

***Libertad de expresión y activismo estatal el Estado y los grupos  
desaventajados: La distribución equitativa de la palabra***

***Freedom of speech and state activism. The State and the disadvantaged  
groups: equitable distribution of the word***

**Esteban Rodríguez**  
(UNLP y UNQ)

**Resumen**

En las sociedades latinoamericanas es evidente cómo las desigualdades económicas se traducen también en desigualdades culturales; la concentración de la riqueza se traduce en una concentración de la palabra. La estructura de desigualdades materiales incorpora una nueva dimensión: la distribución inequitativa de los recursos que poseen los grupos desaventajados en las llamadas "*sociedad de información*". Esta nueva desigualdad incluye disparidades en el acceso a la información y la comunicación pública a través de los cuales la ciudadanía puede autogobernarse. Ahora bien, cuando la comunicación se organiza a través del mercado, en función de la capacidad económica de los actores involucrados, entonces los sectores con menos recursos tendrán menos oportunidades para expresarse libremente, para señalar sus problemas, para manifestar sus demandas, para controlar los actos de sus representantes, pero también para definirse como actor.

En este contexto de déficit informacional o bloqueo mediático, los grupos sociales desaventajados, a través del activismo social (Protesta social o apertura de foros públicos), desarrollaron diferentes estrategias tendientes a construir su propia información y sus propios canales de comunicación. Estrategias tendientes a mantener abierto espacios públicos donde las distintas voces puedan ser escuchadas.

Pero también el Estado, a través del activismo estatal, es decir, apelando al poder de policía (reglamentario) o al poder distributivo (subsidios) puede preservar la integridad del debate público, creando las condiciones para la construcción de un debate plural, deshinibido y vigoroso, garantizando a aquellos sectores desaventajados puedan participar del debate colectivo y manifestar su desacuerdo.

**Palabras Claves**

Libertad de expresión- Estado- Equidad

## **Abstract**

In the Latin American societies the economic inequalities are reflected in cultural inequalities. The concentration of the wealth leads to a concentration of word. In fact, the structure of the material inequality has a new dimension: the inequitable distribution of resources of the disadvantaged groups in the "information society". This includes inequality in access to information and public communication from which citizens can govern themselves.

If the communication is organized through the market, as the economic capacity of the actors involved, the poor areas will have fewer opportunities to express themselves freely and to express their demands.

In that context, the disadvantaged groups have developed strategies to build their own information and their own channels of communication. All this in an attempt to open public spaces where the different voices can be heard.

In addition, if the State could create the conditions for pluralistic debate and ensure the participation of the disadvantaged people, it would be able to preserve the integrity of public debate.

## **Keywords**

Freedom of Speech- State- Equity

*"Puede haber consenso entre los hablantes,  
pero no razón mientras haya excluidos del diálogo."*

Jürgen Habermas

## **1. La libertad de expresión, entre el mercado y la democracia**

La libertad de expresión, dijo el jurista clásico norteamericano, Harry Kalven Jr, *"no es una libertad de lujo"*. Eso quiere decir que la libertad de expresión no es un fin en sí mismo, como podría serlo en un código moral o los manuales de estilo periodístico, sino que es un medio para alcanzar otros fines vinculados con la democracia, la promoción y protección del debate público que reclama el autogobierno colectivo. La libertad de expresión no es un derecho absoluto sino relativo a una serie de variables sociales que hay que tener presente en el diseño institucional para evitar los efectos paradójicos y negativos que puede tener para la democracia, sobre todo cuando se la postula más allá del Estado.

Decimos que la libertad de expresión es constitutiva del juego democrático porque la ciudadanía para poder gobernarse y controlar a los dirigentes en los que delegó gran parte de los destinos de su vida, para decidir cómo quiere vivir, tiene que tener la posibilidad de manifestar en cualquier

momento sus problemas, dudas o puntos de vista. En una sociedad como la Argentina, con los conflictos pendientes que tiene, acotar la democracia al sufragio electoral, está visto que produce una suerte déficit de representación que agrava los problemas. Por eso, otro de los terrenos a través de los cuales se puede construir un diálogo fluido entre actores políticos y sociales son los medios masivos de comunicación.

Sin embargo, no puede perderse de vista tampoco que en una sociedad con una estructura social desigual, cuando la libertad de expresión se instituye a través del mercado, prescindiendo del Estado, cuando la libertad de expresión se organiza en función de la capacidad económica de los actores, aquellos con mayores recursos económicos tendrán también mayores capacidades expresivas, más oportunidades para plantear sus demandas.(1)

Esta situación genera una serie de desarreglos que, de persistir, no sólo pondría en riesgo el desarrollo de la autonomía individual sino que correría peligro el debate colectivo, el desenvolvimiento de la propia democracia.

## **2. El Estado y los grupos desaventajados**

La complejidad de la sociedad actual tiene que ver con cómo el sistema capitalista y su modelo neoliberal, ha terminado polarizando, segregando y compartimentado a importantes sectores de la sociedad. También tiene que ver con el descompromiso y desmantelamiento del Estado social (ajuste, achicamiento, desregulaciones), con el déficit de representación (crisis de los partidos tradicionales para agregar los intereses de los distintos sectores y grupos de la sociedad), y la incapacidad del sistema político para canalizar las distintas voces de la sociedad.

Pero las desigualdades sociales no son solamente económicas, desigualdades que derivan de la apropiación exclusiva de la naturaleza por parte de determinados sectores. Por un lado, hay desigualdades raciales, étnicas, culturales, de género que no pueden ser desapercibidas y subordinadas a las otras.

Por el otro, las desigualdades económicas se traducen también en desigualdades culturales de otro tipo. En efecto, la estructura de desigualdades materiales incorpora una nueva dimensión: la distribución inequitativa de los recursos que poseen los sectores y los grupos desaventajados en la llamada "*sociedad de información*".(2) Esta nueva desigualdad incluye disparidades en el acceso a los medios a través de los cuales se define el significado de la acción, con los que se construye la identidad individual y colectiva, con la que se salvaguarda la cultura de pertenencia en las sociedades plurales. Por lo tanto, como bien señalaba Alberto Melucci:

*"aquellos que son excluidos se les priva de recursos materiales, pero aún más de su capacidad de ser sujetos; el despojo material se combina con una inclusión totalmente subordinada en el consumo masivo; con la manipulación televisivo-religiosa de la conciencia; con la imposición de estilos de vida que destruyen, de una vez y para siempre, las raíces de las culturas populares." (Melucci; 1997: 19)*

En nuestra sociedad, entonces, existen diferentes clases de grupos (niños o jóvenes; mujeres; jubilados; minorías étnicas, raciales, culturales o religiosas; inmigrantes; madres solteras; discapacitados; enfermos de cáncer o sida; pobres; desocupados; trabajadores precarizados; pueblos originarios; etc.) que no reciben el debido trato que se merecen por parte de las agencias que componen el Estado. Son grupos de pertenencia que están en una situación de desventaja respecto a otros grupos de otros sectores de la misma sociedad.

Esa desventaja puede verificarse cuando comparamos las posibilidades que tienen esos sectores para expresar sus opiniones sobre el mundo que les toca, y las que tienen los sectores con mejores recursos.

De allí que, a la hora de verificar las interpretaciones de los grupos desaventajados sobre los problemas que tienen fracasaremos si tenemos que pensarlos a través de los medios masivos de comunicación. No sólo por que no son tenidos en cuenta sino porque cuando merecen la atención del *periodismo consensual* lo que se dice de ellos, al pasar por el tamiz de las perspectivas de los estos periodistas, aparece distorsionado, cuando no silenciando.

Si bien es cierto que, en sociedades como las nuestras, las desigualdades económicas atraviesan a casi todas aquellas minorías, lo cierto es que cada una tiene una particularidad que habrá que ponerla de manifiesto, para después atenderla y desandarla.

Esa pluralidad de grupos e intereses, de circunstancias y cosmovisiones, propia de las sociedades contemporáneas, diluye o redefine uno de los presupuestos fundacionales del constitucionalismo moderno, tanto en su versión liberal como socialista, a saber: la vocación universalista que se reconoce en el principio de igualdad ("*todos somos iguales*" o "*todos merecemos un trato igualitario en oportunidades iguales*"; "*todos pueden expresarse libremente sin censura previa*").

Y más aún, como señala Gargarella:

*"las decisiones que surgen del sistema institucional ya no pueden reclamar para sí, razonablemente (y cómo podían hacerlo hace años) universalidad. Actualmente no es razonable considerar las normas emanadas del congreso como un producto fidedigno de la "voluntad del pueblo" (ello, aún aceptando el carácter siempre metafórico de esta expresión): existen grupos cuyas "voces" resultan sistemáticamente ausentes de la discusión pública (es decir, muchos grupos de*

*inmigrantes); grupos que siempre aparecen alienados dentro de minorías muy reducidas (es decir, ciertos grupos de aborígenes); grupos sobre los cuales se ciernen persistentes amenazas que, por alguna razón, el poder judicial se resiste a reconocer (es decir, los más pobres).” (Gargarella; 1999: 17)*

Resulta imposible pensar en la actualidad una sociedad igualitaria, al menos en los términos a los que estábamos acostumbrados. La igualdad de todos no atiende los problemas que derivan de la convivencia en una sociedad compleja, con todos los problemas económicos y las contradicciones culturales como la nuestra.

Si bien el Estado debe garantizar la igualdad económica, la distribución equitativa de la riqueza, al mismo tiempo debe velar por las particularidades de los distintos grupos de pertenencia, pero también atender las circunstancias particulares que existen al interior de cada grupo.

No basta entonces con la igualdad. La consagración de la libertad de expresión en la Constitución Nacional no es suficiente para garantizar un acceso igualitario a la información y la comunicación, para asegurar su ejercicio real y efectivo, toda vez que la sociedad no es siempre la misma sociedad, es decir, que la sociedad está compuesta por grupos que ocupan posiciones diferentes en la estructura social. Y esa desigualdad económica se traduce enseguida en una desigualdad política desde el momento que excluye del juego de la democracia a importantes sectores que no cuentan con los recursos suficientes para compartir sus problemas con el resto de la ciudadanía.

Al mismo tiempo que se reclama un piso común para todos los miembros de la sociedad, habrá que velar por las particularidades de los distintos grupos que los ponen en situación de desventaja. Para decirlo de otra manera, estamos hablando de la posibilidad de pensar en una sociedad igualitaria, pero respetuosa de la diversidad cultural y pluralidad de estilos de vida, una sociedad igualitaria y multicultural pero que tenga en cuenta las desigualdades sociales, es decir, que tome como punto de partida las diferentes capacidades expresivas de los actores.

### **3. La distribución equitativa de la palabra**

En este orden de cosas el Estado tiene que intervenir en el mercado para garantizar la información pública, pero también para preservar la libertad de expresión, el debate abierto, desinhibido y vigoroso que necesita el juego democrático para que se vuelva efectivo y real. Para eso se necesita de un diseño institucional acorde con la estructura social, es decir, de un modelo de estado que habilite la planificación de políticas públicas tendientes a proteger y promover a la libertad de expresión.

El problema es que, en el paradigma liberal, la libertad de expresión está acotada a la libertad de prensa, y la libertad de prensa acotada a la libertad de empresa, lo que significa organizar la comunicación pública y el debate colectivo en función de los recursos de los actores involucrados, implica excluir de la arena política a importantes sectores que no tienen los medios para plantear sus demandas, opiniones o soluciones creativas a los problemas.

En otras palabras: El Estado no sólo debe velar por la distribución equitativa de la riqueza sino que también debe procurar una *distribución equitativa de la palabra*. Intervenir en el mercado significa operar sobre la propiedad privada pero también sobre la circulación de la producción.

En ese sentido, intervenir significa regular el acceso a los medios de comunicación, pero también relativizar los derechos de propiedad y una pérdida de los valores económicos asociados a esos derechos. En definitiva, intervenir implica limitar las capacidades expresivas de los actores con mayores recursos para expresarse que, por eso mismo, terminan silenciando a los actores desaventajados.

El activismo estatal no apunta a proteger los intereses autoexpresivos de un ciudadano en particular sino a aumentar la calidad y cantidad del debate colectivo entre los diferentes actores sociales y políticos. El Estado apunta a preservar la integridad del debate público, aumentando la calidad y la cantidad del discurso público, es decir, creando las condiciones para que el debate sea plural, para que cada una de las partes involucradas en cualquier conflicto tenga la posibilidad de expresar libremente su punto de vista. Ello supone intervenir en el mercado de la información y corregir las distorsiones que derivan de la estructura social desigual; asegurarles a los grupos que, por las condiciones particulares en las que se encuentran, están en condiciones desventajosas respecto de los otros, tengan la oportunidad real y efectiva de manifestar sus demandas y la opinión sobre la respuestas que estima conveniente el Estado u otros actores privados involucrados en aquellos antagonismos.

¿Cómo puede intervenir el Estado? La intervención requiere de una serie de reformas estructurales que permitan un acceso equitativo y pluralista a los medios masivos de comunicación. Según Owen Fiss, puede hacerse de dos maneras que no son contradictorias sino complementarias. Por un lado, recurriendo al *poder de policía*, es decir, regulando, y por el otro, a través del *poder distributivo*, es decir, subsidiando. Desde otro punto de vista, se puede agregar que la intervención será negativa cuando prohíbe y positiva cuando crea mejores condiciones para dar existencia a la expresión.

Con todo, se puede decir que las intervenciones del Estado pueden tener por objeto tres cuestiones concretas: a) La reglamentación de la programación en radio y TV; b) La regulación de la estructura de propiedad;

c) La asignación de recursos para los grupos desaventajados, con menores capacidades y recursos expresivos.

Del mismo modo que el Estado debería establecer topes para el financiamiento de las campañas electorales, tendría que emitir órdenes y prohibiciones que establezcan una serie de limitaciones que distorsionan la información y bloquean la comunicación pública. Las reglamentaciones sobre la programación de los grandes medios de comunicación, en especial, en la radio y la TV, buscan establecer una agenda de prioridades para el periodismo, es decir, determinan la preferencia sobre determinados temas, problemáticas que el periodismo no puede esquivar o dejar de relevar como noticia, más allá de que no merezca la atracción de sus audiencias, no coincida con sus puntos de vista o con el de los anunciantes publicitarios. No sólo el Estado puede obligar a los medios en cuestión a relevar determinados hechos y todos los aspectos y derivaciones que plantean esos hechos, sino que debe establecer de antemano garantías para que los actores involucrados en aquellos conflictos puedan, en igualdad de condiciones, manifestar su punto de vista. No sólo exigir a las emisoras a cubrir determinadas situaciones problemáticas caracterizadas de importancia pública sino a hacerlo de una manera equitativa, garantizando que todos los actores cuenten con la misma cantidad de tiempo o espacio para expresar su opinión sobre la cuestión y todas sus manifestaciones subyacentes.

También obligando a los propietarios de los medios a conceder el derecho de réplica a las personas sometidas a un ataque personal; obligando a una cobertura adecuada de determinados acontecimientos o hechos que relevancia pública, como por ejemplo, los procesos eleccionarios, los debates legislativos, la protesta social, etc.

Las reglamentaciones sobre la estructura de la propiedad, pueden ser básicamente de dos tipos: por un lado, están las leyes anti-monopólicas que prohíben –por ejemplo- a los propietarios de un periódico comprar una emisora de TV o de radio en el mismo mercado, o a la inversa, impidiendo a los propietarios de TV o de radio comprar un periódico, o impidiendo a un periódico o a una emisora de TV comprar o fusionarse con otro periódico o emisora de TV del mismo mercado respectivamente. En segundo lugar, otra forma de intervenir sobre la estructura de propiedad, es creando una red de emisoras públicas para complementar en vez de suplantar las redes comerciales. De esa manera se podrían cubrir cuestiones generalmente desatendidas por las emisoras comerciales que son vitales para el autogobierno democrático, pero que son dejadas de lado por las empresas privadas o no merecen el tratamiento que se merecen porque no generan rentabilidad alguna, no captan una audiencia masiva ni el “*sponsorio*” de otras empresas.

Finalmente, el activismo estatal se materializa cuando interviene a través del poder distributivo, es decir, asignando subsidios a aquellos actores que no cuentan con recursos expresivos o estos son limitados. Del mismo modo que otorga licencias de radiodifusión, o compra libros a las pequeñas editoriales para distribuir en las bibliotecas o financia a las universidades públicas, puede otorgar subsidios para mejorar las capacidades expresivas de los grupos desaventajados, sea otorgando megáfonos; equipando las radios o TV comunitarias; priorizando que la pauta publicitaria de los actos de gobierno se canalice hacia los pequeños medios de comunicación, cooperativos o comunitarios; subvencionando las impresiones o el papel para imprimir los productos comunicacionales de los grupos minoritarios; etc.

Un tema vinculado a esta intervención, muy controvertido por cierto, tiene que ver con los criterios que adopta el Estado para distribuir los recursos públicos. ¿Cuál será la regla que utilizarán las agencias del Estado para concurrir en favor de tal o cual actor? En este punto, y siguiendo también la posición de Owen Fiss que hacemos nuestra, nos parece que el criterio “*meritocrático*” no es un estándar adecuado para medir el impacto en el debate que se busca privilegiar, pudiendo tener, por el contrario un efecto discriminatorio debido a que puede desfavorecer a una minoría ya de por sí en una situación de desventaja. Porque no se puede perder de vista que lo que se persigue o intenta proteger es la democracia, es decir, el debate colectivo, la discusión abierta, vigorosa y completa. Más allá que una posición pueda ser más interesante o esté mejor argumentada, elaborada o presentada, el Estado debería privilegiar y garantizar el pluralismo, es decir, que se escuchen no sólo las mejores voces sino todas las voces. De lo contrario se corre el riesgo de dejar afuera otra vez de la discusión a aquellos actores que por las circunstancias en las que se encuentran tienen escasas oportunidades para expresarse libremente. En definitiva, lo que se debe evaluar no es la excelencia sino el efecto que tendrá sobre el debate público; lo que debe tenerse presente es si el subsidio clausura, restringe o amplifica la democracia.

A Fiss no se le escapa que en algunos casos los órganos del Estado a través de su intervención, tratan de asfixiar el debate libre y abierto, y en ese caso la interpretación tradicional sobre la libertad de expresión constituye un mecanismo de éxito ya acreditado y reconocido por la jurisprudencia para frenar o evitar los abusos del poder estatal.

*“Pero en otros casos, sin embargo, El Estado puede volverse obligado a actuar para promover el debate público: cuando los poderes de carácter no estatal ahogan la expresión de opiniones. Habrá de asignar recursos –repartir megáfonos- a aquellos cuyas voces de otra forma no serían oídas en la plaza pública. Puede que el Estado tenga incluso que silenciar las voces de algunos para que se oigan las voces de los demás; a veces no hay más remedio.” (Fiss; 1999: 14)*



*Además “el poder de los medios de comunicación para decidir qué se emite debe ser regulado porque (...) este poder tiene siempre un doble canto: subtrae algo del debate público al mismo tiempo que le agrega otra cosa. De un modo similar, los gastos de los actores políticos podrían tener que ser limitados para asegurar que todas las opiniones sea oídas.” (Fiss; 1997: 30/1)*

Como se puede advertir, la doctrina que auspicia Fiss

*“busca aumentar el debate público obligando a las emisoras a cubrir acontecimientos públicos y a presentar todos los aspectos de una cuestión, pero simultáneamente restringe el debate impidiendo a los medios de comunicación decir lo que de otra manera podrían decir (en respuesta a las presiones del mercado o para apoyar las opiniones políticas de sus administradores o patrocinadores financieros, etc.). La esperanza es que así se enriquecerá el debate público.” (Fiss; 1997: 36)*

La libertad de expresión es un derecho fundamental, pero nunca un derecho absoluto. Al contrario, por considerarlo muchas veces de esta manera, podemos encontrarnos con situaciones paradójicas como las que se mencionaron arriba, donde la libertad de expresión es la causa del silencio, una suerte de censura invisible el motivo por el cual otros sectores no puedan expresarse libremente. Sobre todo cuando el discurso de los que tienen recursos para expresarse se vuelve difamante, demonizante, xenófobo y, por ende, discriminante.

Para garantizar la libertad de expresión no alcanza con su consagración constitucional. La estructura social (económica, política y cultural) contemporánea es enemiga de la libertad de expresión. En una sociedad con una estructura social desigual se requiere de un sistema diseñado que regule la intervención preferente y progresiva del Estado con miras a crear las condiciones para que los sectores más desaventajados puedan expresarse libremente. Sólo de esta manera la libertad de expresión podrá ser considerada el nervio de la democracia, de otra manera, la misma quedará librada a los emprendimientos privados que la irán clausurando cuando dejen afuera del debate público a sectores importantes de la comunidad. El activismo estatal es una manera de corregir la influencia distorsionadora de la estructura social sobre el debate público, pero también la posibilidad de mejorar la calidad del debate público.

En definitiva, lo que estamos diciendo cuando reconocemos la existencia de grupos desaventajados, es su estatus jurídico particular y, reclamando, por añadidura, el especial trato que merezcan estos grupos. Mientras que algunos (las élites o autoridades vinculadas a ellas) pretenden incapacitarlos jurídicamente a través de prácticas que los privan de un ejercicio concreto y

efectivo de los derechos, a nosotros nos parece que tienen más derechos que el resto de la sociedad, que aquellos que tienen los problemas económicos más o menos resueltos.

Pensamos que el Estado debería demostrar una preocupación prioritaria o privilegiada hacia los grupos sociales más desaventajados, asegurando un trato justo para los mismos, ya sea, atendiendo oportunamente sus reclamos y no criminalizando sus acciones que tienden a poner de manifiesto el problema (demanda o exigencia legitimada en los instrumentos internacionales que garantizan los derechos humanos); o desarrollando políticas públicas preferenciales o de apoyo especial para estos grupos, así como también creando la posibilidad para que estos sectores puedan expresarse libremente.

Como dice Gargarella:

*"En casos como los citados, tal vez se justifique dejar de pensar en "derechos iguales para todos", para pasar a defender el otorgamiento de "derechos especiales" para ciertos grupos que, intencionadamente o no, resultan tratados de un modo arbitrario."* (Gargarella; 1999: 18)

## NOTAS

(1) No vamos a detenernos a desagregar esta cuestión porque fue abordada en nuestro artículo "La democracia amordazada: Libertad de expresión, estructura desigual, protesta social y activismo estatal" que será publicado en un libro que compila Florencia Saintout.

(2) Para una caracterización de la sociedad de información pueden consultarse los trabajos de Melucci, Alberto (1997) *"Acción colectiva, vida democrática y democracia"*. México. El Colegio de México y Castells, Manuel (1995). *"La ciudad informacional"*. Madrid. Editorial Alianza; y *"La era de la información"*. Volumen II. Siglo XXI, Barcelona, 1999) entre otros.

## Bibliografía

-Fiss, Owen M.; *"Libertad de expresión y estructura social"*. México. Distribuciones Fontamara, 1997

-Fiss, Owen M.; *"La ironía de la libertad de expresión"*. Barcelona. Gedisa Editorial Gedisa, 1999.

-Gargarella, Roberto; *"El derecho a la protesta. El primer derecho"*. Buenos Aires. Ad-Hoc., 2005.

-Gargarella, Roberto; *"Derecho y grupos desaventajados"*. Barcelona. Editorial Gedisa, 1999.

- Melucci, Alberto; "*Acción colectiva, vida democrática y democracia*". México. El Colegio de México, 1997.
- Ranciere, Jacques;. "*El desacuerdo. Política y filosofía*". Buenos Aires. Editorial Nueva Visión, 1996.