

# La Comunicación como Instrumento Fortalecedor de la Participación Ciudadana: hacia una Democracia Inclusiva

*Johanna Luksic Lagos*

## RESUMEN

Desde la década de los 70 es posible hablar de una nueva forma de hacer política orientada a los medios de comunicación, particularmente la televisión. Con la masificación de los medios de comunicación, las Instituciones Públicas han requerido ir especializándose progresivamente en esta materia. En este sentido, la Comunicación se ha transformado en un instrumento fortalecedor de la Participación Ciudadana, en cuanto tiene como objetivo optimizar las estrategias de comunicación, de manera tal de aumentar su influencia en la opinión pública. En otras palabras, utilizar la capacidad de los medios de difusión, y otras formas de comunicación pública, para la elaboración de la agenda pública con participación activa y efectiva de la ciudadanía, informar y orientar a ésta, coordinar acciones y, en general, sentar las bases para una mayor capacidad de acceso y participación ciudadana.

## 1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día, “Comunicación” y “Participación” se ven como dos conceptos complementarios y causales, ya sea para fines orientados a nutrir de los elementos necesarios de gobernabilidad a un determinado grupo político - entendiendo gobernabilidad como la capacidad de los sistemas políticos democráticos de <gobernar> sociedades cada vez más complejas<sup>42</sup> - o bien, como una relación que busca satisfacer las demandas, cada vez mayores, de establecer un cogobierno por parte de la Ciudadanía.

El concepto “Ciudadanía” ha tomado mucho revuelo en los años noventa, perfilándose como el elemento legitimador esencial que utilizan los Gobiernos: si la ciudadanía manifiesta su voluntad mediante un voto de aprobación en las próximas elecciones, entonces los Gobiernos legitiman sus acciones. El autor Will Kymlicka atribuye a diferentes causas el auge de este concepto. Agrega que “se trata de una evolución natural del discurso político, ya que el concepto de ciudadanía parece integrar las

---

<sup>42</sup> COTTA, Mauricio (1996). “Los Gobiernos” en Gianfranco Pasquino (ed.) *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza.

exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria, que son respectivamente los conceptos centrales de la filosofía política de los años setenta y ochenta. El concepto de ciudadanía está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular”. Sea cual fuere la razón, es un hecho que las ciudadanía modernas están demandando cada vez más participación, incluso demostrando su voluntad del “no participar” como un hecho icnográfico del descontento ciudadano ante los actuales canales institucionales comunicativos y participativos.

En el presente ensayo, analizaré la forma en que la institucionalidad estatal provee de mecanismos de comunicación a la ciudadanía, observando los canales en los cuales la información es dispensada, los criterios que se abordan a la hora de entregar la información y los procesos que llevan a cabo la entrega de dicha información. Para ello, prestaré atención en la relación que se da en un modelo ternario, el cual lo constituye un mensaje emanado, esencialmente, desde una autoridad política; un grupo determinado de mediadores; y el grupo final que lo constituye: la ciudadanía expresada a través de la opinión pública. De lo anterior, podemos desprender que las instituciones políticas, los medios de comunicación y la opinión pública se entremezclan para definir la vida política de los países desarrollados.<sup>43</sup>

En este sentido, la pregunta que pretende ser respondida en este ensayo es: ¿De qué modo las Organizaciones Gubernamentales, por medio de la Comunicación, pueden contribuir a fortalecer la Participación Ciudadana?

## **2. LA COMUNICACIÓN COMO HERRAMIENTA DE LA PARTICIPACIÓN**

Siguiendo la lógica de la relación comunicación/participación, entenderemos que en la medida que dichos canales, procesos y criterios sean aceptados por la ciudadanía, ésta se hará parte de los procesos institucionales orientados a la promoción de la participación ciudadana, ya sea en el ámbito de la deliberación pública, en el desarrollo de una comunicación vertical o en la búsqueda de la transmisión efectiva de las demandas ciudadanas.

En contraste con la lógica recién expuesta, se puede observar que la distinción actual de la Administración Pública, es la de un Gobierno no participativo, o por lo menos con una comunicación fundada en un diálogo ex post, es decir, más informativo que consultivo.

---

<sup>43</sup> VERDUGO, Eduardo. “La Democracia Mediática. Un Triángulo entre Medios, Políticos y Opinión Pública”. Apunte proporcionado en Diplomado de Teoría Política y Gestión Pública, Universidad Miguel de Cervantes.

Las principales características de la Administración Pública incluyen la centralización, el control, la ausencia de distribución de categorías enteras de información, la existencia de barreras al acceso y la baja participación ciudadana. Además, el actual régimen de gobierno es fuertemente presidencialista representativo, basado en los criterios subjetivos de unos pocos por sobre la voluntad ciudadana. Todo esto en nombre de la voluntad soberana.

En síntesis, podemos afirmar que la voz de la Sociedad Civil es escuchada poco por el Gobierno, y que la enorme energía potencial de la Administración Pública, la cual constituye gran parte de la razón de ser del Gobierno, es desperdiciada. Estos problemas son los que la Administración Pública debe contribuir a aminorar y/o resolver. Evidentemente, es necesario cambiar radicalmente el tipo de relación entre Gobierno y Ciudadanos, a fin de crear los mecanismos y canales atractivos para el ciudadano, y con ello, ir en busca del potencial participativo del ciudadano moderno.<sup>44</sup> Para ello, es imprescindible cambiar primero la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública que determinan esa relación conflictiva. Lo expuesto involucra dos componentes esenciales:

Proceder a realizar un análisis crítico de la estructura, el funcionamiento general y las actividades específicas de la Administración Pública con el propósito de establecer todos y cada uno de los cambios necesarios para hacerla más abierta, participativa, democrática y eficiente.

Modificar los sistemas y procesos de información y comunicación entre el Gobierno y la Ciudadanía. En este sentido, 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.

Respecto a la problematización de la relación gobierno/participación/comunicación y a los componentes que de ella se desprenden, el desafío de la Administración Pública radicará entonces, primeramente, en contemplar una comunicación de doble vía, la cual enfatice tanto la importancia de la comunicación ciudadano-gobierno, como la comunicación gobierno-ciudadano. Por lo tanto, establecer una comunicación dialogística a diferencia de la comunicación unidireccional que involucra a los ciudadanos como sujetos pasivos en esta lógica comunicacional.

---

<sup>44</sup> Al referirme a Ciudadano Moderno hago alusión al contexto en el cual se desenvuelven las actuales ciudadanías. Contexto marcado por la voluntad democrática de los gobiernos liberales y la promoción de los valores referidos a las libertades y derechos. Sumado a ello, los ciudadanos modernos tienen la posibilidad de ejercer una participación autosuficiente, debido a que existen los canales efectivos de comunicación que brindan las nuevas tecnologías de la información.

Idealmente, sin embargo, la comunicación será de múltiples vías, vinculando dialogísticamente no sólo al Gobierno y la Ciudadanía sino también a los diversos grupos, sectores y organizaciones sociales que conforman una ciudadanía activa. De lo anterior, se puede desprender la necesidad del fortalecimiento de un Modelo de Gobernanza, en donde se establezcan relaciones cooperativas entre el Gobierno y los Ciudadanos, y donde se produzca una relación sinérgica entre ellos a través de un proceso de comunicación, en donde las instituciones provean de mecanismos de consulta, diálogo e información, y al mismo tiempo los ciudadanos - suponiendo la preexistencia de un republicanismo cívico - sean parte de este proceso como beneficiarios últimos.

Si la comunicación actual es predominantemente 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. Igualmente que si la comunicación se da a través de canales cerrados, tales como medios de difusión gubernamentales o pertenecientes a algún grupo económico, comerciales controlados, 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, democráticos y representativos de la voz ciudadana.

En el nuevo panorama comunicacional existen nuevos elementos que se perfilan como los medios necesarios para la transmisión de cierta información, sea la dirección de esta ascendente o descendente.

La mediatización de la comunicación institucional crea ciudadanos bajo una lógica clientelar, en la cual los espectadores (objetos de la publicidad) están destinados a conocer los productos del Gobierno, quien a través de sus instituciones transmite los mensajes necesarios para generar en ciudadano-receptor la conciencia de que sus mandatarios-representantes están trabajando por ellos. Ejemplo de esto son: la Campaña del Auge, el Transantiago o la Red Protege. De esta forma, a un medio, como lo es la televisión, se reconoce su efectividad, su amplio campo de acción y en general su capacidad de transmitir mensajes a través de imágenes, posicionándose como el medio preferido por el cual se da el modelo dominante de las sociedades desarrolladas: el marketing. Entiéndase a éste tanto referido a la publicidad de productos como a la publicidad de personas. En este último caso, los políticos han adoptado una postura mediática en la cual se muestran siempre del lado de la ciudadanía, invitándola a denunciar, a aprender, a conocer, y en definitiva, a participar. La tarea mediática de ellos en definitiva es informar, decidir, anunciar, invitar, persuadir y todas aquellas acciones que impliquen promover la comunicación efectiva desde las instituciones hacia los ciudadanos a través de los medios. De esta

forma, las tareas descritas se entienden como actos que tienen finalidades comunicativas que deben hacerse explícitas.

Con relación a la comunicación gobierno-ciudadano a través de los medios, citaré al sociólogo francés Jean Mouchon, quien habla de los modelos de intercambio que se dan en la televisión, entendida como un objeto de valor simbólico. El modelo impositivo funciona sobre la base de una díada, el mediador y el político son sujetos omnipresentes y el diálogo se construye con preguntas formuladas por uno y respondidas por el otro. El modelo del ágora agrupa al conjunto de los protagonistas, el político enfrenta al periodista, pero además a ciudadanos comunes y corrientes. Finalmente, el modelo interactivo se caracteriza por poner en relación directa y prolongada al público con el político. Es preciso decir que la participación efectiva puede darse en ambientes mediáticos, en los que en este caso estaría representado por el modelo interactivo, en el cual la opinión pública es recogida in situ, descartando la idea de la manipulación de la opinión por medio de posibles mecanismos de control o censura que pueden actuar en el primer modelo.

Si la comunicación es percibida hoy en día como un mecanismo de control, entendida solamente bajo el modelo impositivo, entonces deberá ser concebida como un mecanismo de “empoderamiento”<sup>45</sup> que le de 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.

### **3. CONCLUSIÓN**

Con base en los resultados de la revisión y la puesta en práctica de las propuestas, entonces se debiera dar un ambiente en el que la voz ciudadana sea escuchada y ejerza influencia, e imbuido por un espíritu modernizador y democrático, el Gobierno (desde los niveles municipales hasta los nacionales) debe utilizar la capacidad de los medios de difusión y otras formas de comunicación pública para establecer una agenda pública con participación activa y efectiva de la ciudadanía, informar y orientar a ésta, coordinar acciones y, en general, sentar las bases para una mayor capacidad de acceso y participación ciudadana.

El objetivo de los cambios propuestos están orientados a pasar de una coexistencia pasiva de los ciudadanos como sujetos accesorios de las acciones del gobierno a una participación activa que permita, entre otras cosas, la incorporación de la ciudadanía

---

<sup>45</sup> Hago alusión al Empoderamiento ya que, según la Teoría de las Necesidades y el Desarrollo a Escala Humana propuesto por Manfred Max Neef y Martin Hopenhayn, esta capacidad se constituye como un satisfactor esencial en la necesidad de participación. De modo que es necesario que en la dimensión del “SER CIUDADANO”, éstos posean las capacidades necesarias de empoderamiento para hacer valer sus demandas.

en la discusión de políticas, planes y programas. En este sentido, el Gobierno ha hecho un esfuerzo por orientar su acción a la incorporación de mecanismos de participación ciudadana, ejemplo de ello son: los Diálogos Participativos coordinados por la División de Organizaciones Sociales, la Ley De Transparencia, el Sistema Integral de Atención Ciudadana, Cuentas Públicas Participativas, el Consejo de la Sociedad Civil, entre otros. Adicionalmente, el Gobierno de Michelle Bachelet sentó las bases de una Agenda Pro Participación Ciudadana (2006-2010), que contiene mecanismos de comunicación bajo los supuestos que el gobierno es el que provee estos mecanismos pero a su vez la sociedad se encuentra interesada en participar

Lo que se ha propuesto en este ensayo son desafíos que debe asumir la comunicación pública para seguir construyendo puentes con la ciudadanía, que vayan más allá del mensaje unidireccional informativo, y que sea un elemento precursor del establecimiento de una verdadera Democracia Inclusiva.

## **BIBLIOGRAFIA**

COTTA, Mauricio (1996). "Los Gobiernos" en Gianfranco Pasquino, Manual de ciencia política, Madrid: Alianza.

KYMLICKA, W y WAYNE N. (2002). "El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de Producción Reciente en Teoría de la Ciudadanía".

MAX NEEF, M. Con colaboración de ELIZALDE, A, HOPENHAYN, M. (1998). "Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, Aplicaciones y Algunas Reflexiones", Editorial Nordan-Comunidad.

MOUCHON, J. (1999). "Política y Medios". Barcelona, Editorial Gedisa.

VERDUGO, Eduardo. (2009) "La Democracia Mediática. Un Triángulo entre Medios, Políticos y Opinión Pública". Apunte proporcionado en Diplomado de Teoría Política y Gestión Pública, Universidad Miguel de Cervantes.