



FILHA

COMUNICAR PARA GOBERNAR: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE PAZ EN MÉXICO

Flores Pérez, Claudia Cecilia. (2018). Comunicar para gobernar: hacia la construcción de una cultura de paz en México. *Revista Digital FILHA*. [en línea]. Julio. Número 18. Publicación bianual. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.

Resumen: *La importancia que reviste el establecimiento de políticas de Comunicación Social en México en el sentido de definir las grandes líneas de acción informativas, así como la responsabilidad y consecuente participación de los distintos sectores que intervienen en dicho proceso. Ante la falta de información oficial y sistematizada, se genera una crisis comunicacional, pues el gobierno se ve rebasado porque no cuenta con un equipo bien estructurado de comunicación social, y mucho menos con una estrategia clara y precisa para detener la paranoia colectiva generada por la ola de violencia que azota al país entero, escalando así el malestar social, cuya población no duda en mostrar su hostilidad hacia el gobierno, por juzgarlo incapaz de brindarle un ambiente de paz. Por ello debe reivindicarse el lugar preponderante de la comunicación social como elemento de cohesión entre el gobierno y sus gobernados, y para este caso en particular, como pilar fundamental para la construcción de una cultura de paz, que, fortalecida mediante la participación ciudadana, el derecho a la información y la rendición de cuentas, se traduzca en el garante de la gobernabilidad en México.*

Palabras clave: *comunicación social, gobernabilidad, cultura de paz, política, participación ciudadana.*

Abstract: *The importance of establishing Social Communication policies in Mexico in the sense of defining the main lines of action for information, as well as the responsibility and consequent participation of the different sectors involved in this process. Given the lack of official and systematized information, a communication crisis is generated, because the government is overwhelmed because it does not have a well-structured social communication team, much less a clear and precise strategy to stop the collective paranoia generated by the wave of violence that plagues the entire country, escalating social unrest, whose population does not hesitate to show its hostility to the government, judging it incapable of providing an atmosphere of peace. For this reason, the predominant place of social communication as an element of cohesion between the government and its governed must be vindicated, and for this particular case, as a fundamental pillar for the construction of a culture of peace, which, strengthened through citizen participation, right to information and accountability, translate into the guarantor of governance in Mexico.*

Key words: *social communication, governance, culture of peace, politics, citizen participation.*

Introducción

Desde hace casi cincuenta años, se viene discutiendo en México la importancia que reviste el establecimiento de políticas de Comunicación Social, en el sentido de definir las grandes líneas de acción informativas, así como la responsabilidad y consecuente participación de los distintos sectores que intervienen en dicho proceso.

Hoy, a la vuelta de tantas décadas, continúan sin definirse claramente dichas políticas, y la legislación en la materia sigue siendo por demás insuficiente, a pesar de la reciente promulgación de la Ley General de Comunicación Social, abocada en su mayoría a reglamentar el artículo 134 Constitucional -relativo a la propaganda gubernamental-, por lo que ha sido renombrada por sus detractores, como la “Ley Chayote”, perpetuando así el gran vacío existente en la materia y justificando el escandaloso gasto que en nombre de la comunicación social se realiza en medios masivos de comunicación, quedando claro que el establecimiento de dichas políticas continuará siendo un tema pendiente en la agenda pública de este país.

Aunado a lo anterior, y ante la amenaza de un Estado fallido, el ambiente de violencia se ha recrudecido en el país durante los últimos 10 años, poniendo en juego su gobernabilidad, ya que el aparato burocrático no ha mostrado ni la fuerza ni la inteligencia suficiente para combatir de manera frontal al crimen organizado. Adicionalmente, México se sitúa en la decimotercera posición de las naciones más corruptas del mundo, y en el primer lugar de esa lista, si se excluye a los países menos industrializados (Foro Económico Mundial, 2016), generando con ello un gran descontento e insatisfacción en la ciudadanía (ya de por sí tan agraviada por las desigualdades sociales y los altos índices de pobreza y marginación a los que se ha visto sometida, por los gobiernos de corte neoliberal).

De esta manera, ante la falta de información oficial y sistematizada, se genera una crisis comunicacional, pues el gobierno se ve rebasado porque no cuenta con un equipo bien estructurado de comunicación social, y mucho menos con una estrategia clara y precisa para detener la paranoia colectiva generada por la ola de violencia que azota al país entero, ante la disputa de los grupos delictivos, escalando así el malestar social, cuya población no duda en mostrar su hostilidad hacia el gobierno, por juzgarlo incapaz de brindarle un ambiente de paz.

Por ello debe reivindicarse el lugar preponderante de la comunicación social como elemento de cohesión entre el gobierno y sus gobernados, y para este caso en particular, como pilar fundamental para la construcción de una cultura de paz, que, fortalecida mediante la participación ciudadana, el derecho a la información y la rendición de cuentas, se traduzca en el garante de la gobernabilidad en México.

La construcción de una cultura de paz es inaplazable, y las acciones deben ser inmediatas.

Fines de la comunicación social

La característica esencial de la comunicación es de tipo racional y por consecuencia, el área más próxima al entendimiento humano y a la razón, o sea, a los recursos fundamentales del ser humano, concebido como parte de una sociedad (García, 1983).

“Sin comunicación no habría sociedad”, nos dice claramente Juan Francisco Escobedo (2006) “o al menos no como la conocemos ahora, tan compleja y al mismo tiempo tan flexible, que permite la coexistencia de las formas más tradicionales de vida con las formas más avanzadas de la tecnología” (Escobedo, 2006, p.71).

De esta manera, la comunicación resulta un elemento fundamental e irremplazable en nuestros días, dada la necesidad de interacción entre los hombres, entre los pueblos y entre las naciones.

Al respecto, María José Ruíz Acosta destaca que “(...) el auge que la comunicación adquiere en nuestros días hunde sus raíces en la certeza de que la sociedad necesita de aquella para constituirse como tal entidad” (1998, p.3).

Asimismo, Jesús Ramírez (2007), señala que “(...) el fundamento de la comunicación social es aquel que le da sentido institucional a las acciones de gobierno”, cuestionando fuertemente la ausencia casi total de la misma en México, en el sentido de brindar un servicio público trascendental para la democratización de la vida nacional, dada su característica de rendición de cuentas y transparencia institucional.

En este contexto, la investigadora Silvia Molina (2004:9) nos da su propia definición de comunicación social de la siguiente manera:

1. La comunicación social es aquella que se mantiene dentro del gobierno entre sus diversas áreas y que busca asegurar su mejor integración, su funcionamiento, su diversificación y un campo crecientemente ampliado de asuntos de su competencia que le permiten evolucionar internamente.
1. Pero la comunicación social también es aquella que el gobierno mantiene con su entorno, es decir, con los partidos políticos, los otros sistemas de la sociedad y la ciudadanía en general, así como con el sistema político global.

La comunicación social, también llamada en otros países latinoamericanos “comunicación pública”, “comunicación gubernamental”, o “comunicación de gobierno”, Mario Riorda (2006) la define como “un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a la opinión pública para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas” (Riorda, 2006, p.7).

Podemos señalar entonces que la comunicación social debe traducirse en un bien social y por lo tanto, en una tarea relevante que repercuta en todos los ámbitos del ser humano, dada su finalidad de mejorar la política y sus acciones, salvaguardar el derecho a la información, propiciar la transparencia y rendición de cuentas, fomentar la participación ciudadana, y -en este caso-, favorecer la gobernabilidad a través de una cultura de paz, en un país que se encuentra azotado por la violencia, como consecuencia de una interminable historia de corrupción e impunidad.

Comunicar es gobernar, y comunicar eficientemente es gobernar de manera extraordinaria, en el entendido de que la población debe conocer y evaluar las formas de gobierno, estimulando así su participación en la tarea gubernamental, y exigiendo por consecuencia, una administración honesta y eficaz.

En este sentido, la tarea informativa de todo gobierno debe apreciarse desde la cobertura de sus programas, acciones y eventos que lleve a cabo, ofreciendo a los medios de comunicación información suficiente y oportuna que les permita contar con los elementos necesarios para su respectiva diseminación (Flores, 2010).

La política central al respecto debe ser de puertas abiertas y de respeto irrestricto a los derechos constitucionales a la información y a la libertad de expresión; así como también, a la de convocar su participación en esfuerzos de beneficio común.

Sin embargo, este compromiso de hacer efectiva la función pública de la comunicación social como recurso indispensable para el desarrollo social y la convivencia pacífica, no se cumplirá cabalmente

sino se considera la relevancia que tiene la retroalimentación, es decir, la apertura de canales de vuelta, a través de los cuales la población pueda expresar sus puntos de vista, sus dudas e inconformidades, sus necesidades y expectativas (Flores &Trujillo, 2013).

Para ello, todo programa de comunicación social deberá contemplar como una línea adicional de acción, la relativa a la evaluación, con la finalidad de medir las tendencias de opinión en torno al quehacer gubernamental (Flores, 2017), así como las demandas y expectativas de los habitantes, fundamentando con ello la toma de decisiones de carácter público. En este sentido, la concepción y práctica de la comunicación social deberá responder a la necesidad de contribuir al desarrollo social y a la convivencia pacífica de nuestro país.

Así pues, la comunicación social deberá constituirse como la premisa fundamental para las relaciones político-sociales, pero también como un principio moral, ya que debe ser al mismo tiempo una práctica permanente y un valor ético que norme la acción de las instituciones públicas (Tello, 1996).

Las políticas de comunicación social del Estado Mexicano: un tema pendiente en la agenda pública

En México, hablar de políticas de comunicación social es hablar de un fenómeno reciente, comparado con la aparición del Estado moderno, pero existen evidencias de la relación histórica entre el desarrollo de la prensa, la demanda de información por parte de la sociedad y la creación de las llamadas oficinas de comunicación social, cuya estructura actual y funciones comienzan a ser muy cuestionadas por su inoperancia (Flores, 2010).

En este contexto, el nacimiento de las oficinas de comunicación social en México, data aproximadamente del año 1936, cuando el general Lázaro Cárdenas -entonces presidente de la República Mexicana-, publicó en el Diario Oficial de la Federación, un acuerdo mediante el cual se modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Dirección de Publicidad y Propaganda como parte integrante de la Secretaría de Gobernación. Con la puesta en marcha de esta dependencia, el gobierno formalizó -a nivel institucional- su primer modelo de información. En él buscó centralizar el control de los medios de difusión estatales, además de justificar, explicar y difundir las acciones del poder ejecutivo federal (Hernández, 1996). A partir de 1937, el departamento de publicidad y propaganda se convirtió en el "laboratorio de comunicación social" del gobierno; es decir, en el lugar en donde se concentraba, procesaba y difundía la información oficial. Se establecieron oficinas de prensa en cada institución federal (secretarías, departamentos, etc.), con el fin de elaborar boletines que serían repartidos en diferentes periódicos para difundir la versión oficial de los hechos nacionales. Con el paso de los años, las funciones de dichas oficinas no sufrieron modificaciones importantes en cuanto a su normatividad.

Fue hasta el gobierno de José López Portillo (1976-1982) cuando se puso en marcha una ambiciosa reforma jurídica con el fin de establecer nuevas reglas del juego en la convivencia entre gobierno, medios de comunicación y sociedad. El paquete de reformas inició con la sustitución de la Ley de Secretarías por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), asignando a la Secretaría de Gobernación, la función de formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal y las relaciones con los medios masivos de comunicación (artículo 27). Con ello, por primera vez se introdujeron conceptos de comunicación social y servicio al público. El primer concepto supone un modelo horizontal de intercambio de información, en el cual, la sociedad no sólo participa como receptora de mensajes gubernamentales, sino también, como creadora de los mismos. La segunda medida tomada meses después, fue la inclusión en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la siguiente frase: *El derecho a la información será garantizado por el estado*. La última modificación jurídica, que en materia de

comunicación social realizó López Portillo, fue el cambio de denominación de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas, pues mediante un acuerdo presidencial, dicha dirección se convirtió en Coordinación General de Comunicación Social y pasó a depender de la Oficina de la Presidencia de la República (DOF, 21 de junio de 1982).

Por su parte, el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) contempló retomar el debate inconcluso sobre la reglamentación del artículo 6º constitucional. Pero antes de darse a esa tarea modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objeto de afinar el modelo de comunicación del gobierno. Días después, el 31 de enero de 1983, se crearon la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y la Unidad de la Crónica Presidencial.

Años más tarde, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) reforzó la importancia de la Oficina de la Presidencia en el manejo de las funciones comunicativas, desplazando a la Secretaría de Gobernación, que históricamente había cumplido esa función. De esta manera, en enero de 1993 anunció una nueva relación entre las oficinas de comunicación social y los medios de comunicación.

La medida más importante que se tomó fue una reducción del 50% en los presupuestos de esas oficinas. El anuncio presidencial puso en evidencia que la elaboración de boletines de prensa, la asignación discrecional de publicidad y el manejo de apoyos económicos a los medios de comunicación eran las funciones de facto de las oficinas de comunicación social y, por esa razón, su función social quedaba en entredicho, provocando su descrédito. En este sentido, el sexenio 1988-1994 será recordado como el periodo donde se puso en evidencia el agotamiento de los modelos económico y político hasta entonces dominantes, y las oficinas de comunicación social no resultaron ajenas a este cuestionamiento.

A partir de entonces, comenzó el declive de dichas oficinas, pasando sin pena ni gloria durante el mandato de Ernesto Zedillo Ponce de León, siendo parcialmente reestructuradas durante la administración de Vicente Fox, y entrando en total decadencia con Felipe Calderón, dada su raquítica política de comunicación social.

Sin embargo, con la llegada de Enrique Peña Nieto al poder (2012), el gasto en su imagen pública – disfrazado de gasto en materia de comunicación social-, alcanzó cifras escandalosas, gastando más de 14 mil 663 millones de pesos en publicidad oficial, entre 2013 y 2014, según los datos del informe “Libertad de expresión en venta. Acceso a la información y censura indirecta en publicidad oficial”; presentado por Article 19 y Fundar (2015); destacando que no existen antecedentes sobre otro presidente que haya gastado tal cantidad en sus primeros años de gobierno.

Derivado de lo anterior, y después de una serie de reclamos sociales por los gastos exacerbados del gobierno federal en publicidad, en noviembre pasado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió un amparo promovido por organizaciones no gubernamentales, ordenando al Congreso de la Unión, expedir la norma reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional (a más tardar, el 30 de abril de 2018), con la finalidad de reglamentar la discrecionalidad con la que se ejercían los recursos en este rubro.

Como respuesta a lo anterior, el pasado 11 de mayo (de 2018), el presidente Enrique Peña Nieto publicó la Ley General de Comunicación Social, llamada desde su gesta como “Ley Chayote”, por sus detractores, entre los que destaca *Article 19*. Por supuesto, mucha indignación ha causado su publicación en el Diario Oficial de la Federación, al considerarse que no cumple con las exigencias planteadas desde su inicio.

Tal controversia ha generado este instrumento jurídico a nivel internacional, que incluso Jan Jarab, representante en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), aseguró que con su aprobación se perdió la oportunidad de regular el uso de la publicidad oficial [i].

No obstante lo anterior, y a pesar de las masivas protestas, dicha Ley quedó estructurada mediante 45 artículos y ocho disposiciones transitorias, bajo el supuesto de regular la contratación de propaganda oficial, que a la letra dice:

"La presente Ley tiene por objeto establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos", indica el artículo segundo (LGCS, 2018).

En este contexto, el mandato en mención entrará en vigor el 1 de enero de 2019, pero el establecimiento de las políticas de comunicación social continuará siendo un tema pendiente en la agenda pública, pese a que la construcción de una cultura de paz requiere atención inmediata.

Derecho a la información

En su artículo titulado "El derecho a la información, propuestas de algunos elementos para su regulación", Ernesto Villanueva y Jorge Carpizo (2001), afirman que es en 1948 cuando nace realmente la garantía fundamental del derecho a la información, a través de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Ambos, pioneros en el estudio de este tema en México, sostienen que "El derecho a la información, de acuerdo con el artículo 19 de dicha Declaración, es la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informada".

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), establece que "La libertad de información puede definirse como el derecho a tener acceso a la información que está en manos de entidades públicas", argumentando que éste, "es parte integrante del derecho fundamental a la libertad de expresión, reconocido por la Resolución 59 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada en 1946". De igual manera, en su página de Internet, coincide en que dicho derecho se encuentra amparado en el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, mismo que dispone que "el derecho fundamental a la libertad de expresión incluye el derecho de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

De esta forma, en nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo sexto, que: "El derecho a la información será garantizado por el Estado. También, la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública -asentada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de mayo de 2016-, reitera el derecho a la información plasmado en la Constitución General Mexicana.

Además, los 31 estados y la ciudad de México, cuentan también con leyes locales de transparencia y acceso a la información, con lo que -se supondría- el derecho a la información está garantizado en todo el territorio nacional y para todos sus pobladores.

Sin embargo, la Asociación "Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC", mide anualmente (desde el año 2010) el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), a través de las leyes de transparencia y el acceso a la información, con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales, identificando claramente qué tan garantes del derecho de acceso a la información pública (DAI) son estas leyes, así como su armonización con los principios y bases constitucionales.

En este entendido, según la última medición realizada en el 2015, (IDAIM, 2015), en un rango del 1 al 10, le media nacional arrojó un 6 de calificación, valor considerado como muy bajo, tomando en cuenta que la primera ley de transparencia en México data del 2002.

Asimismo, la mitad de sus estados (16) resultaron reprobados, lo que significa que en dichos estados no se respeta el derecho a la información, violando flagrantemente la Ley. Sólo el estado de Coahuila y la ciudad de México cuentan con leyes calificadas como buenas, mientras que la del estado de Hidalgo está considerada como la peor, con una calificación de 4.5; y en contraparte, Zacatecas se cuenta entre los regulares, con un puntaje ligeramente por encima de la media nacional, de 6.3.

Por lo tanto, el garantizar el derecho a la información, así como el fomento del mismo a través de la comunicación social, redundarán en la inaplazable construcción de una cultura de paz en México.

Rendición de cuentas

La Secretaría de la Función Pública (SFP) del gobierno federal, en su portal de Internet [iii] señala de manera precisa que: "Rendición de cuentas significa que las personas, los organismos y las organizaciones (de carácter público, privado y de la sociedad civil) tienen la responsabilidad del adecuado cumplimiento de sus funciones". Asimismo, hace alusión a tres tipos de rendición de cuentas, a saber: diagonal, horizontal y vertical.

No obstante, es importante mencionar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, se le otorga un espacio considerable al tema de la rendición de cuentas, mientras que en el documento que le sucede (2012-2016), el espacio se ve realmente reducido, por lo que se asume que –lamentablemente- el derecho a la información y la implementación de políticas públicas en materia de transparencia y rendición de cuentas en el país no forman parte de las prioridades del actual gobierno. No por nada, México –con una calificación de 34 de 100 puntos-, se ubica en el lugar 106 de 177, a partir de la percepción de los niveles de corrupción que existen en su sector público, según el Índice de Percepción de la Corrupción 2013 (IPC 2013), de Transparencia Internacional.

En este contexto, la rendición de cuentas deberá fortalecerse como complemento del acceso a la información, mediante campañas permanentes de comunicación social, como elemento fundamental para la construcción de una cultura de paz.

La escalada de violencia

La violencia se ha elevado considerablemente durante los últimos años, y su costo se estima en el 18% del PIB, según el *Índice de Paz México, 2017*. Por su parte, Valeria Ríos (2016) señala que la violencia y la inseguridad son términos que los mexicanos tenemos presentes en nuestras cabezas la mayor parte del tiempo, y añade que los medios de comunicación y la realidad de las calles nos recuerdan que lo mejor es ser poco ingenuos, cautelosos y reservados, pues la inseguridad permea en toda la sociedad, y un asalto, un secuestro, una extorsión o más, le puede pasar a cualquier persona sin importar su situación socioeconómica u otros rasgos. En esta tesitura, sabemos que a pesar de que la violencia se ha esparcido por todo el mundo como parte de la vida cotidiana, en México se vive una peculiar situación desde el año 2006, cuando las erradas políticas del entonces presidente Felipe Calderón, iniciaron el llamado "Combate frontal al narcotráfico", sacando el ejército a las calles y provocando una escalada de violencia que al 2014 habría cobrado ya 164 mil vidas, según el diario español ABC (2015), con un derramamiento de sangre superior al de las guerras de Afganistán e Irak (Breslow, 2015).

Para documentar el pesimismo, también en el año 2014, la periodista Eline Gordts de *El Huffington Post*, publicó la nota titulada, “11 cifras para entender la violencia que sacude a México”, en la cual, describe datos escalofriantes que paralizaron a los mexicanos: 43 estudiantes desaparecidos; 12 fosas clandestinas (encontradas hasta entonces, en la búsqueda de dichos estudiantes); 85.000 asesinados desde el 2006; 8.000 desaparecidos en la administración de Enrique Peña Nieto, que sumados a los de Calderón, se estiman en 22 mil; 22.732 homicidios denunciados; 10.7 millones de hogares (40%) en los que al menos un miembro fue víctima de un crimen (InSight Crime calcula que el 90% no son denunciados); 1.698 denuncias por secuestro (InSight Crime, estima que fueron 120.000).

Asimismo, 2.764 feminicidios; 47.000 inmigrantes asesinados por el crimen organizado a su paso por México con destino a EEUU. De igual manera, Amnistía Internacional ha informado que más de 1.500 personas presentaron una denuncia por tortura o maltrato por parte de las autoridades en 2013, un aumento del 600% con respecto a 2003, por lo que el 64% de los mexicanos tienen miedo de ser torturados por las autoridades si son detenidos. Finalmente, 7 fue el número de torturadores condenados por la justicia mexicana (de un total de 123 casos).

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017, señala que se estima en 24.2 millones el número de víctimas de 18 años y más en el país, durante 2016 (lo que representa una tasa de prevalencia delictiva de 28,788 víctimas por cada cien mil habitantes); y que la percepción de inseguridad de la población de 18 años y más en las entidades federativas se ubicó en 74.3 por ciento. En este contexto, después del robo o asalto en la calle o transporte público, la extorsión sigue siendo el segundo delito más frecuente, pues representa el 24.2% del total de los delitos ocurridos durante 2016. La cifra negra (delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa) fue de 93.6% a nivel nacional.

Por todo lo anteriormente expuesto, podemos observar que hasta el momento se ensalza la participación del ejército mexicano y demás fuerzas armadas en el supuesto combate frontal al narcotráfico, pero no se da cuenta de campañas publicitarias encaminadas a la construcción de una cultura de paz.

Crisis de gobernabilidad

El Banco Mundial define la gobernabilidad como “la manera en la cual el poder es ejercido en un país para el manejo de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo” (Banco Mundial, 1992). Sin embargo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), capítulo México, señala en su página de Internet que:

La gobernabilidad comprende los mecanismos, procesos e instituciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre temas de inquietud pública y cómo los ciudadanos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias.

Asimismo, con la finalidad de profundizar un poco más en el concepto, José Juan Sánchez nos dice que:

Etimológicamente, gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Y si se entiende a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas (Sánchez, 2012: 224).

En este apartado, vale la pena destacar que en la nota titulada “México, reprobado en gobernabilidad: BM”, publicada por Yolanda Morales del periódico *El Economista*, el 6 de noviembre de 2014, se advierte claramente y de manera detallada, que, “En los últimos cinco años, la percepción de los mexicanos sobre un ambiente de inestabilidad política y violencia se ha deteriorado, según las métricas del Banco Mundial en su Indicador Mundial de Gobernabilidad 2014 (WGI, por su sigla en inglés)”. Asimismo, asevera que de entre las seis dimensiones de gobernabilidad, México tiene una calificación final de 22,75 puntos sobre 100 posibles, lo que se traduce en un nivel muy bajo de la misma.

Las seis dimensiones que integran el Indicador de Gobernabilidad son: Rendición de cuentas y voz; estabilidad política y ausencia de violencia/ terrorismo; eficiencia del gobierno; calidad regulatoria; Estado de Derecho y de corrupción; por lo que Morales asegura que la dimensión peor evaluada por el organismo internacional es la relativa a estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, seguida de la alusiva al Estado de derecho y control de corrupción, lo que nos da una idea clara del sentir de la población. Ésta última, registra la peor caída desde el 2003 (Flores, 2018).

Cultura de paz

La Resolución A/RES/53/243, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, fechada el 6 de octubre de 1999, mediante la cual se proclama la *Declaración sobre una Cultura de Paz*, con el fin de que los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil, puedan orientar sus actividades por sus disposiciones a fin de promover y fortalecer *una cultura de paz* en el nuevo milenio, señalando en su Artículo 1, que:

Una cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en: a) El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación; b) El respeto pleno de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados y de no injerencia en los asuntos que son esencialmente jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional; c) El respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; d) El compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos; e) Los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presentes y futuras; f) El respeto y la promoción del derecho al desarrollo; g) El respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres; h) El respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información; i) La adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones; y animados por un entorno nacional e internacional que favorezca a la paz.

Derivado de lo anterior, el esfuerzo realizado en México se ve reflejado en la drástica caída del 4.3% de los niveles de paz, situando a nuestro país en el lugar 140 de 163, es decir, entre los últimos lugares del mundo, y entre los peores de América Latina, según el *Índice de Paz Global, 2016*.

En este contexto, las acciones realizadas respecto al fomento de una cultura de paz por parte del Estado Mexicano no pueden considerarse ni siquiera incipientes, pues a pesar de que el eje principal del Plan Nacional de Desarrollo del presidente Enrique Peña Nieto es, “México en Paz”, no se

recuerda ninguna campaña implementada con este objetivo por el gobierno federal, y los resultados de tal omisión saltan a la vista.

Así, en la presente administración – a punto de concluir- se apuesta por el combate al crimen organizado, y se descuida el fomento de una cultura de paz. Se corrige, pero no se previene. Ello, pese a los consabidos costos económicos, políticos y sociales.

Participación ciudadana

A pesar de que existen antecedentes importantes sobre participación ciudadana desde hace aproximadamente dos siglos - hacia finales del México Virreinal-, este concepto se ha puesto en boga en los últimos años, y cobra especial interés en tiempos electorales, ya que -abanderando una incipiente democracia-, los diferentes actores la vuelven parte esencial de sus discursos.

En este sentido, Azucena Serrano (2015) abunda al respecto al señalar que uno de los términos que con mayor frecuencia invocan los políticos mexicanos hoy en día, es el de participación ciudadana; pero considera que se trata de una palabra muy novedosa, pues hace apenas unas cuantas décadas, no era considerada tan importante. Asimismo, nos dice que:

La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (recall) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana (Serrano, 2015).

Por su parte, Mauricio Merino destaca que “La participación ciudadana exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de Derecho y la libertad de los individuos” (Merino, 2016: 41).

Néstor Vargas y Manuel Alejandro Galván (2014), describen que:

Para algunos autores es la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, estado o país; [...] y otros la consideran como toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los estados y que intenta —con éxito o no— influir sobre las decisiones de la agenda pública (Vargas y Galván, 2014:436).

De igual manera, señalan que hay cinco niveles de participación ciudadana: 1) La participación en la información; 2) La participación en la consulta; 3) La participación en la decisión; 4) La participación en el control; y 5) La participación en la ejecución.

Respecto al grado de involucramiento de la sociedad mexicana en los diversos asuntos públicos no electorales, el *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México (2014)*, señala que: el 39% ha platicado con otras personas sobre temas políticos; el 12% ha asistido a reuniones del cabildo municipal o delegacional; el 11% ha colaborado en las actividades de los partidos políticos previo y

durante las campañas electorales; otro 11% ha intentado convencer a sus amigos para que voten por los candidatos que creen que son los mejores; el 10% ha leído o compartido información política por alguna red social de la web como Twitter o Facebook; el 9% ha firmado peticiones o documentos en señal de protesta; el 6% ha participado en manifestaciones o protestas públicas; el 3% ha tomado o bloqueado lugares o instalaciones públicas (calles, carreteras, monumentos, edificios); y el restante 2% ha participado en una huelga. Asimismo, el 50% de las personas que participaron en alguna actividad política no electoral, mencionó que ésta no tuvo el resultado deseado.

En este sentido, la ciudadanía debe asumirse como tal, en defensa de sus derechos fundamentales, ejerciendo mediante su participación decidida, el derecho a una vida libre de violencia, fomentando valores universales a través de la comunicación social, como fuerza motora.

Comunicar para gobernar: Hacia la construcción de una cultura de paz

Hasta hoy, la opacidad de los actos públicos han sido los medios perversos para el florecimiento del abuso del poder, de la violación brutal de los derechos humanos, de la corrupción y de la ilegalidad impune, generando con ello un problema sistémico, por lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) identificó siete causales de la violencia en México: 1). Corrupción y vínculos de las autoridades con los cárteles de la droga; 2). Militarización del país; 3). Autodefensas; 4). Empresas privadas de seguridad; 5). La desigualdad en el país; 6). Impunidad; y 7). Armas ilegales.

Ante estos señalamientos tan adversos, México no puede continuar errando la estrategia ni poniendo en riesgo su gobernabilidad, pues doce años de equívocos –sumados a la desafortunada promulgación de la Ley de Seguridad Interior–, han generado un malestar ciudadano que amenaza con desbordarse.

Por ello, a partir de ahora, la estrategia deberá ser diametralmente opuesta, fomentando medidas de prevención y construyendo una cultura de paz, la cual, sin duda alguna, será mucho menos costosa en todos sentidos. Es importante señalar que en México trabajan ya una serie de organizaciones desde la sociedad civil que suman acciones en este sentido, sin embargo, éstas últimas no dejan de parecer aisladas, por lo que los esfuerzos deben institucionalizarse, concebirse, y desplegarse desde el gobierno, a través de una estrategia maestra que involucre a todos los sectores sociales, que sienta sus bases desde la comunicación social, mediante la participación ciudadana.

La historia revela que los esfuerzos focalizados a través de campañas gubernamentales de comunicación social han rendido grandes frutos en casos específicos, destacando dos de ellas, mismas que fueron implementadas en los años 80's: la primera, sobre planificación familiar, que con el slogan "La Familia pequeña vive mejor", logró abatir los índices de natalidad en porcentajes históricos; y la segunda, sobre el cuidado del agua, que con la frase "Ciérrale", es considerada el parteaguas en México sobre la preservación del medio ambiente y el cuidado del agua.

Asimismo, resulta indispensable rememorar el controvertido "Caso Cavallo", en Argentina, cuyos esfuerzos en materia de comunicación social del entonces ministro de economía, sacaron de la crisis social, política y económica a dicho gobierno, según se da testimonio en el libro Comunicación Gubernamental, coordinado por Oscar Andrés De Massi, en el año 2001. En éste se detalla la estrategia de comunicación que llevó a cabo el Ministerio de Economía entre 1991 y 1996, misma que se convirtió en un factor clave para la gobernabilidad de Argentina, por lo que el equipo de comunicación de Cavallo conquistó a un público expectante y, a la vez, se enfrentó a quienes se oponían a las nuevas medidas.

Fue definitivo entonces el hecho de que la estrategia no fuese demasiado agresiva, y el mensaje fue resumido en una sola palabra: estabilidad. Con lo anterior queda demostrado una vez más, que “la información es poder” y “comunicar es legitimarse” (De Massi, 2001:56); es decir, comunicar es gobernar.

Derivado de lo anterior, la propuesta versa entonces sobre la implementación de un plan maestro de comunicación social para la construcción de una cultura de paz, con la finalidad de garantizar la gobernabilidad en México, incentivando a su vez la participación ciudadana.

Conclusiones

La concepción y práctica de la comunicación social debe responder a la necesidad de contribuir al desarrollo social y a la convivencia pacífica de los pueblos y las naciones. En este sentido, dado que la construcción de una cultura de paz es un proceso complejo en el que las expectativas de la sociedad y las organizaciones sociales están frecuentemente en contradicción con el discurso gubernamental, la comunicación social debe jugar un papel definitivo para la gobernabilidad, desde la legitimidad.

Por ello, diseñar e implementar la política de comunicación social gubernamental con enfoque de paz, debe convertirse en un asunto fundamental para elevar la participación ciudadana en México, garantizar el derecho a la información e institucionalizar la rendición de cuentas. El desafío es enorme y debe asumirse con todas sus consecuencias, ya que para reconstruir ese México que todos queremos, se deben crear las condiciones mínimas de gobernabilidad, pues de lo contrario, se crearán las bases para el surgimiento de la anarquía social.

Lo dijo Maquiavelo, es necesario considerar que los pueblos son volubles por naturaleza, es fácil convencerlos de algo, pero difícil mantenerlos convencidos.

Entonces se vuelve indispensable concebir a la comunicación social bajo un enfoque diferente, ya que a través de ella se pueden crear las condiciones necesarias para la aceptación y participación en las acciones y decisiones de los gobernantes, en la búsqueda constante de la legitimidad desde la legalidad, pues la carencia de una cultura de paz, tarde o temprano, escalará aún más, los conflictos sociales estructurales.

Referencias

Acosta, M. (1998). *Notas para el estudio del origen de la comunicación social*, Revista Historia y Comunicación Social, número 3, Sevilla: Universidad de Sevilla.

Breslow, J. (2015), *The Staggering Death Toll of Mexico's Drug War*, disponible en <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/the-staggering-death-toll-of-mexicos-drug-war/>; fecha de acceso: 10 de marzo de 2018.

Carpizo, J. & Villanueva, E. (2001). El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México, en Valadés, D.& Gutiérrez-Rivas, R. (Coords.) *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. México: UNAM. pp. 71-102.

De Masi, O. (2001), *Comunicación gubernamental*, Argentina: Editorial Paidós, 1ª ed.

Escobedo, J. (2006). *Política de comunicación gubernamental*, Revista etcétera, México.

Flores-Pérez, C. C. (2010): *La comunicación social en México: Un modelo inacabado* (Tesis inédita de doctorado), Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Zacatecas (México).

Flores-Pérez, C. & Trujillo, G. (2013). *Comunicación social, historia y política: la rendición de cuentas a la ciudadanía en el estado de Zacatecas, México*. Memorias del I Congreso Centroamericano de Comunicación: Desafíos de la comunicación en Centroamérica. Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

Flores-Pérez, C. (2017). "Comunicación y poder: Una mirada desde la gestión pública". Memorias del Quinto Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales: "La humanidad frente a los desafíos del capitalismo decadente". Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

— (2018): «Derecho a la información y rendición de cuentas para la gobernabilidad en México: un enfoque desde la comunicación social», en M. Camacho y E. Camarero (coords.), *Nuevos tratamientos informativos y persuasivos*, Colección: Ediciones Universitarias, España: Editorial Tecnos, pp. 81-94.

Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México (2014), IFE, México.

García, A. (1983). *Diccionario de Comunicación Social*, México: Siglo Nuevo Editores SA, Segunda edición.

Gordts, E. (2013), *11 cifras para entender la violencia que sacude a México*, disponible en https://www.huffingtonpost.es/2014/11/03/cifras-violencia-mexico_n_6092856.html; fecha de acceso: 10 de marzo de 2018.

Hernández, F. (1996): *Las oficinas de comunicación social en México* (en línea).

Índice de Paz Global, 2016. Institute For Economics & Peace.

Índice de Paz México, 2017. Institute For Economics & Peace.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, (2016). Texto vigente, última reforma publicada en el DOF 9-05-2016.

Merino, M (2016), *La participación ciudadana en la democracia*, México: INE.

Molina S. (2004). *Comunicación gubernamental. ¿Encanto o desencanto?*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 190, México: UNAM.

Ramírez, J. (2007). *La comunicación social hoy, o la pérdida del sentido institucional de las acciones de gobierno* (en línea), fecha de acceso, 21 de marzo de 2018, disponible en www.institutodeprensa.com

Riorda, M. (2006). Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso, en Elizalde, L.; Fernández, D. & Riorda, M. *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental* (p. 17-142). Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

Ríos, V. (2016), *La violencia en México, explicada para los no-mexicanos*, disponible en <https://hipertextual.com/2016/06/violencia-mexico>; fecha de acceso: 30 de enero de 2018.

Sánchez, J. J. (2012): Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos), en B. Lerner, R. Uvalle, y R. Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI, y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México: UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.), pp. 217-268.

Serrano A. (2015). *La participación ciudadana en México*, en Revista Estudios Políticos, No.34, Ene/Abril 2015, México: UNAM, FCPYS, CEP.

Tello, E. (1996). *La comunicación, un sendero*, Revista Electrónica Razón y Palabra, Número 1, Año 1 (en línea), fecha de acceso: 22 de enero del 2018, disponible en www.razonypalabra.org.mx

Vargas, N. & Galván, M. (2014). La participación ciudadana en la ciudad de México: Panorama, retos y perspectivas, en A. Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 433-463.

Direcciones web

<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/11/06/mexico-reprobado-gobernabilidad-bm>;
fecha de acceso: 1 de marzo de 2018.

www.bancomundial.org/; fecha de acceso: 21 de febrero de 2018.

www.dof.gob.mx/; fecha de acceso: 7 de febrero de 2018.

www.inegi.org.mx/; fecha de acceso: 7 de febrero de 2018.

www.juridicas.unam.mx fecha de acceso: 18 de enero de 2018.

www.unesco.org fecha de acceso: 11 de marzo de 2018.

<http://www.abc.es/internacional/20150811/abci-guerra-narco-muertos-irak-201508101829.html/>;
fecha de acceso: 10 de marzo de 2018.

<http://www.pudh.unam.mx/perseo/informe-pais-sobre-la-calidad-de-la-ciudadania-en-mexico/>; fecha de acceso: 30 de marzo de 2018.

Notas

[i] http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/publican-decreto-que-expide-la-llamada-ley-chayote

[ii] [www.anticorrupción.gob.mx](http://www.anticorrupcion.gob.mx)