

Josep Rota

Comunicación y democracia: condicionamientos, funciones y cambios necesarios

Vice-Canciller de Programas Internacionales,
Director del Centro de Estudios Internacionales y
Profesor de Telecomunicaciones.
Universidad de Ohio
Athens, Ohio - Estados Unidos
E-mail: rota@oak.cats.ohiou.edu

diálogos
de la comunicación

Comunicación y democracia

● J O S E P R O T A

Este artículo está basado en cuatro presuposiciones básicas. La primera es que la comunicación abierta, horizontal y libre es **esencial** para la existencia y el funcionamiento de una sociedad democrática. La segunda es que un sistema de comunicación que posibilite una sociedad democrática no surgirá por casualidad sino que debe ser construido mediante la **participación de todos** los sectores sociales. La tercera presuposición es que el **mantenimiento** de un sistema democrático de comunicación dependerá de la existencia de un conjunto efectivo y vigente de leyes y reglas que mantengan en equilibrio el acceso a los medios de comunicación por parte de diversos grupos sociales. Esto es particularmente importante por las diferencias de poder económico y político que existen entre distintos sectores de todas las sociedades actuales.

Finalmente, la cuarta presuposición es que, a pesar de múltiples ejemplos de uso efectivo de la comunicación para promover el desarrollo democrático, la situación actual es, en general, crítica y preocupante. La privatización y comercialización de los medios de comunicación, la integración de empresas de comunicación en conglomerados económicos cada vez más poderosos y la creciente globalización de la comunicación tienden a reducir el número de voces que se escuchan en los medios, tienden a homogeneizar y despolitizar su contenido, y tienden a restringir al acceso a la comunicación. Esto sucede al mismo tiempo que hoy, más que nunca en la historia, los sistemas de comunicación diseminan volúmenes extraordinarios de información. Sin embargo, mucha de esa información es poco relevante para el desarrollo democrático. De hecho, la enorme abundancia de información que circula actualmente parece ser más adecuada para mercantilizar a la sociedad y narcotizarla con abundantes dosis de entretenimiento y material para la evasión que para politizarla y «empoderarla» con contenidos necesarios para la participación política y el activismo democrático.

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 en el mundo desde entonces han asegurado que en la actualidad, más que nunca, la idea de *un solo mundo* sea una creciente característica de nuestra realidad.

Pero el deseo de la UNESCO y de muchos expertos en comunicación de que ese mundo escucharía *voces múltiples* es un sueño más distante hoy de lo que era hace veinte años. Paradójicamente, nunca en la historia han habido tantas personas con la capacidad de crear y diseminar sus propios mensajes como hoy.

Muchísimos individuos crean hoy sus propias páginas Web; envían correos electrónicos a instituciones y líderes políticos y producen videos gracias a las cámaras y computadoras equipadas para editar videos digitalmente y de costo cada vez más bajo. No obstante, casi toda esa enorme producción de información por parte de individuos ocurre en los márgenes de las estructuras de poder económico y político de nuestras sociedades. Lo importante es que 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 desa-

rollo democrático son también los mismos medios de comunicación que pueden ser usados para la dominación y el control. Por ello, la pregunta central sobre la relación entre comunicación y democracia es la medida en que los medios y 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 éste ocupa en una posible 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 a partir de 1989, reflejado por los muchos países que se han alejado del extremo totalitario -por ejemplo, al estilo soviético- también es cierto que muchos 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, muy especialmente, la tendencia global ha sido hacia la creciente concentración de medios y, particularmente, de empresas dedicadas a la producción y distribución de contenidos en un grupo relativamente reducido de gigantes corporaciones multina-

cionales. Lógicamente, el motor de dichas corporaciones es el motivo de 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 pensadores norteamericanos actuales sobre la relación entre medios y tecnologías de información y democracia, quienes controlan el poder en las sociedades no democráticas invariablemente dominan también los medios de comunicación y lo hacen con el propósito de legitimar y mantener su poder. Por contraste, en las sociedades democráticas la forma como los medios y sistemas de comunicación son estructurados, controlados y financiados es de importancia política fundamental. El control de los medios y sistemas 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**. Dichas condiciones tienen especial significación desde una perspectiva latinoamericana.

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 sustanciales en este sentido cancelan la posibilidad de que los ciudadanos participen en la sociedad como iguales (aunque sea

en un sentido relativo).

Lamentablemente, datos del Banco Mundial (<http://www.worldbank.org>) reflejan que muchos de los países de América Latina tienen algunos de los más altos índices de desigualdad económica en el mundo.

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 estrecha y aun egoístamente 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 más alto nivel de desarrollo democrático existen imperfecciones en las tres condiciones. Pero los países de América Latina están generalmente 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 pro-

blemas 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 la 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 modificar los sistemas y procesos de información y comunicación entre el gobierno, el sistema político y la ciudadanía. Específicamente, y tal como ilustramos en la siguiente tabla, 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 rehusa 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).

Si en la actualidad la información está centralizada, en el futuro deberá estar *descentralizada*. 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 de *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 no solo al gobierno y la ciudadanía sino también

PARA UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA ES NECESARIO MODIFICARLOS PROCESOS DE INFORMACIÓN ENTRE GOBIERNO Y CIUDADANÍA

DE ...

A ...

Objeto a controlar	Recurso a utilizar
Centralizada	Descentralizada
Propiedad burocrática	Propiedad social
Modelo autoritario	Modelo democrático
Una vía	Doble 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”

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 incluir también canales abiertos*.

Igualmente, si la comunicación es restringida, anunciativa 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 de voz a 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.

En última instancia, y tal como afirma Philip Lee en la introducción de su libro sobre la democratización de la comunicación (Lee, 1995, p. 2), la "democracia genuina exige un sistema de interacción constante entre toda

la población, con accesibilidad a todos los niveles, con un *ethos* público que permita que todas las ideas en conflicto puedan competir entre sí [en un plano de igualdad], y que posibilite la participación plena de todos los ciudadanos para poder alcanzar un consenso sobre las metas socio-culturales, económicas y políticas".

El tercer componente del cambio propuesto en la estructura y funcionamiento de la administración pública y el sistema político es propiciar, desarrollar, estimular y facilitar la *participación ciudadana*. Al respecto propondremos más adelante algunas estrategias que se pueden seguir para lograrlo.

SEIS CATEGORÍAS DE COMUNICADORES SOCIALES

Siguiendo una práctica bastante generalizada, el planteamiento de este artículo 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 del gobierno, 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. Los individuos son también actores a través de su procesamiento selectivo de la información que reciben; a través de sus conversaciones de sobremesa, en familia, con amigos y compañeros de trabajo; a través de su capacidad de generar y diseminar rumores y de sus muchas otras actividades comunicacionales.

6. Las fuerzas subversivas. En mayor o menor grado, las cinco categorías anteriores representan categorías funcionales. Sin embargo, la mayoría de las sociedades cuentan también con

actores comunicacionales subversivos cuya aproximación, desde el punto de vista de equilibrio del sistema, es disfuncional y cuyo propósito es el de destruir y suplantar la estructura existente y reemplazarla con 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 casi medio siglo después. 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, el nuevo “orden”, la nueva fuente de equilibrio social ... contra el cual nuevos grupos subversivos pueden intentar un nuevo 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 ya sean revolucionarios o motivados por otros propósitos. 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 conduce a posiciones intole-

rantes y a intentos de forzar su visión estrecha de moralidad sobre el resto de la población.

Cada uno de esos seis actores o categorías de comunicadores sociales está guiado por una serie de **fuerzas que determinan su orientación y actividad**. Un análisis de dichas fuerzas excede los límites de este artículo; 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 y de negocios es la del dinero, el poder económico y el beneficio derivado de las inversiones y el trabajo. A partir de ahí, su concepción del público es 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 necesidades. 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 el del cambio radical. Su concepción del público suele ser la de “peones” 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 la sintetizamos en la siguiente tabla.

En principio, no hay nada malo en las fuerzas que mueven a los actores de la comunicación social. Por ejemplo, es natural que el sector empresarial busque su

ACTORES COMUNICACIONALES, ORIGEN DE SU FUERZA Y SU CONCEPCION DEL PUBLICO

<i>ACTOR</i>	<i>FUERZA</i>	<i>PUBLICO</i>
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	“Peones”

beneficio. Es igual de natural que las fuerzas subversivas busquen alterar completamente 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 entre las seis fuerzas. De hecho, podemos afirmar que mientras mayor sea el nivel de equilibrio entre los seis actores de comunicación social, 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 (lo cual conduce a la inestabilidad) como, en consecuencia, pierde también en su nivel de democratización.

Por ejemplo, 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, inclu-

yendo 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. Desde Hitler hasta Stalin, pasando por numerosos dictadores latinoamericanos, el siglo XX está repleto de lamentables ejemplos de esta distorsión y el precio que las sociedades han pagado debe ser la base para decir «nunca jamás!» Si los medios de comunicación son la fuerza que domina, el resultado es la manipulación. Si la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales llegaron a dominar, 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 que los seis actores o categorías de comunicadores sociales que hemos identificado operen den-

tro de ciertos niveles de equilibrio (que necesariamente será un equilibrio dinámico y no estático),

Para ello, los medios de comunicación necesariamente tienen que jugar un papel central. Los medios son los principales diseminadores de la información que la sociedad necesita para funcionar. Los medios contribuyen a crear las agendas públicas nacionales, tal como lo explica la Teoría de la Formación de la Agenda Pública (*Agenda Setting Theory* - McCombs y Shaw, 1972 y 1993). Los medios influyen de manera substancial en la adquisición de información, la formación de opiniones, actitudes y valores, y en la adquisición de patrones de conducta, tal como lo explican diversas teorías de comunicación, entre ellas la Teoría del Cultivo (*Cultivation Theory* - Signorelli y Morgan, 1990). Los medios condicionan la visión y comprensión que los diversos públicos tienen de la realidad a partir de la forma como presentan la información, lo que escogen transmitir y lo que deciden no transmitir, y el tratamiento que le dan a la información, tal como lo explica la Teoría del «Enmarcamiento» (*Framing Theory* - Iorio y Huxman, 1996 y Rogers y Dearing, 1987). Los postulados de cada una de esas teorías es-

J. Rota

tán respaldados por una gran cantidad de evidencia empírica como resultado de la abundante investigación científica que han generado.

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 de manera que alcance a toda la población.

2. Conscientización. 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. Quieran 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 contribuir a reforzar el sentido de identidad personal y de identidad nacional y cultural, o pueden 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 llevarían 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.

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**. Por ello, concluiré este artículo con una reflexión acerca de los factores que posibilitan la participación (Rota, 1996).

FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Quisiera proponer cuatro factores que influyen en la participación ciudadana: costo, recursos, beneficios y capacitación.

El primer factor es el **costo**. Lógicamente, existe una relación directa y negativa entre costo y participación: a mayor costo habrá menor participación y la reducción en los niveles de participación se dará como función directa de los incrementos en el costo de participación.

A su vez, el costo lo determinan tres elementos: dinero, esfuerzo y el levantamiento de barreras. Acerca del **dinero**: mientras ma-

yor proporción de su ingreso le cueste a una persona o a una comunidad el participar en política, menos probable será que lo haga. Tal relación inversa entre ingreso y participación favorece a las élites y, en general, a personas, comunidades, instituciones u organizaciones de mayores ingresos. Por consiguiente, y desde un punto de vista de solidaridad social, justicia distributiva, ecualización de oportunidades y desarrollo democrático, compete al gobierno subvencionar los costos de participación a los sectores de menos recursos.

Un segundo elemento del costo es el *esfuerzo* que requiere la participación, el cual también se correlaciona con clase social. Por ejemplo, los niveles de analfabetismo, incluyendo el analfabetismo funcional, son mayores en las clases sociales bajas. El analfabetismo dificulta severamente, y aun imposibilita, el acceso a muchas fuentes de información y bancos de datos. Mientras menor sea el nivel educativo, o el tiempo disponible, o la experiencia en acceder a fuentes de información u otros elementos facilitadores de dicho acceso, mayor será el esfuerzo que suponga el acceder a ellos. Y mientras mayor sea el esfuerzo, menor será la tendencia a hacerlo. En consecuencia, le corresponde también el gobierno el implementar mecanismos diseñados para reducir el esfuerzo necesario para el acceso y la participación por parte de los sectores sociales menos privilegiados.

Un tercer elemento de costo es el conjunto de *barreras burocráticas* que los gobiernos de América Latina típicamente han erigido contra el acceso y la participación, incluyendo la falta de acceso a funcionarios y a la in-

formación. Igualmente perniciosas han sido las *barreras organizacionales* que grandes empresas, partidos políticos, sindicatos y otras instituciones sociales también han construido. La práctica de adquirir información de oficinas de gobierno y otras instituciones sociales mediante “gestores”, sobornos, tarifas arbitrarias y otras restricciones estructurales debe cesar. Tales prácticas podrán tener explicación en las tradiciones administrativas pasadas, incluso coloniales, pero son inapropiadas con respecto a las actuales orientaciones modernizadoras y democratizadoras de la administración pública.

Un segundo factor que influye en la participación ciudadana son los *recursos* disponibles para dicha participación. La lógica de este principio es la misma, pero en sentido inverso, que la correspondiente a los costos. Por consiguiente, bastará con anotar que una función de todo gobierno deberá ser la de facilitar la distribución de recursos necesarios para el acceso y la participación en la sociedad.

Un tercer factor son los *beneficios* que se obtengan del acceso y la participación. El acceso o la participación que se ejerzan por el solo “placer” de hacerlo, o solamente por un espíritu de responsabilidad cívica, curiosidad o ganas de involucrarse, durará muy poco. Es necesario que los individuos, los grupos sociales y la sociedad en general obtengan beneficios como consecuencia de ejercer su derecho de acceso y participación.

El cuarto factor es el *entrenamiento y la capacitación*. De nada servirán los recursos anteriores si la ciudadanía, o por lo

menos los individuos y grupos interesados, carecen del entrenamiento y la capacitación necesarios para actuar adecuadamente en una sociedad democrática, abierta al acceso y a la participación ciudadanas. La necesidad de entrenamiento y capacitación para futuras generaciones puede sugerir revisiones en los currícula escolares desde los niveles más elementales. Para la ciudadanía actual, se requieren centros y recursos de entrenamiento y capacitación. Algunos de ellos los podrá proporcionar el gobierno. Otros provendrán de otras instituciones, pero es responsabilidad del gobierno el crear los incentivos para ello.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En conclusión, la tarea que tenemos frente a nosotros para promover una creciente democratización de nuestras sociedades es aún ardua y prolongada. Queda todavía bastante camino por recorrer y la creciente privatización, concentración de la propiedad de los medios y globalización de la comunicación frecuentemente constituyen importantes barreras en ese camino. Pero también es justo reconocer que ha habido un progreso notable durante los tiempos recientes. La idea central de este artículo ha sido 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 misma primera frase de su libro afirma 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 tam-

bién 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. Desde hace más de dos mil años, la lección sigue siendo la misma: *la verdad nos hará libres*.

BIBLIOGRAFÍA

- Banks, Stephen B. (2000), *Multicultural Public Relations: A Social-Interpretive Approach*. Ames, Iowa: Iowa State University Press.
- Berkman, Ronald y Laura W. Kitch (1986), *Politics in the Media Age*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Charity, Arthur (1995), *Doing Public Journalism*. Nueva York: The Guilford Press.
- Deming, Caren J. y Samuel L. Becker (1988), *Media in Society: Readings in Mass Communication*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman.
- 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.
- Gunther, Richard y Anthony Mughan (2000), *Democracy and the Media: A Comparative Perspective*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Iorio, Sharon Hartin y Susan Schultz Huxman (1996), "Media coverage of political issues and the framing of personal concerns," en *Journal of Communication*, vol. 46, no. 4, pp. 97-115.
- Langton, Stuart (1978), *Citizen Participation in America*. Lexington y Toronto: D. C. Heath.
- 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 Gili.
- 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.
- McCombs, Maxwell E. y Donald L. Shaw (1972), "The agenda-setting function in the mass media" en *Public Opinion Quarterly*, vol. 36., no. 2, 176-185.
- McCombs, Maxwell E. y Donald L. Shaw (1993), "The evolution of agenda-setting research: Twenty-five years in the marketplace of ideas" en *Journal of Communication*, vol. 43, no. 2, pp. 58-67.
- Merritt, David Buzz (1998), *Public Journalism and Public Life*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum.
- Page, Benjamin I. (1996), *Who Deliberates: Mass media in Modern Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rogers, Everett M. y J. W. Dearing (1987), "Agenda-setting research: where has it been, where is it going?" en *Communication Yearbook 14*, pp. 309-340. Beverly Hills: SAGE.
- Rosenstone, Steven J. y John Mark Hansen (1993), *Mobilization, Participation and Democracy*. Nueva York: Macmillan.
- Rota, Josep (1995), *Readings in Communication and National Development*. Athens, Ohio: School of Telecommunications, Ohio University.
- Rota, Josep (1996), «Comunicación, Gobierno y Ciudadanía» en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD/ UNESCO*, vol. 5.
- Servaes, Jan (1999), *Communication for Development: One World, Multiple Cultures*. Cresskill, Nueva Jersey: Hampton Press.
- Signorelli, Nancy y Michael Morgan (1990), *Cultivation Analysis: New Directions in Media Effects Research*. Newbury Park: SAGE.
- UNESCO / Sean McBride (1980), *Un Solo Mundo, Voces Múltiples: Comunicación e Información en Nuestro Tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Underwood, Doug (1993), *When MBAs Rule the Newsroom: How the Marketers and Managers are Reshaping Today's Media*. New York: Columbia University Press.