

# COMUNICACIÓN Y CONSTRUCCION DE CIUDADANÍA DESDE EL ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA

Marisol Castañeda<sup>1</sup>

## ***I.PROCESOS DE DEMOCRATIZACION DEL ESTADO: La transparencia y la rendición de cuentas dos conceptos en la acción.***

Los procesos de democratización de nuestros países se han caracterizado en estos últimos años por promover procesos que permitan que el Estado sea más eficiente, transparente y descentralizado. Por ello se han impulsado no solo la renovación del marco legal sino la promoción de la participación ciudadana en las decisiones públicas buscando así revertir los problemas de la burocracia, la corrupción, clientelismo y el arreglo privado de intereses públicos.

De esta forma se revaloriza conceptos como sociedad civil, capital social, transparencia, rendición de cuentas, apostando a que los ciudadanos no solo participen en la definición de políticas públicas sino que también exija al Estado el compromiso de explicar a la ciudadanía sus actos.

Todo lo anterior impulsa y exige una mayor transparencia de la gestión pública que en muchos casos se ha expresado en el uso de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías para dar información e interactuar con el público. Se busca entonces:

- un Estado abierto y transparente, que incorpore a los ciudadanos en sus actividades y procesos de toma de decisiones,
- aportar al mejoramiento de la eficacia del Estado desde nuevas relaciones de corresponsabilidad entre Estado, sociedad civil y ciudadanía.
- se dota de un nuevo espacio a la ciudadanía para ejercer sus derechos pero también protegerlos.

Todo este proceso se da con una amplia normatividad – reformas en la constitución, nuevas leyes, ordenanzas, hasta reglamentos... (participación ciudadana, transparencia, acceso a la información pública, regulación de la radio y televisión, códigos de ética), enmarcados en procesos de descentralización que configuran un nuevo contrato social entre Estado y sociedad.

Lo anterior debería generar un entorno de confianza y credibilidad y por ende mayor aceptación ciudadana.

La pregunta es: *¿porqué a pesar de los esfuerzos en normatividad de transparencia y rendición de cuentas y proliferación de portales internet, persiste la desconfianza en el sistema y las instituciones democráticas? ¿cuál es el impacto de la inversión en imagen, publicidad y asesores de comunicación? ¿porqué la vida cotidiana de la gente va un lado y la clase política por otro? ¿si mayor transparencia del Estado implicando realmente mayor comunicación y la gestación de una ciudadanía activa?*

## **II.DILEMAS Y TENSIONES PARA LA CONSTRUCCION DE CIUDADANIA DESDE PROCESOS DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA.**

---

<sup>1</sup> Directora Ejecutiva de la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria.

### **3.1. Sociedad de la información o sociedad de ciudadanos.**

El mito de la información tecnológica se irroga el cambio automático del mundo sin definir cómo, para quiénes y para qué se consigue. Es decir, la sociedad no puede ser definida como computarizada sino como justa y moderna con el apoyo de la información y las nuevas tecnologías.

El proyecto de sociedad que supone el énfasis en lo informativo puede ser muy peligroso sino se sustenta explícitamente en otro de paz, armonía y justicia en el mundo. De allí que el acceso a estas nuevas tecnologías, se sigue pensando desde ellas mismas, de manera autoreferida.

Así la gran interrogante de la Cumbre de la Sociedad de la Información que se acerca se plantea más en cómo estas tecnologías llegan a todos, sin preguntarse, por ejemplo ¿cómo hacemos para que todos puedan acercarse a ellas desde una inclusión social más integral? y ¿qué debemos hacer para que ello suceda desde lo educativo, lo social-cultural y lo político?. Ese abrir puertas de las nuevas tecnologías estaría limitado a que ellas mismas sean las democráticas y no la sociedad, sin tomar en cuenta si la gente las pueda entender y asumir.

### **3.2. De las demandas de información a la comunicación como derecho**

La mayor presencia de los medios de comunicación han gestado una sociedad con superavit en la oferta informativa pero con déficit de comunicación, sin capacidad para generar intereses y diálogos en común pues se encuentra fragmentada y desarticulada en su tejido social.

Los ciudadanos pueden ver el mundo sin pertenecer necesariamente a él a través de un medio y no en relación directa con ciudadanos, Estados e instituciones. Sin embargo no conocen y demandan conocer el funcionamiento de su municipio, del gasto municipal los problemas locales, poder opinar sobre sus planes de desarrollo y vigilar a sus autoridades. Entonces hay necesidades de comunicación que no han sido cubiertas por los medios de comunicación, pero los medios han logrado instalar la noción de comunicación como un “regalo que no tiene costo”.

Necesitamos tornar la mirada hacia la demanda existente. ¿Quiénes buscan la información hoy? ¿Quiénes debieran buscarla y para qué? ¿Qué usos y utilidades puede tener? ¿qué información puede ser útil para aprender, para integrarse y cuál para tomar decisiones?

¿Cómo configurar una sociedad más participativa aunque no siempre exista voluntad política para instalarla?. La demanda debe partir de la población e ir adaptando el uso tecnológico o de los mecanismos de acceso a la información a partir de un aprendizaje sobre el propio valor y el ejercicio de derechos a la comunicación y a la inclusión social. Es imposible plantear este tránsito si no está basada en un crecimiento de la conciencia ciudadana y en un empoderamiento de cada sujeto y grupo humano por construir su inserción equitativa y participativa en el poder. Lo anterior exige por ejemplo repensar el acceso a la información en procesos sociales y políticos concretos que permitan construir el sentido de sociedad y ciudadanía.

### **3.3. De lo público mediático a la ampliación de lo público ciudadano.**

En nuestras sociedades se ha abandonado la formación de una cultura deliberativa campo fundamental para la forja de identidades ciudadanas. Se ha construido una identificación entre opinión pública y porcentaje de aceptación, colocando en crisis a gobernantes que no la tienen. Es decir, lo público aparece como resultado estadístico y homogenizador, eliminando conflictos y diferencias, sin exigir respuesta en los “por qué”. El dato de una información pobremente elaborada adquiere poder sin generar sujetos informados menos aún es un puente al conocimiento mas bien lo reemplaza.

Los medios han adquirido relevancia no solo como mediadores entre la ciudadanía y el Estado sino muchas veces como actores políticos pues colocan temas de agenda y proponen cursos de acción política, siendo hoy en día –en algunos países- la principal fuerza opositora de los gobiernos.

Pero este peso e importancia se da no solo por su presencia en la vida cotidiana de la gente y su relación con la clase política, tiene que ver también con un adelgazamiento de los espacios públicos –calle, la plaza, los foros- para el debate de temas de interés nacional y una debilidad de la sociedad civil para colocar temas en la agenda pública y generar liderazgos de opinión alternativos a los políticos.

Se da entonces una reducción de lo público en términos de poca visibilidad de temas sociales o políticos desde el interés ciudadano, ausencia de nuevos liderazgos públicos, limitado uso de espacios de discusión y propuesta, así como del debate argumentado. Las encuestas son sinónimo de opinión pública sin tener en cuenta que son opiniones individuales en un momento determinado y los políticos y los medios son los principales actores del debate, reduciéndose lo público a lo que desde su perspectiva se plantee.

#### **3.4. Una opinión sin información y una información sin conocimiento.**

Se identifica naturalmente lo informativo con el conocimiento. La propia idea de “experto” hoy en día se basa en la acumulación de datos que éste posee y no necesariamente la organización del pensamiento, la comprensión y análisis de lo que ocurre en la sociedad .

No se estimula el pensamiento propio, más aún no se posibilita el pensar en nuevos modelos o proyectos de sociedad. La obnubilación por el dato o la imagen noticiosa, procesada tecnológicamente crea una ilusión informativa, donde el pensamiento teórico ya no tiene lugar. ¿Cómo evitar caer en una instrumentalización de la ley de acceso a información que demande información sin generar conocimiento y hacer uso de el?

Es necesario distinguir en nuestra intervención demanda de información, de conocimiento y de comunicación de manera articulada para resolver los problemas sociales más urgentes.

Es peligroso lo que se viene dando, la generación de opinión sin información, gestando adhesiones básicas y volátiles a proyectos sociales o políticos, e incluso propuestas electorales.

En general se sabe poco de la institucionalidad democrática y sus funciones, como de muchos derechos ciudadanos, las constituciones no son referentes significativos. ¿cómo generar demanda de información en ese contexto? Donde basta una imagen, un detalle, un porcentaje, acompañados de atmósferas en pro o en contra para generar opinión.

El periodismo de investigación cada día se parece más al policial. La gente no requiere de información para opinar y para vivir, no la necesitan. La opción de los que no opinan o no saben, colocada en interrogantes de las encuestas, cada día se achica. Entonces toda

propuesta de acceso a información pública pasa no solo por difundir los mecanismos y la propia ley sino lograr el tránsito entre información y opinión.

### **3.5. Entre la democratización de los medios y el aporte de los medios a la democracia.**

Los medios de comunicación masiva si bien no son determinantes en su influencia sobre las personas y sus conductas, sí son fundamentales como referentes para la formación de los sentidos comunes de las personas y de su conexión con los temas, intereses y corrientes de opinión pública.

Fomentan la creación de climas emotivos frente a hechos, personajes, gobiernos, ideas de futuro. Son factores claves en la legitimación de informaciones, personajes, formas de comunicación y diálogo, instituciones. Con los medios los consumidores aprenden a ser ciudadanos, aunque los medios no pretendan ni deban enseñar. Han contribuido a estrechar el acercamiento entre los mundos públicos y privados, como entre el conocimiento o comprensión de los acontecimientos y corrientes de sentido que circulan entre los espacios locales, nacionales y mundiales.

Desde su quehacer cotidiano, los medios exponen las ideas del bien y el mal, los valores éticos que organizan los juicios acerca de la información y del placer, las comprensiones de autoridad, la vigencia de la solidaridad y de los derechos humanos, del sentido de la libertad, la vivencia acerca de la esperanza en el futuro. De ese rol surge una nueva responsabilidad pública que pasa por superar las deficiencias actuales: a) inicios de un periodismo de investigación sin proyecto periodístico que le de continuidad, b) cierta frivolidad de la agenda pública; domina la dispersión de la noticia del día a día y lo espectacular, c) escaso periodismo especializado en gestión pública y temas de desarrollo, d) libertad de empresa por sobre la responsabilidad social, e) el ciudadano ausente; asume un papel pasivo de víctima o demandante, no existe y es tomado en cuenta para el rating.

Por tanto hoy es un reto reafirmar su rol en el proceso democrático como parte de la sociedad no como fuera de ella, ayudando a que se coloquen temas de democracia y desarrollo desde la ciudadanía. Pero también es necesario fortalecerlos desde la participación ciudadana, fortaleciendo mecanismos de participación que superen los códigos de ética como defensores del televidente u oyente como mecanismo de diálogo democrático con sus audiencias.

### **3.6. Las Tecnologías de Información y el marketing como estrategia informativa sobrevalorada desde el Estado**

La gran debilidad y tensión que se observa es la fuerte inversión en recursos de propaganda y publicidad del gobierno frente a la deficiencia de políticas públicas en comunicación sobre y en los procesos que se impulsan, por ejemplo el proceso de descentralización.

Lo anterior se agrava pues a pesar de tener una abundancia de portales web (por cierto poco conocidos), estos no han logrado reemplazar la necesaria relación directa con sus autoridades que la gente reclama y menos aún lograr un posicionamiento de las instituciones públicas.

Allí la existencia de una visión difusionista y vertical de la comunicación sigue operando como eje organizador de políticas informativas que en todos los niveles de gobierno

(desde los gobiernos locales hasta el congreso) pretende posicionar imágenes de autoridades desde las relaciones públicas y relaciones instrumentales con los medios de comunicación, sin llegar a posicionar la gestión pública y menos la institución pública.

Sigue operando la noción de una comunicación que es extensión de la gestión de las autoridades pero no estrategia de relacionamiento que en el diálogo con los ciudadanos también puede transformarse a si misma. Por tanto no hay preocupación por desarrollar capacidades institucionales (como un sistema de información interno ) que permitan canalizar las demandas ciudadana y responder oportunamente a ellas.

#### **IV. QUE RETOS TENEMOS PARA CONFIGURAR UNA COMUNICACIÓN CIUDADANA DONDE SE INSERTEN LOS PROCESOS DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA**

##### **4.1. Ampliar nuestro concepto de comunicación: de la difusión al diálogo.**

- Promover el reconocimiento de la comunicación como un derecho universal. No basta con reconocer los derechos comunicativos señalados en los tratados internacionales y protegidos por las constituciones de nuestros países (como el de la libertad de expresión, de opinión, u otros relacionados como los de reunión, asociación, de empresa) sino que es necesario ampliar dicho enfoque y re-dimensionar estos conceptos, adecuándolos a las nuevas realidades y contexto.
- Proponemos ver a la comunicación como los procesos de relación, de diálogo a través de los cuales las personas se informan, opinan, debaten, se cuestionan, aprenden, deciden cambiar, se hacen visibles, procesan sus conflictos y llegan a acuerdos. La comunicación, entonces, es diálogo y está íntimamente vinculada con los procesos educativos, sociales y políticos de fortalecimiento de la democracia desde la participación y la deliberación es un componente central de ésta.
- El modelo de comunicación que buscamos es construir relaciones entre sujetos protagonistas, que se conozcan, comprendan y entiendan no por técnicas persuasivas sino porque el clima comunicativo genera corresponsabilidad, a partir del dialogo, la escucha, el debate, la opinión, formulación de acuerdos, construyendo una democracia deliberativa.

##### **4.2. Asumir un concepto de democracia en lo público: democracia deliberativa**

Partimos de afirmar que la esencia de una democracia es que estamos, como dice N. Bobbio , ante un **“gobierno de lo público en público”**<sup>2</sup>, donde la publicidad es la regla y el secreto es la excepción, donde el Estado se ve caracterizado por su transparencia y por destinar todos sus esfuerzos a la satisfacción de los intereses de la población, porque “lo público” es de todos y nos incluye a todos.

En esta perspectiva partimos de entender la democracia no solo como sistema (normas, marco jurídico, instituciones) sino también como cultura ( valores, prácticas, actitudes,

---

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. “El Futuro de la Democracias”. México: FCE, 1986; p.94-95.

formas de relacionamiento) en la medida que la democracia no sólo debe ser fin u organización política sino forma de convivencia.

Entonces desde un enfoque comunicativo apuntamos a construir una cultura ciudadana y un sistema social y político basado en el libre y equitativo ejercicio de deberes y derechos ciudadanos en el marco de una convivencia tolerante, donde el equilibrio de poderes se construya desde la representación, la participación, la creación de un espacio público deliberativa con información, diálogo y debate.

Lo deliberativo en la democracia es educativo, implica opinión posición para el debate, respeto del otro y sus intereses para la negociación y concertación. Ciertamente allí la información se constituye en un insumo principal.

El poder autoritario se ha nutrido siempre del secreto como característica central de su manera de gobernar. Este le ha permitido concentrar poder, organizar complots e implementar sistemas de corrupción. En cambio, la democracia es fundamentalmente visible. Por ello, entre democracia y comunicación se establece un vínculo sustancial, imposible de olvidar.

Pero, la democracia no es posible de ser considerada como tal sin la construcción del espacio público desde la cual se hace visible la acción política. Es la que permite no sólo visibilizar al poder sino con ella es posible ir legitimando una cultura política democrática.

*¿cómo garantizar una demanda calificada que exija una comunicación a la altura de nuestras necesidades democráticas? ¿Qué papel puede tener allí la ciudadanía?*

### **4.3.Un concepto de ciudadanía en lo público de cara al desarrollo**

El desarrollo de una democracia como “gobierno de lo público en público” y una opinión pública que discute y critica, implica la existencia de un ciudadano informado y calificado para participar en el proceso deliberativo.

Por lo tanto, es necesario la existencia de una ciudadanía fuerte y consolidada, que conozca y exija el respeto de sus derechos y haga efectiva sus obligaciones.

Si este presupuesto no se cumple, la población verá disminuida su capacidad de participación en el debate “de lo público en público”, no participará de su “vida política” porque no la entenderá, los que participan de la vida política no entenderán los reclamos ciudadanos, y por supuesto la “espacio público” se convertirá en una herramienta de oposición al Estado, antes que en un espacio de confluencia con él.

Los esfuerzos dirigidos a construir una “ciudadanía” empoderada , capacitada , con sentido de corresponsabilidad, autonomía y determinación, para participar en los mecanismos y procesos de toma de decisiones, dan cuenta de que la satisfacción de los derechos civiles (libertad personal, de pensamiento, expresión, igualdad ante la ley y y derecho a la propiedad, etc) y políticos (elegir y ser elegidos) no bastan para la construcción de una ciudadanía.

La experiencia subraya la necesidad de que los ciudadanos tengan niveles de vida adecuados, con las necesidades mínimas satisfechas, y las oportunidades para lograr su pleno desarrollo se podrá ejercer una real ciudadanía.

Es mas muchas veces el reconocimiento del derecho no implica su ejercicio como lo demuestra un estudio de Instituto de Estudios Peruanos (IEP): 52% asume que el derecho de obtener información pública existe pero sólo el 18% lo ejerce. Asimismo el 56% sabe que el derecho de rendición de cuentas existe pero solo en un 12% ese derecho se cumple. Esto aún en una democracia que se asume representativa pero que en la práctica se ejerce como delegativa. (según Guillermo Odonnell)

Esta insatisfacción de los peruanos respecto a sus derechos, pues muchas veces la desigualdad y exclusión le impide ejercer otros derechos, es uno de los factores que pueden explicar la fragilidad de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado.

Lo anterior exige entonces una vital relación entre comunicación, ciudadanía, democracia y desarrollo, pues se debe garantizar que la participación, la pluralidad de intereses, el debate público, las prioridades concertadas, el acceso a la información pública estén efectivamente orientadas a garantizar la superación de la pobreza y la desigualdad.

**Lo anterior adquirirá sentido si se basa en:**

**4.4. Diseño de políticas de comunicación del Estado:** que suponga mejorar la información y transparencia, apostando a la formación de un espacio público más amplio, para tejer diálogos, consensos y disensos entre Estado y Sociedad, institucionalizando políticas y planes que orientan la labor informativa y comunicativa de las instituciones públicas. Requerimos que el Estado sea mas docente; educador y promotor del debate.

Para la acción política, los aspectos educativos y comunicacionales son fundamentales.

Lo educativo, porque todo lo que se implemente debe generar aprendizajes, orden en las ideas, nuevas argumentaciones, evaluaciones, comprensiones de la democracia y del papel de cada ciudadano y de las instituciones en la marcha de la sociedad política.

Y en lo comunicativo porque los aspectos relacionales construyen comunidades políticas y aportan a que lo democrático sea un sentido común desde el ejercicio de la palabra o la imagen y a través de redes y vínculos de conversación, asociación o trabajo conjunto, presentes en la agenda pública.

Por tanto la política de comunicación del Estado debe alejarse del marketing, de la difusión, del posicionamiento puro, para situarse en la educación ciudadana, la pedagogía política, logrando un tipo de diálogo que se caracterice por ser incluyente tanto en temas como actores poco visibles, empático pues debe responder a las demandas comunicativas de los ciudadanos, creativos e integradores, ética siendo plural y equitativa.

**4.5. Asumir la información y comunicación como derecho ciudadano.** Derecho a la comunicación en la sociedad de la información. No podemos desligar información de comunicación ni priorizar una sobre la otra en términos prácticos, a pesar que lo comunicativo tiene que ver más con el proyecto de sociedad que todos requerimos crear, como búsqueda permanente, con cierta ambición utópica.

Crear la demanda informativa en la población es una tarea inmensa y compleja pero absolutamente necesaria, al lado siempre de la reflexión y el ejercicio de los derechos a la comunicación como bien más integral que incorpora lo informativo y las nuevas tecnologías. Para conseguir esta articulación entre comunicación-educación-información como elementos claves a interactuar, importa el uso de pedagogías comunicativas para

conseguir tal demanda y que por lo tanto el acceso tenga sentido para más poblaciones del mundo. Ello significa replantear la concepción y las metodologías de la participación ciudadana. Esta no puede reducirse a dar la voz a los sin voz, sino a generar demandas y propuestas basadas en información y construcción de intercambios y saberes, incorporándolos a la tarea de construir sociedades más justas en interlocución con Estados, partidos políticos, sociedades civiles, empresariado consciente y organizaciones mundiales.

**4.6. Recuperar a los medios para la construcción de ciudadanía y democracia, lo cual implica las siguientes responsabilidades:**

- a) responsabilidad no con el rating sino con el público-ciudadano haciéndose cargo de lo que la gente consume , procesa y se apropia,
- b) responsabilidad con la democracia y el desarrollo; construir un proyecto comunicativo útil al país y lo que necesita, promoviendo agenda publica, valores democráticos, debate , pluralidad y tolerancia,
- c) responsabilidad con la esfera publica local y nacional; superar el listado de noticias y problemas, sino promover la formación de intereses o acuerdos comunes,
- d) responsabilidad con la propia profesionalidad; especializándose para las nuevas exigencias de los procesos democráticos.

**4.7. Esfuerzos sostenidos de la sociedad civil por configurar una comunicación ciudadana:** que provoque escenarios pro-activos, identifique visión común, que devuelva la confianza y credibilidad en el sistema democrático, recuperando el contrato Sociedad Civil y Estado. Se requiere decisión política y estrategia comunicativa de conjunto no frente a hechos, sino frente a objetivos, con perspectiva de futuro tanto desde la sociedad civil y desde el Estado. Debe generarse redes de conversación creativas entre autoridades y ciudadanos y entre estos últimos. Basarse en información veraz y producirla, en la producción de iniciativas de manera conjunta y controvertida. Debe generar debate en su real sentido no sólo de argumentación sino de discusión e intercambio. Cada ley de comunicación importante debe ser tema de agenda pública y generar al lado de la vigilancia una entrega de información que se discute y frente a la cual se tome posiciones.

Frente a lo anterior solo queda mencionar que los procesos de acceso a información pública ayudaran a construir ciudadanía y fortalecer la democracia si se enmarcan en políticas de comunicación tanto del Estado como de la Sociedad civil para afirmar la comunicación como derecho ciudadano en el desarrollo.

***CALANDRIA, Asociación de Comunicadores Sociales***