

CONFERENCIA MAGISTRAL

Democracia, ciudadanía y comunicación ¹

La idea de la democracia no es nueva, como tampoco lo es su práctica. Esta idea se encuentra presente en escritos de la antigüedad clásica y alcanza su más exaltada expresión hace ya más de 2,300 años en las obras de Platón (por ejemplo, La República) y Aristóteles (por ejemplo, La Política). No obstante, la historia de la humanidad durante los últimos dos milenios se ha caracterizado mucho más por regímenes totalitarios y antidemocráticos que por prácticas democráticas. Por ello, en un sentido efectivo, la teoría y la praxis de la democracia son desarrollos muy recientes. Podemos trazar sus orígenes contemporáneos a obras de autores del siglo XVIII, principalmente John Locke (cuyas ideas inspiraron la Revolución Norteamericana y su Declaración de Independencia en 1776, además de influir en la Revolución Francesa) y Jean-Jacques Rousseau (cuya obra El Contrato Social se convirtió en el texto básico de la Revolución Francesa de 1789). A su vez, ambos autores, junto con las revoluciones norteamericana y francesa influyeron también en las guerras de independencia latinoamericanas.

El interés por la democracia, sin embargo ha alcanzado su más activa expresión durante el último medio siglo. Quisiera proponer que esto ha sido consecuencia de siete factores principales: (1) la reacción contra los horrores de regímenes totalitarios como los de Hitler, Stalin y sus seguidores, (2) el alzamiento contra el imperialismo y el colonialismo que resultó en la proclamación de independencia de múltiples países, sobre todo en África y Asia, (3) la oposición a los gobiernos autoritarios y represivos de las décadas de los 60 a los 80 que fueron tan comunes en América Latina, (4) el evidente

Joseph R. ...

PH.D. en Comunicaciones. Profesor Principal de la Escuela de Comunicaciones de la Universidad de Ohio. Asesor de Programas Internacionales. Es miembro de los siguientes comités de publicaciones.

fracaso de diversos sistemas políticos y el derrumbe de estados y gobiernos sustentados en ellos, entre los cuales resalta especialmente el colapso de la Unión Soviética y las profundas transformaciones de países como China, (5) la reacción contra la creciente corrupción, injusticia social y pobreza, concentración de la riqueza, ineficiencia de muchos gobiernos y ciertos excesos del sistema capitalista, todos los cuales continúan hasta hoy, (6) la creciente influencia de los medios de comunicación en la diseminación masiva y global de ideas y (7) los efectos de la globalización.

América Latina, en particular, ha experimentado cambios significativos durante las dos últimas décadas. Los gobiernos militares han sido reemplazados por regímenes democráticos —o por lo menos de mayor aspiración por la democracia— así como el uso de elecciones para conquistar el poder. Al mismo tiempo, los extremos del corporativismo y populismo que tanto han influenciado (y afectado) la estructuración política latinoamericana se han atenuado. El proteccionismo como sistema económico ha dado paso de manera creciente a los mercados abiertos y el libre comercio, aunque esta transformación no se refleja todavía en la reducción de la pobreza. La penetración de los medios de comunicación, con la subsiguiente difusión de ideas, ha crecido notablemente y los anteriores sistemas monopólicos, tales como *Rede Globo* de Brasil y *Televisa* de México, enfrentan hoy una mayor competencia. La casi totalidad de países de la región son nominalmente clasificados hoy como "democráticos", aunque una caracterización más precisa sería la de países en "transición hacia la democracia". El avance logrado es notable, pero el camino por recorrer es aún muy largo. Mientras, las amenazas a las incipientes democracias han crecido desde el inicio de esta década en casi todos los países, por lo que la actual democracia latinoamericana puede calificarse como democracia precaria.

Cualquier repaso a la cobertura noticiosa de la región revela las dificultades que enfrentan casi todos los países: desde la gravísima crisis política y económica de Argentina, pasando por las dificultades económicas de Brasil y la incertidumbre provocada por sus ya muy próximas elecciones, la caída económica de Uruguay, la creciente incertidumbre en el Perú, la guerra civil de múltiples niveles en Colombia, la inestabilidad política de Venezuela, las crisis que enfrentan repúblicas centro-

americanas como Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala, hasta la creciente "ingobernabilidad" de México, en palabras del analista político Jaime Sánchez Susarrey (2002). En síntesis, aunque casi ningún país de América Latina constituye una dictadura, sus democracias son frágiles. Es decir, América Latina es una región de democracia precaria.

Pero, ¿qué es la democracia? La etimología griega continúa sintetizando su sentido: *demos*, que significa "pueblo", y *kratos*, que significa "fuerza o poder". En su noción más fundamental, democracia significa la forma de gobierno en que el poder supremo emana del pueblo, gobernándose a sí mismo en forma directa o, más comúnmente, a través de representantes libre y justamente elegidos por ciudadanos que gozan de igualdad política.

Aun una definición tan elemental, sin embargo, apunta hacia la enorme complejidad de este concepto. Los intentos de aclarar esa complejidad y entender el concepto o la idea de democracia han dado origen a las teorías sobre la democracia. De acuerdo con Jean Grugel (2002, p. 13), tales teorías intentan responder a las siguientes preguntas: ¿Quiénes, exactamente, constituyen el "pueblo"? ¿Cuál es el mejor proceso para determinar las necesidades y preferencias del "pueblo"? ¿Cómo entender y salvaguardar los derechos democráticos del "pueblo"? ¿Quién establece la agenda a la que el "pueblo" responde? ¿Puede el "pueblo" alcanzar una preferencia compartida dados los distintos intereses materiales y preferencias normativas? ¿Cuáles son los mecanismos más democráticos para la toma de decisiones de manera que los derechos de todas las personas queden protegidos? ¿Cuánta democracia es apropiada —es decir, cuáles deben ser los límites de la democracia— y, en particular, dónde se encuentra el equilibrio entre los derechos democráticos y otros derechos? ¿Debe limitarse la democracia a la esfera política o debería incluir los sistemas de producción económica? ¿Cómo resolver la tensión entre los derechos del individuo y los de la comunidad? y ¿A cuáles campos de interacción humana se aplica el concepto de democracia?

Las respuestas a estas preguntas determinarán el tipo de sociedad que vamos a tener. Pero su sola consideración apunta ya a algunas conclusiones. Una que quisiera resaltar es que democracia supone mucho más que simplemente elecciones y el derecho a voto. Si un país cuenta con

un sistema electoral confiable, con la participación libre de diversos partidos políticos, con garantías al acceso a la información, respeto al voto, amplia oportunidad por parte de todos los ciudadanos de participar en actividades políticas electorales y con un gobierno que es resultado de elecciones libres, justas y con sufragio universal, ese país no será aún necesariamente democrático. Ciertamente, todas estas actividades electorales son una condición necesaria para la democracia; pero no constituyen una causa suficiente.

Además de elecciones libres y justas, el concepto de democracia connota una visión sobre la cultura de un país. Es muy difícil concebir a un país como genuinamente democrático, aun si cuenta con elecciones justas y libres, si sus escuelas y el proceso de enseñanza responden a un modelo autoritario; si la familia es paternalista y autoritaria; si las iglesias dominantes se estructuran a partir de modelos dogmáticos, verticales, paternalistas y autoritarios; si los medios de comunicación responden sólo a motivos de lucro, utilizan la manipulación como estrategia, niegan al público el derecho de participación y se preocupan más por legitimar el *status quo* y sus jugosas prerrogativas que por responder a las auténticas necesidades informativas y culturales de la población; si las empresas y otros centros de trabajo se organizan vertical y autoritariamente sin reconocer el derecho de participación de los trabajadores; si los sindicatos y otras organizaciones sociales no empoderan a sus afiliados y si las relaciones entre hombres y mujeres se caracterizan por el paternalismo y el machismo. Democratización implica un proceso de desarrollo cultural por el cual las instituciones de la sociedad adoptan prácticas democráticas.

Esta conclusión es de vital importancia para los comunicadores. Primero porque será muy difícil democratizar a la sociedad si no empezamos por democratizar a los medios de comunicación. Y segundo porque los medios de comunicación son uno de los principales sistemas de socialización y, por tanto, su participación es indispensable para cualquier proceso de desarrollo cultural. Así, los noticieros y otros programas informativos deben proporcionar la información necesaria para el desarrollo democrático y la participación popular. Los programas de entretenimiento, a través de los cuales aprendemos sin darnos cuenta tantas

lecciones, deben presentar modelos responsables y transmitir mensajes que contribuyan a la superación personal y el desarrollo cultural en lugar de dedicarse solamente al escapismo y la enajenación. Y la publicidad debe responder a un modelo de ética social en lugar de entregarse a la manipulación y la explotación. La propiedad de los medios de comunicación implica serias responsabilidades sociales, las cuales necesariamente deben ser reglamentadas por un sistema efectivo y democrático de leyes y reglamentos. Un argumento que proponga que la mejor ley que gobierne a los medios de comunicación es la ausencia de toda ley, con una noción mal entendida y por conveniencia de "libertad", es tan absurdo como un argumento que proponga que no hay que regular las actividades de arquitectos, ingenieros o médicos. De hecho, si un mal médico, arquitecto o ingeniero puede causar graves daños a unas cuantas personas, un mal empresario de medios de comunicación puede causar estragos a toda la sociedad.

Al mismo tiempo, la creación de una legislación eficiente y democrática de medios de comunicación no es suficiente si de manera correlativa no existen mecanismos para capacitar a la población. Una de nuestras responsabilidades como comunicadores sociales es la de desarrollar programas para capacitar a la población en el uso de la información y la comunicación. El ciudadano típico del Perú o de cualquier otro país latinoamericano seguramente no sabe leer críticamente la información que recibe o buscar la información que necesita y luego interpretarla, procesarla y utilizarla. Ese ciudadano seguramente no sabe usar el Internet y encontrar información útil en bancos de datos del gobierno o de otros organismos públicos y privados. Seguramente tampoco visita bibliotecas con gran frecuencia. Y si es un niño o niña seguramente asiste a escuelas donde el aprendizaje es pasivo; es decir, recibe información de la maestra o el maestro en lugar de recibir capacitación en aprendizaje activo, en búsqueda y utilización crítica de información, en pensamiento y lectura críticos y en procesos de aprendizaje centrados en la solución de problemas y la aplicación del conocimiento. Por tanto, los comunicadores sociales enfrentamos el gran reto de cómo capacitar a la población en el uso de medios, sistemas y contenidos de información para que los esenciales derechos de acceso y de participación sean dere-

chos reales y no sólo teóricos, y para que todas las personas puedan desarrollar su potencial en un mundo que cada vez penetra más en la era de la información. Precisamente por ello, el informe de este año del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 2002), está totalmente dedicado a la democratización. El subtítulo del Informe Anual sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD es "profundización de la democracia en un mundo fragmentado" y debería ser de lectura obligada para todos. Este libro enfatiza la importancia de la libertad política como un objetivo del desarrollo humano y explora la forma como las instituciones democráticas contribuyen a promover el progreso social equitativo y el crecimiento económico.

La preocupación de organismos de las Naciones Unidas (y de muchos otros) por el papel de la información y la comunicación en el desarrollo existe desde hace bastante tiempo. Hace dos décadas, en medio del debate para el establecimiento de un nuevo orden mundial de la información y la comunicación, la Comisión McBride de la UNESCO publicó su célebre documento *Un Solo Mundo, Voces Múltiples* (1980). Los extraordinarios cambios tecnológicos y políticos que han ocurrido desde entonces han asegurado que en la actualidad la idea de un solo mundo sea una creciente característica de nuestra realidad. Pero el deseo de que ese mundo escuche voces múltiples sigue siendo un sueño distante. Paradójicamente, nunca en la historia ha habido tantas personas con la capacidad de crear y diseminar sus propios mensajes como hoy. Muchos individuos crean hoy sus propias páginas Web; envían correos electrónicos y producen muchos otros contenidos de comunicación a un costo cada vez más bajo. Pero la mayor parte de esta actividad ocurre en los márgenes de las estructuras de poder económico y político de nuestras sociedades. Las voces que se escuchan en los medios de difusión masiva, que establecen las agendas públicas nacionales, que construyen la percepción social de la realidad, que crean las imágenes públicas compartidas por casi todos los ciudadanos, que tienen la capacidad de influir en las decisiones del poder ejecutivo y legislativo de casi cualquier país y que determinan buena parte de los hábitos de consumo de la población son muy reducidas. Es decir, las voces que realmente cuentan para la construcción del poder político y económico y que determinan los

parámetros esenciales de las posibilidades de desarrollo democrático son pocas y cada vez más homogéneas.

Los medios de comunicación que pueden dar voz a todos los sectores de la sociedad, que pueden mantener un equilibrio entre las diversas fuerzas sociales y que pueden sostener el desarrollo democrático son los mismos medios que pueden ser usados para la dominación. Por ello, una pregunta central sobre la relación entre comunicación y democracia es el grado hasta el cual los sistemas de comunicación optan por la vocación democrática o caen en la tentación de la dominación. Una medida del desarrollo democrático de un país sería el punto que ocupa en una escala de centralización de los medios de comunicación. En un extremo, esta escala reflejaría un alto nivel de centralización, homogeneización, dominación y control. En el extremo opuesto se encontraría un alto grado de descentralización, heterogeneización, pluralismo y participación. Si bien es cierto que esta escala indicaría notable progreso internacional desde 1989, reflejado por los muchos países que se han alejado del extremo totalitario -por ejemplo, al estilo soviético- también es cierto que otros países han retrocedido del polo pluralista y democrático. El mundo y los sistemas de comunicación de los años posteriores al fin de la Guerra Fría son, simultáneamente, menos totalitarios pero también menos democráticos.

Una razón principal del retroceso democrático ha sido la creciente privatización y comercialización de los medios de comunicación. A su vez, la tendencia reciente en muchos países y, especialmente, la tendencia global ha sido hacia la creciente concentración de medios y de empresas dedicadas a la producción y distribución de contenidos en un grupo relativamente reducido de gigantescas corporaciones multinacionales. El motor de dichas corporaciones es el lucro. Sus informes financieros trimestrales al consejo de accionistas son mucho más importantes que un informe sobre sus contribuciones al desarrollo democrático (ver, por ejemplo, McChesney, 1997 y 1999; Underwood, 1993; Mazzocco, 1994).

De acuerdo con Robert McChesney (1997), uno de los principales estudiosos de la relación entre medios y tecnologías de información y democracia, quienes controlan el poder en las sociedades no democráti-

cas invariablemente dominan también los medios de comunicación y lo hacen con el propósito de legitimar y mantener su poder. Pero en las sociedades democráticas la forma como los medios y sistemas de comunicación son estructurados, controlados y financiados es también de importancia política fundamental. El control de los medios de comunicación es un elemento integral del poder económico y político.

El mismo McChesney (*op. cit.*) identifica tres condiciones necesarias para el funcionamiento óptimo de una sociedad democrática, las cuales son de especial significación para América Latina. En primer lugar, la democracia es más viable y funciona mejor cuando no existen diferencias marcadas en la riqueza, la distribución del poder económico y la propiedad. Discrepancias substanciales en este sentido cancelan la posibilidad de que los ciudadanos participen en la sociedad como iguales. Lamentablemente, muchos de los países de América Latina tienen algunos de los más altos índices de desigualdad económica en el mundo tal y como lo reflejan datos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. En segundo lugar, la democracia funciona mejor cuando existe un sentido de comunidad en la sociedad y la convicción de que el bienestar de cualquier individuo está determinado en buena medida por el sentido de bienestar de toda la comunidad. Cuando esto ocurre existe una cultura política democrática que sería imposible encontrar si cada quien simplemente persigue su propio interés individual estrechamente definido. En tercer lugar, la democracia requiere la existencia de un sistema efectivo de comunicación política, entendido de manera amplia, que informa e involucra a toda la ciudadanía, atrayendo a toda la población hacia la participación pública.

Aun en los países de mayor desarrollo democrático existen imperfecciones en las tres condiciones. Pero los países de América Latina están caracterizados por niveles bastante bajos de cada una de las tres condiciones necesarias para un óptimo desarrollo democrático. Como consecuencia, podemos observar los siguientes problemas en la relación gobierno-ciudadanía y el desarrollo democrático (Rota, 1996):

- (1) Falta de participación de los ciudadanos en la política y en las actividades del gobierno.

- (2) Ausencia de contribución de la población a la solución de problemas y, por consiguiente, desarrollo de pasividad como una característica ciudadana.
- (3) Pérdida de solidaridad en la comunidad.
- (4) Sentido de impotencia y alienación entre los ciudadanos.
- (5) Resistencia y evasión, lo mismo al pago de impuestos y cuotas por servicios públicos que al involucramiento en actividades colectivas o a la disposición a asumir una actitud de responsabilidad cívica.
- (6) Creciente pérdida de credibilidad y confianza en el gobierno y en el sistema político.
- (7) Desarrollo de una relación antagónica entre el gobierno y la ciudadanía.
- (8) Desperdicio de la energía potencial de millones de ciudadanos en la solución de los problemas mismos que la administración pública debe contribuir a resolver.

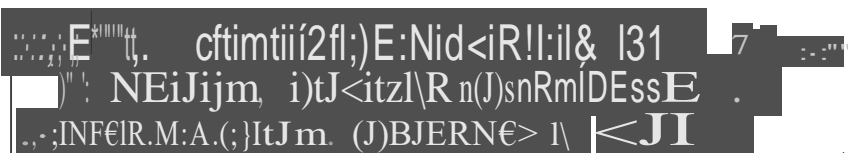
Evidentemente es necesario cambiar radicalmente este tipo de relación entre el gobierno y el sistema político, por una parte, y los ciudadanos, por otra. Para ello es imprescindible introducir cambios simultáneamente en la estructura y el funcionamiento de la administración pública y de los medios y sistemas de comunicación que determinan esa relación conflictiva. Tal cambio involucra tres componentes:

El primero es realizar un análisis crítico de la estructura, el funcionamiento general y las actividades específicas de la administración pública, el sistema político y otros actores sociales con el propósito de proponer las alteraciones necesarias para hacerlos más abiertos, participativos, democráticos y eficientes.

El segundo es propiciar, desarrollar, estimular y facilitar la participación ciudadana. Los expertos en comunicación podemos hacer contribuciones importantes en esta área.

El tercero es modificar los sistemas y procesos de información y comunicación entre el gobierno, el sistema político y la ciudadanía. Específicamente, si la información en la actualidad es vista como un objeto a controlar porque da poder, en el futuro deberá ser vista como

un recurso a utilizar porque habilita la participación ciudadana, racionaliza los recursos y facilita la mejor solución de problemas y necesidades colectivas. (En este sentido, el servidor público que se ha persuadido del apotegma de que "la información es poder" y se rehúsa a perderlo, deberá entender que la información necesaria para el funcionamiento democrático debe ser un bien público. La posesión de información supone una responsabilidad social. Por consiguiente, la pregunta real no es qué tipo de control sobre la información queremos ejercer sino qué tipo de sociedad queremos tener; una sociedad autoritaria o una sociedad democrática).



DE...	A...
Objeto a controlar	Recurso a utilizar
Centralizada	Descentralizada
Propiedad burocrática	Propiedad social
Modelo autoritario	Modelo democrático
Una vía	Dobles o múltiples vías
Vertical	Horizontal
Informativa	Participativa y dialógica
Canales cerrados	Canales abiertos
Restringida y técnica	Abierta y accesible
Mecanismo de control	Mecanismo de "empoderamiento"

Si en la actualidad la información está centralizada, en el futuro deberá descentralizarse. Si hoy es restringida, mañana deberá ser abierta. Si ahora se la concibe como una propiedad burocrática y administrativa, de aquí en adelante deberá ser entendida como una propiedad social y pública. Si la recopilación, almacenamiento, acceso y utilización de la información obedece a un modelo autoritario, en el futuro deberá corresponder a un modelo democrático.

Con respecto a la comunicación, si en la actualidad es de una vía, del gobierno y otros grupos poderosos a la ciudadanía, en el futuro deberá ser por lo menos de doble vía; es decir, una comunicación dialógica que fluye tanto del gobierno y otros grupos poderosos a los ciudadanos como de los ciudadanos al gobierno y dichos grupos, vinculándolos a todos. Idealmente, sin embargo, la comunicación será de múltiples vías, vinculando dialógicamente al gobierno, la ciudadanía y a los diversos grupos, sectores y organizaciones sociales entre sí.

Si la comunicación ahora es vertical, obedeciendo a un modelo jerárquico y relacionado con nociones de control, a partir de ahora deberá ser horizontal, reflejando un modelo con equilibrio de funciones y relacionado con nociones de acceso, participación y responsabilidad. Si la comunicación es meramente informativa deberá transformarse en una comunicación participativa y dialógica. Si se da a través de canales cerrados, tales como medios de difusión gubernamentales o comerciales controlados, boletines de prensa, declaraciones de funcionarios o mediatización por conducto de periodistas favoritos y con prácticas que fácilmente se prestan a la corrupción, la comunicación del futuro deberá privilegiar los canales abiertos.

Igualmente, si la comunicación es restringida, a nunciativa y técnica, deberá modificarse para que sea abierta, basada en el diálogo y accesible. Y por último, si la comunicación es percibida hoy en día por los grupos de poder como un mecanismo de control, en el futuro deberá ser concebida como un mecanismo de "empoderamiento" que le dé voz a la ciudadanía, que la habilite para participar en actividades apropiadas de la administración pública y del gobierno y que facilite la organización de la sociedad civil.

Habiendo establecido los cambios necesarios en los procesos de comunicación entre gobierno y ciudadanía para el funcionamiento de una sociedad democrática, será útil reseñar rápidamente las características esenciales de un "buen gobierno"; es decir, de un gobierno descentralizado y genuinamente democrático. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 1997), las características esenciales de un gobierno democrático son:

e:
8

1. Participación. Dar voz a todas las personas en las decisiones importantes.
2. Imperio de la ley. Un sistema de leyes justas aplicadas imparcialmente.
3. Transparencia. Información directamente accesible; libre flujo de información.
4. Sensibilidad. Instituciones y procesos al servicio de todos *los* interesados.
5. Orientación al consenso. Mediar intereses en busca de consensos.
6. Equidad. Oportunidad para todos para mantener y mejorar su bienestar.
7. Efectividad y eficiencia. Lograr resultados con el mejor uso de recursos.
8. Responsabilidad. Quienes toman decisiones son responsables ante el público.
9. Visión estratégica. Acuerdo entre líderes y público sobre el bien de la sociedad.
10. Legitimidad. La autoridad es legal e institucionalmente legítima.
11. Prudencia en el uso de recursos. Recursos administrados prudentemente.
12. Responsabilidad ecológica. Protección del ambiente y desarrollo sostenible.
13. Empoderador y habilitador. Todos los actores sociales están empoderados y se crean condiciones habilitadoras.
14. Asociación. El gobierno no es autónomo y autosuficiente sino que asocia a ciudadanos y grupos cívicos y sociales para fines de colaboración.
15. Enraizado en comunidades. El gobierno reconoce los niveles *múltiples* de la sociedad y respeta cada nivel entendido como comunidades autónomas.

Para una definición más completa de cada una de esas 15 características, ver el Apéndice I. En dicho apéndice hago resaltar también las implicaciones comunicacionales de cada una de las 15 características.

La conclusión central es que todas las características esenciales de un gobierno democrático requieren de la información y la comunicación y, de hecho, algunas de las características no son otra cosa más que la implementación de programas de comunicación.

Seis categorías de comunicadores sociales

El planteamiento de esta ponencia hasta ahora implica dos actores o categorías de comunicación social: el gobierno, junto con otros grupos de poder político, y los ciudadanos. Sin embargo, quisiera proponer la existencia de seis actores o categorías de comunicadores sociales que existen en nuestras sociedades:

1. El gobierno y el sistema político, representado por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sus múltiples agencias y sus numerosos organismos centralizados o descentralizados, así como los partidos y organizaciones políticas, diversas asociaciones y organizaciones y ciertos grupos sindicales. De manera creciente, organismos públicos internacionales han pasado a formar parte del panorama político nacional.
2. Los medios y sistemas de comunicación, tanto públicos como privados.
3. El sector empresarial y de negocios, incluyendo lo mismo empresas multinacionales y grandes empresas locales que medianos y pequeños negocios; y también cámaras, asociaciones, agencias de relaciones públicas y otros portavoces de la comunidad empresarial.
4. La sociedad civil y los organismos no gubernamentales (ONGs). Este grupo incluye, entre otros muchos, las asociaciones voluntarias, asociaciones de vecinos, grupos de consumidores, grupos religiosos, grupos alternativos y comunidades de base, así como también numerosos organismos no gubernamentales.
5. Los individuos. Frecuentemente ignorados como una categoría de comunicación social, pero ciertamente un actor fundamental y no sólo por ser los receptores de muchos de los mensajes de los

grupos anteriores -o los sujetos de las "mediaciones" que con tanta agudeza ha analizado Jesús Martín Barbero (1987). Los individuos son actores a través de su procesamiento selectivo de la información que reciben; sus conversaciones de sobremesa, en familia, con amigos y compañeros de trabajo; su creciente capacidad de usar el Internet y otras tecnologías de información; y de sus muchas otras actividades de comunicación .

6. Las fuerzas de oposición y subversivas. Las cinco categorías anteriores representan categorías funcionales. Sin embargo, la mayoría de las sociedades cuentan también con actores sociales de oposición y grupos subversivos cuya aproximación, desde el punto de vista de equilibrio del sistema, es disfuncional y cuyo propósito es el de forzar la sustitución de la estructura existente por una nueva estructura, inclusive por la vía radical y violenta. Dos notables ejemplos latinoamericanos del siglo XX son la Revolución Mexicana de 1910 y la Revolución Cubana. Ambos ejemplos son notables por lo menos por dos razones: la primera es porque ambos representan raros casos de éxito en el intento de forzar un cambio radical por parte de grupos que quienes controlaban el poder antes del cambio los clasificaron de "subversivos" y "revolucionarios". La segunda razón es porque ambos casos demuestran que una vez un grupo antes visto como subversivo triunfa en su lucha por el cambio, dicho grupo se convierte en el nuevo poder establecido y la nueva fuente de equilibrio social, contra el cual nuevos grupos opositores intentarán otro cambio radical. Ejemplos de intentos fallidos de cambio radical han sido mucho más numerosos en América Latina. Cabe también señalar que la noción de "fuerzas subversivas" no se limita a grupos armados y a organizaciones de izquierda. Ejemplos de fuerzas subversivas actuales incluyen grupos radicales de extrema derecha que han adquirido especial fuerza durante el último decenio en diversos países de Europa, en Estados Unidos y en el mundo islámico, así como en diversos países latinoamericanos. Algunos de esos grupos utilizan una agenda religiosa fundamentalista que frecuentemente los con-

duce a posiciones intolerantes y a intentos de forzar su visión estrecha de moralidad sobre el resto de la población.

Cada uno de esos seis actores sociales está guiado por una serie de fuerzas que determinan su orientación y actividad. Un análisis de dichas fuerzas excede los límites de este trabajo; sin embargo, podemos simplificarlas con el propósito de dar una idea de la lógica que las anima. Al mismo tiempo, identificaremos también la forma como cada actor comunicacional concibe al público a partir de su propia lógica.

El gobierno y el sistema político es el único actor comunicacional que puede elegir entre dos fuerzas. Si el gobierno y el sistema político están guiados por una vocación genuinamente democrática, la fuerza que los mueve es la de servicio y satisfacción de necesidades colectivas. Sin embargo, una fuerza más tradicional es la del poder y el control. No existe ningún gobierno ni sistema político que esté guiado solamente por una de esas dos fuerzas; el más totalitario de los gobiernos debe satisfacer ciertas necesidades y el más democrático de los gobiernos debe manejar el poder y el control. La cuestión es cuál de esas fuerzas domina y cómo. Si el gobierno y el sistema político están guiados por la fuerza del servicio y la satisfacción de las necesidades colectivas, entonces concebirán al público como aliados, como sujetos con derechos y necesidades a los que hay que satisfacer, y como votantes que son la fuente de su propia fuerza. En cambio, si están guiados por la fuerza del poder y el control verán al público como adversario, como un antagonista al que hay que dominar.

La fuerza que guía a los medios y sistemas de comunicación es la de la influencia. Su concepción típica del público es el de una audiencia cuya definición está cada vez más basada en variables demográficas, perfiles psico-sociales y capacidad de consumo. La fuerza que guía al sector empresarial es la del dinero, el poder económico y el beneficio derivado de las inversiones y el trabajo. Concibe al público como consumidores. Para la sociedad civil y los organismos no gubernamentales, su fuerza directriz es la persecución de una agenda política o social. Su concepción del público suele ser la de aliados reales o potenciales a los que busca convencer. La fuerza que mueve a los individuos es la de sus nece-

sidades. Ellos son el público mismo, pero su concepción del resto del público suele depender del sitio que ocupan en la pirámide social. Finalmente, el motor que guía a las fuerzas subversivas es la del cambio radical. Su concepción del público suele ser la de sujetos sobre los que se puede actuar para alcanzar a sus auténticos interlocutores que son los grupos de poder establecido en la sociedad.

Las fuerzas que guían a los diversos actores comunicacionales y sus respectivas concepciones del público las sintetizamos en la siguiente tabla.

ACTORES COMUNICACIONALES, ORIGEN DE SU FUERZA Y SU CONCEPCIÓN DEL PÚBLICO		
ACTOR	FUERZA	PÚBLICO
GOBIERNO TIPO A	Servicio	Aliado
GOBIERNO TIPO B	Poder/Control	Antagonista
Medios de comunicación	Influencia	Audiencia
Empresarios	Lucro	Consumidores
Sociedad civil/ONGs	Agenda social	Aliado posible
Individuos	Necesidades	Clase social
Fuerzas subversivas	Cambio radical	Sujetos

En principio, no hay nada de malo en las fuerzas que mueven a los actores sociales. Es natural que los empresarios busquen su beneficio. Es igual de natural que las fuerzas subversivas busquen alterar el orden establecido —lo lamentable es cuando recurren a la violencia extrema y la violación de los derechos de los demás actores sociales. Desde el punto de vista de desarrollo democrático, la pregunta central es acerca del equilibrio que existe entre las seis fuerzas. Una sociedad democrática es la que ha alcanzado un equilibrio relativo (aunque siempre dinámico) entre las seis fuerzas. De hecho, mientras mayor sea el equilibrio entre los seis actores sociales, mayor será el nivel de democratización. En cambio, si una de las fuerzas domina, la sociedad entera pierde tanto el equilibrio entre sus fuerzas sociales como su nivel de democratización (lo cual conduce a la inestabilidad).

Así, si una sociedad está dominada por el sector empresarial, se corre el riesgo de que toda la sociedad sea vista solamente como un conjunto de consumidores. Esto conduce a la objetivización de los individuos, a la despolitización, al desarrollo de estructuras políticas débiles, a la apatía y la alienación entre los ciudadanos y a la comercialización de crecientes aspectos de la sociedad, incluyendo la cultura. Enfatizo este ejemplo porque refleja una lamentable tendencia en gran parte del mundo actual, particularmente debido a la fuerza de la globalización. De manera similar, un dominio por cualquiera de las otras fuerzas conduce también a la crisis del desequilibrio. Así, si la fuerza del gobierno domina, el resultado es el autoritarismo y aun el totalitarismo. Si los medios de comunicación son la fuerza que domina, el resultado es la manipulación. Si la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales dominaran, en ausencia de un equilibrio con las demás fuerzas, el resultado podría ser la anarquía. Si los individuos fueran los que dominaran, el resultado sería el caos. Si las fuerzas subversivas dominaran (sin constituir un nuevo orden), el resultado sería la destrucción de la sociedad. Así pues, para que una sociedad pueda llamarse democrática y pueda funcionar armoniosamente, se requiere de que los seis actores sociales operen dentro de ciertos niveles de equilibrio (que necesariamente será un equilibrio dinámico y no estático).

Por el poder que tienen los medios de información y por la forma en que el ejercicio de ese poder contribuye a determinar las posibilidades de desarrollo democrático, quisiera proponer diez funciones que los medios de comunicación deben satisfacer para el desarrollo democrático.

1. Información. Los medios deben proporcionar información válida y confiable a la sociedad, de manera amplia y comprensible, rápidamente y alcanzando a toda la población.
2. Concientización. Siguiendo las ideas de Paulo Freire, los medios deben crear conciencia de los problemas reales, sus causas y las posibilidades de solución entre toda la población de manera que contribuyan al auténtico progreso y la liberación.

3. Representación. La responsabilidad de los medios es la de asegurar que todos los sectores sociales estén representados, darle voz a todos los actores sociales, asegurar que la información sea presentada de manera equilibrada y articular todos los puntos de vista legítimos que existan en la sociedad.
4. Socialización. Quiera o no, los medios contribuyen a la socialización de los individuos. Su responsabilidad es la de asegurar la transmisión de los valores esenciales para el desarrollo de la sociedad, atemperar la difusión de contenidos disfuncionales y promover valores tales como *los* de libertad, justicia y responsabilidad social.
5. Educación. Los medios pueden y deben contribuir a la educación y capacitación de los individuos, tanto con contenidos explícitamente educativos, como evaluando los efectos funcionales y disfuncionales de otros contenidos, entre ellos los de los programas de entretenimiento y la publicidad.
6. Integración. Los medios pueden facilitar la formación y desarrollo del espíritu de comunidad y el sentido de solidaridad, crear preocupación sobre los problemas que afectan a la sociedad y cultivar la necesidad de involucrarse, participar y contribuir a la solución de problemas comunes.
7. Identificación. El contenido de los medios puede reforzar el sentido de identidad personal y de identidad nacional y cultural, o puede debilitarlo. Su contribución positiva es necesaria pero deben evitar la promoción del nacionalismo radical que conduce a la intolerancia.
8. Coordinación. Los medios pueden diseminar la información necesaria para armonizar las actividades de la sociedad, permitir la coordinación de agendas y esfuerzos, y facilitar la construcción de puentes de comprensión y colaboración entre los diversos grupos sociales.
9. Protección. Los medios tienen la responsabilidad de proteger los derechos de todos los públicos a los que alcanzan; en especial, deben proteger los intereses de los sectores menos poderosos de la sociedad y deben vigilar la actuación de los más poderosos para

exponer sus abusos y contribuir a la rectificación de desviaciones que de lo contrario llevan al desequilibrio.

10. Movilización. Finalmente, los medios deben contribuir al "empoderamiento" de todos los sectores de la sociedad y su participación activa en la solución de problemas comunes.

A su vez, estas diez funciones, al igual que todos los actos de comunicación ya sea interpersonal o colectiva, deben reflejar los atributos necesarios para que se dé la comunicación efectiva. La mejor expresión de esos atributos está representada en los diez Principios de Comunicación Auténtica postulados por la profesora Bojinka Bishop de la Universidad de Ohio (Bishop 2000 y 2002). De acuerdo con la autora, toda comunicación debe ser veraz, fundamental, amplia, consistente con otras palabras y acciones, relevante para el receptor, clara, oportuna, accesible, diseñada para facilitar la retroalimentación y la discusión, y reflejando que el emisor tiene interés.

Habiendo reconocido la importancia fundamental de los medios de comunicación para el desarrollo democrático, es imprescindible reconocer también el papel y la importancia de los individuos. En un sentido estructural, la democracia supone el equilibrio de fuerzas descrito anteriormente. Pero en su sentido más elemental y práctico, la democracia se entiende como la posibilidad de participación real y efectiva de todos los individuos y sectores sociales en la solución de problemas comunes. La palabra que de la manera más simple sintetiza lo que es la democracia es participación. En este sentido, pocas cosas más importantes podemos hacer los expertos en comunicación que desarrollar e implementar programas diseñados para capacitar a los ciudadanos y a todos los grupos de la sociedad civil a participar activamente en todas las formas de la vida social y política. Abundante literatura existe al respecto (ejemplo, Servaes, Jacobson y White, 1996). Nuestra tarea no se limita solamente a recoger las ricas experiencias acumuladas, sino a adaptarlas a nuestro entorno social y transformarlas en estrategias prácticas en lugar de puras formulaciones teóricas.

En conclusión, la tarea que tenemos frente a nosotros para promover la democratización de nuestras sociedades es aún ardua y prolongada y

la creciente privatización, concentración de la propiedad de los medios y globalización de la comunicación constiuyen importantes barreras en ese camino. Pero también es justo reconocer que ha habido un progreso notable durante los tiempos recientes. Una idea central de esta ponencia es la del poder de la comunicación para afectar la democracia. Esta es la misma idea en la que Richard Gunther y Anthony Mughan basan su reciente libro sobre medios y democracia; de hecho la primera frase de su libro es que "los medios de comunicación colectiva son el tejido conectivo de la democracia" (Gunther y Mughan, 2000). La comunicación libre y abierta es indispensable para que pueda existir la democracia; pero la comunicación también puede ser un arma para su supresión. Nuestra doble responsabilidad es la de contribuir, por una parte, al desarrollo de medios y sistemas de comunicación que promuevan las prácticas democráticas y, por la otra, a capacitar al público para facilitar el acceso a la información y la participación. La alternativa, según lo demuestran las lecciones de la historia, es terrible. Pero la misma historia también nos enseña que la comunicación libre y centrada en la verdad es una de las más sólidas bases para la construcción de una sociedad democrática.

Bibliografía

Bishop, Bojinka (2000), "Study Finds "Authentic Communication Works" en *Bulletin of Public Relations Methods and Procedures, a supplement of PR Reporter*, vol. 38, núm. 15.

Bishop, Bojinka (2002, en prensa), "Water Utility Communication Practices: What Contributes to Success?" *Journal AWWA*.

Castells, Manuel (1996), *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Cambridge, MA, Blackwell Publishers.

DeSario, Jack y Stuart Langton (1987), *Citizen Participation in Public Decision Making*. Nueva York: Greenwood Press.

Glasser, Theodore L. (1999), *The Idea of Public Journalism*. Nueva York: Greenwood Press.

Grugel, Jean (2002), *Democratization: A Critical Introduction*. New York: Palgrave.

Gunther, Richard y Anthony Mughan (2000), *Democracy and the Media: A Comparative Perspective*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

lorio, Sharon Hanin y Susan Schultz Huxman (1996), "Media coverage of political issues and the journaling of personal concerns", en *Journal of Communication*, vol. 46, N° 4, pp. 97-115.

Lee Philip, ed. (1995), *The Democratization of Communication*. Cardiff, Gales, Reino Unido: University of Wales Press.

Martín Barbero, Jesús (1987), *De los Medios a las Mediaciones, Comunicación Cultural y Hegemónica*. México: Gustavo Gilí.

Mazzocco, Dennis (1994), *Networks of Power: Corporate TV's Threat to Democracy*. Boston: South End Press.

McChesney, Robert (1997), *Corporate Media and the Threat to Democracy*. Nueva York: Seven Stories Press.

McChesney, Robert (1999), *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*. Urbana: University of Illinois Press.

Merritt, David Buzz (1998), *Public Journalism and Public Life*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum.

Rosenstone, Steven J. y John Mark Hansen (1993), *Mobilization, Participation and Democracy*. Nueva York: Macmillan.

Rota, Josep (1996), "Comunicación, Gobierno y Ciudadanía", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD/UNESCO, vol. 5.

Rota, Josep (2001), "Comunicación y Democracia: Condicionamientos, Funciones y Cambios Necesarios", en *Diálogos*, revista de la Federación Latinoamericana de Escuelas y Facultades de Comunicación Social, FELAFACS, vol. 63, Diciembre, 2001.

Rora, Josep (2002), *Comunicación y Democracia: El Papel de la Información y la Comunicación en la Democratización de la Sociedad*, ponencia presentada durante las Jornadas sobre Marcos Legales que Garantizan y Promueven el Libre Acceso de los Ciudadanos y de los Medios de Comunicación a las Fuentes de Información Pública, organizadas por la UNESCO. Santo Domingo, República Dominicana; Julio 30 y 31 de 2002.

Sánchez Susarrey, Jaime (2002), "Ingovernabilidad", artículo publicado en la página editorial de *Reforma*, Ciudad de México, 10 de agosto de

2002.

Servaes, Jan (1999), *Communication for Development: One World, Multiple Cultures*. Cresskill, Nueva Jersey: Hampton Press.

Servaes, Jan, Thomas L. Jacobson y Shirley A. White (1996), *Participatory Communication for Social Change*. Thousand Oaks, CA, SAGE Publications.

UNESCO 1 Sean McBride (1980), *Un Solo Mundo, Voces Múltiples: Comunicación e Información en Nuestro Tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.

UNDP, *United Nations Development Program* (2002), *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. Nueva York, Oxford University Press.

UNDP, *United Nations Development Program* (1997), *Strengthening Capacity for People-Centred Development*. UNDP, Bureau of Development Policy, *Decentralized Governance Programme*. (Disponible en www.undp.org)

Underwood, Doug (1993), *When MEAs Rule the Newsroom: How the Marketers and Managers are Reshaping Today's Media*. New York: Columbia University Press.

Weale, Albert (1999), *Democracy*. New York: St. Martin's Press.

APÉNDICE I CARACTERÍSTICAS DE UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO

Basado en *Strengthening Capacity for
People-Centered Development*, PNUD (1997)

CARACTERÍSTICA	DESCRIPCIÓN	FUNCIÓN DE LA COMUNICACIÓN?
Participación	Todas las personas tienen voz en la toma de decisiones, directamente o mediante instituciones intermediarias legítimas que representen sus intereses. Tal participación amplia se basa en la libertad de expresión y de asociación, así como en la capacidad de _____ constructivamente	Esencial. El hacer sentir la voz, directamente o por intermedios, es un acto de comunicación. La necesaria capacitación para la participación es producto de estrategias de comunicación.
Imperio de la ley	Los marcos legales son justos y se aplican imparcialmente, y las leyes sobre derechos humanos y seguridad pública son especialmente de alto nivel.	Importante. Para ser efectivas, las leyes deben comunicarse. Los ciudadanos deben estar informados sobre sus derechos y conocer qué recurso tienen en caso de _____.
Sensibilidad	Las instituciones y los procesos sirven a todas las partes interesadas de la sociedad.	De importante a esencial. Para que las instituciones y los procesos sirvan a todas las partes interesadas es necesario primero determinar y luego comunicar necesidades, _____ barreras.
Orientación al consenso	Diferentes intereses se negocian para alcanzar un consenso amplio sobre el bien común y en el mejor interés del grupo, de la organización, de la comunidad o de la nación, así como, de ser posible, un consenso sobre políticas y procedimientos.	Esencial. La negociación colectiva de intereses y la construcción de consenso son resultado de procesos y estrategias de comun-

Equidad	Todas las personas tienen oportunidades para mantener y mejorar su bienestar; los más vulnerables y los marginados reciben especial atención para que la seguridad del bienestar alcance a todos.	De vital importancia. Lo esencial es un cuerpo de leyes y recursos institucionales. Sin embargo, es necesario determinar carencias (acto de información) e informar sobre recursos y posibilidades.
Efectividad y eficiencia	Los procesos y las instituciones producen resultados que responden a necesidades al mismo tiempo que hacen el mejor uso de recursos.	De vital importancia esencial. La determinación de necesidades y la construcción de una capacidad de respuesta son formas de comunicación. También debe diseminarse información sobre el uso de recursos.
Responsabilidad	Quiénes toman decisiones en el gobierno, el sector privado o las organizaciones de la sociedad civil son responsables ante el público y sus respectivos grupos constituyentes, así como ante las partes interesadas en sus respectivas instituciones.	De vital importancia esencial. La forma de tomar decisiones y el sentido de responsabilidad dependen de leyes, reglamentos y de principios éticos. Pero la expresión de la responsabilidad es una forma de comunicación, la cual es muy importante porque sin ella se derrumba la confianza.
Visión estratégica	Los líderes y el público comparten una perspectiva amplia y de largo plazo sobre el bien social, lo que constituye un buen gobierno y el desarrollo humano, así como una idea compartida de lo que se necesita para tal desarrollo.	Esencial. Desarrollar ideas con partidas y alcanzar consenso implica negociaciones y coordinación que sólo son posibles mediante la comunicación.
Legitimidad	La autoridad es legítima con respecto a un marco legal e institucional establecido y las decisiones específicas con respecto a criterios, procesos y procedimientos institucionales establecidos.	Importante. La legitimidad se basa en leyes, procesos, etc., como los anotados. Pero sus bases deben negociarse, acordarse y comunicarse.

Prudencia en el uso de recursos	Los recursos se administran y se usan con vistas a optimizar el bienestar de la gente a lo largo de varias generaciones, idealmente a perpetuidad, y sin hipotecar el futuro.	Importante. Se precisa determinar necesidades y expectativas, construir consensos y coordinar uso de recursos.
Responsabilidad ecológica	El medio ambiente se protege y se regenera para asegurar el desarrollo sostenible y autosuficiente.	De vital importancia esencial. Es necesario comunicar la importancia de la responsabilidad ecológica y capacitar a la población para lograrlo.
Empoderador y habilitador	Todos los actores sociales serán empoderados para perseguir sus metas legítimas; al mismo tiempo se crean ambientes y sistemas habilitadores para optimizar sus respectivos éxitos y la consecución del bienestar de todos.	Esencial. El empoderamiento y la habilitación, especialmente entre grupos marginados, exige enormes esfuerzos de información, capacitación, reforzamiento, coordinación y apoyo.
Asociación	El buen gobierno es entendido como una responsabilidad de todo el sistema social, misma que no puede satisfacerse solamente por parte del gobierno sino que involucra mecanismos y procesos institucionalizados para trabajar en forma conjunta y coordinada (como socios) entre actores sociales públicos, privados y diversos, llevando a cabo entre todos ellos los asuntos de gobierno a todos los niveles.	Esencial. El desarrollo, operación y mantenimiento de tal tipo de asociaciones se exige un altísimo nivel de coordinación, capacitación, justificación y distribución de información que sólo son posibles mediante sofisticados sistemas de comunicación.
Enraizado en comunidades	La naturaleza de los sistemas humanos como sistemas de múltiples niveles con principios de auto-determinación y organización autónoma incorporados en cada nivel se reconoce como la base para el gobierno, lo cual coloca al pueblo en el centro y lo empodera para que sus diversos grupos se vuelvan auto-suficientes, auto-organizados y auto-administrados con base en la autonomía de las comunidades locales.	Útil. La clave aquí es el diseño de sistemas sociales y de leyes, reglamentos e instituciones. Sin embargo, los principios y modos de operación deben comunicarse. Asimismo, el desarrollo de auto-suficiencia, auto-organización y auto-administración requiere mucha información y el uso de la comunicación para fines de capacitación.

Esta ponencia está basada en el artículo *Comunicación y Democracia: Condicionamientos, Funciones y Cambios Necesarios*, publicado por el autor en *Diálogos*, revista oficial de FELAFACS, la Federación Latinoamericana de Escuelas y Facultades de Comunicación Social (Vol. 63, pp. 86-96; diciembre, 2001) y en el trabajo *Comunicación y Democracia: El Papel de la Información y la Comunicación en la Democratización de la Sociedad*, ponencia magistral presentada durante las Jornadas sobre Marcos Legales que garantizan y promueven el Libre Acceso de los Ciudadanos y de los Medios de Comunicación a las Fuentes de Información Pública, organizadas por la UNESCO. Santo Domingo, República Dominicana; Julio 30 y 31 de 2002.

- 2 La explicación de las funciones de la comunicación es producto de este autor. Las características de un gobierno democrático y su descripción son tomadas del documento del PNUD citado.