

Comunicación, gobierno y ciudadanía

Josep Rota

Este texto parte de la siguiente premisa: la forma de mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración pública, reducir su costo y optimizar las estrategias de solución de los grandes problemas económicos, sociales, políticos, administrativos y culturales que enfrentan, sin excepción, las grandes ciudades de América Latina es propiciando, cultivando y estimulando la *participación popular*. A su vez, los programas participativos constituyen, fundamentalmente, *procesos de comunicación*.

En contraste con esta posición, la norma actual que caracteriza la administración pública, no obstante algunas excepciones, es la de un gobierno no participativo. Las *principales características actuales* de la administración pública incluyen la centralización, el control, la ausencia de distribución de categorías enteras de información y la erección de barreras al acceso y la participación ciudadana en la administración pública. En síntesis podemos afirmar que la voz de la sociedad civil es escuchada poco por los administradores públicos y su enorme energía potencial al servicio de la solución de los problemas que la afectan, y que constituye gran parte de la razón de ser del gobierno, es desperdiciada.

Tal estructura y funcionamiento de la administración pública actual determina la naturaleza de la relación gobierno-ciudadanos que en la

actualidad se distingue, entre otras, por las siguientes atribuciones, todas ellas disfuncionales.

1. *Falta de participación* de los ciudadanos en la administración pública.
2. *Ausencia de contribución* de la población en 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.
7. *Desarrollo de una relación antagónica* entre el gobierno y la ciudadanía, la cual considera su relación con el gobierno y los servidores públicos como «nosotros contra ellos» en lugar de «nosotros y ellos colaborando conjuntamente en la solución de los problemas que nos afectan».
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 gobierno y ciudadanos. Para ello es imprescindible cambiar

primero la estructura y el funcionamiento de la administración pública que determinan esa relación conflictiva. Tal cambio involucra tres componentes:

El primero es el de 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.

El segundo es modificar los sistemas y procesos de información y comunicación entre el gobierno 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 rehusa a perderlo, deberá entender que en todos los casos y bajo todos los modelos la información puede conferir poder. El cambio propuesto supone solamente transformar la relación entre información y poder de una concepción autoritaria, que es la vigente, a una concepción democrática, que es la que proponemos. Por consiguiente, la pregunta real no es qué tipo de



control sobre la información queremos ejercer sino que 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, a partir de ahora 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 a la ciudadanía, en el futuro deberá ser por lo menos de *doble vía*; es decir, una comunicación dialógica que fluye tanto del gobierno a los ciudadanos como de los ciudadanos al gobierno, vinculando a ambos. Idealmente, sin embargo, la comunicación será de *múltiples vías*, vinculando dialógicamente no solo al gobierno y la ciudadanía sino también 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, respeto a diferentes niveles 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 con-

trolados, 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*. La inclusión de canales abiertos no pretende eliminar medios tradicionales tales como los medios comerciales o gubernamentales de difusión o los boletines oficiales y las declaraciones de funcionarios. Lo que hace es añadir medios tales como líneas de teléfono abiertas, foros públicos de discusión, asambleas populares, canales alternativos de televisión (mucho más accesibles y económicos en la era de televisión por cable) y el uso apropiado de nuevas tecnologías, especialmente de comunicación mediatizada por computadora.

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 administradores públicos como un mecanismo de control, en el futuro deberá ser concebida, si se me permite emplear un neologismo, como un *mecanismo de «empoderamiento»* que le de voz 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.

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

FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

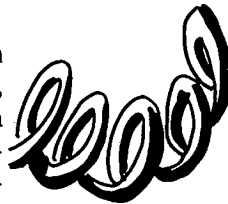
‘A grosso modo,’ podemos intentar resumir las funciones de la administración pública en cuatro principales: proporcionar servicios, resolver problemas, satisfacer necesidades y propiciar el progreso y el desarrollo. A continuación las definire-

mos brevemente, indicando sus implicaciones para la comunicación.

1. Proporcionar servicios. Desde servicios de agua, drenaje y recolección de basura, hasta servicios administrativos como entregar certificados de nacimiento o de propiedad. Aun cuando algunos de estos servicios puedan ser privatizados, el gobierno conserva la facultad de legislar y controlar. En cualquier caso, la optimización de la prestación de estos servicios requiere *determinar* qué servicios se necesitan, cuándo y en dónde; evaluar la forma como se prestan dichos servicios y obtener *retroinformación* de la ciudadanía sobre los mismos. Cada una de estas tres actividades supone intercambio de información entre la administración pública y la ciudadanía. Un aspecto adicional de este tipo de información es la realización de *investigación social aplicada* como una herramienta metodológica para la obtención de información estratégica.

2. Resolver problemas. La lista de problemas que debe resolver la administración pública es muy grande. Ejemplos incluyen la delincuencia, la inseguridad, la falta de recursos, la corrupción, la contaminación de aire o agua, la falta de transportación confiable, la ausencia de infraestructura, la falta de acceso a servicios de educación, cultura o esparcimiento, las desigualdades sociales, etc. La resolución de todos los problemas a corto plazo es imposible; por consiguiente, es necesario otorgar prioridades a distintos problemas. Esto supone, preferiblemente, *determinar la importancia* de los diversos problemas en función de su impacto en la población e *involucrar*, en la medida de lo posible, a la población en la solución de los problemas. Tal objetivo sólo se puede lograr mediante el intercambio de información, la estimulación de la participación ciudadana, la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos (tanto colectivamente como a través de sus organizaciones) y la obtención de datos válidos y confiables por medio de la investigación social aplicada.

3. Satisfacer necesidades. Mu-



chas de las necesidades de la población están implícitas en los dos rubros anteriores. Otras seguramente no. Estas pueden incluir necesidades culturales o espirituales, o la forma específica en que se pueden resolver problemas tales como los de vivienda o salud en forma tal que respondan a los valores y expectativas de los diversos grupos de ciudadanos. En cualquier caso, para satisfacer mejor las necesidades de la población, el gobierno necesita *determinar* cuáles son, cómo se sienten y se expresan y cómo se pueden satisfacer mejor. Tal determinación supone la realización de investigación social aplicada, la obtención de información adicional de la ciudadanía por otras vías (tales como asambleas, foros, buzones de sugerencias, etc.) y el mantenimiento de enlaces de comunicación entre la administración pública y la ciudadanía.

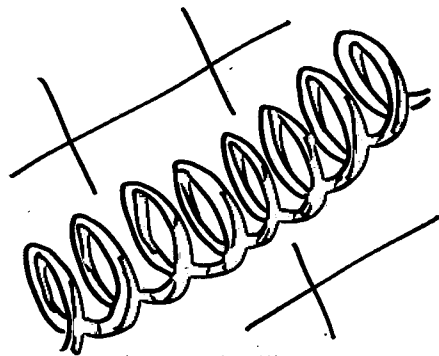
4. Propiciar el progreso y el desarrollo. Todos los países de América Latina están clasificados como «en vías de desarrollo». Todos ellos, en mayor o menor medida, exhiben grandes carencias y desigualdades. Por lo mismo, es posible argumentar que ninguna función del gobierno es más importante que la de propiciar el progreso y el desarrollo en su esfera de acción, ya sea nacional, regional, provincial o comunitaria (urbana o rural).

En este sentido conviene recordar las tres conclusiones más importantes derivadas de los últimos 50 años de experiencia en la formulación de programas de desarrollo nacional y cambio social, a partir de la fundación del Banco Mundial y, posteriormente, del establecimiento de numerosas agencias internacionales, multilaterales, bilaterales, gubernamentales, no gubernamentales y privadas dedicadas al desarrollo nacional. La primera conclusión es que los programas de desarrollo de más éxito se han caracterizado (a) por fundamentarse en políticas de desarrollo que expresan los valores que sirven de base y los fines que se persiguen, (b) por contar con planes y programas de acción rigurosamente diseñados, (c) por poseer una gran

capacidad organizacional y administrativa y (d) por apearse a principios de ética profesional que, en general, han tendido a minimizar la corrupción, a guiarse por principios de solidaridad social y a reducir la desigualdad social.

La segunda conclusión se refiere a la importancia fundamental de la participación popular. En particular, documentos recientes publicados por el Banco Mundial y por otros organismos importantes en el financiamiento del desarrollo establecen la alta correlación que existe entre el grado de participación ciudadana en proyectos de desarrollo y su éxito medido por indicadores tales como su costo, sostenibilidad y permanencia a mediano y largo plazo (en lugar de la simple consecución de objetivos parciales a corto plazo) y su capacidad de resolución de problemas.

La tercera conclusión es que el uso efectivo de la información y la comunicación es indispensable para el éxito de cualquier programa de desarrollo. Aun cuando la mayoría de programas en sí no corresponden a problemas que la comunicación y la información puedan resolver directamente, sin su concurso las demás actividades típicamente van a incrementar enormemente su costo en relación a su beneficio o, inclusive, van a fracasar. La reducción de las tasas de fertilidad mediante campañas de planificación familiar son un ejemplo de ello. La información y la comunicación por sí solas no van a reducir la fertilidad. Para ello se requieren anticonceptivos, clínicas, personal médico y paramédico, sistemas de transporte y distribución de anticonceptivos y proveedores confiables de los anticonceptivos que se utilicen, entre otros factores. Sin embargo, si se tienen todos esos elementos técnicos hará falta todavía una campaña eficaz de información y comunicación para que surtan efecto. Esta campaña es la que definirá la agenda y la percepción pública sobre el problema de un crecimiento demasiado rápido de la población, informará a la población sobre alternativas, motivará a la acción, educará a la población, sustentará la campaña



de planificación familiar y proporcionará reforzamiento de las conductas que se deseen modificar.

ALGUNAS LECCIONES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO

Extendiendo las ideas recién expresadas, presentaré a continuación una síntesis de los resultados de una encuesta realizada recientemente por este autor entre expertos en desarrollo internacional, limitando la síntesis a los aspectos relevantes para la administración pública. La encuesta consistió en un cuestionario abierto enviado a reconocidos expertos en desarrollo, incluyendo vicepresidentes del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, ejecutivos de fundaciones y agencias gubernamentales y no gubernamentales, consultores, catedráticos y otros. Un total de 87 expertos contestaron el cuestionario. La encuesta fue presentada en el contexto de los profundos cambios experimentados a partir del año de 1989 en geopolítica, estructuración internacional del poder, relaciones internacionales, políticas de desarrollo y cambios gubernamentales tales como los experimentados por casi todos los países de América Latina en los últimos años. Las principales conclusiones son:

1. El campo del desarrollo (y, por extensión, el de la administración pública) se encuentra en un estado de flujo y transición. Es evidente la necesidad de profundos cambios políticos y administrativos. La forma vertical, jerárquica, centralizada y de control que frecuentemente se siguió en el pasado ya no es viable y hay que suplantarla. La corrupción y la ineficiencia que han sido tan comunes hasta ahora deben ser extirpadas.

2. La experiencia acumulada durante los últimos 50 años nos enseña que hay cinco factores que constituyen lo que mejor ha funcionado hasta ahora en el diseño e implementación de programas de desarrollo. Los cinco «secretos» del desarrollo, por así decirlo, son:

- Proyectos pequeños, en lugar de macro-proyectos.
- La participación popular o comunitaria; el involucrar a la gente.
- Proyectos diseñados específicamente para satisfacer las necesidades y expectativas de la población.
- Planificación detallada y cuidadosa.
- Capacitación, entrenamiento y educación.

3. Por contraste, lo que la experiencia acumulada demuestra que no ha funcionado en el campo del desarrollo, y lo que más consistentemente ha explicado los fracasos que han ocurrido, incluye:

- Los grandes proyectos, caracterizados por su gran envergadura y complejidad.
- Los proyectos a largo plazo
- La falta de investigación adecuada entre los miembros de las poblaciones afectadas que revele sus necesidades, valores, prioridades, actitudes, etc.
- La corrupción.
- Las aproximaciones verticales, «desde arriba» y carentes de participación popular.
- La ausencia de información; el instrumentar decisiones sin explicar a la población afectada lo que se hace; la falta de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía y la exclusión de la población de los procesos de formulación de políticas y programas y de la toma de decisiones.

4. La información y la comunicación son esenciales en todos los programas y proyectos de desarrollo. Para ello es necesario sustentar todas las estrategias de información y comunicación en la investigación social aplicada, incluyendo investigación formativa, de base, de monitoreo y evaluativa. Asimismo, se requiere involucrar tanto a los benefi-

ciarios de los programas desarrollo como a los profesionales de la comunicación en el diseño e implementación de las campañas de información y comunicación. Se precisa también la concurrencia de múltiples medios de comunicación, incluyendo masivos, institucionales, interpersonales y alternativos, configurando una estrategia integrada de medios y mensajes cuya selección se haga en función de los receptores. Por último, hace falta también que todos los mensajes estén cifrados para subgrupos específicos de la población en lugar de un solo mensaje general que se destine a la población entera.

5. Los programas de desarrollo más eficaces en general han sido los que parten de la base, de la comunidad misma (en lugar de desprenderse de decisiones tomadas desde la cúpula) y que fomentan la participación popular o comunitaria en todas las etapas de los programas de desarrollo. Estos también son los programas que han logrado sostener sus acciones a lo largo del tiempo, mientras que los programas iniciados desde la cúpula o desde afuera generalmente sólo duran mientras la agencia externa los sostiene. Tan pronto «la ayuda» termina, tal vez porque se ha alcanzado un objetivo específico o porque se ha terminado el presupuesto o el calendario programático, el proyecto termina también. Para que exista auténtico desarrollo es necesario que los proyectos se conviertan en auto-sostenibles. Lo que la experiencia demuestra es que los proyectos auto-sostenibles tienden a ser sólo los que se originan en la comunidad, o por lo menos en necesidades y expectativas específicas expresadas por la comunidad, y que involucran la participación ciudadana. Estos son también los programas que logran crear el «empoderamiento» de la comunidad. Este «empoderamiento» le da a la comunidad una mayor capacidad de organización y de acción, mayor control de su destino, mayor involucramiento no sólo en la solución del problema que originalmente se quería solucionar sino también en la solución de muchos otros problemas. Por consiguiente,

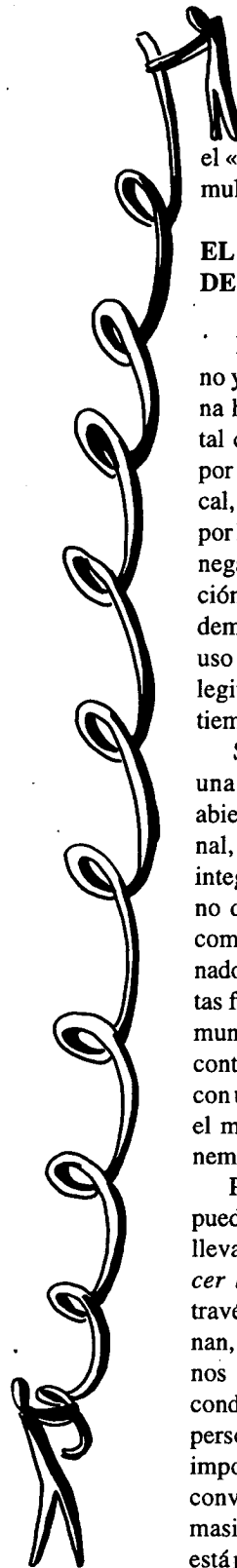
el «empoderamiento» se transforma multiplicativamente en sinergia.

EL PAPEL DE LA COMUNICACION

La comunicación entre el gobierno y la ciudadanía en América Latina hasta ahora se ha caracterizado, tal como señalamos anteriormente, por su flujo unidireccional y vertical, por la obsesión por el control, por la exclusión de la comunidad y la negación del acceso y la participación de la ciudadanía, por la falta de democratización y también por su uso como instrumento de poder y de legitimación del "status quo". Es tiempo de cambiar esta filosofía.

Sin embargo, el cambio hacia una comunicación participativa, abierta, democrática, multidireccional, horizontal, descentralizada e integradora no supone que el gobierno debe abandonar su papel como comunicador activo y como diseminador de información. De hecho, ciertas funciones tradicionales de la comunicación administrativa deberán continuarse realizando, aun cuando con una filosofía distinta, acorde con el modelo democrático que proponemos.

Por una parte, la comunicación puede y debe seguirse utilizando para llevar a cabo su función de *establecer la agenda* política o social. A través de la información que diseminan, los medios masivos tal vez no nos digan qué pensar pero sí nos condicionan sobre qué pensar. Las personas tendemos a percibir como importante y a integrar en nuestras conversaciones lo que los medios masivos diseminan. Si una noticia está presente en los medios, luego es signo de su importancia. Si una noticia se oculta, es como si el evento



vas tecnologías de información para dar acceso a la información a la ciudadanía y para estimular la participación ciudadana.

1. Creación de bases de datos accesibles por computadora donde se deposite toda la información pública salvo la que legítimamente puede justificarse como confidencial. Muchos países, sobre todo los más industrializados, han puesto ya en práctica esta política con resultados por demás favorables. Sin embargo, en el caso de América Latina hay que tomar en cuenta la menor infraestructura informática y de telecomunicaciones y el mayor costo relativo al ingreso per cápita de computadoras, módems y conexiones por teléfono a las bases remotas de datos. Sin embargo, tales barreras estructurales pueden superarse fácilmente si existe la voluntad política para hacerlo. Por ejemplo, el gobierno puede instalar computadoras de acceso, de uso gratuito, en sitios clave tales como las propias oficinas de gobierno, bibliotecas públicas, universidades, escuelas y otros centros públicos. Para su mayor utilización, es también necesario proporcionar asesoría y capacitación, tomando en cuenta que, a pesar del costo inicial en el que se incurrirá, los beneficios colaterales generalmente superan los costos de instalación y operación.

2. Utilización de la infraestructura de telecomunicaciones ya existente para utilizar el correo electrónico y la red del Internet para establecer foros electrónicos de discusión, buzones electrónicos de preguntas o sugerencias y otras muchas actividades de información y comunicación mediatizadas por computadoras.

3. En las localidades en que existe cablevisión, utilización exclusiva de uno o dos canales para fines de información y comunicación pública. De hecho, en algunos países se condiciona el otorgamiento de la concesión del servicio de cablevisión a una empresa particular al que ésta mantenga uno o dos canales «de acceso» o «de servicio» público. Un canal puede destinarse exclusivamente a «acceso público» para que

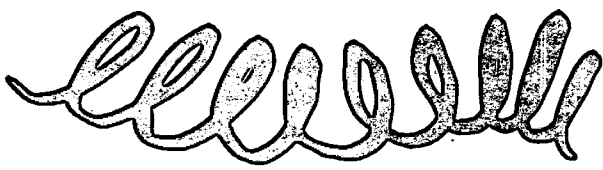
diversos grupos de la comunidad puedan tener acceso a los medios electrónicos de difusión. Otro canal puede destinarse a «servicios gubernamentales» por el que pueden transmitirse en vivo desde reuniones del cabildo o consejo municipal, a debates públicos entre funcionarios y ciudadanos, a reportajes simples sobre diversos programas de gobierno y actividades de la comunidad. El costo de tales servicios es mínimo ya que emplea gratuitamente canales inutilizados del sistema de cablevisión. El único costo es el de equipar un estudio simple de televisión típicamente con dos o tres cámaras, y tal vez una unidad portátil primitiva. La calidad visual o auditiva no competirá con las más sofisticadas producciones comerciales, pero a partir de un mínimo de capacitación se podrá lograr una calidad aceptable aunque sencilla.

FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PARTICIPACION CIUDADANA

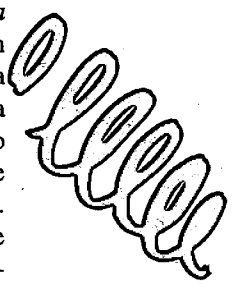
Habiendo enfatizado a lo largo de esta presentación la importancia de la participación ciudadana, creo que es pertinente analizar cuáles son los factores que influyen en ella y cómo se la puede estimular.

El primer elemento que influye es el *costo*. Lógicamente, existe una relación lineal monotónica negativa entre costo y participación: si todos los demás factores se mantienen constantes, 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.

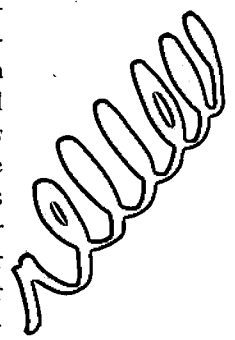
A su vez, el costo se determina por diversos elementos. Obviamente, uno de ellos es el *dinero*. Mientras mayor proporción de su ingreso le cueste a una persona o a una comunidad el participar en política o en administración pública, menos probable será que lo haga. Tal relación inversa entre ingreso y participación favorece a las élites y, en general, a personas, comunidades, instituciones u organizaciones de mayores



que la origina jamás hubiera ocurrido. La capacidad de *establecimiento de la agenda* por conducto de los medios de difusión debe seguirse aprovechando para contribuir a establecer la dirección y las prioridades de la sociedad y crear la necesaria percepción de la importancia de los programas que se quieran implementar. *Lo que hay que cambiar es la forma de determinar* la agenda. En lugar de definirla central, autoritaria y unilateralmente por la cúpula de la administración pública, es preciso darle voz a la sociedad civil. Esto se puede lograr de diversas maneras. Ejemplos incluyen la creación de consejos consultivos descentralizados y populares; la búsqueda propositiva de información a través de foros de consulta y la investigación social aplicada, entre otros mecanismos.



Por otra parte, el gobierno continúa siendo rector y líder. Es también el que posee, o el que con mayor facilidad puede recopilar la información que la sociedad civil necesita para desarrollar su potencial participativo. Por consiguiente, el gobierno debe (a) determinar mediante la utilización de la investigación social aplicada, cuáles son las *necesidades de información* de la ciudadanía y de los diversos grupos representativos que la constituyen, (b) *diseminar* toda la información necesaria por canales apropiados y (c) instaurar una *política de «puertas abiertas»* que de fácil acceso a la información a todos los que la requieran.



Dicha política de puertas abiertas es tecnológicamente más fácil de implementar hoy que nunca antes en la historia. El desarrollo de las nuevas tecnologías de información lo hacen posible. Veamos *algunos ejemplos ilustrativos del uso de nue-*

ingresos. Por consiguiente, y desde un punto de vista de solidaridad social, justicia distributiva y ecualización de oportunidades, compete al gobierno subvencionar los costos de participación a los sectores de menos recursos.

Un segundo elemento 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, tienden a ser mayores en las clases sociales bajas. El analfabetismo, incluyendo el funcional, dificultan severamente, y aun imposibilitan, 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 fuentes de información u otros elementos facilitadores de dicho acceso, mayor será el esfuerzo que suponga el accederlos. 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 de acceso y participación a 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. La práctica de acceder a información u oficinas de gobierno mediante «gestores», sobornos, tarifas arbitrarias y otras restricciones estructurales debe cesar. Tales prácticas podrán tener explicación en las tradiciones administrativas pasadas, incluso coloniales, pero resultan antitéticas con respecto a las actuales orientaciones modernizadoras y democratizadoras de la administración pública.

Un segundo elemento 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 toda administración pública moderna deberá ser la de facilitar la distribución de recursos necesarios para el acceso y la participación en la sociedad.

Un tercer elemento 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; pronto perderá sentido. 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.

Por su tipo, los beneficios pueden ser de tres clases. Pueden ser beneficios *materiales*, que son los que resultan en objetos o satisfactores concretos como consecuencia de la participación. Por ejemplo, la comunidad que aporta su fuerza de trabajo como contraparte de recursos materiales y económicos aportados por el gobierno para construir una obra de alcantarillado o una escuela, obtiene el beneficio material de dicho alcantarillado o escuela al terminar el proyecto. Pueden ser también beneficios de *solidaridad*, que son los que se derivan del sentido de pertenencia, hermandad, comunidad, contribución al progreso de la comunidad, cumplimiento de obligaciones cívicas o morales percibidas u otros sentimientos similares derivados del acto de participación. O pueden ser beneficios *propositivos*, representados por la consecución de objetivos pre-determinados como resultado de la participación, tales como el alcance de objetivos políticos, logro de control sobre recursos o procesos sociales, desarrollo de instituciones sociales, avance de los intereses del grupo al que uno pertenece, etc.

Por su alcance, los beneficios pueden ubicarse en dos categorías. Una de ellas pertenece a los *beneficios colectivos*, que son los que favo-

recen a toda una comunidad o grupo. La otra categoría corresponde a los *beneficios selectivos*, que benefician directamente a los individuos que participan

Tal vez de mayor importancia que los costos, los recursos y los beneficios son las *condiciones que posibilitan la participación* ciudadana. En particular, existen cinco condiciones que la posibilitan.

1. Capacidad de movilización.

Corresponde al gobierno eliminar todos los impedimentos estructurales que puedan existir en su esfera de acción que limitan la capacidad de movilización de la sociedad civil. En ausencia de barreras, la movilización podrá darse si los ciudadanos o grupos de la sociedad perciben un *objetivo* claro que les pueda interesar alcanzar *en función de su interés o beneficio* y si la oportunidad (o el "timing", según la expresión inglesa) es adecuado.

2. Información. Para ejercer los derechos de acceso y de participación se necesita información. Es necesario saber dónde están los recursos, cuáles son los mecanismos y protocolos de acceso, donde se encuentran otros participantes, etc. Parte de la información necesaria la debe proporcionar el gobierno, pero éste no es la única fuente. Otras fuentes de información pueden ser organismos privados, instituciones educativas, fundaciones, sindicatos y otras. El gobierno, sin embargo, es quien tiene que establecer la agenda, legitimar la distribución de la información dentro de un sistema abierto, promover reglas, definir responsabilidades y promover una cultura democrática en la sociedad.

3. Recursos. Hemos hecho referencia anteriormente a este punto: si los recursos necesarios para ello no existen, la participación no se dará. Corresponde al gobierno asegurar que los recursos necesarios para el acceso y la participación ciudadanos existan. Algunos los proporcionará el gobierno y otros provendrán de otras fuentes, pero corresponde al gobierno tomar la iniciativa y asumir una política pro-activa.

4. Organización. La participa-



ción y el acceso sin organización equivalen a caos. Corresponde también el gobierno establecer las bases que hagan posible la organización para la participación. Esto supone la existencia de bases jurídicas y legales, la facilitación de recursos logísticos y otros estímulos para la organización.

5. Entrenamiento y 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.

EN CONCLUSION: QUE ES LO QUE DEBEN HACER INMEDIATAMENTE LOS GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA

Con base en lo expuesto en las páginas anteriores propondremos sintéticamente seis líneas de acción prioritarias.

1. Reforma administrativa. Analizar y evaluar críticamente la estructura y el funcionamiento actuales de la administración pública y diseñar e implementar lo más pronto posible las reformas modernizadoras y democratizadoras que sean necesarias, acordes con las bases jurídicas y la cultura propia de cada país

2. Investigación social aplicada. Diseñar y llevar a cabo estudios sociales entre la ciudadanía para determinar sus necesidades reales y sus expectativas, sus prioridades, sus preferencias entre opciones alternativas, sus niveles de conocimiento y actitud, sus valores y sus prácticas

ciudadanas actuales. Utilizar de inmediato la investigación válida y confiable como un mecanismo para darle voz a la ciudadanía y para incorporar sus preferencias en la formulación de políticas y las tomas de decisiones.

3. Desarrollo de la infraestructura. Se requieren los recursos administrativos, mecánicos y tecnológicos necesarios para facilitar el acceso y la participación, mismos que deben crearse tan rápidamente como sea posible. Hemos mencionado algunos ejemplos de nuevas tecnologías de costo relativamente bajo, tales como bancos electrónicos de datos, el correo electrónico y los sistemas existentes de cablevisión. Existen otros recursos, incluso los tradicionales como centros de documentación y bibliotecas. Pero más importante que la infraestructura misma es la voluntad política de desarrollarla y de crear un sistema de información abierto, descentralizado y democrático.

4. Capacitación. Tan importante como la infraestructura técnica, o tal vez más aún, es el desarrollo del capital humano. Deben empezarse a diseñar e implementar los sistemas de capacitación y de entrenamiento que permitan a la ciudadanía realmente acceder a los servicios y participar.

5. Organización. Se requiere, en primer lugar, revisar críticamente la actual legislación y otros elementos estructurales que puedan impedir o facilitar la capacidad de organización de la sociedad civil para modificar los que lo impidan y reforzar los que lo faciliten. Asimismo, hay que estimular el desarrollo organizacional sobre el que se construirán las capacidades reales de acceso y participación ciudadanas.

6. Uso de medios de comunicación para establecer la nueva agenda. Con base en los resultados de una revisión o reforma administrativa, utilizando los resultados de investigaciones formativas entre muestras y grupos representativos de la opinión pública de manera que su voz sea escuchada y ejerza influencia, e imbuidos por un espíritu moderni-

zador y democrático, los gobiernos de la región (desde niveles municipales hasta nacionales) deben utilizar la capacidad de los medios de difusión y otras formas de comunicación pública para establecer una agenda pública, informar y orientar a la ciudadanía, establecer objetivos, coordinar acciones y, en general, facilitar la transición modernizadora y democratizadora y sentar las bases para una mayor capacidad de acceso y participación ciudadanas.

BIBLIOGRAFIA

- Cipiti, Chad y Josep Rota (1995). *Introduction to the Internet*. Athens, Ohio: Ohio University, School of Telecommunications. (Una versión en español está en preparación para ser publicada en México por la Universidad Iberoamericana).
- Deming, Caren J. y Samuekl 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.
- Ganley, Gladys D. (1992). *The Exploding Political Power of Personal Media*. Norwood, Nueva Jersey: Ablex.
- Langton, Stuart (1978). *Citizen Participation in America*. Lexington y Toronto: D. C. Heath.
- Rosenstone, Steven J. y John Mark Hansen (1993). *Mobilization, Participation and Democracy*. Nueva York: Macmillan.
- Rota, Josep y Suruchi Sood (1994). *A Survey of Development Experts and Practitioners: What Have We Learned and What We Should be Doing Next*. Athens, Ohio: Center for International Studies. (Trabajo también presentado a la International Communication Association, Sydney, Australia).
- Rota, Josep (1994). *Nuevas Tecnologías de Información y Telecomunicaciones: Apuntes Introductorios*. México: presentación ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Ciudad Juárez).
- Rota, Josep (1995). *Readings in Communication and National Development*. Athens, Ohio: School of Telecommunications, Ohio University.
- Rota, Josep, Ruma Sen y Ernest Pobe (1995). *An Internet Manual*. Athens, Ohio: Ohio University, Center for International Studies.
- Servaes, Jan (en prensa). *Communication for Development: One World, Multiple Cultures*. Norwood, Nueva Jersey: Hampton Press.