






# Las audiencias activas en la regulación de los medios: La dialéctica consumidor-ciudadano en España y México

## Active Audiences in the Regulation of the Audiovisual Media. Consumer versus Citizen in Spain and Mexico

-  Dra. CARMEN FUENTE-COBO es Profesora Adjunta a la Dirección de la Facultad de Comunicación del Centro Univer. Villanueva, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid (España) (cfuentecobo@villanueva.edu).
-  Dr. JUAN-MARÍA MARTÍNEZ-OTERO es Profesor Colaborador Doctor del Departamento de Derecho Público de la Universidad CEU Cardenal Herrera Oria en Valencia (España) (juanmartinezotero@gmail.com).
-  Dr. ROGELIO DEL-PRADO-FLORES es Profesor Investigador de la Universidad de Anáhuac en México Norte (México) (rogelio.delprado2@anahuac.mx).

### RESUMEN

Dos han sido los prismas bajo los que se ha concebido tradicionalmente a la audiencia: como ciudadanos, que ante los mensajes de los medios ejercen sus derechos comunicativos y participan en la construcción de una opinión pública libre; o como consumidores o usuarios, que actúan dentro de un mercado de productos audiovisuales. Mientras que la primera perspectiva atiende a la comunicación audiovisual valorando su interés público y su influencia en la construcción de un espacio público de debate y discusión, la segunda atiende a la dimensión más privada e individual de la comunicación audiovisual. En el presente trabajo se abordan las principales posiciones doctrinales sobre dicha dicotomía consumidor-ciudadano, analizando para ello la obra de los autores que más atención han dedicado a estas cuestiones en el ámbito europeo, y en especial los trabajos de Peter Dahlgren sobre las relaciones entre medios y democracia, los de Richard Collins sobre política audiovisual, y los vinculados a Sonia Livingstone sobre esfera pública, participación de las audiencias y gobernanza de los medios. Realizada esta aproximación teórica, se analiza la presencia de dichas concepciones de la audiencia en dos ordenamientos jurídicos audiovisuales que están experimentando modificaciones sustanciales: el español y el mexicano. Como conclusión, se constata que las distintas concepciones de la audiencia están en profunda relación con la forma de concebir el control de los medios y la rendición de cuentas de sus operadores frente al público.

### ABSTRACT

Media audience has been conceived, traditionally, as a group of citizens or consumers. In the Media environment, citizens exercise their communication rights and participate in the public sphere; consumers, on the other hand, consume audiovisual products in a specific market. In the citizen perspective, audiovisual communication serves the public interest and democratic values; in the consumer one, it serves private and individual interests. This paper studies the main academic positions referred to the dichotomy citizen – consumer, attending particularly to the investigations of Peter Dahlgren on relations between Media and Democracy; of Richard Collins, on Audiovisual Policy; and of Sonia Livingstone on public sphere, audience participation and Media governance. After this theoretical approach, the paper analyzes the presence of these conceptions of the audience in the audiovisual legal systems of two countries: Spain and Mexico. These two countries are modifying their legal framework. As a conclusion, it appears that the different conceptions of the audience –as consumers or as citizens– are in a close relationship with the different ways of Media control and accountability.

### PALABRAS CLAVE | KEYWORDS

Audiencia, ciudadano, consumidor, control, participación, radiotelevisión, democracia, regulación.  
Audience, citizen, consumer, accountability, participation, broadcasting, democracy, regulation.

## 1. Introducción

Las formas elegidas para designar a quienes se sitúan delante de la televisión revelan no solo una opción teórica, sino también un cierto compromiso sociopolítico (Pérez-Tornero, 2005: 251) e inciden sobre la regulación y el control de los medios (Lunt & Livingstone, 2012: 7). Dos de las concepciones más extendidas del telespectador —siempre en cierta tensión dialéctica—, son la de consumidor y la de ciudadano. Dichos conceptos, referidos a los usuarios de los medios, han saltado en Europa del ámbito de la reflexión académica al de las políticas reales al aparecer incorporados conjuntamente, por primera vez, en la legislación audiovisual británica de 2003. La «Communications Act», en efecto, señala que el fin de la actividad del regulador OFCOM es servir tanto al interés de los ciudadanos, que aparecen definidos como «todos los miembros del público en el Reino Unido» (section 3.14), como a los intereses de los consumidores (section 3.5).

El presente artículo aborda, en primer lugar, la naturaleza y el alcance de los conceptos «ciudadano» y «consumidor», así como los debates que permanecen abiertos en torno a los mismos, a partir de la obra de los autores que más atención han dedicado a estas cuestiones en el ámbito europeo, y en especial los trabajos de Dahlgren (1995; 2002; 2009; 2010; 2011) sobre las relaciones entre medios y democracia, los de R. Collins (2007; 2012) sobre política audiovisual y los vinculados a Livingstone (Couldry, Livingstone & Markham, 2006; Lunt & Livingstone, 2012) sobre esfera pública, participación de las audiencias y gobernanza de los medios. Hecha esta aproximación teórica, analizamos en qué medida esos conceptos están presentes en las políticas audiovisuales en España y México, dos países de diferente tradición que están afrontando reformas profundas en su ordenamiento jurídico audiovisual.

## 2. Espectadores, audiencias y públicos: en busca de una ciudadanía audiovisual

La noción de ciudadanía vinculada al ámbito audiovisual remite directamente a la teoría habermasiana de la esfera pública, como aquel espacio ideal en el que tiene lugar el intercambio de información sobre cuestiones de interés común y que permite, cuando funciona adecuadamente, la libre formación de opinión pública. Para la existencia de una verdadera esfera pública, se precisa, por tanto, la coincidencia en espacio y tiempo de personas que hablan con personas, de un espacio de puesta en común. De ahí la relevancia de los medios de comunicación como mediadores

de las interacciones sociales en una sociedad masificada (Habermas, 1991). Esta asamblea ciudadana informa y es informada; debate y delibera sobre asuntos que son de interés general, especialmente de interés político. Es condición, en definitiva, de la esfera pública, no solo la existencia de un espacio común, sino también, de manera central, la existencia de un discurso razonado, crítico, un razonamiento activo del público (Dahlgren, 1995: 9). Público y ciudadanía vienen a ser, en este contexto, conceptos vinculados en el ámbito de las esferas públicas, en la medida en que los ciudadanos somos capaces de compartir cuestiones de interés común, en una «conexión pública» que es mediada (Couldry, Livingstone & Markham, 2006: 34-35). Existe esfera pública, por tanto, cuando la audiencia deja de comportarse como un mero sumatorio de receptores, y comienza a comportarse como público, esto es, como co-productores de diálogo y acción política (Dahlgren, 1995: 122).

El problema de las teorizaciones sobre la democracia deliberativa y la participación y compromiso de los públicos es su encuentro con la realidad de la indiferencia y apatía de los ciudadanos, vinculado en parte a factores de carácter estructural (Dahlgren, 2009: 6). Si el diálogo es constitutivo de la noción de público y éste es «moral y funcionalmente vital para la democracia» (Dahlgren, 2002), para que los individuos se conviertan en ciudadanos en el ámbito de la esfera pública y, por extensión, creen colectivamente una cultura democrática que funcione, deben darse una serie de prerequisites estructurales que Dahlgren agrupa bajo el término de «cultura cívica» (2002; 2009; 2011), y entre los que se incluye la existencia de habilidades democráticas susceptibles de ser educadas y convertidas en hábitos participativos consustanciales a la democracia. Aunque los jóvenes tienen especial facilidad para la interacción dentro de la Red (Jenkins & al., 2009, Rheingold, 2008), las posibilidades que ofrece el espacio de Internet para una democracia participativa alcanzan a toda la sociedad. En efecto, Internet permite dinámicas de cooperación e interacción social, «enjambrados inteligentes», en expresión de Rheingold (2004), capaces de derrocar gobiernos injustos y construir un poder democrático; sin olvidar que estas tecnologías de las multitudes inteligentes pueden conllevar nuevas amenazas para la libertad, la calidad de vida y la propia dignidad humana. En este contexto en el que la «audienciación» progresiva de las redes (Orozco, 2002) puede dar lugar a la aparición de espejismos en los que se quiere ver participación donde lo que hay es solamente consumo amplificado (Orozco, Navarro, García-Matilla, 2012), la educación específica para el de-

sarrollo de habilidades participativas se revela como una cuestión crucial de nuestro tiempo. La necesidad de una edu-comunicación participativa (Rheingold & Weeks, 2012) enlaza, a su vez, con la teoría clásica de las virtudes cívicas, en la medida en que el objetivo de dicha educación mediática no es garantizar la eficacia profesional a partir del desarrollo de determinadas competencias, sino potenciar la «excelencia personal» mediante el desarrollo de la autonomía y el compromiso social y cultural de los ciudadanos (Ferrés & Piscitelli, 2012), atendiendo a su doble función de productores y consumidores (prosumers) de contenidos en la esfera pública mediada. En este sentido, la idea de «ciudadanía lograda» se expresa en la actualidad como un modo de agencia social (Dahlgren, 2009: 57-79). Los ciudadanos son activos solamente si existe un entorno cultural favorable más allá de las instituciones que definen la democracia, y si estas estructuras y procesos son poblados por gente real con inclinaciones democráticas (Dahlgren, 2009: 104).

Las nociones de ciudadanía y público están particularmente presentes en los discursos sobre los medios de comunicación de titularidad pública, que encuentran su legitimación en el servicio al interés público, concepto que sorprendentemente ha recibido una escasa reflexión (Lunt & Livingstone, 2012: 36; Feintuck & Varney, 2006: 75). En particular, el concepto de «valor público» como principio de gestión de los medios públicos, presente en la regulación británica sobre la BBC, asume como principio la necesaria colaboración de proveedores y usuarios y la participación de éstos en los procesos de control democrático de los medios (Collins, 2007: 24).

### 3. La dialéctica consumidor-ciudadano

Para Dahlgren (1995: 148; 2010: 26-29), los conceptos de consumidor y ciudadano son incompatibles, mientras que para Collins (2012), y Lunt y Livingstone (2012: 42) pueden convivir, en la medida en que sea posible lograr el equilibrio entre la regulación económica, la protección del consumidor y el impulso de los intereses de los ciudadanos. De hecho, estas dos últimas dimensiones aparecen unidas en el concepto de «ciudadano-consumidor», adoptado por el Nuevo Laborismo de Tony Blair en el Reino Unido, terminolo-

gía que integra valores como la transparencia, la consulta a los ciudadanos, la rendición de cuentas, el empoderamiento de los individuos y la libertad de elección. Dicha conciliación resulta coherente con posturas neoliberales, que vienen propiciando un nuevo concepto de participación, asociado más con las capacidades del sujeto individual y responsable en un mercado determinado, que con su pertenencia como ciudadano a una comunidad política concreta (Ong, 2006; Shah & al., 2012).

Aunque el término «consumidor» se encuentra presente ya en la «Telecommunications Act» de 1984, queda consagrado como principio rector de la política audiovisual británica a partir del Informe Peacock

**Las nociones de ciudadanía y público están particularmente presentes en los discursos sobre los medios de comunicación de titularidad pública, que encuentran su legitimación en el servicio al interés público, concepto que sorprendentemente ha recibido una escasa reflexión.**

(1986), que introdujo la noción de «soberanía del consumidor» en el ámbito audiovisual, conceptualizado por Potter (1988) como un usuario activo, capaz de lograr la rendición de cuentas de las instituciones en un mercado eficiente (Collins, 2012: 221), frente a la doctrina precedente basada en la idea de los telespectadores y radioyentes como ciudadanos vulnerables y necesitados de protección y, en consecuencia, menos activos en la exigencia de rendición de cuentas. Es precisamente en torno a esta cuestión de la rendición de cuentas donde se encuentran las principales diferencias entre los conceptos de consumidor y ciudadano, tal como éstos se han desarrollado en el Reino Unido en las últimas décadas.

Collins y Sujon (2007: 33-52) analizan la evolución del concepto de rendición de cuentas en el Reino Unido, recurriendo para ello a la ya clásica distinción de Hirschman (1970) sobre las tres maneras que tienen los «stakeholders» de hacer rendir cuentas a una institución: «exit», «loyalty» y «voice». Estas tres vías actúan de diferente manera según el tipo de medio, su titularidad y las obligaciones de servicio público que le vengan impuestas, hasta configurar tres regímenes di-

ferentes de gobernanza de los medios. Así, en las empresas proveedoras de servicios audiovisuales sujetas a licencia, como pueden ser los operadores de cable y de satélite, la rendición de cuentas se ejecuta por la vía de la salida (exit): el usuario manifiesta su desacuerdo poniendo fin a su suscripción. En un segundo grupo pueden incluirse las cadenas terrestres privadas, ante las que los «stakeholders», en este caso los telespectadores, pueden optar entre aprobar su desempeño, permaneciendo como telespectadores leales (lo-

residen fuera de éste (órganos de participación, procedimientos de quejas, etc.), mientras que en el caso del consumidor audiovisual, el control reside en sí mismo (Collins, 2012: 40). Asimismo, cabe subrayar que los mecanismos de rendición de cuentas propios del consumidor son meramente individuales (exit), mientras los del ciudadano tienen una dimensión colectiva, vinculada con el debate público (voice).

Vemos, en cualquier caso, que rendición de cuentas y participación de las audiencias son dos caras de

la misma moneda: la participación de los usuarios es un elemento necesario de los sistemas de rendición de cuentas de los medios (Baldi & Hassebrink, 2007).

**El avance y consolidación del concepto de consumidor o usuario coincide con la identificación más precisa de mecanismos mediante los cuales dicho consumidor puede hacer oír su voz (voice), participando en el ámbito audiovisual, ejerciendo una rendición de cuentas típica del ciudadano. La evolución de la normativa española se presenta así como típicamente neoliberal, abandonando discursos intervencionistas y colectivos y subrayando el protagonismo y la responsabilidad del telespectador individual.**

#### 4. España: derechos de participación más nominales que reales

¿Cómo aparecen reflejados los conceptos de consumidor y ciudadano en las políticas audiovisuales desarrolladas en España en los últimos años? En la historia reciente de la radiotelevisión española pueden distinguirse dos etapas. El primer gran estadio regulatorio viene configurado fundamentalmente por la Ley 4/1980, de

ya), o salirse de las mismas. Respecto a las cadenas públicas, de las que los ciudadanos no pueden «salirse» (el sistema sigue funcionando independientemente de los usuarios que permanezcan en él), los telespectadores pueden exigir responsabilidades haciendo oír su voz (voice), de manera directa o indirecta.

Esta aproximación adopta una perspectiva de los usuarios de los medios más cercana al concepto de consumidores que al de ciudadanos, aunque los autores advierten que a pesar de la rivalidad entre ambos conceptos, no existe incompatibilidad entre los sistemas de valores que representan. En términos generales, puede decirse que los consumidores llevan a los radiodifusores a rendir cuentas a través de su capacidad de desconectar (exit), mientras que los ciudadanos hacen oír su voz en relación con las cuestiones que les afectan (voice). La distinción entre los conceptos de ciudadano audiovisual y consumidor audiovisual, viene a concluir Collins, radica fundamentalmente en los mecanismos de rendición de cuentas: cuando hablamos de ciudadano, los mecanismos de control

10 de enero, de Estatuto de Radio Televisión Española (ERTV), y la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada (LTP). Ya desde los primeros párrafos de sus preámbulos se evidencia una clara visión de la comunicación televisiva como realidad sustancialmente vinculada con la construcción de una ciudadanía activa y participativa. Así, el primer párrafo del Preámbulo del ERTV sostiene que la radiodifusión y la televisión son un «vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo (...)». Por su parte, la LTP comienza con una afirmación de similar calado: «La finalidad de la televisión como tal servicio público ha de ser, ante todo, la de satisfacer el interés de los ciudadanos y la de contribuir al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre y a la extensión de la cultura».

En la línea de fomentar la participación de la ciudadanía en los contenidos y la programación de la radiotelevisión pública, el ERTV previó la creación de

los Consejos Asesores de RNE, RCE y TVE, con una composición plural de agentes sociales y funciones de información y consulta (art. 9). El Consejo Asesor de cada medio debía ser convocado semestralmente.

A mediados de los 90 España incorpora a su ordenamiento jurídico la Directiva Televisión Sin Fronteras, a través de la Ley 25/1994, de 12 de julio. Esta trasposición es el primer paso de un proceso que, paulatinamente, va modificando la visión de la radio y la televisión hacia una perspectiva más economicista o mercantil. No resulta extraño que la entrada en concurso de la normativa europea suponga una mercantilización del sector, toda vez que la Unión Europea ha atendido fundamentalmente a la armonización de los mercados y a la libre circulación de bienes, personas y servicios entre los países miembros (Crusafón, 1998: 83). El Preámbulo de la Ley 15/1994 mantiene todavía un discurso muy pegado a la narrativa de los derechos y la ciudadanía, absteniéndose de caracterizar la televisión como un negocio o una industria. Empero, su artículo 1, al describir el objeto de la Ley, evidencia que su centro de gravedad ya se ha desplazado hacia los fines más comerciales de la televisión.

Alrededor del cambio de siglo el sector radiotelevisivo sufre modificaciones profundas, marcadas por la aparición de plataformas comerciales de televisión por satélite, por la televisión de pago, y por el advenimiento de la televisión digital terrestre y la televisión a través de Internet. El Legislador, conforme avanza la tecnología, parchea como puede el ordenamiento audiovisual para ir dando respuesta a las nuevas formas de comunicación, mediante una normativa dispersa, prolija y, en ocasiones, caótica (García-Castillejo, 2012: 81-82).

También en los albores del nuevo siglo las televisiones públicas –tanto la estatal como la mayoría de las autonómicas– llegan a un punto de colapso. Tras años de deriva hacia una competencia dudosamente leal con los operadores privados, se encuentran con un déficit económico enorme, una audiencia exigua, y una credibilidad e identidad nulas (Azurmendi, 2007: 269). Así, se abre el debate en torno a la reforma de la televisión pública estatal, que cristaliza con la aprobación de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Corporación Radio Televisión Española (LCRTEVE).

Un documento pionero en la necesaria reforma del sector audiovisual español fue el Informe para la Reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, elaborado por el denominado «Comité de Sabios», y publicado en febrero de 2005. Todo el Informe es una decidida apología del servicio público de radiotelevisión, entendido como un instrumento al ser-

vicio del derecho a la información de los ciudadanos y de la participación democrática. En varios pasajes, el Informe contraponen explícitamente la concepción ciudadana con la concepción mercantilista de la radio y la televisión. Así, el Preámbulo declara solemnemente que el proyecto de reforma está orientado a garantizar la prestación de «un servicio público, una función comunicativa, dirigida a ciudadanos y no a consumidores de determinados objetos de consumo, y cuya rentabilidad sea social y no simplemente mercantil o económica» (p.10).

Pasando ya al texto de la Ley 17/2006, la terminología empleada se mantiene en los campos semánticos que dominan el citado Informe, vinculados con la ciudadanía, el pluralismo, la participación de la audiencia y los derechos de los telespectadores; si bien el articulado no incorpora todas las recomendaciones contenidas en el Informe del «Comité de sabios» (Bustamante, 2013). Tratándose de la regulación de una televisión pública, que además pretende corregir los excesos comerciales cometidos en el pasado, resulta natural la perspectiva elegida. No obstante, transcurridos ya más de seis años desde la entrada en vigor de la Ley, la mayoría de los mecanismos de control y participación social previstos en la misma brillan por su ausencia. Suprimidos gran parte de los consejos asesores (Fuente-Cobo, 2013: 72), reducido el derecho de acceso a una realidad puramente testimonial (Bustamante, 2010) y modificado el procedimiento de designación de los órganos directivos de la Corporación, cuya independencia vuelve a quedar en manos del Gobierno, la deriva de la radiotelevisión pública española nos retrotrae a las etapas anteriores a la aprobación de la Ley 17/2006 (Bustamante, 2013: 299).

Por lo que se refiere a la televisión privada, la Ley 17/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA), derogó una pléyade de leyes aplicables a la televisión privada –hasta doce–, y ha configurado un nuevo panorama normativo. Los primeros compases de su Preámbulo no dejan lugar a dudas respecto a la inspiración de la misma y al discurso que subyace tras su articulado, dominado por conceptos puramente mercantiles: industria, sector, economía, demanda, explotación, oferta, comercial... Su tono economicista es diametralmente opuesto al de la Ley 17/2006, en lo que constituye una curiosa dicotomía, al tratarse de dos normas aprobadas por sendos gobiernos del presidente Rodríguez Zapatero (Zallo, 2010: 17).

A pesar de esta concepción mercantilista y «consumerista», el articulado de la LGCA regula detenidamente los derechos del público, que son recogidos en

la primera parte de la Ley (arts. 4 a 9). En lo que a la participación del público respecta, el artículo reconoce el derecho del público a solicitar la adecuación de los contenidos audiovisuales al ordenamiento vigente, como plasmación de un «derecho a la participación en el control de los contenidos audiovisuales». Otra mención a la participación de la ciudadanía aparece en el artículo 22.1º LGCA, que define los servicios de comunicación radiofónicos y televisivos como servicios de interés general, al estar conectados con derechos fundamentales de los ciudadanos y ser un vehículo de su participación en la vida política y social. Quizá el capítulo más interesante de la LGCA, en el que el discurso de los derechos y de la participación de la audiencia cobra un papel más destacado, es el Título V, dedicado a la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), y en particular el artículo 45, que atribuye a este organismo la misión de garantizar el respeto a los derechos del público –entre los que se encuentra la participación–, la transparencia, el pluralismo, y el cumplimiento de la misión del servicio público. También al servicio de la participación ciudadana, el artículo 51 de la Ley previó la creación de un Comité Consultivo del CEMA, como órgano de participación de la audiencia y de asesoramiento al Consejo Audiovisual. Así pues, cabe decir que la LGCA abrió la puerta a una visión de la audiencia más participativa y activa.

Sin embargo, la LGCA ha sido objeto de diferentes reformas en sus tres años de singladura. La más importante de ellas –en la materia que nos ocupa– ha sido la llevada a cabo por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que deroga todo el Título V de la LGCA, dedicado al CEMA. Basándose en argumentos de austeridad presupuestaria, el Gobierno ha promovido la modificación de la LGCA para asignar las funciones del CEMA a un nuevo organismo macrorregulador: la CNMC.

Esta reforma legal inclina todavía más la balanza hacia la concepción mercantilista del sector audiovisual y de la audiencia, como el propio nombre de la Comisión por sí mismo evidencia (Linde & al., 2013: 246). El artículo 1.2 de la Ley 3/2013 señala que la CNMC tiene como objetivo «garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios». Desaparecen del articulado todas las referencias a la participación de la audiencia, excepción hecha del artículo 30, que prevé que en la elaboración de Circulares la CNMC dará

audiencia a los interesados y propiciará la participación de los ciudadanos. Lo que no está claro es cómo se vehiculará dicha participación, máxime cuando el Comité Consultivo previsto en la LGCA –principal órgano de participación ciudadana en el entorno audiovisual– desaparece en la nueva regulación, en un movimiento que ha sido claramente interpretado como contractivo (Fuente-Cobo, 2013).

Quizá el único punto positivo de esta reforma se encuentre en el artículo 37 de la Ley 3/2013, que bajo el rótulo «Publicidad de las actuaciones» exige que la CNMC haga públicas «las disposiciones, resoluciones, acuerdos e informes que se dicten en aplicación de las leyes que las regulan, una vez notificados a los interesados». Y ello porque hasta el momento, la opacidad con que la SETSI (órgano administrativo competente en materia audiovisual) ha tramitado sus expedientes ha sido del todo punto inaceptable. La publicidad de estos expedientes resulta una premisa irrenunciable para que la ciudadanía conozca cómo se aplica la Ley, y, con este conocimiento de causa, pueda participar en el control de los contenidos.

Del repaso efectuado cabe hacer dos consideraciones. En primer lugar y por lo que se refiere al plano de los discursos subyacentes, a medida que el sector de la radio y la televisión se expande, admitiendo más y más operadores, la visión de la comunicación radiotelevisiva como un sector económico cobra fuerza, al tiempo que menguan las referencias a su carácter fundamental para el robustecimiento de la democracia y como vehículo de pluralismo y participación ciudadana. Paradójicamente, el avance y consolidación del concepto de consumidor o usuario coincide con la identificación más precisa de mecanismos mediante los cuales dicho consumidor puede hacer oír su voz (voice), participando en el ámbito audiovisual, ejerciendo una rendición de cuentas típica del ciudadano. La evolución de la normativa española se presenta así como típicamente neoliberal, abandonando discursos intervencionistas y colectivos y subrayando el protagonismo y la responsabilidad del telespectador individual (Ong, 2007: 4; Zallo, 2010).

El concepto predominante en el nuevo escenario regulatorio, del que son máximos exponentes la Ley 17/2006 y la LGCA, se aproxima, por tanto, más al de consumidor-ciudadano que al de espectador pasivo vigente en etapas anteriores, caracterizadas por grandilocuentes declaraciones de intenciones sin las correlativas formas reales de participación.

Lamentablemente, dando una vez más la razón a Harvey (2005: 70) en su diagnóstico sobre el Estado neoliberal, los mecanismos de participación previstos

en ambas leyes, o están retrocediendo o, sencillamente, no han llegado a ser efectivamente implantados, quedando abierto únicamente el cauce de la reclamación, escasamente publicitada y deficientemente provista.

##### 5. México: entre los derechos de las audiencias y la «realpolitik»

México aborda en la actualidad una de las reformas más trascendentales de las últimas décadas en el ámbito de las telecomunicaciones, con efectos globales sobre los derechos comunicativos. El proyecto de reforma, que es fruto del Pacto por México firmado en 2012 por los tres partidos políticos más importantes del país y el Gobierno Federal, afecta a varios artículos de la Constitución mexicana, y se articula en torno a seis grandes ejes.

De entre los seis ejes que articulan esta reforma legal, destaca el primero de ellos, que tiene como objetivo fortalecer los derechos fundamentales a la libertad de expresión y el acceso a la información, así como determinados derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Resulta destacable que es la primera vez que se incorpora en el ordenamiento jurídico mexicano el principio de interés general en la definición de las telecomunicaciones como servicio público, lo que conlleva a su vez el deber del Estado de garantizar en su prestación los principios de calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad, añadiéndose para ello un nuevo apartado al artículo 6 de la Constitución.

La reforma propuesta afecta de lleno a la estrecha relación que han mantenido hasta ahora el poder y las empresas televisivas, con un claro perjudicado: el público. En el año 2000, la llegada al poder de un nuevo partido —el Partido Acción Nacional— generó grandes expectativas de cambio en un universo televisivo, controlado hasta el momento, de manera tácita, por el Grupo Televisa. En efecto, se consideraba que la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), vigente desde 1960, resultaba obsoleta y anacrónica.

En el año 2001 la Secretaría de Gobernación inauguró la «Mesa de diálogo para la revisión integral

de la legislación en medios». El objetivo era aparentemente democrático, pues se pretendía sentar las bases de una reforma equilibrada de la radiodifusión y la televisión que permitiera participar a todos los sectores sociales (Esteinou & Alva, 2009: 12). Sin embargo, en octubre de 2002, el entonces Presidente Fox anunció un nuevo Reglamento para la LFRT, que en la opinión de académicos y ciudadanos, marginaba todas las propuestas ciudadanas que se venían trabajando. Grupos de académicos se unieron para contrarrestar la propuesta presidencial y formularon la «Propuesta ciudadana de reforma a la LFRT», que fue asumida por el Senado y se presentó legalmente en diciembre de 2002. Tras un largo debate público, finalmente en marzo de 2003 se aprobó un Dictamen sobre la inicia-

**México aborda en la actualidad una de las reformas más trascendentales de las últimas décadas en el ámbito de las telecomunicaciones, con efectos globales sobre los derechos comunicativos. El proyecto de reforma, que es fruto del Pacto por México firmado en 2012 por los tres partidos políticos más importantes del país y el Gobierno Federal, afecta a varios artículos de la Constitución mexicana, y se articula en torno a seis grandes ejes.**

tiva con proyecto de decreto de reforma de la LFRT, claramente contrario a la propuesta ciudadana del 2002. Tan impopular resultaba este Dictamen —que, al buscar beneficios para el grupo gobernante terminó subordinando aún más el sistema audiovisual mexicano a los intereses de los operadores privados (Reyes-Montes, 2007)—, que fue denominado con el nombre de «Ley Televisa». La reforma de la LFRT fue finalmente promulgada por el Presidente Fox y publicada en abril de 2006, pocos meses antes de iniciarse la campaña electoral. Es abundante la literatura que estudia estos acontecimientos y sus precedentes, que se podrían resumir con el título de «La Ley Televisa y la lucha por el poder en México» (Esteinou & Alva, 2009).

La reforma de las telecomunicaciones que ahora se debate contiene elementos suficientes como para alimentar un optimismo que, con todo, debería ser mo-

derado: no en vano la historia de los derechos y libertades en México revela la complejidad de las relaciones entre la «realpolitik» y los derechos de los ciudadanos. En este caso, el realismo político aparece en la reforma cuando se contrapesan de manera ambigua y algo paradójica los derechos de los usuarios frente a las libertades de los agentes económicos. Esta dicotomía entre las libertades de los agentes económicos y la protección que el Estado otorgará a las audiencias no hace sino reafirmar el poder de las empresas mediáticas, a pesar de que el texto propuesto proclama de manera literal lo siguiente: «La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos de su protección» (fracción VI, apartado B, artículo 6 de la Constitución).

El proceso de reforma todavía no ha concluido, y habrá que esperar a ver cómo cristaliza finalmente la reforma incoada: si se decanta hacia la protección de la audiencia, o del status quo actual, donde priman los intereses empresariales. En cualquier caso, la formulación constitucional propuesta representa ya de por sí un hito, al reconocerse que las audiencias necesitan ser protegidas frente a la poderosa influencia de las empresas mediáticas. Lo que está claro es que hasta el establecimiento de cauces concretos de participación de la ciudadanía en el control y elaboración de contenidos, todavía queda un largo camino que recorrer.

## 6. Conclusiones

La creación de un espacio público de participación ciudadana a través de los medios es una preocupación común en Europa. Las principales aproximaciones se centran en la tensión entre las concepciones de la audiencia como ciudadanía, o como conjunto de consumidores. Un concepto clave en la participación de la audiencia es el de control o rendición de cuentas, concepto muy vinculado al de consumidor, y que en el ámbito audiovisual puede exigirse de tres formas diferentes: mediante la desconexión (exit), mediante la fidelidad (loyalty), o mediante la opinión (voice). El primer sistema, por su carácter individual, es propio del consumidor, y el último, por su contribución al debate público, es propio del ciudadano.

El modelo español ha avanzado de un reconocimiento formal de la dimensión democrática de los medios (ERTV y LTP) hacia una concepción más mercantilista de la comunicación audiovisual (Ley 15/1994 y LGCA). Paradójicamente, a la vez que el discurso audiovisual se ha centrado en el mercado y la visión del público como consumidor, con un prisma marcadamente neoliberal, se han ido reconociendo

formas de participación de la audiencia, tanto de naturaleza «exit» como, principalmente, «voice». Efectivamente, el panorama descrito por la Ley 17/2006 y LGCA permitiría, en caso de haber sido implementado y desarrollado, construir un sistema de rendición de cuentas y participación social complejo y completo, con todos los mecanismos y procedimientos previsibles puestos en marcha. Lamentablemente, estas opciones han sido ignoradas o desactivadas, de manera que el escenario actual se asemeja mucho más al del ERTV y la LTP, con reconocimiento de derechos de los ciudadanos nominales, que al del ciudadano-consumidor activo previsto en las normas más recientes.

En cuanto a México, en un estadio más temprano del desarrollo efectivo de sus derechos comunicativos, cabe preguntarse si el proceso de reforma que actualmente afronta concluirá con un reconocimiento efectivo de la protección de la audiencia, o, por el contrario y una vez más, con el restablecimiento del reparto de fuerzas existente hasta la fecha, donde los operadores y el poder político tienen el protagonismo, quedando la audiencia a merced de los intereses de aquellos.

## Referencias

- AZURMENDI, A. (2007). *La reforma de la televisión pública española*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BALDI, P. & HASEBRINK, U. (2007). *Broadcasters and Citizens in Europe*. Bristol: Intellect Books.
- BUSTAMANTE, E. (2010). La contrarreforma audiovisual española. *Le Monde Diplomatique en Español*, 172, febrero.
- BUSTAMANTE, E. (2013). *Historia de la radio y la televisión en España. Una asignatura pendiente de la democracia*. Barcelona: Gedisa.
- COLLINS, R. (2012). Accountability, Citizenship and Public Media. In Price, M., Verhulst, S. & Morgan, L. (Eds.), *Handbook of Media Law*. (pp.219-233). Abingdon (UK): Routledge.
- COLLINS, R. (2007). *Public Value and the BBC. A Report Prepared for the Work Foundation's Public Value Consortium*. London: The Work Foundation.
- COLLINS, R. & SUJON, Z. (2007). UK Broadcasting Policy: the 'Long Wave' shift in Conceptions of Accountability. In Baldi, P. & Hasebrink, U. (Eds.), *Broadcasters and Citizens in Europe*. (pp.33-52). Bristol: Intellect Books.
- COULDRIY, N., LIVINGSTONE, S. & MARKHAM, T. (2006). *Media Consumption and the Future of Public Connection*. London: LSE Research Online Working Paper. (<http://goo.gl/Te2Fu2>) (10-11-2013).
- CRUSAFÓN, C. (1998). El nuevo enfoque de la política audiovisual de la Unión Europea (1994-1998). *Ámbitos*, 1, 73-87.
- DAHLGREN, P. (1995). *Television and the Public Sphere. Citizenship, Democracy and the Media*. London: Sage Publications.
- DAHLGREN, P. (2002). *In Search of the Talkative Media, Deliberative Democracy and Civic Culture*. Barcelona: IAMCR.
- DAHLGREN, P. (2009). *Media and Political Engagement. Citizens, Communication, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- DAHLGREN, P. (2010). Public Spheres, Societal Shifts and Media Modulation. In J. Gripsrud & L. Weibull (Eds.), *European Media at the Crossroads*. Bristol (UK): IntellectBooks.



- DAHLGREN, P. (2011). Jóvenes y participación cívica. Los medios en la Red y la cultura cívica. *Telos*, 89, 12-22.
- ESTEINOU, J. & ALVA, A. (2009). *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*. Universidad Autónoma Metropolitana: México.
- FEINTUCK, M. & VARNEY, M. (2006). *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh: Edinburgh University Press. (DOI: 10.3366/edinburgh/9780748621668.001.0001).
- FERRÉS, J. & PISCITELLI, A. (2012). La competencia mediática: propuesta articulada de dimensiones e indicadores. *Comunicar*, 38, 75-82. (DOI: <http://dx.doi.org/10.3916/C38-2012-02-08>).
- FUENTE-COBO, C. (2013). La contracción de los espacios de participación ciudadana en el ámbito audiovisual. *Derecom*, 13, 64-75.
- GARCÍA-CASTILLEJO, A. (2012). *Régimen jurídico y mercado de la televisión en abierto en España*. Barcelona: UOC.
- HABERMAS, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge (MA): The MIT Press.
- HARVEY, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- HIRSCHMAN, A.O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- JENKINS, H. & AL. (2009). *Confronting the Challenges of Participatory Culture. Media Education for the 21st Century*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- LINDE, E., VIDAL, J.M. & MEDINA, S. (2013). *Derecho audiovisual*. Madrid: Colex.
- LUNT, P. & LIVINGSTONE, S. (2012). *Media Regulation. Governance and the Interest of Citizens and Consumers*. London: Sage Publications.
- ONG, A. (2006). *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham: Duke University Press.
- ONG, A. (2007). Neoliberalism as a Mobile Technology. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32, 3-8. (DOI: 10.1215/9780822387879).
- OROZCO, G. (2002). Mediaciones tecnológicas y des-ordenamientos comunicacionales. *Signo y Pensamiento*, 41, 21-33.
- OROZCO, G., NAVARRO, E. & GARCÍA-MATILLA, A. (2012). Desafíos educativos en tiempos de auto-comunicación masiva: la interlocución de las audiencias. *Comunicar*, 38, 67-74. (DOI: <http://dx.doi.org/10.3916/C38-2012-02-07>).
- PÉREZ-TORNERO, J.M. (2005). Los ciudadanos y la televisión. Participación, regulación y asociacionismo en Europa. *Análisi*, 32, 251-256.
- REYES-MONTES, M.C. (2007). Comunicación política y medios en México: el caso de la reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión. *Convergencia*, 43, 105-136.
- RHEINGOLD, H. (2004). *Multitudes inteligentes. La próxima revolución social*. Barcelona: Gedisa.
- RHEINGOLD, H. (2008). Using Participatory Media and Public Voice to Encourage Civic Engagement. In Lance Benett, W. (Ed.), *Civic Life Online: Learning How Digital Media Can Engage Youth*. (pp. 97-118). Cambridge, MA: The MIT Press. (DOI: 10.1162/dmal-9780262524827.097).
- RHEINGOLD, H. & WEEKS, A. (2012). *Net Smart: How to Thrive Online*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- SHAH, D.V. & AL. (2012). Communication, Consumers and Citizens: Revisiting the Politics of Consumption. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 644 (1), 6-19. (DOI: 10.1177/0002716212456349).
- ZALLO, R. (2010). La política de comunicación audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal. *Revista Latina de Comunicación Social*, 65, 14-29. (DOI: 10.4185/RLCS-65-2010-880-014-029).