

PARTICIPACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA GOBERNABILIDAD Y LA DEMOCRACIA EN COLOMBIA¹



Danghelly G. Zúñiga

R¹.

Steven J. Grattan²

RESUMEN

Este artículo explora la participación de los medios de comunicación en la gobernabilidad y la democracia en Colombia, con el marco de los diálogos de paz que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos está llevando a cabo con la guerrilla de las FARC. Aquí se presenta una reflexión sobre la gobernabilidad en democracias que tienen inconvenientes para ser consideradas completamente estables y el papel que juegan los medios de comunicación en la relación de los ciudadanos y el Estado. En este caso en particular, se presentan algunos elementos que deberían ser tenidos en cuenta en la discusión sobre el papel de los medios de comunicación en una posible sociedad posconflicto.

Este artículo es un avance de la investigación “Libertad de expresión en los medios comunitarios” realizada entre el Programa de Periodismo y Opinión Pública y la Fundación para la Libertad de Prensa, FLIP. Esta investigación examina los contenidos y

¹ Colombiana. Directora del Programa de Periodismo y Opinión Pública, Universidad del Rosario (Colombia) Doctoranda en Ciencias Sociales (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia) Magíster en Comunicación (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia) Magíster en Estudios Políticos (Universidad Nacional de Colombia). Socióloga (Universidad Nacional de Colombia). Correo electrónico: danghelly.zuniga@urosario.edu.co.

² Irlandés. Profesor adscrito al Programa de Periodismo y Opinión Pública, Universidad del Rosario (Colombia) B.A. Journalism and Spanish, University of Chester (Inglaterra). Periodista de Concept for Living Magazine (Inglaterra), The Sunday Life Newspaper (Belfast Telegraph) (Irlanda). Co-fundador, Editor y periodista The Bogotá Post (Colombia). Correo electrónico: grattan.steven@urosario.edu.co.

tendencias de información que brindan los medios comunitarios en Colombia y los problemas de libertad de expresión a los que se enfrentan. El objetivo del trabajo fue mapear los principales medios de información comunitarios, sus características y los problemas que tienen en la libertad de expresión.

PALABRAS CLAVE

Gobernabilidad, libertad de expresión, Colombia, diálogos de paz, democracia.

GOBERNABILIDAD, ESTABILIDAD GUBERNAMENTAL E INGOBERNABILIDAD

Un país se considera ingobernable teniendo en cuenta varios aspectos. En primer lugar, cuando no hay ajuste entre las expectativas de los gobernados y las respuestas del gobierno, y esto se traduce en indicadores fácticos por ejemplo cambios de gobierno frecuentes. En segundo lugar, cuando no es capaz de organizar el gobierno de modo tal que trámite adecuadamente las demandas sociales. En tercer lugar, cuando no tiene una relación con la sociedad y sus demandas. Por último, cuando el gobierno no puede mantener la estabilidad macroeconómica. En general, el problema de la gobernabilidad puede traducirse en una falta de comunicación entre los gobernados y los gobernantes; la ingobernabilidad se alimenta de una incomunicación o una comunicación incompleta entre el gobierno y los gobernados. De esta forma, las demandas de los gobernados no son conocidas o son conocidas desdibujadamente por parte del Estado, razón por la cual no tramita esas demandas rápidamente y se presenta un retraso excesivo en las respuestas que esperan los gobernados. Esto conduce a que se desarreglen los mecanismos de ajuste y reajuste sean estos sociales, políticos y económicos, conduciendo inequívocamente a la destrucción de los lazos de la cohesión social y a la aptitud del sistema político para regular los conflictos sociales. La sobrecarga del gobierno, el crecimiento en la presión sobre el sistema, hace que se bloquee o se descomponga. Se aproxime rápidamente una crisis del sistema político, los gobernados no tienen confianza en el gobierno y, a su vez, el gobierno pierde legitimidad de acción. La solución más rápida, pero no siempre la más adecuada, es la

sustitución del gobierno por un proceso de transición a otro régimen político o a un proceso de recambio de las élites.

Los dos extremos de las formas de gobierno, el salto a un autoritarismo o la profundización de la democracia, son los dos remedios para el problema de la ingobernabilidad. El autoritarismo puede presentar elevadas calificaciones en algunos aspectos de la gobernabilidad, específicamente puede tener una muy buena calificación en la gobernabilidad del sistema en cuanto estabilidad, si la consideramos como la continuidad de los titulares del gobierno y la baja frecuencia del cambio de gobierno. Sin embargo recibirá una baja calificación en otro indicador de la gobernabilidad del sistema, si evaluamos el rendimiento de la acción del gobierno, pues allí se consideran los resultados en los espacios sociales que más evidencian los conflictos, en donde encontramos tanto los problemas generados por la forma de distribución de la renta, el grado de violencia política, el nivel de desempleo, la integración de la mujer y de las minorías en las decisiones políticas, así como las nuevas necesidades sociales se comienzan a expresar. Los dos primeros indicadores de gobernabilidad en una democracia de estado centralizado son el nivel de desarrollo económico y la atracción del capital extranjero para inversión. Si esto no se cumple el gobierno necesita aproximarse a un mejor desempeño estatal garantizando la democratización de los espacios estatales y su descentralización. En ambos es prioritario el flujo de información entre gobernados y gobernantes.

En los autoritarismos generalmente los resultados obtenidos por las políticas del sistema político no cobijan tan ampliamente a la población. Una democracia, afectada fuertemente por la ingobernabilidad, puede tener dos salidas: el tránsito al autoritarismo o la profundización de sí misma. La profundización de la democratización de espacios estatales está pensada principalmente en la ampliación de los espacios de toma de decisiones en los que pueden participar los ciudadanos. Pero los ciudadanos no pueden tomar decisiones acertadas si no tienen información y a la vez el gobierno no puede tener una visión aproximada de sus necesidades si desconoce las demandas que elevan los gobernados. Los indicadores de evaluación serán la participación de los

ciudadanos en las discusiones y deliberaciones de las tres dimensiones de la política como tarea colectiva: en la estructura, en el proceso y en el resultado, *Polity*, *Politics* y *Policy* respectivamente.

En cuanto a la descentralización podemos destacar tres elementos para evaluarla: 1. el grado de libertad que permita el gobierno central al gobierno local para gastar y buscar fuentes de financiación; 2. el grado de autonomía de los gobiernos locales en términos administrativos y políticos; y 3. la velocidad y alcance del cambio hacia la descentralización.

En América Latina han sido cinco los países pioneros en el proceso de profundización de la democratización de espacios estatales y en la descentralización: Colombia, Brasil, Venezuela, México y Chile. Los cinco comparten problemas en el fortalecimiento de la democracia como la corrupción, la limitación del alcance de los ciudadanos a las élites gobernantes; los distingue su trayectoria democrática, la puesta en marcha de su proyecto económico y sus relaciones internacionales con los bloques económicos que pueden ser más fluidas para unos pero más estancadas para otros. Por lo tanto, los resultados en los dos ámbitos principales han sido distantes. Desde ahora nos centraremos en el caso colombiano.

Tanto la profundización de la democratización de los espacios estatales como la descentralización llevaron a que el nivel nacional estableciera conversaciones más frecuentes con el nivel local y que se estableciera una comunicación de igual a igual, pero esto no borró la forma histórica de construcción de política. En Colombia el problema del conflicto armado, que a través del tiempo ha incrementado su intensidad y ha ido avanzando del campo a la ciudad, hizo que se pensara con mayor prioridad sobre el problema de la estabilidad y la seguridad en términos de paz o guerra y llevó a que la evaluación sobre la consolidación del poder político local se centrara en la capacidad de tomar control físico y armado y no en los logros del mantenimiento macroeconómico a largo plazo, ni en el incremento en la participación de los ciudadanos en los espacios de toma de decisiones.

El proceso de descentralización en Colombia comenzó en 1983 y los administradores públicos debieron reestructurar administrativamente las instituciones, organizar las finanzas locales y sensibilizar a la población local para que participara activamente en la toma de decisiones. Con esto el Estado buscaba la ampliación de la participación política de los ciudadanos lo que llevaría en su desarrollo a la implementación de la rendición de cuentas de la acción gubernamental a la sociedad. Sin duda alguna el gran triunfo de esta gestión es que hoy los ciudadanos participan activamente en las decisiones de gasto de los dineros públicos pero no se ha logrado que participen de la misma forma en el análisis de políticas públicas y en la exigencia de la rendición de cuentas estatales.

En las regiones distantes de los centros gubernamentales fue difícil implementar este modelo, las élites tradicionales eran activas política y económicamente. Para los poderes locales dominados por estas élites, la descentralización significó un mejoramiento en sus condiciones de negociación con el poder nacional y un control estratégico de los territorios que podían explotar. Así, se fortaleció el proceso descentralizador pero no se estableció una mayor relación entre gobernados y gobernantes.

Los grandes beneficiados fueron los nuevos políticos, aquellos que se presentaron como ajenos a los partidos políticos tradicionales que sumaron las simpatías y los votos de la ciudadanía, en el marco de la ampliación de la participación política gracias a reformas políticas y electorales. Estos nuevos políticos en sus propuestas de plan de gobierno incluían demandas de la ciudadanía con la premisa de que todo sería posible de cumplir si se les colaboraba con el pago de nuevas cargas pues, como señala Huntington, la promesa del nuevo gobierno tiende a hacer pensar a los ciudadanos que todo va a cambiar para mejorar³. En la relación Estado-Ciudadano se escucha al ciudadano que vota, al ciudadano que se agrupa para hacer el plan de gobierno y

³ Cfr. Huntington, Samuel. *La Tercera Ola*. La democratización a finales del siglo XX. Barcelona, Paidós, 1993.

proponer las acciones que resuelvan las situaciones que le preocupan de acuerdo a lo que está dispuesto a pagar.

INFORMACIÓN, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

Pero la estabilidad gubernamental y la gobernabilidad no siempre van a la par. Porque estos cambios en el Estado y en la forma de establecer relaciones gobernados-gobernantes cambiaron los espacios de discusión y los de toma de decisiones. Cambiaron la noción de esfera pública en el sentido que le da Habermas como “el foro de las sociedades modernas donde se lleva a cabo la participación política a través del habla. Es el espacio en el que los ciudadanos deliberan sobre sus problemas comunes, por lo tanto, un espacio institucionalizado de interacción discursiva”⁴. Aunque en principio la ampliación de la esfera pública en la Constitución de 1991 había permitido pensar que la esfera pública se compondría, como lo señala Fraser, tanto de la actividad de la deliberación como de la toma de decisiones y por lo tanto del cumplimiento del *accountability* vertical y horizontal.

Es aquí donde los medios de comunicación juegan un papel activo al exponer el proyecto de los nuevos poderes locales y nacionales como el proyecto ciudadano, solo así es posible interiorizar el supuesto de que nuevos impuestos y contribuciones darán como resultado mejores países. Los medios de comunicación no sólo informan a la comunidad de las decisiones sobre los bienes públicos, también recrean un lenguaje y un imaginario de participación en esas decisiones. La plaza dejó de ser el espacio propio de la política, los medios de comunicación hoy generan el espacio propio de la discusión pública y de lo público. Es en ellos en donde la información y la acción se conjugan y donde la acción ciudadana puede o no dar su respuesta a las demandas políticas que requiere la sociedad. Sin embargo el marco institucional ha modificado el escenario sobre el cual trabajan los medios. Con este panorama Germán Rey señala que los medios:

⁴ Fraser, Nancy. “Pensando de nuevo la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes” En: Justicia interrumpida. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista. Bogotá, Siglo del Hombre, Universidad de los Andes. 1997. p. 97

1. Visibilizan los conflictos que se habían mantenido ocultos a la sociedad civil⁵;
2. Se convierten en intermediarios sociales⁶;
3. Permiten el flujo de las demandas ciudadanas a las instituciones estatales⁷;
4. Son veedores de la actividad de la política pública⁸;
5. Generan campos de interlocución para los actores del conflicto⁹;
6. Disminuyen la distancia entre lo local y lo nacional¹⁰;
7. Le dicen al Estado si las decisiones gubernamentales son aceptadas o no por la opinión pública¹¹.

Los medios han puesto a circular discursos que estaban en las periferias de los centros de discusión pública y con ello han ampliado la agenda pública, aunque Fraser también nos alerta del hecho de que un tema sea incluido en la discusión en la agenda pública no garantiza que se controle su discusión¹², pero si garantiza que otras voces hagan circular sus propias agendas¹³.

El papel de los medios de comunicación en la profundización de la democracia ha sido fundamental en la democracia colombiana y más cuando el gobierno nacional está en diálogo con la guerrilla más antigua de Colombia¹⁴. La información que brindan los medios de comunicación sobre los diálogos: acuerdos y desavenencias que se dan en la discusión, le brindan al ciudadano reconocer el panorama general en el que se están

⁵ Rey, Germán. "Medios de Comunicación y democracia en Colombia: Expansión, conflicto y política". En: Balsas y Medusas. Visibilidad comunicativa y narrativas políticas. Bogotá, Fescol, Cerec, Fundación Social, 1998. p. 114

⁶ Rey, Germán. *Íbid.*, p. 117

⁷ Rey, Germán. *Íbid.*, p. 117

⁸ Rey, Germán. *Íbid.*, p. 117

⁹ Rey, Germán. *Íbid.*, p. 118

¹⁰ Rey, Germán. *Íbid.*, p. 119

¹¹ Rey, Germán. *Íbid.*, p. 119

¹² Fraser, Nancy. "Pensando de nuevo la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes" En: Justicia interrumpida. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista. Bogotá, siglo del Hombre, Universidad de los Andes. 1997. p. 141

¹³ Rey, Germán. "El escenario móvil de la televisión pública", En: Omar Rincón, (Comp.), Televisión pública: del consumidor al ciudadano, Bogotá, CAB, 2001. p. 93

¹⁴ Oficialmente los diálogos de paz comenzaron el 4 de septiembre de 2012. En estos momentos se están llevando a cabo en La Habana. El jefe del equipo negociador del gobierno es Humberto de la Calle y Alias Iván Márquez es el jefe del equipo negociador de la guerrilla de las FARC.

desenvolviendo los diálogos, le permiten además familiarizarse con los posibles nuevos panoramas de cohesión y solidaridad social que se están construyendo.

Sin embargo este papel no se logra si se sigue recurriendo dos prácticas generalizadas en los medios informativos colombianos: el uso de una única fuente y el uso inadecuado del lenguaje. El uso de una fuente única, que generalmente es la institucional estatal, para informar no permite que los medios logren el equilibrio necesario a la hora de exponer el hecho noticioso. El uso inadecuado del lenguaje hace que ese desequilibrio lleve a una no muy clara exposición de los acontecimientos.

El primer elemento puede ser la expresión de la concentración de los medios en dos grandes grupos económicos, el uso de una sola fuente institucional lleva a que se pierda el pluralismo y se abra el camino de la información que favorece sus propios intereses¹⁵ por medio del control “interno” actuando ágilmente entre la censura explícita y la “invisible”¹⁶. El control estatal se da en el ámbito de las licitaciones que son usadas “como mecanismo de domesticación de los medios interesados en tener acceso a otras tecnologías”¹⁷.

El segundo elemento, el uso inadecuado del lenguaje que puede llevar a la desinformación, lo podemos encontrar en títulos como “10 guerrilleros del ELN fueron dados de baja en operativo militar en Arauca”¹⁸. El resultado es la descontextualización de la acción, de los actores y de la perspectiva general del hecho noticioso.

Sin duda alguna la descripción y el conteo de acciones y muertos dejados por el conflicto armado llenan gran parte de los periódicos y noticieros en Colombia. No se aboga porque crezca la sección de “noticias amables” –en las que se han tornado la sección de deportes y la de farándula que hoy ya ocupan una gran parte de los noticieros de televisión colombianos- y en esa medida no se aboga porque no se hagan

¹⁵ Rey, Germán. *Íbid.*, p. 124

¹⁶ Rey, Germán. *Íbid.*, p. 132

¹⁷ Rey, Germán. *Íbid.*, p. 132

¹⁸ <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/10-guerrilleros-del-eln-fueron-dados-de-baja-operativo-articulo-460199>, El Espectador, 24 de noviembre de 2013.

visibles las contradicciones sociales: el problema central es cómo se identifica la centralidad, como se focaliza la atención de las audiencias para construir ese ámbito de discusión de los temas públicos y de toma de decisiones que promueve Fraser.

En el informe de la Fundación Bertelsmann al Club de Roma titulado "*Los límites de la cohesión social. Conflicto y mediación en las sociedades pluralistas*"¹⁹ se identifican ocho conflictos contemporáneos como centrales, pero se ha considerado que en dos, los medios de comunicación son de vital importancia para nosotros: el primero es la definición de la identidad y de un proyecto nacional y el segundo es la función de la sociedad civil frente a las instituciones estatales. La discusión aquí se centra en el papel que juegan los medios en la construcción de la definición de los bienes públicos y colectivos así como en su participación en la preocupación colectiva por la distinción entre lo público y lo privado.

REFLEXIONES FINALES

Italo Calvino señala que la mejor forma de hablarle a la gente de sus problemas es a través de la fantasía, no por medio de la descripción de la realidad; sin embargo esa no es la premisa que pueden adoptar los medios masivos de comunicación que se encargan de informar sobre la realidad social, política y económica del país. Los medios sin duda generan espacios para la discusión de lo público, también contribuyen a la generación y movilización de opinión pública, pero deben ser más responsables sobre cómo informan y hacia qué movilizan. Sin duda alguna es necesario que exista en circulación más de una visión de la situación actual, si bien hoy en Colombia se cuenta con medios que tienen a su vez sus respectivos sitios de información web: dos diarios de tiraje nacional (El Tiempo y El Espectador); una revista de análisis de circulación nacional (Semana); diarios gratuitos (ADN, Publimetro); Noticieros con alcance nacional e internacional; la transición hacia el uso en los medios informativos de un lenguaje que vaya desdibujando la exclusión y la desconfianza, se ve en el riesgo al

¹⁹ Berger, Peter L. (editor). *Los límites de la cohesión social. Conflicto y mediación en las sociedades pluralistas*. España, Galaxia Gutenberg, 1999.

cubrir las noticias con el mismo enfoque rutinario que se ha venido usando hasta el momento. Se trata de saltar de la construcción de los públicos débiles²⁰ a la construcción de los públicos fuertes²¹ que proclama Fraser.

En Colombia se ha tenido un cambio económico y social relativamente rápido en estos últimos años, cambio que se evidencia más fuertemente en el uso de la tecnología en los medios de comunicación y en la expansión de esos medios en la discusión y conciencia política, pero aún tenemos demandas sociales materiales que no se han satisfecho para gran parte de la población. Si se ha ampliado la franja de ciudadanos que participan políticamente es muy probable que sea un subproducto de la presión de esas demandas materiales. La urbanización se ha impulsado por la expulsión de la población rural del campo, la educación no ha logrado la cobertura total de la población infantil, el proyecto industrial se está transformando en la prestación de servicios que requieren mano de obra menos calificada o ultra calificada. Se está transmutando la noción de lo colectivo y cada vez se hace más difícil lograr que la institucionalización política marche al mismo ritmo de lo social.

En esta construcción de los diálogos de paz en Colombia, la construcción de la democracia en Colombia está atravesada por la noción del riesgo, en el sentido de Beck²², es decir, en el riesgo de caer en guerra civil o de llegar a una radicalización del conflicto social, político o económico. La sensación de caer o ser víctima del conflicto en sus distintas versiones en Colombia no ha sido el resultado de la lucha que se lleva a cabo en el exterior, siempre el riesgo del conflicto ha estado en medio de la vida cotidiana, lo que también ha llevado a pensar peligrosamente que el riesgo para la sociedad somos los mismos ciudadanos. Sólo la construcción de la noción de la colectividad como resultado de la diversidad permitirá construir la esfera pública como ciudadanos que con mayor y mejor información toman decisiones sobre lo público, y esto no se hace sino en los medios, en donde debe verse reflejado el interés de los

²⁰ “cuya práctica deliberativa consiste exclusivamente en la formación de opinión y no cubre la toma de decisiones.” Fraser, Nancy. *Ob. Cit.*, p. 129

²¹ “cuyo discurso incluye tanto la formación de opinión como la toma de decisiones” *Ob. Cit.*, p. 130

²² Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Barcelona, Paidós, 1998.

ciudadanos de construir nuevos lazos asociativos y de participar en la actualización de las instituciones políticas en un nuevo panorama de negociación y la construcción de una posible paz.

BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Ulrich. La sociedad del riesgo. Barcelona, Paidós, 1998.
- Berger, Peter L. (editor). Los límites de la cohesión social. Conflicto y mediación en las sociedades pluralistas. España, Galaxia Gutemberg, 1999.
- Fraser, Nancy. "Pensando de nuevo la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes" En: Justicia interrumpida. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista. Bogotá, Siglo del Hombre, Universidad de los Andes. 1997.
- Huntington, Samuel. La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX. Barcelona, Paidós, 1993.
- Rey, Germán. "El escenario móvil de la televisión pública", En: Omar Rincón, (Com), Televisión pública: del consumidor al ciudadano, Bogotá, CAB, 2001.
- Rey, Germán. "Medios de Comunicación y democracia en Colombia: Expansión, conflicto y política". En: Balsas y Medusas. Visibilidad comunicativa y narrativas políticas. Bogotá, Fescol, Cerec, Fundación Social, 1998.
- 10 guerrilleros del Eln fueron dados de baja operativo. El Espectador, 24 de noviembre de 2013.