


Comunicación, participación ciudadana y Gobierno abierto: tres aristas de un mismo proceso

Communication, citizen participation and open Government: three edges of a same process

Harold Hütt Herrera¹
Universidad de Costa Rica
Harold.hutt@ucr.ac.cr

 ORCID 0000-0002-5265-0190

Recibido: 9 de marzo de 2020

Aceptado: 1 de octubre de 2020

RESUMEN

El presente artículo aborda la relación entre la comunicación, la participación ciudadana y el Gobierno abierto, como tres elementos claves de un mismo proceso. Para facilitar un abordaje conceptual, se realizó una revisión y análisis de literatura vinculada a esta materia, lo cual contribuyó con la incorporación de algunos elementos descriptivos que facilitan establecer la interacción e interdependencia entre estos factores. En el contenido se aborda de manera introductoria el valor relacional que tiene la comunicación. Posteriormente, se profundiza en la comunicación como un derecho de la ciudadanía en el marco de la participación ciudadana, en el impacto que tienen las noticias falsas en la comunicación política y sobre cómo ha evolucionado el concepto de participación ciudadana.

PALABRAS CLAVE: TRANSPARENCIA, DERECHO A LA COMUNICACIÓN, CO-CREACIÓN, CIUDADANÍA Y GOBIERNO.

ABSTRACT

This article addresses the relationship between communication, citizen participation and open Government, as the three key elements of a same process. In order to facilitate the conceptual approach, a study and analysis of the literature linked to this subject was carried out, which contributed to the incorporation of some descriptive elements that make it easier to establish the interaction and interdependence between these factors. The relational value of communication is approached in an introductory manner in the content. Thereafter communication is examined as a citizen right within the framework of citizen participation, as well as the impact of fake news on political communication and the way the concept of citizen participation has evolved.

KEY WORDS: TRANSPARENCY, COMMUNICATION RIGHT, CO-CREATION, CITIZENSHIP AND GOVERNMENT.

¹ Licenciado en Relaciones Públicas, Universidad de Costa Rica. Master en Administración de Empresas con Énfasis en Mercadeo, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, Costa Rica.

INTRODUCCIÓN

La comunicación es parte inherente de las relaciones humanas, por cuanto constituye un vehículo para la transmisión de ideas, y para facilitar la interacción y la generación de vínculos entre personas, grupos y comunidades. Esta permite no solo cumplir con aspectos esenciales para el intercambio de mensajes, sino que también ha permitido crear relaciones de significancia, a través de las cuales se pueden reflejar relaciones de poder y de influencia, así como también incentivar y facilitar procesos colaborativos, promover y reflejar liderazgos, entre otras muchas formas relacionales.

Sobre estos procesos de interacción indican Monserrat, Quiles y Martínez (2017, p.542) que “los sistemas de comunicación social han sufrido numerosos cambios recientemente”, debido a la creciente disponibilidad de tecnologías que facilitan mecanismos de interacción multimodales, multidimensionales e inmediatos. Asimismo, también se han dado cambios gracias al protagonismo que ha tomado la ciudadanía en el proceso de generación de mensajes a nivel masivo, lo que ha estimulado la discusión de temas de interés común, dada su posibilidad de influir en la agenda mediática, e incidiendo en las conductas de otros, lo que de alguna manera ha contribuido a impulsar nuevos modelos en la formación de la opinión pública.

Lo anterior ha implicado que tanto personas como organizaciones se vean expuestas a nuevas posibilidades de comunicación, más directas, más inmediatas, sin intermediarios ni editores. Sin embargo, esta inmediatez, acceso y pluralidad, han tenido también implicaciones en términos de transparencia y legitimación.

Las organizaciones públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales, al igual que los gobiernos, deben trabajar de manera estratégica y asertiva la gestión de sus mensajes, en

procura de “modelar” su imagen ante las audiencias, públicos de interés y, eventualmente, ante la opinión pública.

Es importante agregar que los medios tradicionales, al igual que las personas líderes de opinión en las redes sociales, invitan de manera cotidiana a sus seguidores digitales a estar informados, en medio de un intercambio intenso de mensajes, a pesar de que en la mayoría de los casos estas comunicaciones son de poca extensión, y por ende, de poca profundidad.

Sin embargo, ha habido una gran aceptación, en términos generales, de estas nuevas plataformas de comunicación digital, dado que brindan la oportunidad de emitir opiniones, en la mayoría de los casos emocionales más que informadas, sobre temas polémicos, o bien, sobre polémicas que se crean en torno a temas comunes, pero que al fin al cabo, e indistintamente del objetivo, contribuyen a formar opinión y crear sentimientos y emociones sobre personas, marcas, organizaciones y gobiernos.

Es por esto que la comunicación ha adquirido una excepcional importancia, dado que cada vez más incide en la imagen de organizaciones y personas, sin dejar de lado que estas se encuentran expuestas a un escrutinio constante a través de los medios y de las interacciones que se generan en las redes sociales.

Desde luego, en la política, la comunicación estratégica no es una excepción, sino que incluso se ha concebido como un eje medular de cualquier proceso proselitista o político.

DESARROLLO

La participación ciudadana como un mecanismo para fortalecer la democracia

Según indica Sánchez (2015), “la participación ciudadana no es una cuestión de moda o preferencia, sino que es una consecuencia necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia” (p.52).

Lo anterior se debe a que en las formas de gobierno democráticas se ha visto la necesidad de impulsar la participación ciudadana como un mecanismo para superar el desencanto de la población con la clase política, por todos los aspectos vinculados a la corrupción y la ineficiencia del aparato estatal, los cuales se han venido haciendo evidentes.

Esto ha implicado repensar la forma en que se construyen las relaciones con la ciudadanía, y a su vez, dimensionar quiénes y cómo pueden participar en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas al impulsar alternativas de co-creación, a través de las cuáles se puedan construir soluciones en conjunto con los sectores, grupos de interés y ciudadanos.

No obstante, la tarea no es fácil por las implicaciones que tiene el establecimiento de relaciones con grupos tan grandes y heterogéneos como es el caso de la ciudadanía. Pese a lo anterior, indica Sánchez (2015) que “en lugar de un Estado burocrático, desalentador de la participación de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario” (p. 52). De esta forma, se comprende la importancia que tiene la generación de espacios colaborativos y de diálogo, a través de los cuales sea posible impulsar una mayor integración y consenso de las diversas perspectivas en la búsqueda del bien común, lo que a su vez contribuirá a incentivar decisiones con mayor nivel de legitimidad y solidez.

Dentro de las previsiones que debe tomar un Estado para abrirse a la participación ciudadana, según detalla Sánchez (2015, p.52), figuran: la descentralización, la transparencia, el establecimiento de mecanismos para impulsar la cohesión en la ciudadanía, el establecimiento de estrategias de sensibilización y comunicación, el diseño de mecanismos de interacción y de participación; así como las condiciones y la voluntad política para convertir los aportes en insumos para el diseño de políticas públicas.

Históricamente, en las democracias se han concebido espacios de participación, como han sido, en el caso de Costa Rica, los procesos electorales, referéndums, plebiscitos, cabildos abiertos, audiencias públicas de algunas instituciones como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, entre otras. Sin embargo, la participación activa en la definición de políticas públicas trasciende a estos elementos de su dimensión más básica, de modo que se refieren a procesos de co-creación, a través de los cuales la ciudadanía y el Estado tienen la oportunidad de reflexionar sobre necesidades y expectativas, y de valorar posibles soluciones.

Según indica Sánchez (2015), la participación ciudadana es “un proceso de construcción social de las políticas públicas (...) permite la construcción del espacio público (...) y permite el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas públicas que les concierne” (p.54).

Comunicación, participación ciudadana y Gobierno abierto

La comunicación y la participación ciudadana se han convertido en elementos esenciales en el marco del modelo de Gobierno abierto. Es en razón de lo anterior que estos tres conceptos se conciben como elementos complementarios e interdependientes.

Lo anterior implica, según se extrae de la posición de varios autores consultados (Aucoin 1990, Barria, González y Cisternas 2017, Conde y Gutiérrez 2014), que el modelo de Gobierno abierto se basa en tres pilares: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Los dos primeros ejes están vinculados con la gestión gubernamental, dado que son las coordinaciones o unidades administrativas a cargo de Gobierno abierto las que tendrán bajo su responsabilidad el deber de articular adecuadamente con las instituciones del Estado los elementos necesarios para garantizar el acceso a la información, y la forma y modo en que se procederá con la rendición de cuentas.

En el caso de Costa Rica, por ejemplo, se han firmado varios decretos vinculados a la gestión de Gobierno abierto, dentro de los cuales destacan el Decreto 40199-MP -sobre apertura de datos públicos- y el Decreto 40200-MP-MEIC-MC del 27 de abril del 2017 -sobre la constitución de los Oficiales de Acceso a la Información-, ambos con el fin de fortalecer la gestión de transparencia.

Adicionalmente, se creó una Red Nacional de Transparencia que ha basado su gestión divulgativa en el uso de mecanismos digitales, como es el caso de los sitios WEB de las instituciones públicas, donde hay enlaces específicos para facilitar el acceso a datos abiertos.

Lo anterior tiene una implicación directa en la rendición de cuentas, dado que personas físicas y jurídicas pueden tener acceso a elementos directamente vinculados con la gestión del gobierno, aunque es necesario que las instituciones realicen un mayor esfuerzo por procesar adecuadamente la información para que sea decodificable por el ciudadano común.

No obstante, en el caso de la participación ciudadana hay un nivel de mayor complejidad, por cuanto involucra no solo al Estado como actor, sino a la ciudadanía, requiriendo una participa-

ción interactiva para lograr un diálogo orientado a la construcción de soluciones, y al ejercicio de un contrapeso en las decisiones políticas.

Según detallan Cárdenas y Castanedo (2017), “la participación debe convertirse en un ejercicio que brinde los medios de intervenir en el desarrollo y permita ir creando espacios físicos y potencialidades de autogestión y solución de conflictos que afectan los espacios comunitarios” (p. s.n.).

No obstante, la articulación de estos esfuerzos con las comunidades, o en una dimensión mayor, con la ciudadanía, implica el diseño y planificación de procesos de comunicación orientados no solo a facilitar el acercamiento, sino a generar las plataformas de intervención, de forma que se trabaje de manera complementaria en acciones que contribuyan a la sensibilización de los grupos de interés, y, de ser necesario, a su capacitación, no solo para el abordaje de aspectos temáticos, sino para la construcción de una agenda conjunta.

Cárdenas y Castanedo (2017) afirman que “la comunicación resulta hoy indispensable para pensar los procesos de desarrollo, sobre todo porque pone de manifiesto formas y medios de establecer relaciones entre los sujetos y los actores sociales” (s.n.).

En adición a lo anterior, los autores Cárdenas y Castanedo (2017) introducen el término de “comunicación prospectiva estratégica”, a la cual se refieren como el diseño de estrategias de comunicación dirigidas a grupos heterogéneos de actores, con el propósito de generar diálogo público en el espacio público, para identificar alternativas de desarrollo para los países o regiones.

Lo expuesto anteriormente implica el reto de enfrentarse a la heterogeneidad y a la diversidad, comprendiendo que deben existir espacios de construcción conjunta, y de manera que se facilite la integración de diversas perspectivas

en el marco de una gran heterogeneidad y diversidad, donde la comunicación se convierta en un instrumento medular para lograr puntos de encuentro.

Adicionalmente, es en este proceso de vinculación entre el Estado y la ciudadanía donde la comunicación juega un papel fundamental, no solo como instrumento para el envío y recepción de mensajes, sino para establecer relaciones de significancia a partir de la forma en que se proyectan posiciones y perspectivas, desde donde se definen las estrategias, los lugares y los mecanismos que serán incorporados para incentivar y facilitar el diálogo. Es decir, la comunicación no solo transmite un mensaje, sino que facilita la visibilización de posturas, relaciones de poder, asimetrías de información, acceso e inclusión, entre otras. Es así como las estrategias y tácticas de comunicación que se implementen, incidirán de manera directa en la percepción de los públicos, tanto por la forma en que se les invite a participar, como por la selección y caracterización de los grupos participantes.

Agregan en este mismo sentido Cárdenas y Castanedo (2017, s.n.) que la construcción de la comunicación tiene dos dimensiones: una referente a la forma de aproximarse a los objetivos, y la otra en cuanto a las metodologías por implementar. Es decir, incluye aspectos tales como la elección de los grupos con quienes se articularán los esfuerzos y el cómo se construirá el vínculo con éstos. También toma en cuenta las formas y mecanismos de trabajo que serán establecidos, tomando en consideración aspectos como los lugares y horas donde se desarrollan las actividades, dado que son elementos que tendrán una incidencia directa en quiénes tendrán acceso, por ejemplo, a participar en las discusiones. Por otra parte, y según agregan Cárdenas y Castanelo (2017 s.n.):

También es proceso la formación de una conciencia ciudadana y una cultura

política que ponga a los sujetos en posición de cooperación para el diálogo – no de búsqueda apresurada de consensos- al tiempo que los provea de los conocimientos necesarios para “discutir”, del modo más abierto y horizontal, los asuntos esenciales.

Esta acotación es de gran importancia, por cuanto en muchas ocasiones los diálogos son predirigidos desde la articulación discursiva y, en algunos casos, precipitados. Por ejemplo, en el momento en que se llama la atención para votar a favor o en contra de un tema en particular, se deja de lado la discusión previa de si ese tema era relevante o no, o bien, si los esfuerzos deberían ir dirigidos en otro sentido. Es por esto que el espacio de diálogo y de reflexión debe ser promovido de previo al establecimiento de una agenda de acuerdos.

Por otro lado, las estrategias de sensibilización son determinantes para impulsar un mayor grado de conciencia, por parte de la ciudadanía y de los grupos de interés, sobre la necesidad de participar en los procesos de reflexión, análisis y toma de decisiones. Para esto, es necesario promover también una mayor confianza en la institucionalidad y en procesos similares, dado que si los actores no consideran que su opinión o participación será tomada en cuenta, difícilmente tendrán anuencia para intervenir y poner a disposición su tiempo.

En otro orden de ideas, Méndez y Morales (2008) afirman que “el ejercicio de la democracia es congruente con la participación activa del ciudadano, no solo en la elección de gobernantes y representantes, sino en la toma de decisiones relativas a los asuntos que les atañen colectivamente” (p.68). Esto tiene un vínculo con el desarrollo de las nuevas tendencias, ya mencionadas, las cuales se decantan por el fortalecimiento de la democracia y el involucramiento de los actores sociales y la ciudadanía en la toma de deci-

siones. No obstante, para que este tipo de relaciones entre Estado y ciudadanía puedan darse de una forma asertiva, dinámica y eficiente, es necesario que se implementen procesos de información y sensibilización, y que se diseñen los mecanismos para facilitar los procesos participativos de forma accesible, no solo en términos de facilidades geográficas y tecnológicas, sino también cognitivas. Es decir, debe haber un proceso que permita un acceso real de la ciudadanía a los mecanismos de diálogo y participación.

Una interrogante en este proceso corresponde a quiénes son las personas llamadas a ser parte de los procesos participativos. ¿Debería ser la ciudadanía, la población o la sociedad civil? Las discusiones en relación con este punto tienden a orientarse hacia la inclusividad, al comprenderse que pueden existir diversos niveles de discusión y profundidad, de acuerdo con los niveles de complejidad de los temas abordados, pero que de una u otra forma es importante facilitar el acceso a la participación y a la emisión de criterio a todas las personas, indistintamente de su condición.

Otro aspecto medular tiene que ver con cuál es el interés o motivación de una persona o grupo para participar en este tipo de procesos consultivos o de co-creación. La respuesta no ha sido sencilla, en el marco de las experiencias prácticas que han tenido lugar en los procesos de toma de decisiones cuando han habido referendos. Por ejemplo, pero en general, se han logrado identificar dentro de los aspectos comunes que incentivan la participación: que exista una posibilidad real de generar contribuciones (ser escuchado), que se trate de un tema que le afecta o le afectará en un momento dado (como el caso de un trabajador que participa en el análisis de un régimen de pensiones), o bien, porque pueda tener implicaciones directas para la comunidad o para el país, si se trata de temas de alcance nacional.

Un elemento relevante es dónde tienen lugar los diálogos, si se trata de ambientes digitales o de lugares geográficos, y, en este último sentido, de que tan fácil y rápido es el acceso para los participantes, lo que adquiere una mayor dimensión de importancia en los lugares con menor densidad de población.

Por otra parte, el uso del lenguaje y tono tiene una connotación implícita de inclusión o exclusión. Es decir, entre más técnico y formal sea, menor cercanía sentirá la población en general con el tema en cuestión. De igual forma, debe tomarse en consideración qué información previa será necesaria para las personas antes de llegar al punto de toma de decisiones.

La identificación de los espacios geográficos es determinante de igual manera. Si el organizador de los puntos de encuentro se concentra en las áreas de mayor densidad de población, es muy probable que cuente con personas vinculadas al territorio circundante inmediato, lo que lo hará perder la oportunidad de contar con un espectro más variado de opiniones. En razón de lo anterior, cuando se valoran políticas de alcance nacional, es necesario tomar en cuenta a todas las regiones para considerar sus dificultades, características de acceso, necesidades y expectativas.

Méndez y Morales (2008, p.69) señalan también la posibilidad de que el Estado podría delimitar intencionalmente a los grupos, bajo estas dinámicas de pre-selección, o de delimitación de oportunidades a través de la representación. En este sentido, indican lo siguiente:

En las democracias representativas las limitaciones responden al ejercicio de una ciudadanía vigilada por el concepto de Estado para legitimar el principio de representación. En ellas el ciudadano tiene circunscrito su derecho de participación al sufragio para elegir a quienes tomarán por él las decisiones correspondientes a la cosa pública.

En otro orden de ideas, Cuadros, García, Arias y Valencia (2015), indican que en los procesos de participación ciudadana “la comunicación pública se considera fundamental, ya que desde una visión estratégica, ésta logra movilizar a los grupos de interés hacia la apropiación y aprovechamiento de los espacios públicos y los escenarios dispuestos para la toma de decisiones” (p.112).

Lograr la movilización de grupos no pasa únicamente por los retos logísticos, sino que implica un proceso de convicción interna de los actores gubernamentales involucrados y la construcción de vínculos con los grupos organizados y la ciudadanía. Asimismo, se requiere la identificación de puntos de encuentro y canales adecuados, con el objetivo de propiciar una comunicación fluida y bidireccional en el marco de un clima de confianza, donde se reconoce, se respeta y valida a los participantes. Complementariamente, agregan Cuadros et al. (2015) que en las sociedades democráticas “la comunicación pública ha adquirido mayor importancia debido a la complejidad de los procesos sociales” (p.112), lo que incidirá en la disposición de participación de la ciudadanía y de transparencia.

Por otro lado los procesos deben ser concebidos para incentivar la generación de aportes en un ambiente libre de prejuicios que restrinjan o limiten las dinámicas previstas, garantizando que todas las partes se sentirán legítimamente tomadas en cuenta, y que la discusión y el análisis reflexivo culminarán con la definición de acuerdos, de forma que se procure la mayor concertación posible.

Según detalla Rodríguez, citado por Cuadros et al. (2015, p.114), existen tres dimensiones de participación ciudadana:

1. **La nominal:** solo toma en cuenta a los ciudadanos en los procesos de consulta o mecanismos de elección.

2. **La relacional:** se refiere a cómo las instituciones públicas establecen vínculos con la ciudadanía para desarrollar determinados proyectos.

3. **La real:** se involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la definición de políticas públicas, incentiva la movilización social, la gestión de proyectos y/o recursos para la planeación y el desarrollo local.

Es importante anotar que en la medida que la población se involucra en la toma de decisiones, se logra una mayor legitimación de la acción gubernamental, y se incrementa la confianza en la institucionalidad. En este sentido, y según expone Trelles (2006), “la gobernabilidad se sostiene en el orden social, la legitimidad del sistema político y la transparencia en las funciones públicas” (p.21). Es decir, no solo se trata de tomar el parecer de grupos, o bien, de la ciudadanía, en relación con aspectos medulares de la administración, como parte de un proceso de articulación de esfuerzos en el marco de la gobernabilidad, sino también de mantener en esquema de transparencia y de rendición de cuentas, lo que incidirá de manera directa en la generación de confianza.

No obstante, en ambos casos es necesario contar con objetivos, estrategias y tácticas que permitan alcanzar los resultados deseados, bajo la premisa de que existe una relación de interdependencia entre el Estado y la ciudadanía, la cual se manifiesta en la aceptación o el rechazo de la población con respecto a las medidas tomadas, sea desde el plano electoral, o través de mecanismos de presión, tales como manifestaciones, huelgas, paros laborales y acciones específicas que puedan ser tomadas por los grupos de presión. Es así que la comunicación se ha ido visibilizando como un eje medular del proceso político, y, según agrega Trello (2006, p.25):

La construcción de gobernabilidad implica necesariamente contar con una estrategia de relación y construcción

de opinión pública; no sólo tratar de informar o llegar a la opinión, sino colocar temas estratégicos de mediano y largo plazo, de manera proactiva; participación ciudadana en los asuntos de interés público; pasar de comunicación política a una comunicación ciudadana.

Adicionalmente, Trello (2006) expone cómo en el marco de la comunicación política, la gestión de los mensajes a través de los medios de comunicación tiene un valor relevante, como una de las principales herramientas de influencia en la opinión pública, en el marco del cual también se puede establecer una relación de interdependencia, según se detalla en la siguiente tabla:

La comunicación como derecho desde la perspectiva de la participación ciudadana

De acuerdo con lo que exponen Méndez y Morales (2008, p.71), la ciudadanía “tiene derecho a informar y ser informada, a hablar y ser escuchada para poder participar y tomar decisiones de carácter colectivo”. No obstante, cuando esta comunicación se desarrolla bajo asimetrías verticales donde la ciudadanía es vista como “receptora de los mensajes”, pero no es tomada en consideración para construir soluciones de forma colectiva, su connotación se torna excluyente y limitante. En concordancia con lo expuesto en

TABLA 1
ESCENARIOS EN LA RELACIÓN. MEDIOS DE COMUNICACIÓN - GOBERNABILIDAD

Escenarios	Gobernabilidad	Medios de Comunicación
Disfunciones que producen ingobernabilidad y desinformación	<ul style="list-style-type: none"> • Actos de corrupción. • Ineficacia en la conducción del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia perniciosa del poder económico en los medios. • Escándalo por denuncias carentes de sustento.
Confrontación por los resultados adversos	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de las demandas sociales. • Percepción desfavorable de las instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transmisión de las demandas sociales insatisfechas. • Construcción de la realidad y efectos cognitivos del periodismo
Interdependencia en los resultados favorables	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia en la gestión política. • Eficacia y legitimidad de las políticas públicas. • Favorecimiento de la percepción social favorable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación de la gestión política. • Articulación del debate cívico sobre las políticas públicas. • Mediación de la percepción social favorable.

Fuente: Trello, 2006, p.25.

el modelo “de abajo hacia arriba”; las propuestas que se construyen con mayor legitimación, son aquellas donde las bases contribuyen a un proceso de análisis y valoración de necesidades, y son proponentes de posibles soluciones.

Caso contrario, cuando la comunicación es emitida de manera unidireccional, en procura de informar a la ciudadanía sobre las decisiones o políticas, bajo el modelo de “arriba hacia abajo”, no solo existe un desconocimiento de los fundamentos valorados, sino que en muchos casos las soluciones no responden de manera precisa a las necesidades y expectativas de los segmentos de interés. Por otra parte, existe una preocupación sobre las capacidades y posibilidades del ciudadano común de comprender algunos temas de gran complejidad técnica, lo que implica que deban realizarse procesos adecuados para garantizar una mejor comprensión y asimilación de los temas y sus alcances.

Otra discusión que se ha gestado en el marco de este proceso es en relación con el concepto de ciudadanía, sobre lo cual Urcuyo, citado por Méndez y Morales (2008, p.71), indica:

Una forma de determinar el campo de acción y la materialización de la noción de ciudadanía, es comprender de qué “ciudadano” hablamos en las referencias a la democracia y a la libertad. Existen acciones, intervenciones y prácticas asociadas a la definición de ciudadanía. Un paso decisivo es conservar los derechos de la persona y promover al mismo tiempo una democracia deliberativa que incluya no solo el concepto abstracto de la participación, sino que incorpore de manera efectiva los espacios de la información y del debate público en los procesos de toma de decisiones.

En los anteriores determinante para comprender los alcances de la comunicación, y realizar una adecuada selección de los instrumentos y canales que deben ser utilizados.

Por ejemplo, cuando se habla de reservas indígenas, no se pueden utilizar las mismas herramientas y espacios de comunicación que se utilizarían para espacios urbanos, por cuanto hay relaciones de significancia muy disímiles. Es decir, las necesidades y las expectativas variarán sustancialmente, pero también las formas de comprensión y de exclusión. Es por esto que el esfuerzo inclusivo debe ser enorme, de modo que se garantice la mayor representatividad posible. Además, debe haber una gran asertividad en la elección de los espacios, de los medios y los mecanismos de comunicación, para que se logren diálogos funcionales.

En este mismo orden de ideas, es oportuno indicar que hay fuertes tendencias hacia el uso de la comunicación digital como una forma de optimizar recursos. Sin embargo, es importante indicar que, si bien es cierto que hay países más desarrollados que otros, no todas las poblaciones tienen acceso a la tecnología y al Internet, y aún cuando lo tuvieran, no todas las personas ciudadanas saben manejar las diversas aplicaciones requeridas o implicadas en este tipo de procesos comunicacionales, por lo que la alfabetización digital constituye, por sí misma, una brecha o un elemento de exclusión.

Las “noticias falsas” como un elemento distorsivo en el marco de la participación ciudadana

En el marco de las comunicaciones digitales, caracterizadas por su inmediatez, poca profundidad, y en muchos casos, dificultad o poco acceso a fuentes de contraste, surgen las “noticias falsas” como un elemento distorsivo que alude a las emociones humanas para incitar, o mejor

dicho, precipitar, decisiones, posturas y desenfrenos expresivos. No obstante, al fin y al cabo generan “tránsito de mensajes”, es decir, “exposición pública”. Cuando hay un tema que es acogido por las audiencias, y las comunicaciones se tornan polares en sus posiciones, inicia un “fuego cruzado” entre partidarios y detractores, sea de políticas públicas, partidos políticos o de cualquier otro aspecto que llame la atención de los participantes.

Además de generar “falsas pistas” o información intencionalmente errada sobre un tema en particular, el uso de este tipo de “herramienta” se ha consolidado en los ambientes políticos con la finalidad de orientar o influenciar la toma de decisiones, en momentos donde el tiempo y la frugalidad toman partido, principalmente.

Este es el caso, por ejemplo, del BREXIT, en el cual medió una campaña dirigida con datos falsos, los cuales mostraban los supuestos altos costos que implicaba para Gran Bretaña pertenecer a la Unión Europea. Las elevadas sumas difundidas se consolidaron como una “sustancia de cultivo” para promover la viralidad y el impacto de los mensajes, lo que culminó con una decisión de la cual muchos se arrepienten. Es así como cierto tipo de referendos o escrutinios públicos pueden correr el riesgo de ser distorsionados o manipulados, pudiendo causar más daño que beneficio. Por este motivo, en la gestión de la comunicación política siempre deben existir previsiones para garantizar el acceso a las fuentes originales, y a espacios que permitan confrontar de manera permanente los datos o perspectivas que fluyan hacia la opinión pública.

Otro caso basado en la desinformación fue la contendida campaña electoral que se suscitó en la segunda ronda de las elecciones 2018 en Costa Rica, cuando se difundieron resultados de encuestas engañosos, y se promovió una discusión focalizada en una agenda monotemática: los derechos igualitarios de la población LGBTBI+.

Esto generó un gran impacto en la cantidad de reacciones y comentarios, lo que puso en la escena pública opciones políticas que en la práctica carecían de condiciones de viabilidad para ser consideradas en un plano político electoral.

Según detalla Barbero, citado por Méndez y Morales (2008, p.73), la política se ha vislumbrado con utopías, muchas de las cuales derivan de la tecnología:

Aldea global, mundo virtual, ser digital, ciudadano del mundo y democracia electrónica conforman parte de un constructo engañoso dado que atribuye al poder de las redes informáticas la renovación de la política y supera de paso las “viejas” formas de la representación por la “expresión viva” de los ciudadanos, ya sea votando por Internet desde la casa o emitiendo telemáticamente su opinión.

Es así como se ha venido sobre-estimando el poder de los medios digitales, aunque es importante mantener una perspectiva comunicacional de mayor integralidad, comprendiendo que las brechas digitales siguen siendo un reto por superar, y que los medios tradicionales continúan siendo una muy valiosa fuente de información, con un gran poder de influencia en la opinión pública.

La evolución de la participación ciudadana en América Latina

Según expone Ruano (2010), “la diversidad de manifestaciones de la democracia participativa, su relativa novedad y su carácter evolutivo hacen que este concepto sea de difícil precisión y definición” (p.94). Expone este autor (Ruano, 2010), que en ocasiones se genera confusión sobre lo que es la democracia participativa, la democracia deliberativa y la democracia continua. En general, estas son alternativas de par-

ticipación, pero en el caso de la deliberativa se promueve únicamente la discusión y análisis de los temas de interés público, a manera de una consulta previa a la toma de decisiones. En cambio, en la democracia participativa se invita a la ciudadanía a ser parte de las decisiones, como en el caso de un referéndum o de un plebiscito.

No obstante, hay algunos señalamientos negativos hacia la comunicación participativa, dado que indica Ruano (2010) que aún las formas más directas de participación ciudadana enfrentan “falta de legitimidad de la representación, ritualismo excesivo, dificultades para personalizar las opciones de decisión e interferencia partidista” (p.95). De igual manera se refiere Ruano (2010) a la condición de proximidad como un elemento difícil de conceptualizar, debido a la facilidad de interconexión que ofrecen las nuevas tecnologías. Lo mismo sucede con la pluralidad de instrumentos de participación de amplio alcance geográfico, tales como referéndums, consejos sectoriales, jurados ciudadanos y consejos territoriales, entre otros.

Por otra parte, y de acuerdo con lo que describe Sánchez (2015), la participación ciudadana ha tomado dos caminos principales en América Latina:

El primero, el reconocimiento institucional en sus acuerdos internacionales de la participación como elemento relevante de la acción gubernamental; y el segundo, en el plano teórico con las propuestas para definir y clasificar a la participación ciudadana con el propósito de destacar las vías para su implementación en la administración pública de la región.

El primer punto obedece a aspectos propios de una agenda política internacional, a través de la suscripción de acuerdos como el *Open Government Partnership* o la Alianza Latinoamericana para un Gobierno abierto, donde se contempla de manera específica la participación ciudadana como una de las características de esta nueva

forma de fortalecer la democracia. El segundo punto tiene una relación más vinculada a un proceso de cambio que han venido experimentando la mayoría de los países democráticos, en el marco de lo cual la gobernanza ha adquirido una nueva dimensión, lo que permite que los diversos actores sociales tomen un papel más protagónico y activo en la toma de decisiones.

Un aspecto complementario en el marco de este análisis es el surgimiento de grupos minoritarios que han venido reclamando la posibilidad de exigir derechos en relación con sus propias perspectivas, lo cual se ha reconocido como un factor que necesariamente debe tomarse en cuenta en las políticas de comunicación inclusiva en las organizaciones. Según indica Sáenz (2013), “la participación de la sociedad civil en el proceso de formulación e implementación de una política pública de comunicación puede convertirse en una variable independiente que altere la inercia de los procesos marcados” (p.39). Es decir, la participación social puede dar un giro en el rumbo de las decisiones políticas, dado que permite plantear nuevas perspectivas, e incluso nuevos temas dentro de la agenda política. No obstante, no todos los grupos o personas tendrán la posibilidad de generar incidencia en la toma de decisiones, y es en razón de lo anterior que este elemento (la incidencia) “se convierte en un indicador de la calidad cívica de una democracia” según lo explica Sáenz (2013, p.39).

En otro orden de ideas, y de acuerdo con Subirats, citado por Sáenz (2013, p.39), existen tres factores esenciales para analizar una política pública: actores, recursos e instituciones. En este sentido, y en el contexto de la participación ciudadana, es valioso rescatar que la integración de actores públicos y privados para la búsqueda de soluciones se convierta en un elemento de gran valía para efectos de velar por los intereses de la colectividad, bajo una perspectiva más integradora, a la vez que permite una legitimidad en la toma de decisiones.

CONCLUSIONES

La comunicación social tiene implicaciones complejas, las cuales pueden variar dependiendo del entorno cultural, político e incluso económico. Asimismo, hay una diversidad de fenómenos sociales que pueden incidir en las motivaciones, relaciones de significancia y de legitimidad de los procesos. Sin embargo, en términos generales, hay varias conclusiones generales que pueden extraerse de los elementos expuestos anteriormente:

1. Los seres humanos tienen una necesidad inherente de comunicación como parte de sus dinámicas gregarias, lo que motivará puntos de encuentro entre liderazgos y grupos que puedan ser representados o partícipes de diversos procesos sociales y decisiones políticas.
2. La sensibilización y la información forman parte de cualquier proceso que persiga la participación bajo una perspectiva inclusiva, dinámica y legítima.
3. La comunicación no se limita a un intercambio de mensajes, sino que desde una perspectiva estratégica implica la articulación de esfuerzos y el manifiesto de posiciones que deben implicar un carácter de inclusión, así como también definirá los límites y condiciones que tendrán los participantes para interactuar y para ser partícipes de cualquier proceso.
4. La comunicación política adquiere una especial relevancia para implicar un acercamiento con la ciudadanía, comprendiendo que la generación de vínculos no se logra de manera fortuita, sino que requiere de constancia, asertividad y reconocimiento para ser legítima y motivar a una participación dinámica y activa de las partes.
5. La ciudadanía tendrá anuencia y disposición de participar en procesos de discusión y análisis de políticas públicas, en tanto los mecanismos de acceso a los puntos de encuentro definidos sean adecuados, la información sea

fácilmente decodificable (obviando el uso de términos técnicos y facilitado la comprensión de temas de altos niveles de complejidad), y adicionalmente, exista una motivación o beneficio que pueda derivarse de su intervención.

6. La participación ciudadana es un mecanismo presente en las nuevas tendencias de la administración pública, principalmente en materia de Gobierno abierto, dado que se ha reconocido como una de las principales formas de fortalecer la democracia, de impulsar la legitimidad de la gestión gubernamental y de recuperar la confianza en la institucionalidad.
7. La comunicación política es parte de un proceso complejo, y uno de los retos que debe enfrentar, en términos de participación, es el alcance de un grupo numeroso de personas cuya composición es adicionalmente heterogénea. Por otra parte, la dispersión geográfica y las limitaciones en términos de acceso a la tecnología o alfabetización digital, incrementarán el nivel de complejidad del proceso comunicación-participación.
8. La diversidad de pensamientos y opiniones, y el uso de las nuevas tecnologías como mecanismo para una difusión masiva de ideas, desde la voz de la ciudadanía, en ocasiones puede ocasionar "ruido" a la gestión gubernamental, y dificultar el cumplimiento de objetivos, lo cual se agrava si son difundidas "noticias falsas" por parte de grupos de interés o de presión. Esto por cuanto se genera confusión y se alude a emociones que pueden generar división en las opiniones, lo que ocasiona confrontaciones innecesarias que pueden culminar con la detracción de proyectos o iniciativas de interés.
9. Los medios de comunicación siguen siendo un mecanismo esencialmente importante para facilitar la exposición discursiva del Gobierno, dado que los líderes políticos tendrán la oportunidad de transmitir mensajes claves que contribuyan a propiciar procesos de acercamiento con la ciudadanía en relación con temas de interés nacional. Este

vínculo con los medios facilita la construcción de una agenda pública, la cual tendrá una incidencia directa en la agenda política.

10. Los mensajes deben ser cuidadosamente elaborados para evitar efectos distorsivos que puedan generar reacciones adversas en los públicos o audiencias.

11. El desarrollo de un proceso efectivo de comunicación y de articulación de esfuerzos con la ciudadanía, desde la óptica de la participación ciudadana, implica un trabajo previo para abordar aspectos culturales y conductuales de las y los funcionarios públicos, en procura de lograr sinergias positivas con las personas usuarias, y de responder a las expectativas previstas.

12. Es necesario hacer énfasis en que la comunicación es un factor fundamental en la gestión política, y en particular en los procesos de participación ciudadana, sin dejar de lado que los esfuerzos en materia de gobernanza, o de articulación de esfuerzos, deben ser legítimos y deben contemplar otros componentes de orden administrativo y de implementación que requieren ser desarrollados de manera paralela para pasar del discurso a la acción.

REFERENCIAS

- Aucoin, Peter. "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". *Governance: An International Journal* 01. *Policy and Administration* 3, No.2 (1990): 115-137.
- Barria, Diego, González, Bastián., y Cisternas, Carla. "La Literatura sobre Gobierno abierto en Español. Análisis sobre las dinámicas de producción y citación". *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 28, No.56 (2017): 22-42.
- Cárdenas, Odalys. y Castanedo, Armando. "Comunicación y Participación Ciudadana, su papel en el desarrollo local". *Centro de Estudios de Administración Pública*. Universidad de La Habana 21, No.4 (2017): 246-255.
- Conde, Carlos. y Gutiérrez, María Paula. "La experiencia de la OCDE en la implementación de políticas de Gobierno abierto. El desafío de la etapa de implementación". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No.58 (2014): 237-256.
- Cuadros, Jonatan., Arias, Sebastián., y Valencia, Alejandro. "La comunicación pública como estrategia orientadora en los procesos de participación ciudadana de los jóvenes". *Revista Encuentros*, No.1 (2015): 111-122.
- Méndez, Ana Irene., Morales, Elda. "Comunicación, ciudadanía y participación, constructoras de democracia". *Quórum Académico* 5, No.1 (2008):67-90
- Monserrat, Juan., Quiles, M^a del Carmen., y Martínez, Alba-María. "La participación ciudadana en la comunicación de las organizaciones". *Revista Prisma Social*, No.18 (2017): 540-560.
- Ruano, José Manuel. "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana". *Revista Política y Sociedad* 47, No. 3 (2010): 93-108.
- Saézn, Chiara. "Políticas Públicas de comunicación y participación ciudadana: el caso de la televisión digital de Chile". *Revista Signo y Pensamiento* 32, No.63 (2013): 34-51.

Sánchez, Juan José. "La participación ciudadana como instrumento del Gobierno abierto". *Revista Espacios Públicos* 18, No.43 (2015): 51-73.

Trelles, Martín. "Comunicación política y gobernabilidad. Escenarios de interdependencia en una sociedad en crisis". *Revista Palabra Clave* 9, No.2 (2006): 19-28.