

Autor: José María Costa^{*}
Título: COMUNICACIÓN PARA AFIANZAR LA DEMOCRACIA
Ciudad: Montevideo, 2004
Producción: Para el Centro de Competencia en Comunicación para América Latina
Nota: Texto realizado para el Seminario Internacional Políticas de Información y Comunicación en el Mercosur: Hacia una agenda común.
 Este texto puede ser reproducido con previa autorización con un objetivo educativo y sin ánimo de lucro.

COMUNICACIÓN PARA AFIANZAR LA DEMOCRACIA

Algunas claves para una política de comunicación en un contexto de democracias pobres y desiguales.

Vivimos en un continente profundamente desigual, el más desigual de todos. Un continente con casi la mitad de la población sufriendo la pobreza¹ y, sin embargo, un continente en el que tenemos relativamente “instalado” el sistema democrático como forma de gobierno².

Es el “triángulo” de la realidad latinoamericana, al decir del reciente informe del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) sobre nuestra región: desigualdad, pobreza y democracia³.

Democracia, sí, pero democracia electoral, apenas, advierte dicho informe que releva una realidad que se siente en nuestros países. Países en los que sus habitantes viven periódicas jornadas de votación que no ven conducir necesariamente hacia el mejoramiento de la calidad de vida. El Estado de las urnas no es el Estado de Bienestar.

El estudio de sobre Índice de Desarrollo Democrático en la región, elaborado por la Fundación Konrad Adenauer y la firma Polilat.com revela que de 18 países evaluados, Argentina, Brasil y Paraguay alcanzaron una puntuación por debajo de la media y ocupan los lugares 12, 14 y 17, respectivamente. Uruguay está ubicado en un tercer lugar por debajo de Chile y Costa Rica⁴.

^{*} Catedrático de Derecho de la Información (Universidad Nacional de Asunción). Consultor independiente en Comunicación Política. Asesor en comunicación de varias instituciones y programas públicos.

¹ En 2003, la región contaba con 225 millones de personas (o un 43,9 por ciento) cuyos ingresos se situaban por debajo de la línea de pobreza. (“La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.” PNUD, 2004.)

² El 5 % de la población de América Latina es dueña del 25 % del ingreso nacional. El 30 % de la población solo tiene un 7,5 % del ingreso nacional... El coeficiente de Gini (que mide la desigualdad en una sociedad) es del 0,57 en América Latina. El peor índice de todos los continentes. (Kliksber, Bernardo. Hacia una Economía con Rostro Humano).

³ “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.” PNUD, 2004.

⁴ IDD-LAT 2004. Fundación Honrad Adenauer - Polilat.com.

En mi país, Paraguay, aunque llevamos 15 años de sistema democrático, con libertades públicas más o menos consolidadas y 4 períodos presidenciales con elecciones no objetadas, sigue habiendo una baja consideración y valoración del sistema democrático. La organización Latinobarómetro reveló en su encuesta del 2003 que al 76 % de los paraguayos no le importaría tener un gobierno no democrático⁵.

En la raíz de esa desconfianza entremezclada con decepción, está la creciente pobreza y la falta de horizontes convincentes para el desarrollo. No aquél desarrollo que quiere ser pintado con las estadísticas del PIB o la numerología macroeconómica de la que gustan alardear los tecnócratas. Sino el desarrollo que se ve, que se siente, que se come, que se mastica y que puede llenar el estómago y calmar las ansiedades, el que da salud real a los hijos y una buena educación, el que proyecta un futuro esperanzador y con mejor calidad de vida. Un desarrollo intrínsecamente humano y no artificialmente estadístico.

En medio de esa realidad, expresada periódicamente en forma de crisis sociales e incrementos de niveles de inseguridad, nos planteamos cómo ordenar y desarrollar políticas de información y comunicación. Dos elementos que están conectados vitalmente a la esencia de la democracia y a su capacidad de supervivencia y expansión. Dos elementos cuyo punto de partida es el ciudadano y cuyo punto de llegada es la sociedad más o menos democrática que éste puede construir ejerciendo plenamente su ciudadanía.

Aquí trataremos de esbozar una pintura de la realidad de nuestro país respecto al tema apuntado, para luego apuntar, al menos inicialmente, a la puesta en debate de unos ejes temáticos y claves de exploración que nos podrían permitir la formulación de políticas o estrategias nacionales y/o regionales en materia de comunicación e información. Por supuesto, no pretendemos ser exhaustivos. El terreno de esta reflexión es inacabable y apenas queremos sumar un humilde aporte.

PRINCIPIOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Se nos ha pedido que hablemos de las políticas de comunicación existentes en nuestros países.

En Paraguay, podríamos comenzar escudriñando rápidamente los principios y garantías consagrados en la Constitución Nacional, que en definitiva debieran ser los objetivos articuladores de cualquier política con rango nacional.

En la Constitución Nacional están garantizados derechos reconocidos de forma similar en otros países de la región y el mundo, aunque en algunos casos con llamativas “originalidades”.

Algunos de estos derechos y garantías son:

- La Libertad de expresión y de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, son garantizadas “sin censura alguna”. Se prohíbe dictar ley alguna que “imposibilite o restrinja” tales derechos.

⁵ Ver resultados por países en www.latinobarometro.com.

- El derecho a generar, procesar y difundir información; así como el derecho “de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime”. Así puntualizados los adjetivos.
- Se establece que las fuentes públicas de información “son libres para todos” y que por ley se regularán las “modalidades, plazos y sanciones” correspondientes a fin de hacer efectivo este derecho.
- Constitucionalmente se consagra que “el empleo de los medios de comunicación es de interés público” y por ello “no se los podrá clausurar ni suspender su funcionamiento”. Esta afirmación es fundamental a la hora de evaluar una política nacional sobre medios de comunicación.
- También se garantiza el pluralismo informativo, lo que ofrece un amplio campo de interpretaciones y aplicaciones en la materia que nos reúne en este seminario.
- La Constitución paraguaya también garantiza el ejercicio libre del periodismo. Con esta norma, Paraguay es uno de los pocos países de la región que no ofrece obstáculos de tipo alguno para el ejercicio profesional, lo que tiene relación con las consecuencias prácticas de un proceso de integración como el MERCOSUR.
- También se consagra la cláusula de conciencia del periodista y, como dato original, el derecho de los periodistas columnistas de publicar sus columnas firmadas sin censura.
- En un artículo se establece: “La emisión y propagación de las señales de comunicación electromagnética son del dominio público del Estado, el cual, en ejercicio de la soberanía nacional, promoverá el pleno empleo de las mismas según los derechos propios de la República y conforme con los convenios internacionales ratificados sobre la materia. La ley asegurará, en igualdad de oportunidades, el libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético, así como al de los instrumentos electrónicos de acumulación y procesamiento de información pública, sin más límites que los impuestos por las regulaciones internacionales y las normas técnicas.”
- Finalmente, la Constitución dispone que “los medios de comunicación dependientes del Estado serán regulados por ley en su organización y en su funcionamiento, debiendo garantizarse el acceso democrático y pluralista a los mismos de todos los sectores sociales y políticos en igualdad de oportunidades”.

Política de Comunicación en Paraguay: El Presidente es el mensaje

El gobierno del Presidente Nicanor Duarte Frutos no ha presentado, al menos públicamente, una política ni un plan concreto en materia de comunicación o información. Del Programa de Gobierno que sirvió de base para su campaña electoral podemos colegir que no hay una formulación específica sobre estos puntos, aunque sí una insistencia genérica en la valoración de la transparencia de la acción gubernamental.

¿Debe concluirse que el gobierno de Duarte Frutos, periodista de profesión y vocación, y por ende comunicador social en esencia, no tenga una estrategia concreta en esta materia? La realidad muestra que tal vez parafraseando aquél

dogma macluhaniano, en este caso, el Presidente ES EL MENSAJE, y no hay estrategias ni políticas, sino las que se van construyendo día a día con sus acciones y actitudes en el manejo de la gestión pública.

Duarte Frutos, como otros mandatarios de la región, ha privilegiado el estilo de “comunicación directa” con la gente y su gobierno no se ha preocupado en establecer soportes teóricos o estratégicos para la comunicación política de cara a sus propios objetivos programáticos. Puede ser una carencia criticable, puede ser una opción que le dé resultados al presidente y su capacidad de liderazgo. Pero es la realidad que vemos.

Esta falta de políticas y estrategias concretas, visibles, analizables, sin embargo no deja de ofrecer consecuencias inquietantes. Con la carencia de políticas claras se da paso a la incertidumbre y a la improvisación. Ello ha sido visible en algunas situaciones de crisis que debió enfrentar el gobierno.

La cuestión se complica cuando pasamos de hablar de un nivel de gobierno a un nivel de estado. La carencia allí se transforma en un páramo de interrogantes.

Salvo los principios esbozados en una Ley de Telecomunicaciones apenas adaptada a las exigencias de la moderna sociedad de la información, no hay en el Estado paraguayano elementos constitutivos para una política en materia de comunicación o información. La legislación es meramente reglamentaria y aparece dispersa abarcando temas como publicidad estatal, propaganda electoral, acceso a la información privada, transparencia e información en procesos de contrataciones públicas, etc.

Volviendo al nivel gubernamental, quisiera detenerme en dos aspectos que pueden constituirse en “bancos de prueba” de la voluntad del actual gobierno a favor de la transparencia y el cumplimiento del derecho ciudadano a la información: El gobierno electrónico y las leyes de acceso a la información pública.

Gobierno electrónico

Este medio ha sido tomado, desde la administración de Duarte Frutos, como un paradigma para manifestar su compromiso por la transparencia en la gestión gubernamental.

Aunque con dificultades y en medio de contradicciones, el objetivo de una gestión pública abierta al escrutinio de la gente a través de la red está siendo encarado con más o menos éxito. Casi un año ha tardado el gobierno en poner, relativamente, en forma su página principal de acceso⁶. Las dificultades, atribuibles a no sabemos qué tipo de ineficacia, ponen en la vitrina paradojas tales como una lista desactualizada de decretos y leyes promulgados que no sirve siquiera para cumplir la obligación constitucional de la publicación de las normas para su vigencia en derecho.

Con mejores resultados, el gobierno sí pudo instaurar un sistema de contrataciones públicas que es garantía de mayor accesibilidad y transparencia en relación a administraciones anteriores.

⁶ Ver www.presidencia.gov.py

Estos avances, sin embargo, no dicen mucho en un país que tiene menos del 4 por ciento de la población con capacidad real de conexión a la red de redes. Sin embargo, no debe desdeñarse a la hora de analizar las tendencias favorables o no a la transparencia.

Acceso a la Información Pública

La corriente que ya lleva conquistados varios países en América Latina (como México, Perú y Ecuador) en materia de legislaciones sobre acceso a la información pública ha recalado también en Paraguay. En el año 2001 tuvimos una experiencia negativa inicial, en la que un proyecto de ley originalmente aceptable terminó convirtiéndose en una verdadera “ley mordaza” que aprisionaba y hacía imposible el ejercicio del derecho a la información. Superado el percance con la derogación maratónica de tal norma, desde ese año estamos en proceso de contar con una nueva ley. Hoy día, un Grupo Impulsor del Acceso a la Información, constituido por más de 20 organizaciones de la sociedad civil, apunta a presentar un nuevo proyecto de ley. Y en las Cámaras del Congreso hay voces propiciatorias para lograr una legislación adecuada.

Una experiencia rescatable resulta la adopción de legislaciones locales -ordenanzas municipales- que reglamentan el ejercicio del derecho a la información en las comunas. Cinco municipios del país ya cuentan con normativas específicas al respecto. Estas, junto con la implementación de las llamadas “audiencias públicas”, han posibilitado un incremento en el nivel de control ciudadano de la gestión de las autoridades locales.

La construcción de ciudadanía es, por ello, un resultado posible con normativas como éstas en cuya promoción y eficacia los gobiernos de todos los niveles, nacional, departamental o municipal, deben comprometer sus esfuerzos y voluntad política.

El gobierno de Duarte Frutos, aunque no ha tomado un papel protagónico en el impulso de esta ley, tampoco ha cuestionado públicamente su objetivo y contenido. Sin embargo, hay que señalar como un avance cualitativo importante el hecho de que el gobierno ha publicado, desde su asunción, y cada cien días, un informe periódico de gestión de sus distintos ministerios y secretarías, con cuadros de programas institucionales, objetivos, metas y resultados, y la ejecución presupuestaria de los mismos.

No es poca cosa, comparando con la escasa o nula información que se ha tenido en administraciones anteriores. Y sobre todo, considerando que la única obligación constitucional que tiene el Presidente es rendir un informe al Congreso una vez al año. El informe del que hablamos se publica trimestralmente, además de estar disponible en internet, y presenta el seguimiento de los programas institucionales con una actitud proactiva que puede destacarse como deseable para una democracia que pretenda brindar información relevante a los ciudadanos.

Algunas claves y principios para una política nacional y regional de comunicación

¿Qué rasgos deberían proyectarse en un debate acerca de las políticas -necesarias y/o posibles- de comunicación e información para una región con democracias emergentes, que aún deben consolidarse en medio de los problemas generados por las carencias sociales y económicas?

Una primera advertencia la compartimos desde el estudio realizado por el PNUD sobre la democracia en nuestro continente: “Es habitual que se piense en América Latina a partir de la experiencia histórica de las democracias desarrolladas, desconociendo que la estabilidad y la expansión democráticas tienen aquí contenidos y dilemas distintos, resultado de su propia originalidad. Éstas son democracias pobres y desiguales, cuyos hombres y mujeres, a la vez que consolidan sus derechos políticos, deben también completar sus ciudadanía civil y social” (op. Cit.)

En este marco, creemos que las políticas de comunicación e información que se proyecten están signadas por el desafío principal de ayudar a cumplir dos objetivos fundamentales:

- La construcción de ciudadanía integral (entendiendo ésta por la capacidad real de los ciudadanos de ejercer su tarea cívica de participación y control en el manejo de la sociedad).
- El afianzamiento de la democracia en medio de los desafíos que imponen la situación de deterioro socio-económico en la región (pobreza y desigualdad).

En torno a estos objetivos trascendentales y esenciales para la supervivencia de un sistema democrático de vida y gobierno en nuestra región, nos parece relevante presentar dos principios que deberían orientar y articular transversalmente las acciones de los gobiernos y, por extensión, las políticas que en materia de comunicación deban proyectarse.

El deber de informar

Nuestros Estados provienen de una forma de concepción política que privilegió la decisión de las oligarquías a espaldas del pueblo. La información es poder, se dijo siempre, y se consideró que quien la ocultaba y la manejaba de manera privilegiada tenía el poder a su alcance. Esa concepción proveniente de la guerra fría y sus sistemas de espionaje y desinformación está superada por los nuevos desafíos y las nuevas realidades de una aldea global notoriamente reducida por el avance de la tecnología en materia de comunicaciones.

Hoy día el paradigma debe cambiar. Y no por una cuestión moral ni principista. Sino por imperio de la realidad que nos arrastra hacia un mundo cada vez más interconectado, cada vez más “transparente”.

Quien pretenda controlar el poder lo tiene que hacer considerando como “hipótesis de guerra” no la ignorancia del otro, no la desinformación del otro, sino la facilidad y rapidez del acceso a la información.

La credibilidad es poder. La información oportunamente dada, estratégicamente manejada, se convierte en factor que incrementa ese capital que construye y sostiene al poder en las democracias electorales. La ecuación, es cierto, no es exacta porque en nuestras democracias electivas aún intervienen factores como el prebendarismo, el analfabetismo, la corrupción. Pero la decadencia de los partidos y liderazgos políticos que no dan soluciones a los problemas de la gente revela una tendencia que hace oportuno e impostergable el desafío de potenciar la eficiencia y la credibilidad como factores esenciales de la gestión pública.

En el estudio sobre la Democracia en América Latina, se menciona que en nuestro continente “aunque se avanzó en relación al funcionamiento electoral y hubo logros

en términos institucionales, persisten serias deficiencias respecto del control que podrían ejercer los ciudadanos de la acción estatal. Los partidos políticos enfrentan un momento de alta desconfianza como agentes de representación, lo cual es un desafío clave para el desarrollo democrático”.

Un sistema de comunicación que privilegie el derecho de la gente a estar informada y lo haga con una estrategia proactiva, abierta, será un capital para quien lo implemente, porque la credibilidad ganada será generadora de ventajas en el juego democrático, toda vez que este sea transparente y libre.

Este valor de la credibilidad ya lo sostenía hace años un uruguayo, Luciano Alvarez, en su “Lógica de una comunicación democrática”, aludiendo a un nuevo paradigma que debía ser encarado luego de los caminos trazados por aquellas teorías de los 70 sobre las políticas nacionales de comunicación, moda cargada de mucha ideologización, bastantes utopías y frecuentes frustraciones prácticas.

La credibilidad es hoy un “negocio” para el político. Y la comunicación manejada con criterio profesional, estratégico, se la puede proveer.

La cultura de la transparencia

En ese mismo marco, una política comunicacional no puede ser pensada sin asumir el desafío de una revolución cultural necesaria: cambiar la cultura del secreto por la cultura de la transparencia.

No es en la oscuridad donde se van a dirimir los conflictos del nuevo mundo globalizado, informatizado, internetado, multiconectado. Será en un terreno abierto, a la luz y a la vista y conocimiento de la opinión pública donde plantean las contradicciones entre posturas ideológicas, propuestas electorales, perfiles de candidatos, modelos políticos, económicos o sociales.

En esa empresa de transformar una cultura política acostumbrada al manejo de élites, al imperio de la oligarquía, seremos ingenuos si pensamos que los resultados se verán en poco tiempo. Pero no por ello debemos dejar de reconocer los instrumentos que van a ir atando cabos, conformando círculos virtuosos, generando interacciones provechosas para conquistar utopías y lograr el objetivo de una ciudadanía plenamente incorporada a los procesos de decisión y manejo de una sociedad.

Entre esos elementos sabemos que el gobierno electrónico es un componente importante, aunque todavía no enraizado en las posibilidades e idiosincrasia de nuestros pueblos. Contamos con otras alternativas, más o menos exploradas, más o menos extendidas, que ayudarán a fortalecer este cambio cultural. Allí están las leyes de acceso a la información, los mecanismos de control de gestión de las autoridades (audiencias públicas para elaboración de presupuesto, etc.), los recursos no tan tradicionales pero eficaces para buscar mecanismos de “democracia directa” (plebiscitos, referéndum, etc.) y otros.

Creo que una política de comunicación e información debe considerar principios como los enunciados y medios como los sugeridos. Pero lo más importante: debe servir para afianzar la construcción de la sociedad democrática. Tanto haciendo que se fortalezca una verdadera ciudadanía en nuestros países, como haciendo que en ese menester la valoración del sistema democrático crezca y se consolide.

En nuestras democracias pobres y desiguales, la comunicación y la información requieren ser encaradas como instrumentos para el verdadero desarrollo. No como medios para la dominación, como lo han sido secularmente.