

# MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

---

SILVIA PELLEGRINI\*

Entre las características emergentes del momento histórico actual está el que la mirada crítica de las sociedades democráticas se ha volcado sobre sí mismas. Probablemente, en la medida en que muchos problemas y debilidades internas de los sistemas democráticos habían permanecido ocultos, o fuera del foco primario de interés público, mientras la urgencia estaba dada por una confrontación ideológica entre sistemas.

En esa perspectiva surge el tema que se me ha pedido abordar -Medios de Comunicación y Control Ciudadano- y se refiere, en última instancia, a los cambios de requerimientos que trae consigo, aquello que se ha llamado « la sociedad comunicada».

Este concepto puede traducirse -en lo político- como el mayor nivel de conocimiento que pueden tener las personas sobre lo que está sucediendo en sus conglomerados sociales, y en que hipotéticamente haya una participación cada vez más amplia de la población en la toma de decisiones.

Ello trae repercusiones en los equilibrios tradicionales de poder, al interior de la sociedad y plantea desafíos de adecuación al estado y las diversas organizaciones intermedias. Colateralmente también, tiene importantes repercusiones en la prevención de la corrupción, aunque éstas están más intuitivas que estudiadas.

En la sociedad comunicada, se dice, por ejemplo, que los actores sociales que desaparecen de los medios de comunicación dejan de tener existencia social. No es que su acción no exista, sino que la vinculación que a ella tiene la sociedad es mucho menor de la que debería ser. El núcleo social se articula en torno a aquello que es comunicado y deja de lado o minusvalora aquello que no es.

¿Cuál es el contexto en que nos sorprenden, en Chile, esos nuevos requerimientos?

En primer lugar, en una escasa cultura del aparato del estado, con respecto a «dar información». Ella se percibe como parte del «poder funcionario» y, por tanto, no pertenece a la tradición organizacional el hecho de trabajar frente o «a la vista» de las personas. En términos generales estamos en una sociedad constituida por una elite o un conjunto de elites de características bastante autorreferidas.

En segundo lugar, los problemas que se han producido con respecto a la privacidad de las personas y la acción de los medios de comunicación, hacen que en vastos sectores sociales haya un temor a la información. Y hacen también que la gente común, acepte con facilidad las limitaciones a la información. El chileno no suele, por otra parte, exigir sus derechos frente a la autoridad.

---

\* Periodista, Decana de la Facultad de Letras y Periodismo P. Universidad Católica de Chile.

Hay, entonces, poca costumbre de dar información y poca costumbre de exigirla. Con ello, se produce, además, un creciente desnivel entre el conocimiento de los funcionarios sobre los individuos y el del público general sobre la acción del estado: mientras crece el conocimiento de los individuos por parte de la administración, a través de todos los datos computacionales de que dispone, no crece paralelamente el conocimiento del público sobre quiénes administran.

Por esa razón quisiera abordar hoy algunos elementos de lo que podríamos llamar la «cultura de la reserva» y algunas razones y perspectivas para superarlos, entre las que se cuentan: la definición precisa de las áreas de esta reserva, la transparencia administrativa, los controles externos y cómo estos elementos se articulan con la acción de la prensa.

### *La cultura de lo secreto*

La tradición imperante en nuestra cultura ha instituido una tendencia hacia la reserva, la confidencialidad y el secreto en el trabajo de la administración pública, con el consiguiente peligro de relegar a los ciudadanos a una participación limitada a la zona política del poder y no a su zona administrativa.

Por ejemplo, si bien es cierto se practica el voto universal y se promueve una amplia difusión de las posturas durante los períodos electorales, la información durante la vigencia de las representaciones es notoriamente menor y suele concentrarse en sólo determinados aspectos de la vida social. Ello los deja también al margen del juicio y control de la administración.

Cabría preguntarse si no es ésta una tendencia mayor a la confidencialidad de la información, a la reserva y al secreto, que la que estrictamente se requiere dentro de un régimen democrático.

Y si parte de las razones para que esa reserva se produzca no se debe, acaso, a experiencias negativas en cuanto al uso indebido, superficial o incorrecto que se haya hecho de esa información por parte del periodismo. O tal vez, por otra parte, a una agudización del sentido de poder que implica toda información.

¿Cuáles son los principales argumentos sociales en favor de «lo silencioso» de la administración:

En primer lugar señalaría el temor y quizá la dificultad real de que sea posible traducir la complejidad de la situación de poder a un grueso público, sin que ella pierda algunos de sus elementos esenciales y quede incluso abiertamente distorsionada.

Se piensa también que la confidencialidad propende a la eficacia y favorece la autonomía en las decisiones.

Por otra parte se estima que los funcionarios tendrían menos libertad para expresarse si saben que sus informes -en el momento o con posterioridad- podrían ser conocidos por el público. Por lo tanto se estima la confidencialidad como una garantía de la independencia real de los funcionarios. «Está claro, señala un autor, que desde el instante mismo en que exista el peligro de que un informe sea conocido al día siguiente por la prensa, el funcionario escribirá pensando en «el público» y no en «el interés público», que no es necesariamente lo mismo».

¿Cuáles son, por otra parte, los argumentos para romper esa tendencia a la reserva?:

Además del argumento general de traspaso del poder a la ciudadanía, los argumentos principales serían que:

El mantener las decisiones en silencio fomentaría la irresponsabilidad, y les daría, además, la impunidad del anonimato.

El silencio, también favorecería la discrecionalidad y promovería la injusticia.

Por último, permitiría florecer a la corrupción, ya que no incentiva la probidad el hecho que el funcionario sepa que sus acciones no están sometidas a exámen público.

Este diagnóstico parecería plantear la urgencia de resolver una potencial tensión entre secreto-información.

Tres son las formas de intentar solucionar la cultura del silencio: la definición precisa de las áreas de reserva, la transparencia administrativa y el control ciudadano.

### *Definición de las áreas de reserva*

La extensión de esta ponencia no permite entrar en la delimitación precisa de las áreas de silencio, ni tampoco hacer una diferencia entre los conceptos de reserva y secreto.

Sólo me permitiré esbozar algunas ideas generales que pueden ayudar a la definición de esas áreas;

1º La experiencia internacional reconoce determinadas áreas de la realidad del Estado y del individuo en las que la reserva y el secreto son legítimos.

2º El principio de legitimidad que justifique guardar reserva sobre ciertos temas está fundamentado en la medida en que el silencio esté al servicio de valores.

3º Los contenidos administrativos que se han considerado como materias secretas o reservadas suelen perder esa condición en el transcurso del tiempo.

Y para precisar el tipo de contenido al que se hace referencia, en el ámbito estatal, se han establecido como justificables, a vía de ejemplo, la reserva respecto:

- de las deliberaciones de las autoridades relevantes del poder ejecutivo
- sobre la defensa nacional, la seguridad del Estado y la política exterior
- de la política monetaria y el crédito público
- respecto a procesos judiciales en su estado de sumario
- y a secretos industriales y comerciales.

Hay que tener presente que la demarcación de estas áreas reservadas se hace especialmente relevante cuando se trata de información originada por el aparato público y respecto de sí mismo.

Paralelamente también es posible determinar la existencia de una gran cantidad de datos, eventualmente con interés social, que siendo susceptibles de ser dados a conocer por entes públicos ya no dicen relación consigo mismo, sino con los ciudadanos.

En esa perspectiva, el secreto se justifica cuando asegura la protección del secreto del administrado, en la medida en que sirve a la libertad, la igualdad y la dignidad de las personas. A vía de ejemplo se podría señalar la inviolabilidad de las comunicaciones privadas o el secreto bancario, censal y estadístico.

Por supuesto hay que agregar a estas áreas de reserva todo el ámbito relacionado a la vida íntima y privada de las personas, pese a que no tiene directa relación con el tema que hoy nos preocupa.

¿Cuál es la importancia para la acción de la prensa de la definición de esas áreas de reserva?

La delimitación clara de las áreas de reserva permite entonces no solamente una acción ética en las instancias administrativas correspondientes sino que proporciona también un parámetro claro para la acción ética de las publicaciones de prensa.

Por otra parte, para que la acción social de la prensa sea efectiva, se requiere de fuentes fidedignas que proporcionen información. El silencio genera el rumor que no es contrarrestable ni desmentible, o la perniciosa práctica de 'fuentes altamente informadas, etc. Además, esas prácticas agravan la desconfianza de la población respecto de su sistema informativo y su sistema político, generando inestabilidad social.

Quisiera agregar que, en una perspectiva periodística, esos secretos deberían ser los mínimos. No simplemente en vistas a la justificación de su propia acción difusora, sino por su rol equilibrador de poder, ya que la transparencia en las decisiones gubernamentales es la esencia de un régimen democrático institucionalizado.

### *Transparencia Administrativa*

Como decía, un segundo elemento para superar la cultura del silencio es la transparencia administrativa.

En varias democracias occidentales (como es el caso de los estados noreuropeos, EE.UU., Francia y también la CEE) la legislación se encarga no sólo de impedir la destrucción de los documentos estatales y autorizar su acceso público, sino que incorpora lo que se ha llamado la «organización de la transparencia», es decir el que el usuario esté en condiciones de identificar los documentos que pueda requerir, y comprender su contenido.

La transparencia administrativa, entonces, incluye tanto el no destruir la documentación, como el darla a conocer; es decir, requiere darle el tratamiento sistemático que reseña, clasifica, ordena, conserva y hace asequible al público el material:

Estas manifestaciones de la transparencia exigen, sin embargo, algunos requisitos previos. Entre ellos, está la instauración del derecho del público sobre

la documentación, que debe estar debidamente regulado, la conservación de los documentos y de los archivos funcionarios y el desarrollo de información acerca de la documentación existente.

Además es indispensable una transformación de la mentalidad funcionaria que haga comprender que la función pública debe ser ejercida de manera pública.

El reconocimiento de un derecho del público sobre ese tipo de información tiene como efecto la inversión de lo que los abogados llaman «la carga de la prueba», con lo que ya no será el administrado el que deba probar el interés y la comunicabilidad de un documento, sino la administración la que deberá probar la necesidad de su reserva.

Ya en 1985, en un simposio sobre “La verdad y la prensa”, seis periodistas norteamericanos analizaron la relación entre prensa y gobierno; allí, uno de ellos, Frances Fitzgerald, señaló “[decir que] el público tiene derecho a saber, equivale a afirmar que el gobierno tiene el deber de permitir que las personas reciban la información que necesitan como ciudadanos de una democracia”.

Estos elementos se han concebido como una de las formas de perfectibilidad del estado moderno: el organizar el debido traspaso de información a sus ciudadanos. De hecho, ya está concebido y garantizado en:

- los Estados Unidos, a través del Freedom of Information 's Act y del government in the Sunshine Act;
- en Francia a través de su constitución que reza que la sociedad tiene derecho a pedir cuenta a todo agente público de su administración, y en la ley sobre Liberté d'accès aux documents administratifs;
- en la CEE, uno de cuyos informes señala que se invita a los estados miembros a «introducir un sistema de libertad de información, es decir de acceso a los documentos administrativos, incluido el exigir y recibir informaciones de los organismos estatales y... etc., etc.».

En esa dirección podrían tender, además, los acuerdos internacionales sobre información, en tanto consagran la facultad de investigar y de difundir la información.

Nuestra constitución política en su art. 19 n. 12, en cambio, asegura: La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de ... etc. Sólo reconoce, así, expresamente la facultad de emitir información. No la de recibir y mucho menos la de investigar.

Hay constitucionalistas, sin embargo, que sostienen que esos elementos se han agregado a nuestra normativa por vía del art. 5 inc. 2 de la Constitución que señala que «el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del estado respetar y promover tales derechos garantizados por esa Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes».

Entre ellos se encuentra la Declaración de los Derechos Humanos y el Pacto de derechos civiles y políticos, todos los cuales consagran la libertad de recibir información y la de investigar.

### *Prensa y Control Ciudadano*

El derecho de acceso a la documentación estatal y la transparencia gubernamental, para que sea realmente una manifestación del derecho de la información debe estar, entonces, en manos de todos los ciudadanos, que pueden ejercer así una forma de control.

De este modo, todo órgano administrativo queda sujeto a diversas modalidades de control; Una interna, jerárquica, situada al interior de ese mismo órgano. Una segunda, que estando fuera de él es parte del aparato público como un todo (ministro, Contraloría, etc.).

Y a ellas se agrega el control externo, ejercido por el público en general y cuya principal manifestación la constituye la acción de la prensa.

En ese punto se ha abierto una amplia discusión teórica, sobre si el derecho del público a saber es efectivamente una posibilidad real de las sociedades democráticas o si solamente es una invención de la prensa para defender algunos de sus privilegios.

Sin embargo, hay estudios en diversos países sobre la importancia de la transparencia para la formación de la opinión pública efectiva, aunque -por lo menos que yo conozca- no se registran referencias a la corrupción.

Pero tanto desde una perspectiva teórica como práctica, el control ciudadano ejercido a través de la acción de la prensa sólo es posible si la prensa adquiere grados importantes de autonomía. Nosotros tenemos, en cambio, una prensa ampliamente dependiente de las fuentes. Son ellas quienes fijan prioritariamente la agenda. Y un efectivo control social requiere una prensa que investigue con seriedad, amplíe la agenda de los temas de interés, diversifique las fuentes consultadas, adquiera una mayor independencia como sistema.

Algunos han considerado esta acción de tal relevancia, que el profesor inglés Peter Golding en un artículo que escribiera recientemente sobre "Medios y Democracia en un orden social no igualitario" plantea la necesidad que se perfila en las sociedades democráticas de redefinir el rol ciudadano considerando la recepción de información a través de los medios, para lograr una participación más igualitaria en la vida social.

Eso implica reconocer que en la sociedad democrática no basta con la libertad de expresión sino que es necesario, para lograr un verdadero ciudadano, el que cada uno de sus miembros tenga disponible la información que requiere.

En este aspecto, hay que recordar que el consumo de medios -haciendo una similitud con los bienes básicos podríamos hablar de la "canasta de medios"- es diferente en los distintos grupos sociales.

El rol de la prensa desde esta perspectiva es lograr que en la sociedad no haya dos «calidades» diferentes de ciudadanos: los que saben y aquellos que

reciben sólo aquello que los concedores quieren darles, y esos concedores pueden ser la autoridad, los dueños de los medios, los propios periodistas o alguna forma en la que ellos estén coludidos para hacerlo.

La información social, se convierte así en la forma de control, sin coacción, de las actividades de la administración del estado. Hay muchas tesis que sostienen que una de las formas de traspaso de las autocracias a las democracias es el nivel de información de la población. No hay, sin embargo elementos de juicio que puedan relacionar corrupción a sistemas políticos determinados, aunque sí la presunción de que la impunidad de las autocracias las haría más proclives a la corrupción.

Para lograr estas metas no basta con introducir modificaciones en el aparato estatal, sino que también se haría necesario introducirlas en los medios de comunicación. Y ello, desde dos perspectivas diferentes:

- la forma en que se autoperciben frente al estado, y
- la forma en que son percibidos por el Estado.

Y, desde una perspectiva teórica, dos son las concepciones que relacionan Estado y medios, que habría que superar: las formas llamadas de «colisión» o de «colusión».

Bajo la primera fórmula los medios se definen y son percibidos en constante conflicto con los entes estatales. Ello conduce al Estado a ver, a su vez, a los medios como una amenaza de la que deben protegerse en la trinchera cada vez más profunda del secreto.

En la segunda, la de la colusión, medios y gobierno llegan a aliarse para presentar y defender sus decisiones frente a la opinión pública. Es el paso del secreto a la manipulación de la información.

Este tipo de colusiones no se produce solamente a nivel de las grandes instancias de poder. Hay toda una línea de análisis -que excede con mucho las posibilidades de tiempo de esta ponencia-, que se refiere a las colusiones de intereses entre periodistas y fuentes informativas, como puede suceder en el plano policial, por ejemplo y que son -si no causa de mutua corrupción-, al menos sirven para esconder prácticas indeseadas.

Una variante extrema de la colusión de intereses es la posibilidad de generar frente a los ciudadanos una verdadera «realidad virtual»: aquello que se informa y se discute en la prensa no tiene ninguna vinculación con lo que efectivamente está sucediendo en las instancias de poder.

El riesgo de la realidad virtual estriba fundamentalmente en ofrecer a la opinión pública un acceso sólo a la discusión especialmente generada para los medios y que está asociada más a una propaganda de los actores que a una información real.

En casos extremos, el público no se vincula a un proceso de discusión pública propiamente tal; es decir al que efectivamente están llevando a cabo los actores políticos en sus arenas específicas, sino a la simulación de que tal exigencia ha sido satisfecha.

Este hecho es peligroso porque esta «opinión pública simulada» puede asemejarse más a una especie de despotismo ilustrado que a un estado de derecho social y democrático, con el consiguiente peligro colateral para el tema que nos ocupa de convertir a la democracia en una autocracia protegida por el secreto de sus mecanismos reales.

Otra variante de la colusión -además de la realidad virtual- es la desinformación interna, como forma programada de ocultar acciones política u económicamente ilegítimas.

En esta última, se tergiversan o esconden realidades económicas, históricas o sociales, mostrando sólo un lado de los sucesos, introduciendo subrepticamente dentro de la información elementos de opinión, así como etiquetas a personas o grupos. A ella se une también la tergiversación semántica que consiste en darles a las palabras un sentido diferente de su acepción habitual, creando confusión en el público con respecto a su verdadero sentido.

Todas estas prácticas informativas atentan contra la posibilidad real de un control ciudadano de las actividades administrativas y, más aún, constituyen en sí una forma de corrupción del sistema democrático.

### *Conclusiones*

Por ello, el lograr un sistema informativo adecuado a la democracia requiere dos elementos esenciales:

- total libertad de expresión,
- y la entrega adecuada de conocimientos a todos los integrantes de un grupo social.

Lograr un equilibrio entre estos elementos es un desafío importante e insustituible de un cualquier sistema político moderno que quiera desarrollar una sociedad abierta y libre.

Se hace, así, necesario desarrollar una conciencia dentro del aparato estatal y de los medios de información acerca de que la prensa se convierte en un intermediario que materializa el derecho de acceder a la información de los entes públicos, al difundir efectivamente a los ciudadanos la información que pueda ser de su interés.

Es por esto, que una cultura de la transparencia plantea para el propio sistema de prensa un abanico de desafíos relacionados con el cumplimiento eficaz de su papel. Todos ellos basados en adquirir conciencia de que la prensa no es depositaria de los derechos que conlleva la cultura de la transparencia, sino simplemente una ejercitadora más, cuyo rol es el de hacer posible la actualización de esos derechos por parte de los ciudadanos.

Implica entonces la superación del propio rol definido como un poder público que se enfrenta o entra en connivencia (según las circunstancias) con los demás poderes, sino como un sistema de difusión de la información que tiene como misión esencial distribuir efectivamente el poder y su control en los propios ciudadanos y prevenir así sus corrupciones y excesos.

Y se ha comparado ese rol con la respiración del organismo humano, es decir, con la función que permite que salgan del cuerpo los elementos impuros y que, a la vez, entren a él elementos de oxigenación.

Esta posibilidad: que la sociedad muestre los elementos negativos que hay en su funcionamiento es, entonces, parte indisoluble de la correcta acción de la prensa porque una sociedad que permite que los elementos negativos permanezcan en su interior en un corto plazo se envenena, pierde su equilibrio interno, y puede llegar a desintegrarse.

«Habla para que yo te conozca» es la famosa premisa socrática que continúa sustentando la correcta relación entre las personas y las organizaciones e impide sus excesos, en especial en un sistema democrático.