

Medios de Comunicación y Gobernabilidad Democrática.

Francisco Aceves Gonzalez.

Cita:

Francisco Aceves Gonzalez (2007). *Medios de Comunicación y Gobernabilidad Democrática. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1452>

Francisco de Jesús Aceves González
fracegon@yahoo.com.mx

Ponencia a presentar en el
XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología
Grupo de Trabajo 14. Reforma del Estado, gobernabilidad y democracia

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA. Notas para una discusión inaplazable

Introducción

Desde el surgimiento y posterior popularización del término de gobernabilidad, el concepto ha sido abordado desde diversas perspectivas teóricas y disciplinares, sin embargo, en la revisión de literatura que hemos realizado, han sido escasos los trabajos que mencionan a los medios en el contexto de la gobernabilidad y más escasos aún los que abordan la relación entre los medios masivos de comunicación y la gobernabilidad. El propósito del presente trabajo es realizar un acercamiento en esta dirección.

Aproximación conceptual

Todos los autores coinciden en señalar que la emergencia del concepto de gobernabilidad y su consecuente popularidad ocurrió en el segundo lustro de la década de los setenta. Coinciden también en reconocer que el nacimiento del concepto se enmarca en un contexto internacional caracterizado por la crisis del modelo neoliberal y por la “expansión” de la participación política de los ciudadanos en las sociedades democráticas. Cabe puntualizar que en el documento fundacional se alude a la gobernabilidad como el dilema central de democracia (Crozier et al, 1975). Empero, ahí terminan las coincidencias generales. En contraste, la diversidad y variedad de las acepciones que se otorgan al concepto, los usos del mismo por ideologías de signos opuestos, así como las explicaciones con las que desde una pluralidad de perspectivas e intereses se trata de dar cuenta del fenómeno (Hewitt de Alcántara, 1998; Prats, 2003) exhiben su dimensión compleja y la multiplicidad de significados.

Surgido como el problema central que enfrentaba la vigencia de la democracia en las sociedades capitalistas más desarrolladas derivado de las tensiones que se generaban por la sobrecarga de las demandas sociales frente al lento crecimiento de la economía: “el producto nacional aumenta más lentamente que los costos de los programas públicos y de

las demandas salariales” (Rose citado por Pasquino, 1984: 194). Esta sobrecarga impactaba en la relación entre el gobierno y lo ciudadanos en dos sentidos: 1) en la eficacia del gobierno para alcanzar los objetivos de bienestar social prometidos; y 2) en el comportamiento de los ciudadanos respecto a su disponibilidad para aceptar las directrices gubernamentales, particularmente cuando éstas entraban en contraposición con sus intereses inmediatos.

En virtud de que la discusión a profundidad sobre las vicisitudes del concepto no es el propósito de este trabajo, nos remitiremos al acercamiento conceptual realizado por Gianfranco Pasquino (1984) y Antonio Camou (1995), que a nuestro juicio exponen con suficiente amplitud, la especificidad y alcance de las diversas acepciones sobre gobernabilidad.

Aunque se abstiene en proporcionar una definición del concepto, debido a que a su parecer el término que más se utiliza es el de “ingobernabilidad”, Pasquino señala tres diferentes perspectivas a la que identifica con tres hipótesis, o intentos explicativos sobre la ingobernabilidad. 1) La ingobernabilidad como producto de la sobrecarga de demandas a las que el estado intenta dar respuesta mediante el incremento en sus servicios, lo que “provoca una inevitable crisis fiscal. En este caso ingobernabilidad es equivalente a crisis fiscal del estado” (Pasquino, 1984: 192). 2) La ingobernabilidad como problema de naturaleza política. En palabras de Huntington, “la gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre la autoridad de las instituciones de gobierno y las fuerzas de las instituciones de oposición” (citado por Pasquino, 1984: 192). 3) La ingobernabilidad es la expresión del producto de la crisis de la gestión administrativa (crisis de racionalidad) conjuntamente con la crisis del consenso político de los ciudadanos a su gobierno (crisis de legitimidad). De acuerdo con Habermas: “Las crisis de salida tienen forma de *crisis de racionalidad*: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige al sistema económico. Las crisis de entrada tienen forma de *crisis de legitimidad*: el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas al actuar los mecanismos de control que le exige el sistema económico” (citado por Pasquino, 1984: 192).

En resumen, Pasquino plantea que la ingobernabilidad está asociada en un grado específico, dependiendo de cada perspectiva, a la crisis fiscal, la crisis política - específicamente con relación a la *legitimidad*- y la crisis estructural del sistema político. En los tres casos, el estado con sus instancias administrativas e ideológicas se ha convertido en el referente principal de las actividades políticas de los grupos sociales, aunque en cada

uno de ellos su intervención adquiere rasgos particulares que deben ser contemplados. En el caso de la crisis fiscal “el estado debe esforzarse por crear y conservar condiciones idóneas para una rentable acumulación de capital, y por otro lado, por crear y conservar condiciones idóneas para la armonía social” (O’Connor citado por Pasquino, 1984: 195). Conforme a la interpretación de Pasquino, el análisis de la crisis fiscal se concentra en el aspecto económico y no se consideran “en absoluto el papel de los aparatos ideológicos y de legitimación simbólica” (Ibid: 195), es decir, que esta perspectiva, que ejemplifica con Norteamérica, no concede importancia a los llamados aparatos ideológicos¹, entre los cuales ocupan un lugar prominente los medios masivos de comunicación, en los temas relacionados con la gobernabilidad.

Con respecto a la crisis política y de legitimidad, se subraya que la ingobernabilidad está relacionada con la disminución de la capacidad de la “autoridad política” para responder “institucionalmente” a las demandas de una sociedad más organizada y participativa. En expresión de Huntington: “La vitalidad de la democracia de los años sesenta (manifestada en el aumento de participación política) generó problemas para la gobernabilidad de la democracia en los años setenta (derivados de la disminución de confianza del público en la autoridad del gobierno)” (citado por Pasquino, 1984: 196). En contraste con la perspectiva de la “crisis fiscal”, quienes se inclinan por la “crisis política, reconocen que entre las causales de este fenómeno habría que señalar a “las transformaciones culturales de amplio alcance que culminaron en los años sesenta en un tipo de sociedades altamente escolarizadas, expuestas a los medios de comunicación de masas, tendientes a la participación reivindicativa, lanzadas a desafiar a la autoridad en todos los campos y en todas las instituciones, de la familia a la escuela, de la fábrica a la burocracia” (Ibid: 196). La solución que se planteaba a la crisis, más que incentivar acciones de carácter no democrático, se inclinaba por establecer algunos frenos al proceso de democratización: “Se hace necesario sustituir una menor marginación de algunos grupos con una mayor autolimitación de todos los grupos” (Huntington Ibid 197). O sea transformar la marginación de los grupos mediante el acotamiento de su participación dentro de los límites establecidos por ellos mismos. Se podría inferir, que esta “autolimitación” en el caso de los medios de comunicación debería materializarse en una autorregulación en el campo de sus intereses informativos, así como en la asimilación de

¹ Revisar Louis Althusser "Ideología y Aparatos Ideológicos de Estado" en *La filosofía como arma de la revolución*, Cuadernos de Pasado y Presente 4, México, 1982.

sus criterios editoriales a los requerimientos de la “autoridad política” para la preservar la gobernabilidad.

Desde esta perspectiva el papel de los medios de comunicación resulta crucial en la construcción o no de la gobernabilidad. El alcance de la “autolimitación” depende de los criterios editoriales de cada medio, los que a su vez están determinados por una serie de factores, tales como: a) El marco jurídico legal establecido para el funcionamiento de los medios masivos; b) El régimen de propiedad de las organizaciones de medios; c) El desarrollo tecnológico. Bajo este supuesto, el desarrollo de las prácticas comunicacionales de los medios masivos se ajustan a las especificidades de la estructura de la comunicación masiva existente en cada país. Sin embargo, en todos los casos se trata de la implementación de una política informacional definida con un objetivo previamente establecido que ajusta la actividad mediática a los requerimientos de los intereses gubernamentales. Si bien no se puede hablar, en estricto sentido, de un sometimiento de los medios por el estado, resulta evidente el establecimiento de una “orientación” precisa en la confección y suministro de su material informativo.

Finalmente, respecto a la crisis estructural del sistema político, Habermas sostiene que el principio organizador de las sociedades del capitalismo “tardío”, contiene una contradicción fundamental. El estado se encuentra obligado a justificar y proteger la propiedad privada debido a que cumple funciones sociales, al mismo tiempo que se manifiesta incapaz de mantener la integración social. Sin embargo, a juicio de Pasquino, aunque la tesis de la “crisis de racionalidad” capta los nexos entre las diversas esferas que posibilitan explicar la ingobernabilidad, “por su misma pretensión de omnicomprensividad, se coloca en un nivel excesivamente elevado, haciéndose necesaria una traducción en términos operativos” (Ibid: 199). En abierta polémica con la teoría sistémica de Luhmann rechaza la solución basada en “la creación de un estado administrativo protegido por los partidos y por la opinión pública, inmunizado respecto a una participación demasiado incidente” (Ibid: 198). Aunque en el texto de Pasquino, no se advierte la posición de Habermas frente a los medios de comunicación, su polémica con Luhmann acerca de la opinión pública y su función de protección en un estado administrativo, resulta un adelanto a la polémica sobre el papel de los medios en la construcción democrática que abordaremos más adelante.

Por su parte, Antonio Camou (1995) asume de entrada una definición de diccionario según la cual gobernabilidad significa, “calidad, estado o propiedad de ser gobernable”. A partir de estos elementos establece las diferencias entre las diversas

acepciones sobre el término a partir del “énfasis en ciertos elementos que acercan su definición a una *propiedad*, una *cualidad*, o un *estado* de la relación de gobierno” (pag :16). En el primer caso, la gobernabilidad en tanto *propiedad* enfatiza la “dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político”. Por su parte, quienes hacen énfasis en su *calidad* destacan “la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder”. Por último, situado entre ambos extremos, se encuentran aquellos que ponen su atención en el tema de la *estabilidad*, es decir, en “la capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político”.

Esta diversidad de acepciones, producto del énfasis hacia un elemento determinado del concepto, resulta conveniente para ilustrar las diferencias respecto a la relación medios de comunicación y gobernabilidad. En rigor, lo que nos interesa no es encontrar las similitudes en las diferentes versiones del concepto, sino por el contrario, nos interesa atender a sus diferencias, porque es a partir de las diferencias en cómo se piensa la gobernabilidad, que se pueden apreciar los distintos niveles de participación que se concede a los medios masivos de comunicación en la construcción de la gobernabilidad.

El significado de gobernabilidad como *propiedad* se encuentra directamente vinculado a los factores de “eficacia/eficiencia” en el ejercicio de la gestión gubernamental. En palabras de Rial, “la capacidad de las instituciones... de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar... las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas... la incapacidad para obtener ese... ‘encuadramiento’ llevaría a la ingobernabilidad”. (Rial, citado por Camou 1995: 16). Se trata pues de asimilar la gobernabilidad a la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental, con el agregado, de que el resultado positivo de la gestión, depende del “encuadramiento” de los grupos sociales a las decisiones gubernamentales. Dicho encuadramiento solo puede ser garantizado en la medida en que sean abatidos o disminuidos aquellos núcleos de oposición y discrepancia, lo que supone a su vez, un estricto alineamiento de las organizaciones de medios y una subordinación de sus criterios editoriales a los requerimientos políticos de la autoridad gubernamental. El modelo comunicacional que subyace en esta definición corresponde a un modelo unidireccional y vertical.

Quienes identifican a la gobernabilidad como una *cualidad* enfatizan el factor de legitimidad. En este caso la gobernabilidad es la “cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su

espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (Arbós y Giner citados por Camou, 1995: 17). En este caso la gobernabilidad de la gestión gubernamental no se mide solo por su eficacia sino que requiere también, como componente fundamental, que se encuentre “legitimada” por la sociedad. A la acción gubernamental le corresponde una sanción de la sociedad. Es decir, la gestión de gobierno sometida al escrutinio de la opinión pública. El modelo comunicacional correspondiente es un modelo caracterizado por la circulación de multitud de mensajes y de procesos comunicativos. La existencia de medios de comunicación independientes del estado, ejercicio irrestricto de la libertad de expresión y de información.

Finalmente, la visión de la gobernabilidad como *estado* la adjudica a los autores del *Reporte Trilateral*, para los cuales “el dilema central de la democracia [residen en que] las demandas sobre el gobierno crecen mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca” (Crozier et al. citado por Camou, 1995: 17). Para estos autores el factor clave es la *estabilidad*. Para lograrlo es preciso evitar que las demandas sociales se conviertan en una “sobrecarga” a la capacidad de respuesta del gobierno, y la crisis de gobernabilidad devenga en una crisis política, en los términos que plantea Pasquino. De aquí la propuesta de “autolimitación” a observar por los grupos sociales. Autolimitación que en términos comunicacionales significa auto-regulación. El modelo mediático que resultaría más adecuado es el que se caracteriza por el acotamiento, sin llegar a la autocensura, de la información hacia alguna de las áreas susceptibles de crítica de la actividad gubernamental –particularmente las relacionadas a la corrupción administrativa- excluyendo o relegando en la agenda de los temas noticiosos, los conflictos y denuncias de carácter social.

De la democracia gobernable a la gobernabilidad democrática

Así como sobre el concepto de gobernabilidad existen diversas acepciones que destacan en su definición a diferentes componentes como el elemento central que la configura - *propiedad, cualidad, estabilidad*- así también la relación que se establece entre la noción de gobernabilidad y el concepto de democracia, da lugar a una diversidad de acepciones que transitan, como lo veremos en el presente apartado, de la democracia gobernable a la gobernabilidad democrática.

De entrada, la noción de gobernabilidad solamente adquiere sentido en el seno de una sociedad democrática. En contraste con los sistemas democráticos que requieren el consentimiento ciudadano para la aplicación de las políticas gubernamentales los sistemas

políticos autoritarios no requieren para su funcionamiento de la aprobación de los ciudadanos a quienes se impone mediante la dominación. Pero, aunque en el sustrato de las definiciones que se han formulado sobre gobernabilidad se encuentra la cuestión de la democracia, las diferencias explícitas e implícitas que se expresan entre ellas revelan que las concepciones sobre la relación entre democracia y gobernabilidad transita a lo largo de un amplio abanico, en cuyos extremos se ubicarían quienes definen la relación como una “democracia gobernable”, por un lado y en el opuesto, a quienes prefieren utilizar el término de “gobernabilidad democrática”. No se trata tan solo de otorgar al concepto de gobernabilidad el papel de sustantivo o adjetivo en la ecuación, tampoco esta diferenciación se remite a lo que se ha denominado como “grados” de gobernabilidad², sino que tiene que ver con cuestiones más sustantivas y cualitativas. Específicamente, tiene que ver, con el peso y la importancia que le otorgan a la mayor o menor participación de los ciudadanos, en tanto “sociedad civil”, en las definición de las decisiones políticas del aparato gubernamental.

En el primer caso, el concepto de “democracia gobernable”, enfatiza la actividad política del Estado y gobierno como el elemento determinante en la ecuación. Sin embargo, no se trata de una concepción monolítica y categórica sino que entre sus exponentes se advierten diversos enfoques en los que se aprecian matices a esta determinación. Desde quienes consideran que la gobernabilidad ha sido introducida por los organismos internacionales en la agenda de la reforma del Estado, considerado éste junto con las elites públicas, como el factor decisivo en la definición de la hegemonía, hasta quienes reivindican el establecimiento de “alianzas sociales” para abonar a la construcción de la gobernabilidad. Un concepto acuñado y diseminado recientemente por los adherentes a esta última perspectiva, es el concepto de “gobernanza” que se encuentra vinculado fuertemente a las nociones de “buen gobierno” y “buena gobernabilidad”.

Según los primeros, la gobernabilidad reside en la capacidad del Estado para construir su hegemonía en un contexto de globalización mediante la consolidación de Estado cuya hegemonía se deriva de la alianza entre las elites publicas y la oligarquía, frente a una “sociedad gelatinosa” con escasa participación y representación. En este sentido, el Estado “como proveedor de legitimidad y consenso a los acuerdos y delegaciones de poderes, se vuelve soporte material, actor, articulación o pivote entre ellas

² Camou distingue cinco grados: a) Gobernabilidad “ideal”; b) Gobernabilidad “normal”; c) Déficit de Gobernabilidad; d) Crisis de gobernabilidad; y e) Ingovernabilidad.

y las fuerzas y actividades subnacionales” (Kaplan, 2001: 140), se convierte en el protagonista fundamental en la conservación de una sociedad gobernable.

En contraste a la perspectiva de un Estado hegemónico Couffignal (2005) menciona, que si bien la transición a la democracia en América Latina, había sido exitosa en la realización de reformas económicas y la creación de instituciones políticas, desarrolladas básicamente mediante el acuerdo entre las elites, el surgimiento de un neopopulismo en diversos países representaba una amenaza a la gobernabilidad. Aduce como una de las causas principales de este resurgimiento, al incremento de la desigualdad social como consecuencia de “la elección gubernamental de privilegiar la regulación macro-económica [que] había menospreciado el hecho de que las políticas sociales son los instrumentos esenciales de la cohesión social”. (Couffignal, 2005: s/n) La reacción hacia esta política generó un conjunto de demandas sociales que obligaron a los estados a realizar una serie de reformas de “segunda generación” –educación, salud, protección social, aparatos judiciales, preservación del orden- las cuales requerían de la construcción de “alianzas políticas, movilizar apoyos, buscar consensos, es decir, construir una legitimidad fundada *menos sobre la justicia de la decisión*³ que sobre el compromiso de los principales actores de su elaboración”. Si bien es cierto, que desde esta perspectiva se concede importancia a la incorporación de diversos grupos sociales en la decisión gubernamental, habría que apuntar que su inclusión se relaciona más por la necesidad de establecer un compromiso hacia determinada decisión, que por las consideraciones particulares que los grupos implicados asuman sobre la justicia de la misma.

A la par de la asimilación de gobernabilidad con el concepto de “buen gobierno” se ha venido abriendo paso un nuevo concepto al que algunos autores consideran equivalente al de gobernabilidad democrática: el concepto de gobernanza. Si bien el concepto ha sido sometido a un amplio debate sobre su significado y sus alcances respecto a la gobernabilidad democrática, (Hewitt, 1995; Preciado, 2002; Solinís, 2002; Hermet, 2002; Lecay, 2005; Pascual, s/f) su inclusión resulta útil, en la medida que ilustra con cierta eficacia, la gama de matices que se mueven en torno a la noción de “buen gobierno”, pero también para establecer las diferencias entre éstas y la gobernabilidad democrática.

De acuerdo a sus impulsores, la razón que justificaba la nueva categoría radica en que el concepto de gobernabilidad se encuentra “demasiado restringido al análisis clásico de lo político-institucional” y no responde ya a los profundos cambios experimentados en

³ cursivas mías

el escenario mundial. En contraste a esta postura que asimila el concepto de gobernabilidad al de gobernanza, diversos autores insisten en la necesidad de establecer sus diferencias. Para Preciado, una diferencia sustancial radica en que ambos conceptos devienen de enfoques divergentes sobre el análisis de los procesos de desarrollo. En este sentido “la *governance theory*, que es aplicada a los asuntos del ‘buen gobierno’, bajo criterios eminentemente relacionados con la eficiencia administrativa de las políticas públicas en la escala nacional, o con el desempeño institucional en los asuntos relativos a la política económica y a la inserción nacional en el mercado global”, (Preciado, 2002) enfatiza el “peso decisivo” del estado en la toma de decisiones.

De esta manera, bajo el rubro de *democracia gobernable* se ubican posiciones que identifican a la gobernabilidad con el mantenimiento de un estado hegemónico constituido sobre las bases de una alianza entre las elites públicas y privadas, en un extremo que linda con los regímenes autoritarios; y por otra parte, posiciones que reconocen la necesidad de interactuar con diversas instancias de la sociedad civil para el desarrollo de la actividad gubernamental. Empero, en ambos casos, la concepción sobre la democracia en que se sustentan corresponde, específicamente, al modelo democrático denominado como *democracia representativa*, si bien, el matiz aquí sería, que mientras en el caso del estado hegemónico la participación de los ciudadanos se limitan a la elección de sus representantes mediante el sufragio, en el caso de la gobernanza, esta participación se extiende a la posibilidad que diversos organismos de la sociedad civil tienen de interactuar, exponiendo sus intereses y demandas, con las instancias gubernamentales.

Por su parte, tampoco respecto a la noción de gobernabilidad democrática existe consenso, por el contrario, lo que hay es un amplio debate sobre el alcance y las características de su significado, que abarca desde la posición que destaca la naturaleza conflictiva de la relación entre democracia y gobernabilidad, hasta la aquellos autores que asocian la construcción de la gobernabilidad con la instauración de procesos más democráticos.

En el primer caso, Michael Coppedge afirma que “la *governabilidad* y la *democracia* están basadas en principios antagónicos, y por lo tanto se hallan en inevitable conflicto”. Para este autor, la gobernabilidad depende de las relaciones que se establecen entre los que denomina “actores estratégicos” que son aquellos que tienen capacidad para influir en el proceso político⁴. Actores con capacidad incluso de vetar decisiones. En este

⁴ Tales actores son los partidos políticos, las Fuerzas Armadas, los gremios, los sindicatos, la Iglesia, los medios de comunicación y el propio gobierno.

caso, la noción de gobernabilidad democrática se asemeja poderosamente al concepto de gobernanza, al enfatizar el peso de las instituciones, específicamente de las relacionadas con la “representación política” sobre la participación de los ciudadanos, a quienes limita a la condición de emisores del sufragio electoral.

En contraste, un enfoque que vincula democracia y gobernabilidad es el de Arbós y Giner, en el que establecen cuatro niveles que condicionan la cualidad de la gobernabilidad democrática. En este caso, además de la representación efectiva en el ámbito institucional, se insiste en una participación más intensa de la sociedad civil tanto en la transformación de los mecanismos de decisión –de “abajo” hacia “arriba”-, en la instauración de un pacto social consensuado, así como en su inserción en la democratización de las relaciones Estado-sociedad derivadas de los temas de desarrollo.

De lo antes expuesto, se desprende que existen diferencias sustanciales respecto a la relación entre democracia y gobernabilidad, entre los estudiosos que han abordado el tema. La más importante, radica en el papel que los autores otorgan a la participación activa de la sociedad civil en la definición de las políticas gubernamentales. Así, mientras que la democracia gobernable se identifica con la democracia representativa, la gobernabilidad democrática se vincula con la construcción de un modelo de democracia deliberativa y participativa, en virtud de que, como lo sugiere Preciado, la gobernabilidad democrática contrapone a los mecanismos propios de la democracia procedimental, “formas deliberativas propias de un nuevo debate democrático”.

Vale la pena detenerse un momento para realizar un breve análisis sobre el concepto de sociedad civil, al que en la mayoría de trabajos sobre gobernabilidad, se le adjudica un papel más pasivo que participante. Surgida como una categoría política, el concepto de sociedad civil devino ser considerada como “terreno puramente neutral de intercambios privados entre particulares” (Arditi, 2004). En efecto, en el esquema tripartito del pensamiento liberal –Estado, sociedad política y sociedad civil- la sociedad civil quedaba marginada de la *esfera* de la política constituida por “el gobierno, el legislativo, las elecciones, las relaciones entre partidos políticos y las relaciones gobierno-oposición”. Es hasta la segunda mitad del siglo XX, en el contexto de la dominación soviética en los países de Europa del Este y la instauración de regímenes militares en el cono sur de América Latina, “que fueron clausurando o contrayendo los espacios públicos, desmantelando el sistema de partidos y la representación política, y persiguiendo y asesinando a los disidentes” (12), cuando organizaciones de civiles abanderan la causa de los derechos humanos, transformando el contenido ético de la reivindicación en una

demanda política. En este proceso, de acuerdo con Ardití, el concepto de sociedad civil recobra su acepción de categoría política. La emergencia de la sociedad civil, en la esfera de la política, a través de múltiples movimientos sociales, ha venido a trastocar la centralidad de la actividad partidaria, que los teóricos de la gobernabilidad establecen como supuesto fundamental en la construcción de la misma.

Opinión pública, democracia y gobernabilidad

De alguna manera el tema de la incidencia de la sociedad civil en la esfera política en el contexto de las sociedades democráticas, nos conduce al tema de la relación entre la opinión pública, la democracia y la gobernabilidad.

Aunque el concepto de gobernabilidad se encuentra desde su nacimiento asociado con el problema de la democracia, hemos visto que existen diferencias sustanciales entre lo que aquí se ha denominado como democracia gobernable y la gobernabilidad democrática. En su definición mínima de democracia, Norberto Bobbio (1986) enuncia el derecho de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones en un marco establecido de reglas de procedimiento, y señala como condición necesaria la existencia de alternativas reales para los electores y la posibilidad de elegir entre una u otra. Pero además, apunta que para que dicha condición se realice, se precisa que

a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho en su sentido fuerte, es decir, del Estado que no solo ejerce el poder *sub lege*, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos ‘inviolables’ del individuo. (Bobbio, 1986: 26)

Esta *condición* que generalmente se omite por quienes acuden a la definición de Bobbio, resultan fundamentales en la medida que destaca como condiciones necesarias para el ejercicio de la democracia, la existencia de la libertad de opinión y la libertad de su expresión. Por su parte, Robert Dahl, coincide al señalar entre los atributos de una sociedad democrática añade a la libertad de expresión, la disponibilidad de información alternativa y la libertad de asociación.

Cuando Sartori (1992) afirma que la opinión pública es “el fundamento esencial y operativo” de la democracia, no solamente encuadra la importancia de la opinión pública en la conformación de la democracia, sino que proporciona un indicador valioso para la

verificación del grado de calidad democrática existente. Si bien habría que reconocer que la diversidad de definiciones que circulan sobre el concepto de opinión pública supera ampliamente al de gobernabilidad, la relación intrínseca que existe entre opinión pública y democracia resulta crucial para nuestro estudio. Su vinculación tiene que ver, principalmente, con la incidencia de la opinión pública en la toma de las decisiones políticas del Estado.

Medios de comunicación y gobernabilidad democrática

Habermas (1981) documenta que dos hechos resultaron fundamentales en la emergencia de la esfera pública a finales del siglo XVII. Por una parte el desarrollo de la prensa periódica y por otra el surgimiento en países como Francia, Inglaterra y Alemania de nuevos centros de sociabilidad⁵ a la que concurrían individuos privados que constituidos como *público* interactuaban discursivamente y manifestaban libremente sus opiniones. Se trataba de la conformación de una esfera pública que no formaba parte del Estado sino que se erigía como una instancia crítica hacia él. Pero además, dicha esfera pública constituía el espacio de manifestación de la opinión pública.

Si bien en su etapa originaria la esfera pública se caracterizaba por una interacción comunicativa basada fundamentalmente en el diálogo cara a cara, con el desarrollo de los medios de comunicación, este carácter comunicacional experimentó profundas transformaciones. “Con el desarrollo de de los medios de comunicación –escribe Thompson- el fenómeno de la publicidad se ha desvinculado del hecho de la participación en un espacio común. Se ha *des-espacializado* y ha devenido *no-dialógica*, a la vez que se ha vinculado crecientemente a la clase específica de visibilidad producida por los medios de comunicación (especialmente la televisión) y factible a través de ellos”. (Thompson, 1996: 95) Esto significa que en las sociedades contemporáneas el debate deliberativo sobre los asuntos públicos, elemento sustantivo de la comunicación política, no solamente se desarrolla en el marco de los medios de comunicación sino que se ajusta a los códigos establecidos por ellos, como apunta Castells

La política de los medios no es toda la política, pero toda la política debe pasar a través de los medios para influir en la toma de decisiones. Al hacerlo, *queda fundamentalmente encuadrada en su contenido, organización, proceso y liderazgo*

⁵ Las casas de café en Inglaterra, los salones de París y las sociedades de mesa en Alemania

por la lógica inherente del sistema de medios, sobre todo por los nuevos medios electrónicos. (Castells, 1997: 349)

No obstante la centralidad de los medios masivos en la esfera pública contemporánea (Aceves, 2002), así como de su innegable papel en la conformación no solo de la opinión pública sino también por su decisiva intervención en la socialización y en la cultura política,⁶ pero sobre todo por constituirse en el espacio central de la deliberación de los asuntos públicos entre los actores de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales, los estudiosos de la gobernabilidad han puesto escasa atención a la importancia de las instituciones mediáticas en la construcción de la gobernabilidad.

Por eso resulta particularmente significativo que Michael Coppedge los incluya en la lista de los actores estratégicos, que son “aquellos que cuentan con recursos de poder suficiente para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos” (Coppedge citado por Oriol Prats, 2003). Lo que no señala el autor, es que mediante su recurso de poder específico que reside en el “control de la información y las ideas” los medios no solamente pueden determinar la visibilidad de los temas sino también puede –y frecuentemente lo hace– administrar y dosificar la visibilidad pública de los demás actores estratégicos (Ejército, legislativo, presidencia, cúpulas empresariales, grupos de activistas, partidos políticos, iglesias...)

Sin embargo, existen algunas señales de que finalmente el papel de los medios en la construcción de la gobernabilidad ha comenzado a ser observado con seriedad por algunas instituciones dedicadas a su estudio. Así, el pasado 3 de mayo en el marco de la conmemoración del Día de la Libertad de Prensa, Dani Kaufmann director de Gobernabilidad Global en el Instituto del Banco Mundial reconocía que el acceso a la información y el desarrollo de medios de comunicación más libres, constituían la clave para lograr una buena gobernabilidad. Aún más, anunciaba que la institución apoyaba iniciativas para “el desarrollo de indicadores nacionales, e internacionalmente comparables, de libertad de los medios de comunicación y gobernabilidad” (Kaufmann, 2006). Asuntos como la propiedad de los medios de comunicación, la libertad de expresión y el marco legal y normativo de los países así como la competencia entre las instituciones mediáticas, serían elementos a observar para determinar “la eficacia y viabilidad de medios de comunicación libres y abiertos”.

⁶ Ver en este mismo texto los trabajos de Armando Ibarra y Marco Antonio Cortés.

Aunque esta posición, representa un avance sustancial, al incorporar a los indicadores tradicionales para medir la gobernabilidad el carácter autónomo de los medios de comunicación y la libertad de expresión, hay que señalar que se ubica en los parámetros de la “buena gobernabilidad”, es decir, en lo que aquí hemos denominado como democracia gobernable, con lo que esto tiene de limitante a la participación de la sociedad civil, vale decir de la opinión pública. Empero, el desafío consiste en incidir en las organizaciones de medios insuflándoles un vigoroso aliento democratizador. Retomando lo expresado en el primer apartado, enfatizar el aspecto de *calidad* de la gobernabilidad sobre sus acepciones como *propiedad* y *estabilidad*. Transitar de los espacios subordinados a los intereses del Estado, hacia un espacio público mediático colonizado por la pluralidad de una multitud de mensajes ciudadanos. Vale de nuevo decir, que los medios se constituyan en el motor impulsor del paso de la democracia gobernable a la gobernabilidad democrática.

Zapopan, noviembre 2006

Referencias

Aceves, F. “De la construcción de las agendas a la centralidad mediática del espacio público. Hallazgos y desafíos en la investigación de la comunicación política”, *Anuario de Investigación de la Comunicación* No. IX, CONEICC, México, 2002.

Arditi, B. “Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 1, enero-marzo, 2004.

Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.

Camou, A. *Gobernabilidad y democracia*, IFE, México, 1995.

Couffignal, G. “¿Son gobernables las democracias latinoamericanas?”, *Revista de la Universidad Bolivariana*, año/vol 3, Num. 12, Universidad Bolivariana, Chile, 2005.

Crozier, M. Huntington, S y J. Watanaki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, University Press, New York, 1975.

Davison, Ph. “Opinión Pública” en *Enciclopedia de las Ciencias Sociales* D. L. Sills (comp.), Macmillan y Free Press, Nueva Cork, 1968

Habermas, J. *Historia y crítica de la opinión pública*. Gustavo Gilli, (1ª. Edición), Barcelona, 1981.

Hewitt de Alcántara, C. Usos y abusos del Concepto de Gobernabilidad, *Revista Internacional de Ciencias Sociales* Núm. 155, UNESCO, París, 1998.

Kaplan, M. Estado, democratización y gobernabilidad en la globalización: la problemática latinoamericana, en *Democracia y gobernabilidad*, D. Valadez y R. Gutiérrez (coords.) UNAM, México, 2001.

Kaufmann D., A. Kraay y M. Mastruzzi. Governance Matters IV: Nuevos datos, nuevos desafíos. Banco Mundial, 2004, consulta en www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html.

Kaufmann D. “Medios de comunicación, gobernabilidad y desarrollo” síntesis de conferencia, 3 de mayo de 2006, consulta en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:20910279%7EpagePK:64257043%7EpiPK:437376%7EtheSitePK:1074568,00.html>

Lecay, R. “Buen gobierno, el reto de la gobernanza en América Latina”, 2005, <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1094>
Recuperado el 5 de julio de 2006

Luhmann, N. y R. De Georgi. *Teoría de la sociedad*. U de G/UIA/ITESO, México, 1993.

Oriol Prats, J. “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15, Barcelona, 2003.
Consultado en <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>

Pascual Esteve, J. M. Como enfrentar los nuevos problemas sociales en relación a posdesafíos de la gestión pública-privada: El gobierno red o gobernanza, <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=915>
Recuperado el 17 de julio de 2006

Pasquino, G. Gobernabilidad en *Diccionario de Política*, N. Bobbio y N. Matteucci, Siglo XXI, México, 1984.

Preciado Coronado, J. “La gobernabilidad democrática en el México post-priista”, Mesa redonda: Gobernanza y gobernabilidad democráticas, Documentos de debate Num. 60, Gestión de las Transformaciones Sociales-MOST, UNESCO, 2002.

Sartori. G. *Elementos de Teoría Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1992.

Solinís, G. “Introducción” Mesa redonda: Gobernanza y gobernabilidad democráticas, Documentos de debate Num. 60, Gestión de las Transformaciones Sociales-MOST, UNESCO, 2002.

Thompson, J. “La teoría de la esfera pública”, *Voces y culturas* No. 10, II Semestre 1996.