

# Comunicación pública y formación del espacio público político

María Helena Vivas López\*

## Resumen

Los elementos para un concepto de comunicación pública se examinan desde el punto de vista de la formación del espacio público político y la opinión pública con una visión comunicativa y política que busca relacionar los modelos de democracia con los enfoques informativo y comunicativo de las teorías de la comunicación.

**Palabras clave:** comunicación pública, opinión pública, espacio público político, democracia deliberativa, democracia elitista, información, comunicación.

## Abstract

The concept of public communication is examined since the point of view of the public space construction and public opinion with communicative and politic sense to see the relations between the democracy models and the informative and communicative model in the communication theory.

**Key words:** public communication, public opinion, public space, deliberative democracy, democratic elitism, information, communication.

Comunicación pública es la interacción acerca de asuntos que interesan a todos y se desarrolla en diferentes ámbitos y entre diferentes sujetos sociales. Empieza en el diálogo interpersonal, el cual se extiende al grupo de referencia, al grupo de trabajo o de estudio y se convierte en discusión pública cuando trasciende la esfera privada, se pone en contacto con redes de comunicación de la sociedad civil organizada y logra penetrar los organismos de representación y de administración del Estado, para influir en la toma de decisiones que afectarán a los ciudadanos. En este proceso es vital la información que emiten diferentes actores, organizaciones sociales y líderes de opinión, la cual puede circular en redes informales. Igualmente importante es la información de los medios masivos de comunicación. Comunicación pública significa competencia y circulación

de sentidos que la sociedad reconoce y tramita en su agenda; es decir, que se traducen en Movilización Social. La Movilización Social se logra cuando se construyen articulaciones colectivas de sentido, mediadas por los mas media, legitimadas por las organizaciones sociales; asumidas por los actores sociales de diferentes procedencias y filiaciones; concertadas alrededor de propósitos comunes.<sup>1</sup>

Se habla de comunicación pública como aquella que hacen las instituciones del Estado, o que comunicación pública es toda comunicación de lo público, es decir que "puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible".<sup>2</sup> Sin embargo, es necesario precisar que para la existencia de la comunicación pública se requiere la existencia de un espacio público político, esto es la capacidad de los ciudadanos de establecer un diálogo

\* Este artículo primero apareció del material de investigación de la tesis para optar al título de Maestría en Filosofía "Opinión pública y comunicación en Habermas y Sacconi", con la dirección del Doctor Alfonso Martínez S.

en la búsqueda del entendimiento y acuerdo sobre asuntos de carácter público o colectivo, es decir, que interesan a todos y que generalmente tienen que ver con la acción del Estado.

La comunicación pública no es privilegio de los medios masivos, ni de los periodistas ni de los órganos de divulgación de las instituciones públicas. El Estado, los organismos de representación, los ciudadanos, las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil, los líderes de opinión, los medios públicos y privados de comunicación y los medios alternativos o comunitarios se manifiestan en la esfera pública mediante actos de comunicación, en los cuales es posible reconocer un enfoque informativo, vertical y estratégico de negociación de posiciones de poder o bien uno deliberativo, horizontal y fundamental en la búsqueda del entendimiento, los cuales a su vez corresponden a una visión de democracia.

### **La opinión pública: concepto político y comunicacional**

El concepto de opinión pública es político y comunicacional: político, porque la formación de la voluntad política está relacionada con la constitución del Estado, y opinar sobre los asuntos de interés común y sobre las decisiones políticas hace parte del ejercicio de la autonomía pública y privada del individuo. La manifestación de las opiniones crea el espacio público político o esfera pública donde se produce el juicio crítico sobre los asuntos que conciernen a los ciudadanos, al Estado y los órganos parlamentarios para tomar decisiones. El concepto de opinión pública también es comunicacional, porque para que exista la esfera pública son indispensables la información, un lenguaje común y unos medios de comunicación que permitan al ciudadano informarse, opinar y tomar decisiones. La esfera pública es un espacio creado por las interacciones de los individuos y sus procesos de argumentación y controversia.

La opinión pública tiene una relación directa con la democracia ya que solamente en un Estado democrático existe un espacio público político: la esfera pública, y se garantizan los derechos de expresión y libre opinión. Además, mediante la comunicación es posible construir el espacio público político.

La esfera pública significa para Hannah Arendt tanto lo que está a la vista de todos, como lo que crea un espacio común. "Que todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible" y "el término 'público' significa el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él".

La opinión pública es un espacio virtual o red no tangible, creado por la comunicación, en el cual se da la expresión libre y autónoma de los ciudadanos acerca de los asuntos políticos. Para que exista la opi-

nión pública se requiere el espacio público político, es decir, las condiciones de libertad de expresión, de información y opinión propias de sociedades democráticas liberales, condiciones que deben estar previstas en las normas constitucionales y ser respetadas por los ciudadanos y por el Estado.

Para comprender la noción de opinión pública hay que considerar la existencia de un espacio público político, o esfera pública, en el cual se ejercen los derechos individuales de libre expresión y opinión. La comunicación como enfoque y como instrumento genera el espacio público político donde se debe producir la libre expresión de los ciudadanos.

El espacio público político o espacio de la opinión pública ha sido definido por J. Habermas como "[...] una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura, es decir, de opiniones y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agazilladas en torno a temas específicos".

En medio de una gran cantidad de medios de comunicación y de altos volúmenes de información circulante es necesario comprender los modelos de comunicación que adoptan en Colombia los medios de comunicación, los líderes de opinión, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, modelos que a su vez son manifestaciones de una determinada visión de democracia.

Se trata de encontrar elementos para perfilar una propuesta de comunicación pública a partir del examen de los modelos comunicativos que subyacen en dos posturas sobre la democracia: la liberal elitista (Sartori) y la deliberativa (Habermas), las cuales se evidencian tanto en la configuración de las políticas públicas sobre los derechos fundamentales, como en la acción o pasividad atribuida a los ciudadanos en la comunicación. A cada visión sobre opinión pública y democracia corresponde un enfoque sobre la comunicación. Ésta puede ser tomada como un instrumento o canal para la circulación de información o puede constituir la médula del planteamiento de opinión pública. Puede ser concebida como un flujo vertical descendente que no garantiza procesos democráticos para la formación de la voluntad política, o tener una perspectiva comunicativa, horizontal, en la cual se establece el principio de igualdad de los hablantes, lo que otorga presupuestos democráticos a la opinión pública.

La expresión "opinión pública" se refiere al ejercicio de la crítica pública por parte de los ciudadanos. Este ejercicio, cuando es democrático, es a la vez retórico y dialéctico en tanto requiere de hablantes en condiciones de emitir juicios y argumentar con el fin de convencer y persuadir a otros, y supone la capacidad de entablar un diálogo. Se trata del uso público del entendimiento por parte de individuos razonables, es decir, en condiciones de aceptar o rechazar razones. Esas razones son argumentos o

tesis que presenta un individuo o un conjunto de individuos a otro u otros que, en conjunto, constituyen el auditorio.<sup>2</sup>

El universo simbólico, donde se crea el poder político, se ha transformado por el influjo tecnológico de la información: las nuevas formas interactivas y virtuales de transmisión de mensajes permiten a los ciudadanos conocer, reconocer y comunicar, hablar, protestar, emitir conceptos, plantear desacuerdos y buscar entendimiento sobre asuntos fundamentales para todos. Sin embargo, estos medios llegan solamente a ciudadanos con alguna capacidad económica, que además poseen la educación suficiente para comprender y acceder a ellos.

La unidad mínima de comunicación es el diálogo entre dos interlocutores. Ahora bien, para los auditorios complejos, se requiere la comunicación a través de medios masivos, los cuales han sido estudiados con perspectivas que se centran bien en el emisor, en el receptor, en el canal, en el mensaje, en sus efectos sociales, en la descripción del proceso de comunicación, en la comunicación como interacción o en los medios como estructuras de poder, entre otros. Múltiples aportes de la sociología, la psicología y la ciencia política han configurado el campo de estudio denominado *mass communication research* en el cual las hipótesis, los enfoques, perspectivas y preguntas investigativas provienen de diferentes disciplinas, pero en general tienen que ver con los medios de comunicación de masas y sus efectos en los individuos y en la sociedad.

Lo público, lo que está al escrutinio de todos, la notoriedad, el estar ante los demás, así como lo que es común a todos, tienen, en el mundo contemporáneo, como lugar natural los medios de comunicación que emiten noticias, programas culturales, de educación, entretenimiento y opinión. Los medios tienen una misión política porque están en el campo de la acción en el sentido en que lo presenta Hannah Arendt.<sup>3</sup> Esa acción es conducente a propiciar el encuentro entre los individuos: "El poder sólo es realidad donde palabra y acto no se han separado, donde las palabras no están vacías y los hechos no son brutales, donde las palabras no se emplean para velar intenciones sino para descubrir realidades, y los actos no se usan para violar y destruir, sino para establecer relaciones y crear nuevas realidades."<sup>4</sup>

Las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) están planteando hoy interrogantes sobre los efectos políticos de la interactividad, la autonomía y el papel activo del receptor como ciudadano interesado en expresarse públicamente: "La

integración potencial de texto, imágenes y sonido en el mismo sistema, interactuando desde puntos múltiples, en un tiempo elegido (real o demorado) a lo largo de una red global, con un acceso abierto y asequible, cambia de forma fundamental el carácter de la comunicación".<sup>5</sup>

La sociedad de la información aún posee rasgos de la sociedad de masas<sup>6</sup> por la presencia de los medios tradicionales. Sin embargo, el influjo de las tecnologías de información y comunicación, conjuntamente con cambios económicos, sociales y políticos configuran una sociedad con características como: un mayor acceso a la educación y a la información; la existencia de medios interactivos que privilegian el acceso individual sobre el masivo; el volumen de información disponible; el acceso a redes y comunidades virtuales; los cambios en las relaciones interpersonales, del cara a cara físico al cara a cara virtual; las nuevas formas del trabajo y del ocio; la reconfiguración de las economías por la globalización de los mercados; el protagonismo de la mujer y los consecuentes efectos en la familia; la secularización y a la vez el resurgimiento de nuevas formas de fanatismo religioso; la apatía política; el pensamiento local; el cuidado del medio ambiente; las perspectivas de la biotecnología en la manipulación de vida vegetal, animal y humana; el nacimiento de la bioética, entre otras tendencias, muchas de ellas potenciadas por la comunicación en las redes informáticas y los medios virtuales e interactivos.

La existencia de redes informáticas permite la comunicación mediada por computador (CMC) cuyos procesos son similares a la comunicación humana cara a cara. Una persona, auxiliada por un computador conectado en red establece contactos individualizados, elige la red virtual según sus necesidades y puede programar la televisión según sus demandas. Está en condiciones de establecer contactos interpersonales con quienes están a millones de kilómetros de distancia y entablar relaciones académicas, profesionales, afectivas y sexuales en forma virtual. Esta interactividad y autonomía del individuo frente a la comunicación significa un giro importante hacia las potencialidades de las redes virtuales para estimular una comunicación que posibilite la participación política de los ciudadanos, en una concepción deliberativa de democracia.

Los nuevos medios basados en las tecnologías de información y comunicación (TICs) se caracterizan por la interactividad, lo que impide la uniformidad en la recepción de mensajes, entre otras características de la emisión. En ellos es muy importante la autonomía

### **Los problemas de la comunicación pública en un universo de la información y la comunicación, requieren nuevos enfoques sobre el papel del individuo, sobre el lenguaje y las interacciones.**

y el papel activo de los receptores. Además hay que considerar las diferencias que surgen con los medios masivos tradicionales por su producción, distribución, despliegue y almacenamiento. Por lo tanto para estudiar la comunicación hay que tener en cuenta las disciplinas que concurren al estudio de la CMC (comunicación mediada por computador) que son diferentes de las que contribuyeron a la consolidación de la investigación centrada en los medios masivos de comunicación:

*Those who study the new media, just like those who studied the traditional mass media in the early days of the field of mass communications, are an interdisciplinary lot. They come from art, engineering, computer science, journalism and mass communication, health sciences, law, business, and so forth. Likewise, the scholarly roots of traditional mass communication study can be traced to psychology, advertising and propaganda, public opinion, sociology, engineering, rhetoric and speech, film, journalism, political science, philosophy, literary criticism, and education.<sup>11</sup>*

## La opinión pública y las teorías de la comunicación

En las teorías de la comunicación<sup>12</sup> está implícito el proceso político pues no hay comunicación sin el concurso de por lo menos dos personas que al emitir mensajes ya tienen una intencionalidad, en la cual también está en juego su poder de persuasión. Además, según la postura que se adopte en la relación comunicativa por parte de los participantes en el discurso es posible observar si la comunicación cumple los requisitos para ser democrática. Ésta será democrática si sus participantes están en condiciones de igualdad para dar y recibir información, para elaborar un discurso, para tratar de persuadir y para aceptar diferentes puntos de vista, es decir someterse a la crítica sobre la validez del acto comunicativo.

En las diversas concepciones de comunicación, que han ido evolucionando en forma más lenta que el desarrollo tecnológico de los medios, se puede apreciar el ingrediente político por el papel que desempeñan el emisor y el receptor fundamentalmente. Las mismas denominaciones de "emisor" como un primer hablante, que ostenta el privilegio de iniciar el discurso, y de "receptor" como el segundo participante que solamente recibe información, tienen implicaciones políticas, ya que cuando decimos emisor y receptor, estamos aceptando su desigualdad. Esta desigualdad se supone superada cuando el esquema se completa al permitir que el receptor sea un participante activo en el discurso y se convierta en emisor también. Esto en cuanto a los elementos mínimos de la comunicación, pero hay que tener en cuenta

además los mensajes, su contenido, los canales, el contexto particular, la cultura y la sociedad en la cual ocurre el intercambio simbólico.

En los primeros años del siglo XX con la utilización en gran escala de medios como la radio que había sido patentada en 1896, el cine (1895) y más tarde la televisión (1936), el interés de los practicantes y los estudiosos de la comunicación se sitúa en la influencia social de dichos medios y sobre todo en las repercusiones políticas o sea su papel frente a la opinión pública. Es la época de la llamada "teoría hipodérmica",<sup>13</sup> según la cual "cada miembro del público de masas es personal y directamente "atacado" por el mensaje",<sup>14</sup> que responde a la pregunta sobre los efectos de los medios de comunicación en las masas. Ello constituía a comienzos del siglo XX, tanto una posibilidad de utilizar los medios para la manipulación de las masas, sobre todo en el caso de las preferencias electorales, como la necesidad de ciudadanos y periodistas de estar alerta frente al gran poder que se estimaba tenían los medios de comunicación. La llamada teoría hipodérmica, que fue más que una teoría un enfoque que se evidencia en diferentes publicaciones no científicas del período entre las dos guerras mundiales, está ligada al desarrollo de la propaganda. En un estudio sobre las estrategias de propaganda que se utilizaron en la Primera Guerra Mundial Laswell señala:

... El concepto de propaganda se refiere exclusivamente al control de las opiniones por medio de símbolos significativos, o, más concretamente, con historias, habladuras, imágenes y otras maneras de comunicación social. La propaganda concierne más al control de las opiniones y símbolos sociales que a la alteración de otros elementos del ambiente y de la sociedad.<sup>15</sup>

Acercas del poder de los medios de comunicación Maxro Wolf<sup>16</sup> señala que se pueden diferenciar tres épocas: a) la primera en las dos décadas iniciales del Siglo XX, en la cual el punto de vista central fue sobre el gran poder de los medios, y mientras tanto se producían trabajos acerca de la propaganda y la opinión pública en los cuales algunos investigadores trabajaron en la decodificación de los mensajes de la propaganda para ayudar al ciudadano a tener mayores defensas contra ellos. Ésa fue una de las funciones del Instituto para el Análisis de la Propaganda, en el cual trabajó Harold Laswell entre 1937 y 1941; b) la segunda etapa, entre 1940 y 1960, centra sus estudios en los "efectos limitados", en la cual se opta por una posición más cautelosa frente a las afirmaciones del período precedente, además de considerar los medios dotados de un gran poder, se vuelve la mirada hacia el ciudadano y hacia el efecto que tendrían, además de los medios masivos, otras instituciones como los grupos y el sistema social en general, y c) la tercera etapa es la que surge a partir de los años 70 del siglo XX, en la cual se estudian los

y el papel activo de los receptores. Además hay que considerar las diferencias que surgen con los medios masivos tradicionales por su producción, distribución, despliegue y almacenamiento. Por lo tanto para estudiar la comunicación hay que tener en cuenta las disciplinas que concurren al estudio de la CMC (comunicación mediada por computador) que son diferentes de las que contribuyeron a la consolidación de la investigación centrada en los medios masivos de comunicación:

*Those who study the new media, just like those who studied the traditional mass media in the early days of the field of mass communication, are an interdisciplinary lot. They come from art, engineering, computer science, journalism and mass communication, health sciences, law, business, and so forth. Likewise, the scholarly roots of traditional mass communication study can be traced to psychology, advertising and propaganda, public opinion, sociology, engineering, rhetoric and speech, film, journalism, political science, philosophy, literary criticism, and education.<sup>22</sup>*

## La opinión pública y las teorías de la comunicación

En las teorías de la comunicación<sup>23</sup> está implícito el proceso político pues no hay comunicación sin el concurso de por lo menos dos personas que al emitir mensajes ya tienen una intencionalidad, en la cual también está en juego su poder de persuasión. Además, según la postura que se adopte en la relación comunicativa por parte de los participantes en el discurso es posible observar si la comunicación cumple los requisitos para ser democrática. Ésta será democrática si sus participantes están en condiciones de igualdad para dar y recibir información, para elaborar un discurso, para tratar de persuadir y para aceptar diferentes puntos de vista, es decir someterse a la crítica sobre la validez del acto comunicativo.

En las diversas concepciones de comunicación, que han ido evolucionando en forma más lenta que el desarrollo tecnológico de los medios, se puede apreciar el ingrediente político por el papel que desempeñan el emisor y el receptor fundamentalmente. Las mismas denominaciones de "emisor" como un primer hablante, que ostenta el privilegio de iniciar el discurso, y de "receptor" como el segundo participante que solamente recibe información, tienen implicaciones políticas, ya que cuando decimos emisor y receptor, estamos aceptando su desigualdad. Esta desigualdad se supone superada cuando el esquema se completa al permitir que el receptor sea un participante activo en el discurso y se convierta en emisor también. Esto en cuanto a los elementos mínimos de la comunicación, pero hay que tener en cuenta

además los mensajes, su contenido, los canales, el contexto particular, la cultura y la sociedad en la cual ocurre el intercambio simbólico.

En los primeros años del siglo XX, con la utilización en gran escala de medios como la radio que había sido patentada en 1896, el cine (1895) y más tarde la televisión (1936), el interés de los practicantes y los estudiosos de la comunicación se sitúa en la influencia social de dichos medios y sobre todo en las repercusiones políticas o sea su papel frente a la opinión pública. Es la época de la llamada "teoría hipodérmica",<sup>24</sup> según la cual "cada miembro del público de masas es personal y directamente "atacado" por el mensaje",<sup>25</sup> que responde a la pregunta sobre los efectos de los medios de comunicación en las masas. Ello consistía, a comienzos del siglo XX, tanto una posibilidad de utilizar los medios para la manipulación de las masas, sobre todo en el caso de las preferencias electorales, como la necesidad de ciudadanos y periodistas de estar alerta frente al gran poder que se estimaba tenían los medios de comunicación. La llamada teoría hipodérmica, que fue más que una teoría un enfoque que se evidencia en diferentes publicaciones no científicas del periodo entre las dos guerras mundiales, está ligada al desarrollo de la propaganda. En su estudio sobre las estrategias de propaganda que se utilizaron en la Primera Guerra Mundial Laswell señala:

[...] El concepto de propaganda se refiere exclusivamente al control de las opiniones por medio de símbolos significativos, o, más concretamente, con historias, habladurías, imágenes y otras maneras de comunicación social. La propaganda concierne más al control de las opiniones y símbolos sociales que a la alteración de otros elementos del ambiente y de la sociedad.<sup>26</sup>

Acercas del poder de los medios de comunicación Mauro Wolf<sup>27</sup> señala que se pueden diferenciar tres épocas: a) la primera en las dos décadas iniciales del Siglo XX, en la cual el punto de vista central fue sobre el gran poder de los medios, y mientras tanto se producían trabajos acerca de la propaganda y la opinión pública en los cuales algunos investigadores trabajaron en la decodificación de los mensajes de la propaganda para ayudar al ciudadano a tener mayores defensas contra ellos. Esa fue una de las funciones del Instituto para el Análisis de la Propaganda, en el cual trabajó Harold Laswell entre 1937 y 1941; b) la segunda etapa, entre 1940 y 1960, centra sus estudios en los "efectos limitados", en la cual se opta por una posición más cautelosa frente a las afirmaciones del periodo precedente; además de considerar los medios dotados de un gran poder, se vuelve la mirada hacia el ciudadano y hacia el efecto que tendrían, además de los medios masivos, otras instituciones como los grupos y el sistema social en general, y c) la tercera etapa es la que surge a partir de los años 70 del siglo XX, en la cual se estudian los

efectos de los medios con metodologías que permiten reconstruir el proceso por el cual los individuos obtienen su representación de la realidad y se regresa a considerar el alto poder de los medios o *powerful media*,<sup>18</sup> además de investigar sobre el papel de los medios en el establecimiento de la agenda pública mediante la jerarquización de la información. Esta periodización que hace Wolf<sup>19</sup> tendrá que ser complementada con la mirada que a partir de 1980 se hace sobre la influencia de los medios en una sociedad de la información o "sociedad red",<sup>20</sup> en la cual los avances tecnológicos y las nuevas realidades sociales significan una mayor complejidad en las relaciones y en la toma de decisiones así como un papel más activo de la sociedad civil por el acceso a nuevos medios como la Internet, lo que ha provocado la internacionalización de la comunicación y del mercado de los medios, además de la integración multimedia y la rebaja en los costos de producción de materiales digitales y virtuales; esto es una multiplicación de canales tanto en el ámbito internacional como en el local donde florecen medios alternativos.

Los trabajos de Elizabeth Nöelle Neumann dan origen al modelo de la "espiral del silencio" que se basa en la interacción entre los individuos y su entorno social, alimentado tanto por su propia observación como por lo que aparece en los medios masivos de comunicación. Un elemento importante es el temor al aislamiento que puede sufrir alguien cuyas opiniones no están de acuerdo con la opinión dominante. Según Nöelle Neumann,<sup>21</sup> La opinión pública es "la opinión dominante que obliga a la conformidad de actitud y comportamiento, en la medida en que amenaza con el aislamiento al individuo disconforme o con la pérdida de apoyo popular al hombre político".<sup>22</sup>

La espiral se forma cuando las personas reaccionan ante el ambiente social creado por las opiniones de otras personas y éstas a su vez reaccionan cíclicamente a las opiniones de esas personas. Se crea entonces un sistema colectivo de orientación de la acción en el que también influyen de manera importante los medios de comunicación. Este fenómeno haría ganar confianza a los individuos ya que conjuran el aislamiento y el rechazo social si callan sus opiniones cuando éstas son minoritarias. De esta manera se establece un punto de vista que se convierte en dominante, porque los ciudadanos solamente hablarían cuando pudieran expresar que están de acuerdo con las opiniones mayoritarias.

Los elementos fundamentales del modelo de la espiral del silencio son: a) la consideración de la televisión como un medio para el cual no resultan válidas las hipótesis de los "efectos limitados" de los medios, por cuanto va más allá de la percepción selectiva de dicho modelo y por su amplia difusión: "cuanto más un medio [...] dificulte la percepción selectiva, mayor

será su efecto, en ambas direcciones: esto es, refuerza cuando es soporte de las actitudes preexistentes; modifica cuando las contradice [...]";<sup>23</sup> b) una nueva conceptualización sobre la opinión pública según la cual ésta es la interacción entre el control que el individuo ejerce en el ambiente social a su alrededor y los comportamientos del individuo mismo.

Para la autora la cohesión social es el resultado de procesos de ajuste de comportamientos, lo cual hace que su propuesta se centre en la presión sobre los individuos, quienes harán cambios en sus opiniones con el fin de evitar el aislamiento.

Entre otros estudios de la comunicación relacionados específicamente con la opinión pública está la hipótesis de la *agenda setting*, trabajo que señala la influencia en la agenda pública por parte de los medios de comunicación, a partir de su estudio en la campaña presidencial estadounidense de 1968 en la comunidad de Chapel Hill:

*In choosing and displaying news, editors, newsroom staff and broadcasters play an important part in shaping political reality. Readers learn not only about a given issue, but also much importance to attach to that issue from the amount of the information in a news story in its position. In reflecting what candidates are saying during a campaign the mass media may well determine the important issues—that is, the media may set the "agenda" of the campaign.*<sup>24</sup>

Con la metodología y los supuestos teóricos de la agenda *setting* se realizó recientemente un trabajo en Buenos Aires sobre el comportamiento de los ciudadanos en la campaña preelectoral de 1998, cuyas conclusiones en el medio latinoamericano confirman la hipótesis sobre el primer nivel de la *agenda setting* que se pregunta si los medios de comunicación "¿son capaces de decirle a la gente en qué pensar?".<sup>25</sup> Pero obtiene resultados adversos acerca del segundo nivel de la agenda *setting* referido a la capacidad de los medios informativos para decir a los ciudadanos cómo pensar acerca de los atributos de los políticos. Un hallazgo importante es que, contrario a lo que sucede con la agenda informativa, la publicidad política en televisión es considerada fundamental para reconocer los atributos de los candidatos. Así el "marketing político" estaría ganando importancia sobre la discusión a partir de la agenda informativa de los medios.

La teoría de la *agenda setting* tiene sus bases en los trabajos de Lippman (1922),<sup>26</sup> Laswell (1936) y Lazarsfeld (1944) cuya preocupación principal está en los efectos de los medios de comunicación de masas,<sup>27</sup> pero son Donald Shaw y Maxwell Mc Combs<sup>28</sup> quienes desarrollan los estudios acerca

de las agendas ciudadanas, las agendas de los medios y las agendas políticas.

La "comunicación de masas" nos remite a una concepción vertical de la comunicación, basada en la teoría matemática de la información de Shannon y Weaver (1949). Acorde con la teoría de la sociedad de masas y con base en la ingeniería de las telecomunicaciones, específicamente sobre la transmisión de mensajes telegráficos, la teoría matemática de la comunicación se refiere a la capacidad de un sistema de transmitir mensajes en forma óptima, es decir con la mínima distorsión, sin pérdidas de información y con un alto rendimiento en el proceso. En el esquema del "sistema general de comunicación" de Shannon se parte de una fuente de información que envía un mensaje a un transmisor, el cual emite una señal, que es recibida por un receptor en forma de mensaje y de esta forma llega al destinatario. Este modelo introduce la noción de "ruido" como la interferencia en la señal y presupone la existencia de un código compartido para la inteligibilidad de la señal.

La teoría matemática de la información es la base de los desarrollos posteriores de la *mass communication research* y a pesar de sus limitaciones, es un esquema que se reproduce en cualquier situación de comunicación y cuya elaboración posterior, con elementos como el contexto, el *feed back*, el papel de los líderes de opinión y la influencia de los grupos sociales permitió acercarse al fenómeno de orden político y comunicacional de la opinión pública.

Aunque no parece haber existido una teoría o modelo correspondiente a la denominada teoría hipodérmica o *bullet theory* de la comunicación, en las primeras décadas del siglo XX se publicaron artículos de prensa en los cuales prevaleció el enfoque acerca del gran poder los medios de comunicación, los cuales inoculaban mensajes para controlar, manipular e inducir cambios de actitudes en las masas. Esta visión fue superada por el planteamiento de Harold Laswell (1948), quien describe un acto de comunicación en términos de preguntas: "¿Quién dice qué? ¿A través de qué canal? ¿A quién? ¿Con qué efecto?". Esta descripción de los actos comunicativos proporciona un marco que se desarrollará con los estudios sobre los emisores, sobre los receptores o

audiencias, sobre los canales o medios y los efectos de los mensajes.

Los medios masivos de comunicación son elementos fundamentales de la opinión pública y tradicionalmente se han ocupado de informar, entretener y educar o formar al público como entes de socialización que están en condiciones de organizar y facilitar el contacto intelectual de los ciudadanos. Dicho contacto intelectual no es directo, sino a través de medios impresos, audiovisuales o mediante tecnologías virtuales y digitales de comunicación. El carácter formativo de los medios en el terreno político se expresa cuando proporcionan sus puntos de vista propios y permiten la exposición de los que divergen de su posición, con el fin de que los ciudadanos se formen un criterio a partir de argumentaciones plurales que se hacen públicas.

Los medios de comunicación contribuyen a posibilitar la participación y a que la ciudadanía esté alerta a lo que sucede con los asuntos públicos, esté informada sobre su devenir y sea capaz de elegir entre diferentes alternativas políticas. La participación política puede ser entendida como:

"el acto del voto, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio o en una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política, etc."<sup>28</sup>

Los medios impresos, como los periódicos y las revistas, han sido vehículos primordiales para la argumentación por sus características formales. Hoy la gran penetración de la radio, la televisión y la Internet es relevante para la formación de opinión pública, a pesar de las limitaciones, formales en el caso de la radio y la televisión (en su esencia priman la velocidad y la inmediatez) y de acceso en el caso de la Internet ya que solamente las capas más educadas y con cierta capacidad adquisitiva disponen de este medio. En Colombia, en 2001 solamente el 25% de la población tenía acceso a Internet y en 2006 esta cifra ha subido a 35%, según un estudio realizado en 13 ciudades.<sup>29</sup>

**Algunas teorías de la comunicación se sitúan en el estudio psicológico y otras en la sociología de la comunicación, ambas vertientes necesarias para la comprensión de los efectos de la comunicación, tanto como interacción o diálogo entre los seres humanos en forma directa, como en la mediación de múltiples canales denominados medios masivos de comunicación, los cuales ponen en contacto grandes cantidades de personas con la información.**

## Lo político: concepciones de democracia y sus implicaciones para la opinión pública

Desde el punto de vista de la formación de la opinión pública y la toma de decisiones una democracia liberal es diferente de una democracia republicana, entre otros aspectos, por el papel que tienen los ciudadanos en el Estado. En una democracia liberal los ciudadanos tienen una actuación restringida a su derecho al voto y solamente los expertos pertenecientes a las élites económica e intelectual de la sociedad están en condiciones de opinar públicamente y por lo tanto ser los orientadores u *opinion makers*. Se trata de una democracia de élites con pretensiones negociadoras, entendiendo por negociación el ejercicio del poder derivado de condiciones intelectuales o materiales privilegiadas que se usan para convencer al oponente. Entre tanto, el concepto de democracia republicana, de la cual toma aspectos la llamada democracia deliberativa, se basa en la libre circulación de información, como insumo fundamental para la discusión, la participación y la búsqueda de acuerdos. En esta concepción además de las élites, los ciudadanos pueden opinar y contribuir en un proceso de toma de decisiones, mediante acuerdos, lo que no significa negociar, sino buscar el entendimiento mediante argumentos.

La sociedad civil se requiere para la formación del espacio público político democrático. Si, como sucede en el elitismo, la masa no tiene más obligación que hacerse presente en las urnas para tomar decisiones electorales, resulta innecesaria la conformación de redes de comunicación entre los ciudadanos. Bastará con obtener información (noticias o publicidad) de los líderes de opinión y de los medios de comunicación. Entre tanto, una perspectiva deliberativa supone que la comunicación, desde la periferia hasta el centro del sistema político y el escenario público, permite amplificar las discusiones que se dan entre los ciudadanos. Esas discusiones dan cuerpo a la sociedad civil.

El espacio público político de la democracia elitista está circunscrito a la contienda electoral: los medios de comunicación son los llamados a cumplir una labor informativa-persuasiva y los líderes de opinión a participar en la difusión de las opiniones de las élites; una noción que he denominado de "opinión pública restringida", aceptando su contradicción ya que la libertad de expresión es connatural a la opinión pública, se ajusta a la propuesta elitista, la cual a pesar de señalar que

la democracia es "un gobierno de opinión"<sup>31</sup> (Sanjori, 1994:55) no lo sustenta adecuadamente pues reduce la noción de comunicación a un flujo unidireccional de informaciones entre las élites y las masas, con el apoyo de los líderes de opinión y los medios de comunicación. Se trata de la aplicación tanto de la teoría matemática de la información (Shannon y Weaver, 1949)<sup>32</sup> como de su posterior desarrollo de la teoría del *two step flow* (Katz, E., 1957) la cual puede describirse como la formación de opiniones a partir del flujo de la información desde los medios de masas hacia los líderes de opinión quienes a su vez tienen impacto en sus grupos y se encargan de hacerla llegar a la masa.

El concepto de opinión pública está unido al de comunicación en cualquier concepción teórica, sea esta informativa (vertical descendente o ascendente) o comunicativa (horizontal). Se trata de la influencia de la comunicación en la vida privada y la influencia personal entre ciudadanos, como de la que pueden ejercer otros espacios como los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, todos los cuales ejercen en el universo simbólico y permiten, a través de la interacción informativa y comunicativa, a los individuos, formar la opinión acerca de los asuntos políticos y a partir de ella, la voluntad política.

En una democracia liberal elitista la comunicación no tiene un sentido pleno en la acción política ciudadana, ni en los medios de comunicación. Cada acción de comunicación está orientada generalmente a la información, a la persuasión, pero no al diálogo para la búsqueda del entendimiento. Se reconoce como válida la crítica de quienes consideran que toda comunicación debe tener ciertas exclusiones para ser eficaz y que la búsqueda de un diálogo permanente es ineficiente y puede resultar costosa por los condicionantes de la lentitud en la toma de decisiones. Sin embargo, la propuesta de un diálogo para el entendimiento en materia de asuntos públicos no significa la necesidad de dialogar con todos, sobre todo y en todo momento. Significa tener una concepción de comunicación orientada al entendimiento, más que a la búsqueda de posiciones estratégicas de poder, lo que puesto en práctica finalmente redundaría en beneficios económicos, ya que muchos conflictos se prolongan en el tiempo o aquellos que empiezan siendo un diferendo evolucionan peligrosamente hacia el conflicto por un manejo unilateral de la comunicación.

**El liberalismo elitista plantea que el ciudadano tiene derecho a participar con su voto en la contienda electoral, pero que indudablemente son las élites políticas, económicas, sociales y educativas las que tienen el deber y el derecho de organizar, dirigir y representar a los ciudadanos.**



La comunicación en una democracia liberal elitista es más bien información, de flujos verticales: unas elites piensan, determinan, deciden y los ciudadanos se limitan a votar periódicamente y a informarse sobre cómo deben pensar acerca de los asuntos públicos con el consumo de medios masivos de comunicación. Esos medios de comunicación son a su vez de propiedad de las elites y en ellos usualmente se manifiestan los líderes de opinión.<sup>33</sup>

La postura deliberativa plantea que el ciudadano, además de participar con su voto para elegir sus representantes delibera en la esfera pública y busca que el producto de sus discusiones penetre en los organismos parlamentarios y administrativos e influya en la toma de decisiones. Igualmente considera que la participación activa no es exclusiva de las elites, sino en diferentes sectores de la población que se consideran afectados por las decisiones del Estado. Atribuye a la capacidad de lenguaje o de comunicación la posibilidad de acción política y de participación en las decisiones, mediante la red de comunicación que opera en el espacio público político y que debe incidir en las decisiones de los representantes. No se trata aquí de la democracia participativa, una mirada mucho más radical, que implica la dedicación de buena parte de la vida de los ciudadanos a la acción política, para tener participación directa en las decisiones del Estado, sin reconocer la necesidad de representantes. Se trata sí del planteamiento de una democracia deliberativa, cuyos presupuestos se fundan en las teorías del lenguaje y de la argumentación:

[...] todo participante en una práctica argumentativa tiene que suponer pragmáticamente que en principio todos cuantos pudieran verse afectados podrían participar como iguales y libres en una búsqueda cooperativa de la verdad en la que la única coerción que es lícito ejercer es la que ejercen los mejores argumentos.<sup>34</sup>

La propuesta para la formación de un espacio público político democrático en nuestro país requiere de investigaciones que permitan reconocer qué enfoques o modelos de comunicación se expresan en la acción de los medios de comunicación, de los ciudadanos, de los líderes de opinión y de la sociedad civil. Como hipótesis se puede plantear que en los actos de comunicación de la esfera pública colombiana prevalece un enfoque vertical de la comunicación. A la vez sería importante determinar si los esfuerzos de algunos sectores de la sociedad civil en la búsqueda del diálogo y de una comunicación en condiciones de igualdad de los hablantes han sido efectivos para afianzar la democracia.

La búsqueda de una estabilidad política en Colombia requiere una visión comunicativa hacia la

búsqueda del entendimiento; esto es aquella que considera como condición primordial la igualdad de los hablantes en tanto son capaces de lenguaje.

En los acercamientos con los grupos armados ilegales los comunicadores han estado presentes como espectadores y como reporteros, misión que debe cumplirse para que los ciudadanos estén informados, pero su participación en la mediación o en el diseño de protocolos que favorezcan la comunicación ha sido escasa.

El espacio público político, donde se crea la red de comunicación u opinión pública, para ser deliberativo y por lo tanto democrático, requiere: a) una concepción comunicativa del ejercicio político; b) unas capacidades o habilidades para el ejercicio comunicativo; c) unos medios o canales adecuados para la comunicación; d) unas políticas públicas que consagren los derechos comunicativos de los ciudadanos; e) un Estado y unos cuerpos parlamentarios dispuestos a escuchar y entrar en relación de diálogo con la sociedad civil y los medios de comunicación; f) unos ciudadanos educados políticamente y con aceptación de una perspectiva dialógica de sus relaciones cotidianas, en la sociedad civil y en sus esferas íntima y privada; g) un reconocimiento por parte de los medios de comunicación de las virtudes del ejercicio dialéctico para la democracia y su consecuente impulso a la argumentación y el diálogo con la ciudadanía, lo que implica poner en marcha estrategias para superar el esquema de la teoría matemática de la información (Shannon y Weaver, 1949),<sup>35</sup> en el cual hoy parecen inscribirse; h) el ejercicio de la solidaridad como factor de integración social para favorecer las libertades comunicativas de los ciudadanos. ■

## NOTAS

1. Jaramillo, Juan Camilo, et al. *Comunicación pública y movilización social*. Proceso Comunicación Pública, Bogotá, 2002, p. 12.

2. Arendt, Hannah. *La condición humana*. Barcelona: Paidós, (1958/1998), p. 59.

3. *Ibid.*, 59.

4. Aquí la palabra virtual se utiliza figuradamente por similitud con el concepto de la óptica: son virtuales aquellas imágenes que se forman por la reflexión de la luz, que no son perceptibles por el ojo humano. No lo usamos en este caso para referirnos a la circulación e interacción en el ciberespacio, ni a la comunicación mediada por los computadores, aunque es evidente que la opinión pública como un espacio simbólico de interacciones tiene hoy un soporte importante en las tecnologías digitales y virtuales.

5. Comunicación como enfoque corresponde a la propuesta deliberativa de J. Habermas basada en la teoría del diálogo: comunicación como instrumento significa el conjunto de medidas para informar, informarse y obtener insumos para la toma de decisiones que pueden ser directos (cara a cara) o indirectos, comunicados llamados medios masivos de comunicación o de información.

6. Habermas, Jürgen. *Verdad y Validez*. Trotta, 1998, p. 440.
7. Perelman, et al. *Tratado de Argumentación. La Nueva Retórica*. Gedoos, 1989, p. 30.
8. Arendt. *Ibid.*, p. 199.
9. *Ibid.*, p. 227.
10. Castell, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Volumen 1. La Sociedad Red. Madrid: Alianza Editorial, 1998, p. 460.
11. La televisión y la radio en las formitas tradicionales como unos emisores privilegiados y una masa de receptores esencialmente pasivos es el medio utilitario que como talgo de la comunicación de masas subsiste hoy simultáneamente con los medios interactivos que obtienen de ella elementos, pero que son diferentes por su forma de acceso, el protagonismo y el carácter iterativo de emisores y receptores.
12. *The Electronic Grapevine: Rumor, Reputation, and Reporting in the New Qu. Lino Environment*. Contributors: Diane L. Borden (editor), Kerrie Harvey (editor). Publisher: Lawrence Erlbaum Associates. Place of Publication: Mahwah, NJ. Publication Year: 1998. Page Number: 182. [Quiénes estudian los nuevos medios, al igual que aquellos que investigaron sobre los medios tradicionales en los albores del campo de la comunicación de masas, son un grupo interdisciplinario. Provenen del arte, la lingüística, la ciencia de la comunicación, el periodismo y la comunicación de masas, de la cancha de la salud, del derecho, los negocios, entre otros. De la misma manera, las raíces académicas de la comunicación de masas tradicional fue trazada por la psicología, la publicidad y la propaganda, la opinión pública, la sociología, la lingüística, la retórica y el lenguaje, el cine, el periodismo, la ciencia política, la filosofía, la crítica literaria y la educación].
13. Hablamos de "teoría" por la multiplicidad de enfoques teóricos acerca de la comunicación que—sin embargo aún no configuran una disciplina con un objeto definido y unos métodos propios. La comunicación es un campo de estudio que se nutre de varias disciplinas de las ciencias sociales y del comportamiento.
14. Según Mauro Wolf en su libro *Los efectos limitados de los medios* (Paidós, 1994) y citando a Lang y Lang (1981), el llamado modelo de la teoría hipodérmica jamás existió y por ello se ha denominado el modelo *that never was*. Ahrman que ningún científico social serio del periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial trabajó con el capuosto modelo. Se trataba más de un enfoque de escritores no investigadores científicos que trataban el tema del poder de los medios y de los riesgos que la exposición a ellos entraña.
15. Wright, 1978, citado por Wolf, Mauro. *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*. Paidós, 2ª ed., 1991, p. 22.
16. Lasswell, Harold. *Propaganda Techniques in the World War*. Nueva York: Knopf, 1927:9.
17. Wolf, 1991. *Ibid.*, 7.
18. Noelle-Neumann, E. *The spiral of silence. Qui social skin*. Chicago University Press, 1984; Barcelona: Paidós, 1995.
19. Wolf, 1991. *Ibid.*, 67.
20. Castell, *Ibid.*
21. Elisabeth Noelle Neuman (1916), fundadora del Institut für Demokratische Allensbach en Mainz y del Institut für Publizistik de la Universidad Johannes-Gutenberg de Mainz. Publicó su artículo "The spiral of silence. A theory of Public Opinion" en *Journal of Communication*, páginas 43-52, en 1974. En 1995 publicó su libro *La espiral del silencio. Opinión Pública: muestra por social*. Barcelona.
22. Noelle Neuman. 1974+46. Citado por Wolf, 1994. *Ibid.*, 65.
23. E.Noelle Neuman, 1983/159. Citado por Mauro Wolf, 1994. *Ibid.*, 63.
24. En la selección y despliegue de noticias, los editores, el staff de las salas de redacción, los periodistas juegan un papel importante en la configuración de la realidad política. Los lectores aprenden no sólo acerca de un determinado tema, sino también cuánto importancia atribuyen esos temas a partir del tamaño de la información y su ubicación dentro de las historias periodísticas. Al dejar entroner que candidatos están presentes como protagonistas durante una campaña, los *mas media* pueden desviar los temas importantes, esto es, los *mas media* pueden fijar la agenda de la campaña. Maxwell L. McCombs and Donald-Shaw, *Public Opinion Quarterly*, 1972, p. 176.
25. Casarotti de Peresón, Alicia. *Los medios en las elecciones. Agenda Setting en la ciudad de Buenos Aires*. Educar, Buenos Aires, 2005, p. 353.
26. Lippman, Walter. *Public opinion*. Nueva York: Free Press, 1955 (1922).
27. En las primeras décadas del siglo XX se habla de "sociedad de masas" un término complejo tanto sociológico como político. En esta sociedad los medios de comunicación están dirigidos a las masas, "personas que no se conocen, espacialmente separadas unas de otras, con escasa o ninguna posibilidad de interactuar" (Blumer, 1936 y 1946, citado por Wolf, Mauro. *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*. Paidós, 1991, 2ª ed.).
28. McCombs, Maxwell L., Donald L. Shaw, and David Weaver, eds. *Communication and Democracy: Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-Setting Theory*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1997.
29. Bobbio, Norberto, et al. *Discurso de Política*. México: Siglo Veintiuno, 1997, p. 1137.
30. Estudio realizado por el Centro de Investigación en Comunicación y Política de la Universidad Externado de Colombia y el Centro para la Comunicación y la Democracia de la Universidad de Wisconsin (Estados Unidos), dirigido por el profesor Hernando Rojas, 2006, y reseñado por el periódico *El Tiempo* el 6 de octubre de 2006.
31. Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Bogotá: Alianza, 1994, p. 55.
32. Shannon, Claude E., and Weaver, Warren. *The Mathematical Theory of Communication*. Urbana: University of Illinois Press, 1949.
33. Se adopta en este trabajo el concepto de líderes de opinión como aquellos individuos que por su interés y conocimiento sobre temas políticos influyen en el electorado en la esfera pública. En algunos casos los líderes de opinión se manifiestan como columnistas, articulistas o integrantes de equipos periodísticos, pero ello no es requisito indispensable para ejercer su influencia sobre los ciudadanos. El término se define en la investigación de Lazarfeld: Berelson-Gaulet "The people's choice. How the voter makes up his mind in a presidential campaign" (1944) y hace parte de la llamada "teoría de los efectos limitados" o *two step flow* (teoría de la comunicación en dos pasos) que establece la importancia de la influencia social en los individuos por su interacción con líderes u otros integrantes de sus grupos de referencia y no solamente por su exposición a los medios masivos de comunicación.
34. Habermas, Jürgen. *Verdad y Validez*. Trotta, 1998, p. 556.
35. Shannon, Claude E., and Weaver, Warren. *Ibid.*