ella, de los ciudadanos.

Es obvio que nos encontramos ante un momento histórico caracterizado por grandes transformaciones en aspectos y sectores, tales como el económico, el cultural, el social. El Estado no puede escapar a esa transformación fundamental y con o sin revoluciones políticas violentas la estructura y la función estatales han de surgir también las correspondientes mutaciones.

La nueva modalidad surgida en los países industrializados occidentales, ha sido designada con distintos nombres como "Well beins state" o "El estado del bienestar" o, en fin, el estado social. En términos generales, el estado social significa históricamente, el intento de adaptación del estado tradicional a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial con sus nuevos y completos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para afrontarlas. No hay que ver la intervención del Estado como algo totalmente nuevo, sino más bien como un cambio cualitativo de tendencias surgidas en el siglo pasado para regular aspectos parciales de la sociedad, regulación que sufre en nuestro tiempo un proceso de generalización y de sistematización. En efecto, desde finales del siglo pasado, se desarrolla en los países más avanzados una política social cuyo objetivo era remediar las pésimas condiciones de vida de los estratos más míseros de la población. Se trataba de una política sectorial no tanto destinada a transformar las estructuras sociales cuanto a remediar algunos de sus peores efectos; en cambio, la actual política social de los países desarrollados, extiende sus efectos, no solamente a aspectos parciales de las condiciones de vida de la clase baja, sino a toda la población; las medidas no se limitan al ámbito de la economía, sino que se extienden también a otros aspectos como la promoción del bienestar general, de la cultura, la sanidad, la educación, el ocio, el desarrollo regional, etc.

En resumen, la política social sectorial se ha transformado en política social generalizada que pretende controlar todos los aspectos de la vida social. El Estado social,

Comunicación de masas y participación social: Planteamientos actuales

dirá un gran tratadista, se convierte así en un gran sistema distribuidor y gestor de la sociedad, lo que tiene una serie de consecuencias, la función del Estado no es sólo legislar, sino ante todo actuar. El centro de la decisión se traslada a las instancias que por su estructura están capacitadas para actuar y concretamente del parlamento a las instancias gubernamentales y administrativas. El parlamento puede y debe criticar las políticas del Gobierno, está capacitado para deliberar sobre leyes generales, pero no siempre está capacitado para responder a tiempo con las medidas que exigen los cambios de situación, puede aprobar planes, pero, en general, no está capacitado para discutir su contenido técnico, tiene iniciativa legislativa, pero la mayoría de los proyectos le son presentados por el Gobierno que es quien dispone de los recursos técnicos para su formulación.

Todo este cambio cualitativo y cuantitativo en las funciones del Estado en la sociedad moderna tiene a su vez una serie de consecuencias negativas para el funcionamiento de la democracia parlamentaria y ello está causando malestar y críticas en casi todos los países occidentales. La inactividad de los ciudadanos, su apatía frente a la vida política y su desconfianza frente a partidos políticos de todas las tendencias son sólo algunos de los ejemplos más visibles. En realidad estos problemas son sólo síntomas de otros más profundos. La sensación de impotencia que tiene el ciudadano ante una organización estatal cada vez más omnipotente y de alejamiento de los centros de poder que deciden sobre un número cada día mayor de aspectos de la vida cotidiana.

Las causas de este malestar se encuentran, según muchos autores, en las debilidades estructurales y funcionales del proceso de formación de la voluntad política. La crítica se dirige, especialmente, contra los sistemas electorales vigentes, el desmesurado protagonismo de la Administración contra la influencia desequilibradora de las asociaciones y de los grupos de presión y contra el funcionamiento interno de los propios partidos políticos.

Efectivamente, en muchas democracias occidentales existe una fuente corriente en contra de los sistemas vigentes de elegir a los parlamentarios, la formación de listas electorales cerradas, a menudo a espaldas de las fuerzas políticas de la región correspondiente junto a la disciplina de voto y la falta de comunicación entre representantes y representados hacen muy difícil que el diputado pueda defender los intereses específicos de la región a la que representa. La crítica que se hace al estado de los partidos no suele poner en duda el papel fundamental de los partidos políticos en la formación de la voluntad política. La duda más bien se refiere a si cumplen esta función adecuadamente, se considera que frecuentemente el poder se encuentra concentrado en una reducida élite del partido que tiende hacia la oligarquización de los líderes, que falta la democracia interna y que falta la posibilidad de participación dentro del partido, que se tiende, en definitiva, al electoralismo. Con estas disfunciones es difícil que cumplan su función integradora y aglutinadora de los grupos sociales y provocan el alejamiento del ciudadano del proceso político.

Un componente principal de la actitud crítica de los ciudadanos frente a los gobiernos y a las fuerzas políticas es, sin lugar a dudas, el nivel cada vez más alto de información adquirido sobre todo a través de los medios de comunicación de masas: radio, televisión, etc., por otro lado su mayor nivel de alfabetización, de educación formal y de cultura es lo que le proporciona cada vez más elementos para juzgar la actuación de las autoridades. Dentro de este contexto, pues, el evidente empeoramiento

de la situación socio-ecológica ha servido como detonante, a pesar del importante crecimiento de las rentas en las décadas pasadas los ciudadanos constatan el deterioro de su entorno físico y social: contaminación, agotamiento de los recursos, degradación urbana, etc., y ello ha conducido a una merma de la Calidad de Vida, a pesar del aparente bienestar material creciente. Los movimientos e iniciativas populares reprochan a la administración y al parlamento el haber actuado con falta de previsión y de responsabilidad y reclaman para sí mayor intervención, voz y voto en las decisiones que afectan a su Medio Ambiente.

Aunque en principio la Administración central está sujeta al control de los ciudadanos a través de sus representantes en el parlamento, se constata la dificultad material de que los órganos representativos conozcan y controlen la actuación. La falta de transparencia de su actuación, la creencia de que muchas de las decisiones requieren únicamente consideraciones técnicas, la práctica de ocultar los procesos decisoriales, son las acusaciones que se suelen hacer con más frecuencia. Por otro lado, existe la lucha por la distribución de los bienes y servicios llevada a cabo por el Estado y los individuos no pueden defender inmediatamente sus intereses en el proceso de distribución y planificación, han de hacerlo por medio de organizaciones defensoras de sus intereses: Asociaciones de Empresarios, de profesionales, Sindicatos, consumidores, grupos religiosos, etc. Se habla así del Estado de Asociaciones en cuanto que las decisiones están fuertemente influidas por los grupos de presión organizados frente a los grupos sociales marginales o de menos poder que no pueden defender por sí mismos sus intereses, me refiero, por ejemplo, a los niños, a los ancianos, a los habitantes de determinados barrios, a los grupos étnicos minoritarios y a algunos otros grupos marginales de la sociedad.

Se constata así un doble fenómeno, por un lado una creciente apatía de los ciudadanos, y por otro una exigencia cada vez menos enérgica de participación por grupos tal vez minoritarios, pero con considerable influencia social. En lo que se refiere a la apatía participativa por llamarla de alguna manera, en muchos países occidentales la participación en las elecciones generales es relativamente alta, varía entre un 50 por 100, por ejemplo, en Estados Unidos, y un 90 por 100 en Italia, donde hay que matizar que el acto de votar es obligatorio. Sin embargo, cuando pasamos a las elecciones locales que son las están más próximas al individuo la proporción desciende aproximadamente la mitad, o menos incluso de lo habitual en las elecciones nacionales. En España sin ir más lejos, se ha pasado de un 77 por 100 de participación en las elecciones generales de 1977 (primeras que se celebraban en España) al 68 por 100 en 1979 y a un 61 por 100 en las elecciones municipales de ese mismo año. En lo referente a actividades que exigen más que una dedicación mínima de tiempo, energía y dinero y que implican un período de tiempo más largo los políticamente activos, se reducen, según diversos estudios realizados en todos los países al 15 o al 20 por 100 del electorado y en muchos países europeos este porcentaje se estima todavía como más bajo. Concretamente en España yo recuerdo todavía una encuesta que realizamos aproximadamente en el año 78 cuando todavía estaba en el Centro de Investigaciones Sociológicas en donde se estudiaba la participación de los ciudadanos en los partidos políticos a los que decían seguido, y recuerdo que la mayor participación era el acto de ir a votar, simplemente, porque luego trabajar en la campaña, escribir a favor de su partido, ir a pegar carteles o cosas de esas, era algo que no realizaba probablemente, ni el 5 ó 10 por 100 de los militantes y las reuniones de todo tipo, es decir, que la par-

Comunicación de masas y participación social: Planteamientos actuales

ticipación es muy baja y esto se ha podido constatar incluso en los pocos años de ejercicio de la democracia, como tenemos en España en estos momentos, se podía también constatar que los grupos políticos más minoritarios, es decir, aquellos partidos con menos representación parlamentaria, eran los que tenían una militancia mucho más activa, mucho más dedicada al partido. Los grandes partidos de carácter nacional, realmente tenían una clientela política muy poco dedicada al partido y que tenían como actividad de participación únicamente, el hecho de ir a votar y bastaba con ello.

Para diagnosticar porqué los individuos aprovechan tan poco los cauces de participación de que disponen y a qué se debe este fenómeno de apatía habría que investigar, por tanto, quiénes son los que aprovechan los cauces abiertos, es decir, quiénes son los que van a sesiones informativas, los que recurren a los tribunales, los que apelan, etc., también por otras encuestas sobre delincuencia, pudimos ver hasta qué punto muchos de nuestros conciudadanos no acuden a denunciar los delitos que se cometen contra ellos, es decir, los delitos de los que son sujetos pasivos. Es enormemente frecuente que la mayoría de la gente, aquellos delitos, no se moleste en denunciarlos, por razones muy diversas que no vamos ahora a explicar. Habría que investigar también si realmente la participación tiene efectos, es decir, si puede producir cambios cualitativos en la decisión de las autoridades públicas. Todas las investigaciones, o la mayoría de las investigaciones que se han realizado sobre este tema han comprobado que la participación política tiene un componente a la vez social y psicológico. Los recursos y oportunidades para tal participación, según ley, no están igualmente distribuidos, sino que se inclinan marcadamente hacia las clases o estratos medios de la población, y a la vez el sentido de eficacia y alienación están fuertemente relacionados con el status social personal.

Probablemente los recursos de tiempo, educación, y oportunidad de la clase media dan a la persona un sentido inicial de eficacia, y si después participa es probable que tenga éxito, lo que reportará, por tanto, ese mismo sentimiento. Por otro lado, la apatía participativa surge en mayor medida en los estratos más bajos de la sociedad y está asociada a los niveles de educación y renta más bajos, y a una visión más pesimista de la posibilidad de influir en el curso de los acontecimientos. La causa de esta apatía suele ser la alienación política, podemos caracterizar la alienación como una condicional socio-psicología del individuo que trata de su extrañamiento de ciertos aspectos de su existencia social. Marx introdujo el concepto en la teoría sociológica en el contexto de trabajo en una sociedad capitalista, actualmente el concepto de alienación se suele aplicar a todas las esferas de la vida social. El individuo se siente impotente, percibe que no puede influir en las situaciones sociales en las que él mismo se resiste a participar y a ejercer sus derechos. Precisamente en todo el tema de la participación, hace ya años, tuve ocasión de aplicar a España los ingredientes de una teoría que había sido elaborada por Galtung, en relación con investigaciones llevadas a cabo en buena parte de los países europeos y que podrían resumirse como la teoría del centro periférico.

En esta teoría se señala efectivamente que son aquellos individuos que se encuentran en las posiciones sociales mejor recompensadas, es decir, aquellas que tienen más recompensas no ya económicas, sino sociales, de poder, etc., estas personas son las que tienen un mayor grado de participación social y esa participación social, además, la realizan a través de mayor consumo de medios, mayor asistencia a reuniones de asociaciones, mayor participación, en general, a través de grupos intermedios en

la sociedad, mientras que, por el contrario, los individuos, que pudiéramos llamar de la periferia social, es decir, aquellos que se encuentran en posiciones sociales poco recompensadas o recompensadas de manera más pequeña, generalmente son personas que participan mucho menos, tanto a través del consumo de medios como de participación a través de organizaciones intermedias en la sociedad.

Pues bien, si la participación social de ese centro, es una participación a'ta, significa que naturalmente son al mismo tiempo los que envían, los que participan en los mensajes que son comunicados a través de los medios, pero también los que hacen mayor consumo de esos propios mensajes, es decir, los que perciben esos mensajes. Esto lleva a que estos individuos sean personas que tienen generalmente mayor cantidad y calidad de conocimiento sobre lo que ocurre en su entorno, de aquí que se sientan también más integrados con la sociedad, mientras que la periferia, en la medida que participa poco, tiene también unos conocimientos relativamente bajos sobre lo que ocurre en su entorno. Naturalmente el conocimiento es un prerequisite de la opinión aunque no es exclusivo, eso significa que también el centro tiene mayores opiniones sobre casi todas las cuestiones de su entorno mientras que la periferia suele tener un grado relativamente bajo de opinión pública. En este caso, por tanto, en el proceso de la comunicación diríamos que el centro es generalmente emisor, es iniciador de mensajes mientras que la periferia suele ser más bien receptora e imitadora. Todo esto lleva a toda una serie de consecuencias, respecto a la formación de actitudes, respecto a la tecnología social que no voy a relatar aquí, pero sí me interesa señalar un punto que considero elemental a los efectos de los temas que aquí estamos tratando, y es: ¿Cuál es la diferente reacción del centro y la periferia definidos de esta manera general que acabo de hacer hacia aquellos que toman las decisiones?

Pues bien, por lo que respecta al contenido, el centro participa generalmente mediante la discusión, es decir, en la medida en que son personas con más conocimientos, con más opiniones y con una visión cronológica mucho más gradualista de evaluación diferencial, estas personas suelen participar más mediante la discusión de sus puntos de vista; en cambio, la periferia, por ese mayor grado de conocimientos y de opiniones suele reaccionar más o bien por la protesta o bien por la apatía, o bien es la protesta airada, o bien es por el contrario el desentendimiento, esa alienación de la que habíamos, esa apatía social. La forma también es distinta. El centro participa a través de las organizaciones existentes, asociaciones, a través de las redes de comunicaciones, escribiendo a lo periódicos, dando su opinión de manera pública, etc., mientras que la periferia, en parte porque tiene menos accesos a esos medios, en parte porque los utiliza menos, también, porque tiene menores conocimientos y menores opiniones trata de participar a través de demostraciones "ad hoc" o de no expresión, es decir, es la manifestación más airada e incluso la no participación en absoluto.

Es dentro de este contexto, por tanto, donde surge la demanda por un mayor nivel de participación de los ciudadanos en las cuestiones que se refieren al propio entorno en el habitat y en el trabajo.

En los últimos años en la mayoría de los países industrializados ha tenido lugar un debate sobre la democracia. Se han constatado las deficiencias de la democracia representativa, pero también la imposibilidad de volver a la democracia directa. La democracia directa es la posibilidad que tiene el ciudadano de intervenir directamente a través de asambleas, de votaciones, de referéndums, etc., en las decisiones importantes, y transformar su voluntad en decisiones vinculantes. Sin embargo, el alcance y la com-

Comunicación de masas y participación social: Planteamientos actuales

plejidad de las decisiones a tomar hacen inviable volver a esta forma primitiva de democracia de masas. Según la conocida "ley del hierro" de la oligarquía de Michels existe una clara relación inversa, entre el tamaño de la población y la posibilidad de facilitar el acceso del mayor número de individuos a la discusión de las decisiones vitales para la comunidad. A medida que se incrementa el tamaño del territorio y de la población, más difícil resulta el acceso de los habitantes a los centros de poder, y, por tanto, mayores son las trabas a un funcionamiento democrático participativo. Se hace inevitable la división del trabajo, la organización necesita en todas partes, mayor número de especialistas, como resultado de todo esto, surge una clase de políticos profesionales, de expertos en la vida política, reconocidos y acreditados, lo que conduce con el tiempo inevitablemente a la aparición de una oligarquía auténtica y al desarrollo de desigualdades con las que, precisamente, se quería acabar a través de los partidos políticos.

Ha quedado claro, por tanto, que es imposible volver a la democracia directa, pero es posible y es necesario articular una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones, sobre todo en aquellas que afectan de manera más directa a su vida cotidiana y a su entorno físico y social. Y esto será sobre todo factible, en los niveles local, en el comarcal, y más difícilmente ya en el nivel regional, es precisamente donde han surgido las demandas y las exigencias de participación a través de movimientos populares, de asociaciones de vecinos, etc., y en los ámbitos también del urbanismo, del Medio Ambiente, del equipamiento social como la sanidad, la educación, etc.

Pero antes de ocuparnos del caso concreto de España, conviene señalar que en general existen distintas formas de participación según los criterios que se tengan en cuenta, esquematizando, sin entrar en detalles, se puede establecer la siguiente tipología: Según la naturaleza de la participación, ésta puede ser: DIRECTA o INDIRECTA.

Según también que la forma de participación adopte un carácter u otro, la denominamos: CONSTITUCIONAL o NO CONSTITUCIONAL. Según el plano o nivel en que tiene lugar la participación diríamos que es PARTICIPACION DE BASE, que es participando de medio y estancia: los partidos, los sindicatos, los órganos intermedios o grupos intermedios de la sociedad y, finalmente, la estancia central: la Administración, el Gobierno, el Parlamento, etc.

Conviene, por otra parte, señalar que la destinataria de las reivindicaciones de participación es siempre, generalmente, la Administración, sea esta la Administración, sea esta la Administración Central, la Organización, en el caso español, de las comunidades autónomas o la Administración Provincial o de los municipios.

En general, por otra parte, puede también decirse que la participación ciudadana suele darse principalmente en el ámbito local o comarcal pero precisamente en una serie de temas concretos, como son, la política de suelo, la política de vivienda, la de transportes..., la intervención generalmente de todos las agentes mencionados anteriormente y finalmente la toma de decisión definitiva.

El supuesto de participación puede darse en varias o en todas las fases del proceso.

La Sociedad española viene demandando una participación real y efectiva tanto en los asuntos públicos como en temas específicos que afectan a sus condiciones de vida. Los partidos políticos y los nuevos movimientos sociales son el exponente de ese afán de estar presentes en los distintos niveles decisorios. Nuestra Constitución, nuestra reciente Constitución del 78 ha regido por ello esta aspiración mediante algunas referencias; la mayor parte de las cuales son de carácter fragmentario, los artículos más

relevantes son los siguientes: por ejemplo, el artículo 23 que dice: "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos por sufragio universal".

El 93: "Corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social", y así en otros artículos como el 48, el 129, etc., que no voy a repetir porque imagino que conocen. Este hecho presenta ciertos aires de novedad en la historia constitucional española, pues concibe el papel de la administración y en general de toda la vida pública bajo los principios de la transferencia y de la participación, pero debemos reconocer la peculiaridad del momento presente, por una parte tenemos una constitución que de manera rotunda considera a los ciudadanos como soberanos con capacidad de intervención en la vida pública, pero por otra parte la perspectiva de súbditos, que todavía está vigente en buena parte del derecho administrativo y en muchas de las prácticas ordinarias de la Administración, como diríamos, inercia de lo que era el sistema anterior. Esta situación es propia de los momentos de transición y viene caracterizada por una clarificación a nivel de las definiciones y principios, y por una falta de concreciones prácticas. De aquí que una de nuestras principales responsabilidades sea la de dar lo antes posible, un contenido real a esos principios constitucionales, a modo de ejemplo me permito comentar algunos de los pasos reales que se están dando, por ejemplo, la participación en el planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio, la participación en la política de Medio Ambiente y finalmente la participación en la política de vivienda.

La participación ciudadana en el campo del planeamiento urbanístico ha evolucionado en los últimos años, pasando de ser una participación desde arriba o impuesta, tal y como se refleja en la ley del suelo del 76, a una participación desde abajo o voluntaria, que es la puesta práctica de los planes de acción inmediata, experiencias que, como muchos de ustedes recordarán, son bastante recientes y se han llevado a cabo en el área metropolitana de Madrid. Tanto en una como en otra, la información pública sigue siendo la base de la comunicación; sin embargo, el procedimiento mediante el que se realiza sigue siendo totalmente diferente. En efecto, mientras que en el planeamiento fundamental de la ley del suelo, se informaba a la opinión pública de las actuaciones a desarrollar por un equipo técnico concreto para que el ciudadano presentara los recursos pertinentes, se tiene prevista una explicación previa a los ciudadanos de las acciones a realizar y a continuación se recaba en ello sus opiniones, sus críticas, sus propuestas de actuaciones concretas a partir de las cuales se tomarán las decisiones más favorables de cara a la remodelación de un barrio, o al planeamiento de otro, etc.

En lo que se refiere a la participación en la política de viviendas por orden del 15 de octubre del 79, se crearon las subcomisiones provinciales de vivienda y del patrimonio arquitectónico. Las dos líneas fundamentales que predominan en este orden son: LA DESCENTRALIZACIÓN y LA PARTICIPACIÓN. Descentralización en el sentido de incorporar a las administraciones locales dándoles competencias y representaciones a la hora de programar los futuros planes de vivienda. Participación vecinal, entendida tanto en la discusión pública con posibilidad de impugnación real de las listas de adjudicatarios de las viviendas construidas por la Administración igual que en la formación de comisiones para hacer la selección de dichos adjudicatarios en las cuales están presentes los representantes de entidades políticas y sociales representativas.

Comunicación de masas y participación social: Planteamientos actuales

En lo que se refiere a la participación social en temas medioambientales, se ha elaborado un anteproyecto general del medio ambiente que está en trámite de estudio antes de ser enviada al Gobierno para que eventualmente la remita a las Cortes. Según dicho anteproyecto la participación en este ámbito tendrá lugar en el proceso de adopción de decisiones a nivel nacional a través del Consejo Superior del Medio Ambiente, órgano consultivo que está pensado para dar entrada a todos los representantes de los sectores interesados, tanto a la administración central, autonomía, local, asociaciones profesionales, asociaciones de diverso tipo y de diverso interés por los temas medioambientales y ecológicos. A nivel regional, por otra parte, se piensa que la participación se realice a través de órganos consultivos que se irán creando al efecto, o que podrán crear al efecto, las comunidades autónomas por su cuenta. Con el fin de que esta participación sea efectiva y la población se vea implicada en la toma de decisiones y acuda con conocimiento de la problemática, se están también realizando programa de formación a corto plazo, para la población afectada, en temas concretos, así como a largo plazo, mediante temas de estudio relacionados con la ecología y el Medio Ambiente que se han incluido en los temarios de la E.G.B. con objeto de crear una conciencia ambiental en los ciudadanos. Quisiera también señalar que con el fin también de dar mayor efectividad a este principio de la información para una mejor participación, últimamente se han aprobado y se están llevando a cabo, campañas de divulgación e información en temas de Medio Ambiente y ordenación del territorio y de urbanismo. Asimismo en los estudios de impacto ambiental, se prevé en ese proyecto de ley, que se deberá informar a la población de los proyectos para que ésta pueda opinar, para que pueda sugerir modificaciones o para que pueda proponer alternativas de tecnologías, o de localizaciones.

Pero he dicho antes, que la información es la base de la participación, no es posible hablar de una participación real en las decisiones político-sociales si no existe una amplia red de canales informativos entre los ciudadanos y las autoridades competentes actuando siempre en un doble sentido.

La toma de decisiones en el ámbito de la planificación social para ser coherentes deben basarse en una buena información: el diálogo entre los implicados, políticos, técnicos, ciudadanos, es un presupuesto esencial tanto para dar a conocer las necesidades, las sugerencias y las opiniones del público, como para proponerle información a las realizaciones y de los proyectos.

Actualmente el nivel informativo en el ámbito local es muy débil. Sus medios no garantizan una información mínima y no se cumplen los requisitos indispensables que debería caracterizarla y que Auben resume del siguiente modo: "La información es útil en todos los niveles de la vida local y debe alcanzar a todos los sectores, sobre todo a los más amplios de la población. La información debe de ser completa, a fin de ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de elección entre distintas opciones. La información debe presentarse de un modo asequible al mayor número de ciudadanos. La información debe traducirse en realizaciones concretas y visibles y no quedarse simplemente en proyectos teóricos a largo plazo. Sólo cuando la información cumple estos requisitos puede ser neutral y objetiva y reflejar a través del contraste de pareceres las preferencias de una sociedad pluralista".

El artículo 20 de nuestra Constitución consagra la libertad de expresión y de información, los puntos que aquí nos interesa destacar son los siguientes:

Juan Díez Nicolás

- “Se reconocen y protegen los derechos a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.”
- “Se reconoce también el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.”

La Ley dice también: “la Constitución 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 dichos medios de los grupos sociales o entes significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”.

En cumplimiento de este mandato constitucional se han dado ya unos pasos importantes para asegurar la libertad de información, como son el Estatuto de Radio y Televisión de enero del 80 o como son algunos otros decretos, como el de radio y difusión de ondas con modulación de frecuencias de agosto de este mismo año, que regula la concesión para instalación de emisoras nuevas y comarcales, y se propone satisfacer preferentemente las demandas de radio y difusión a nivel local.

Como se ha visto, todo proceso participativo tiene que venir acompañado de una gran transparencia informativa. Es preciso dar la mayor publicidad posible a las decisiones que se toman sobre un proyecto y a los fines que se persiguen. Los ciudadanos implicados deben conocer las intenciones de los promotores del proyecto. Saber quiénes son los equipos que trabajan en él, y tener acceso a las conclusiones a que llegan dichos equipos a medida que profundizan en el estudio. Los instrumentos y los medios de comunicación empleados en el proceso de participación juegan un papel esencial. Sin duda, los medios de comunicación de masas: la prensa, la televisión y la radio, suelen ser los más adecuados para llegar al mayor número posible de ciudadanos, se distinguen de otros medios por su fácil accesibilidad, la difusión cuantitativamente más amplia de sus mensajes y la simultaneidad con que llegan al individuo y a grupos sociales más amplios. La ciencia de la comunicación ascribe a los medios de comunicación de masas una serie de funciones políticas concretas:

- La observación y el control del entorno: la detección de nuevos problemas.
- La selección e interpretación de informaciones, pues la información influye en la formación de la opinión pública.
- La socialización política e integración ya que los medios actúan de métodos de instrucción de conocimientos, de opiniones políticas, de formas de pensar y de actuar y posibilitan así la integración del ciudadano en la comunidad política.

Desde esta perspectiva son los medios más idóneos para actuar y mediar en el proceso de formación, información, intercambio de ideas entre los agentes del proceso participativo. En contra de lo que se suele pensar, son medios alternativos pero no sustitutivos y apenas concurrentes. Cada medio tiene unas características propias por el canal que utiliza y por la forma en que llega al destinatario del mensaje. La especificidad de la prensa, por ejemplo, es la palabra escrita, el destinatario del mensaje, el lector, tiene libertad de leer, qué, cuándo y dónde quiere. Tiene la posibilidad de repetición, intensificación, especialización de las informaciones, el recurso de ar-

Comunicación de masas y participación social: Planteamientos actuales

chivar, conservar, disponer del texto a su conveniencia. Para mucha gente la palabra escrita confiere mayor prestigio al mensaje. En este sentido, la prensa es, en mayor medida soporte de la información y más apta para estimular la reflexión.

La especificidad de la radio, es, por el contrario, la palabra. Por la facilidad técnica de conectar tiene también mayores posibilidades de difusión, es el medio de más competencia para suministrar información rápida incluso instantáneo, además no requiere una participación perceptiva tan completa como la audiovisual y es compatible con otras actividades como, por ejemplo, el conducir, el trabajar, el pasear.

Por último, la televisión es el medio más absorbente, actúa a través de la palabra y de la imagen y obliga al receptor a no interrumpir el contacto, sino que tiende más bien a imponer su mensaje. De ahí también su mayor poder de captación. Una mayor exigencia estética, la complejidad del montaje y de los medios técnicos le restan así mismo espontaneidad. Estos distintos poderes de captación, de identificación y selección de uno y otro medio, deben de tenerse en cuenta a la hora de contar con ellos, para mediar en los procesos de participación.

En un reciente informe del Consejo de Europa se pasa revista a las distintas políticas informativas seguidas por los países miembros del Consejo. No voy a señalar estas cuestiones porque todas ellas apuntan lo mismo: la grave crisis en que se encuentra la prensa, y, sobre todo, la prensa local.

Dada esta evolución desfavorable de la prensa, el sector de la radio y la televisión cobran mayor importancia. En todos los países europeos, la radio y la televisión y, especialmente la radio, están cobrando nueva importancia. La situación en España no es, por otra parte, muy distinta. La crisis de la prensa local es probablemente más aguda y salvo en las provincias autónomas más desarrolladas y más consolidadas, la prensa local está siendo desplazada por los periódicos de ámbito nacional. A este problema se añade, por otra parte, el bajísimo nivel de lectura de prensa en nuestro país, aunque en España, no existen grandes cadenas que monopolizan la información.

No voy a insistir más en estos temas, porque se consume el tiempo.

Sí quisiera decir, sin embargo, que probablemente uno de los trabajos más importantes realizados en los últimos tiempos sobre el tema de la comunicación es el llamado "Informe Mc Bride". Este informe que se ha estado discutiendo estas últimas semanas en Belgrado sobre la comunicación en el mundo del mañana, y que cuenta con alrededor de 82 recomendaciones, es un grueso volumen; podemos hablar un poco de él, de las conclusiones y estas recomendaciones, si alguien tiene interés.

Muchas gracias.