

---

**Resumen:** El presente artículo plantea un análisis descriptivo desde una óptica politológica, orientado a generar una medición de la calidad de la democracia desde una perspectiva comparada, considerando a la comunicación política como una variable relevante en la representación y legitimidad del sistema político y por ende en la calidad de la democracia. Para ello, se contextualiza el proceso democrático de fines de la primera década del siglo XXI, para luego abordar la cuestión de la calidad de la democracia y su medición a partir de la comunicación política como elemento sustantivo en el logro de dicha calidad.

**Palabras claves:** Comunicación Corporativa - Comunicación Estratégica - Comunicación Institucional - Comunicación Organizacional - Comunicación Política - Comunicadores - políticas públicas - público gobierno - públicos - Relaciones Públicas.

[Resúmenes en inglés y portugués y curriculum en la página 124]

---

Los procesos asociados a la globalización han dejado una profunda huella en la naciente sociedad del siglo XXI. Probablemente el aspecto más llamativo sea el cambio constante de la sociedad en sus distintos aspectos y expresiones políticas, económicas, sociales y tecnológicas, abriendo nuevas formas de percibir la realidad y, por extensión, de evaluar la incertidumbre y el riesgo como factores estratégicos de mayor impacto en la vida diaria. Parte importante de este fenómeno está asociado al vertiginoso avance de las tecnologías de la información en la medida que éstas han implicado un aceleramiento notable en cada una de las dimensiones de la vida humana (Castells, 1996).

La emergencia de nuevas formas y sistemas de comunicación ha incorporado, en el decir de Castells, “un lenguaje digital universal” (2004, pp. 31) cuya consecuencia es la producción y distribución de palabras, sonidos e imágenes impactando de manera intensa cada cultura como así también las identidades y temperamentos de los individuos.

En este contexto, la relación entre comunicación y política se ha focalizado en la expresión democrática de esta última, estableciendo un elemento que -sumado a las nuevas formas de relación entre Estado, mercado y sociedad-, define la búsqueda de nuevas fórmulas ideológicas que permitan diseñar modelos de sociedad que distan, cada vez más, de los conocidos hasta el siglo XX. En el presente artículo, se plantea un análisis descriptivo -desde una óptica politológica- orientado a generar una medición de la calidad de la democracia desde una perspectiva comparada, considerando a la comunicación política como una variable relevante en la representación y legitimidad del sistema político y por ende en la calidad de la democracia.

Para ello, se desarrollará una aproximación al contexto en el cual se desarrolla el proceso democrático a fines de la primera década del siglo XXI, para luego abordar la cuestión de la calidad de la democracia y su medición a partir de lo cual incorporamos la comunicación política como elemento sustantivo en el logro de dicha calidad.

## Contextualización

Durante el siglo XX y desde una aproximación meramente descriptiva, cada modelo de sociedad estuvo asociado a una ideología y ésta a un principio rector que subordinaba al resto. Así, los liberales plantearon como eje central la libertad, mientras la igualdad y la justicia quedaban dependiente de la primera; el socialismo la igualdad, mientras libertad y justicia se sometían a ella; la socialdemocracia y el social cristianismo privilegiaban la justicia por sobre la libertad y la igualdad, desde su propia visión valórica (Ver figura n° 12)



**Figura 12:** Descripción de las propuestas ideológicas del siglo XX.

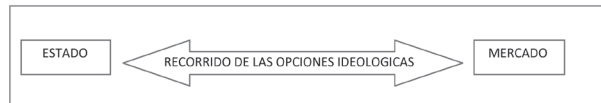
**Fuente:** Elaboración propia.

Conforme el diseño del Estado moderno, quien lograra el dominio del Estado tenía la posibilidad de imponer su modelo de sociedad, lo cual incluía no solamente el principio rector, sino que un concepto integral de bien común. En este sentido, la democracia occidental pasaba a constituir un medio orientado a facilitar la implementación ideológica del modelo del cual se obtenía la legitimidad necesaria para ello.

Por su parte, en el mundo no occidental el régimen político pasaba a ser un dato secundario en la medida que éste debía ser capaz de asegurar las condiciones y capacidades que permitiesen imponer los respectivos modelos de sociedad. Bastaba, en consecuencia, controlar todos los recursos del Estado para establecer el pleno dominio social y la correspondiente fuerza para mantener el esfuerzo de imposición ideológica.

Desde otra perspectiva, los modelos de sociedad a partir de sus principios rectores establecían la preeminencia del Estado o el mercado, marcando una línea ideológica (distancia ideológica en el decir de Sartori) desde la cual era posible establecer la libertad asociada al mercado y la igualdad asociada al Estado. La búsqueda de una fórmula vinculante entre Estado y mercado a partir de una concepción liberal en primera instancia y socialista después, definía dicha relación en términos históricos usados hasta el día de hoy, donde el vocablo derecha quedaría

unido a las nociones de propiedad privada, interés y libertad individual y mercado, mientras el Estado actuaría como regulador y vigía de las interacciones humanas. Por su parte, el socialismo asumiría la noción de izquierda, con la cual la igualdad sería el eje central de su propuesta y establecería el control del Estado como mecanismo efectivo para imponer su principio rector. En consecuencia, y desde una perspectiva descriptiva, la mayor o menor cercanía al Estado o al mercado caracterizó a cada una de las propuestas ideológicas que esgrimían los partidos políticos. (Ver figura nº 13)



**Figura 13:** Distribución ideológica entre Estado y Mercado en el siglo XX.

**Fuente:** Elaboración propia.

### La marca del nuevo siglo

El siglo XXI es el resultado de un proceso marcado por la globalización en sus distintas manifestaciones. La interdependencia en el sistema internacional se ha acrecentado hasta el punto que el equilibrio mundial depende directamente de la calidad de las interacciones y las capacidades de convergencia y consenso que posibiliten establecer el área de diálogo y negociación de los intereses sin ceder posición de poder alguna. De allí que la consideración de una potencia hegemónica sostenida por las demás potencias constituye una plataforma adecuada –aunque feble– de un proceso que se sostiene en la democracia en su vertiente política, en la economía de mercado y en la tecnología de las comunicaciones.

En este contexto, la última crisis financiera con la cual inaugura Obama su periodo presidencial en Estados Unidos termina por convencer hasta los más escépticos que la economía globalizada en su expresión liberal y neoliberal es inconsistente con el proceso social, económico y político de las sociedades. En este proceso de adecuación, las democracias enfrentan una variedad de desafíos en los cuales el Estado y el mercado son interpelados por una sociedad que evade a los partidos políticos como representantes de sus intereses y demandas, generando movimientos y debates sociales que intentan replantear las bases ideológicas del siglo XX.

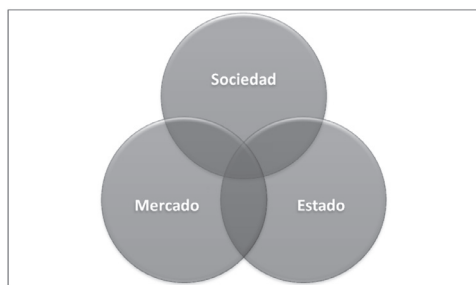
En aquellos países de menor consistencia institucional y tradiciones democráticas, que se han mantenido en virtud de la voluntad e intereses de las elites, los problemas rápidamente dan paso a crisis políticas que se resuelven por la emergencia de los denominados neopopulismos u otras expresiones que avanzan hacia expresiones políticas diversas donde la democracia se transforma en un instrumento para la concentración de poder antes que un procedimiento de toma de decisiones orientadas hacia el bienestar social.

La aparente carencia de modelos de sociedad (ideologías) constituye uno de los principales desafíos de las democracias del siglo XXI, con lo cual deberemos reconocer una etapa de reconstrucción y adecuación en los sistemas políticos orientados a establecer condiciones de gobernabilidad y sustentabilidad futura.

Desde la óptica de nuestra descripción, el proceso de globalización ha generado condiciones de aceleramiento en todos los ámbitos del quehacer social, en virtud del avance exponencial

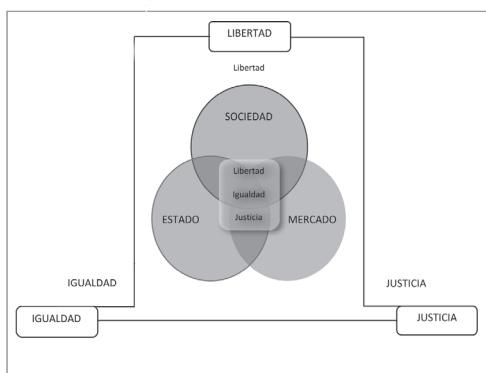
en las tecnologías de la información que impactan directamente a las comunicaciones en sus distintas expresiones y genera una suerte de saturación comunicacional que afecta los códigos, los medios y, en definitiva, la relación entre emisor y receptor (Sfez, 2007).

En síntesis, el debate ideológico actual mantiene los mismos componentes de siglos anteriores, lo cual significa que no hay elementos novedosos, sino un reordenamiento y adecuación de los existentes en una dinámica sistémica que cuestiona las estructuras pretéritas. En este sentido, el desafío ideológico se centra en la incorporación de una fórmula que integre a la Sociedad en la vinculación entre el Estado y el mercado, marcando una diferencia notable respecto a las condiciones en las cuales ambos determinaban a la sociedad antiguamente. Con ello el rol del Estado como ente con capacidad de imponer cualquier modelo de sociedad debe integrar las demandas y expectativas de la sociedad –en un esquema decisional del tipo bottom up- y, a la vez, exigir del mercado un compromiso con esta sociedad y asumir la regulación del Estado, abandonando el criterio top down asociado a la fórmula entre Estado y mercado, y asumiendo una interdependencia compleja. Este dilema ideológico conlleva la inexistencia de principios preeminentes, estableciendo una similar jerarquía entre ellos. (Ver figuras nº 14 y 15)



**Figura 14:** La interdependencia vinculante entre Estado, Mercado y Sociedad en el siglo XXI.

**Fuente:** Elaboración propia.



**Figura 15:** La búsqueda de una fórmula integradora de esta Interacción Compleja.

**Fuente:** Elaboración propia.

La comprensión –o incompreensión– del proceso de globalización constituye una determinante no solamente política, económica y social sino que también comunicacional, pues modifica las respuestas esenciales de la comunicación respecto, por ejemplo, a la fórmula tradicional de Lasswell (1948): ¿quien dice qué?, ¿a través de qué canal?, ¿a quién?, ¿Con qué efecto? Éstas son las preguntas que se hizo Lasswell y según las cuales se puede describir un acto de comunicación. (Estos interrogantes permiten enfocar diferentes tipos de estudio comunicativo: los emisores, aquello por ellos difundido, el contenido de los mensajes, el análisis de los medios, y por supuesto, la incidencia en las audiencias. Recordemos que para Lasswell la comunicación es intencional y con un fin; que los procesos de comunicación de masas son asimétricos entre un emisor activo y una masa pasiva. Con ello se marca el inicio de una variedad de estudios sobre comunicación e información).

Si se acepta que la globalización es un proceso irreversible, el cual evoluciona conforme su propia retroalimentación –como ha sucedido hasta ahora–, su desarrollo exige grados amplios y profundos de comprensión social y política aceptando lo distintivo de este fenómeno como una cuestión novedosa; no obstante se basa en los mismos elementos asociados a la construcción del Estado e, incluso, a los mismos que Platón y Aristóteles debatían en el mundo antiguo. En consecuencia, si la comunicación se ha basado en los modelos ideológicos asociados al Estado moderno, en la idea de establecer los mecanismos de convencimiento o sometimiento de una audiencia como de una opinión pública, resulta evidente que para esta nueva etapa se requiere el desarrollo de nuevos paradigmas inclusivos de variables que anteriormente no estaban o no eran considerados parte de la fórmula de poder.

Cada etapa comunicacional ha estado vinculada a los medios existentes para establecer la relación entre emisor y receptor. Desde la imprenta, los diarios, la radio, la televisión, Internet y, ahora último, el celular junto al desarrollo tecnológico que impacta a cada uno de los medios señalados, las propuestas teóricas para explicar el comportamiento político de la sociedad han sido un reflejo de las condiciones y características tecnológicas de cada sociedad (Rodrigo, 2001).

¿De qué manera la calidad de la democracia exige y precisa de una comunicación capaz de brindar una plataforma que posibilite la interacción entre los factores que definen los modelos de sociedad y que hoy están en franca redefinición?

### **La calidad de la Democracia: el problema**

El interés por medir la democracia tuvo un incremento exponencial luego de la tercera ola democratizadora (Huntington, 1991), que expandió el rango y los registros de comparación a nuevas realidades previamente no exploradas por los investigadores (Estudios de Latinobarómetro, 1996- 2007). (Existe una enorme -y creciente- cantidad de programas de investigación que miden y cuantifican la democracia en perspectiva comparada (Freedom House, Polity I, II, III y IV, Bertelsmann Transformation Index y el Índice de Vanhanen, entre otros (Merkel y Giebler, 2009). Organismos internacionales, multilaterales, redes de académicos y centros universitarios y de pensamiento han dado forma a un amplio abanico de metodologías para medir la democracia en el mundo, ya sea por países, por sectores o por programas de cooperación y ayuda específicos (IDEA, 2009). Las estrategias de cuantificación empleadas incluyen mediciones categóricas (democracia versus no democracia), valoraciones de escala, medición híbridas asociadas a instituciones, prácticas y datos perceptivos obtenidos de encuestas regionales (ej., Barómetro

Europeo, Latinobarómetro, entre otros) o de cobertura mundial como el WVS (IDEA, 2009). En América Latina contamos con índices especializados, como el Índice de Desarrollo Democrático de Konrad Adenauer- Polilat, el Índice de Democracia Electoral (IDE), y a nivel de opinión pública existen series de estudios de opinión pública comparados que cuantifican la evolución del soporte a la democracia y la satisfacción con la poliarquía en la región).

Luego de los quiebres y giros políticos del siglo XX, América Latina ha comenzado a ocuparse de la calidad de la democracia, abordando las diferencias en los tipos y grados de democracia (Munck, 2007; Coppedge, 2001), lo que se entiende en el marco de procesos de transición y consolidación en los que la democracia parece más segura y los demócratas de relajan (Schedler, 2005).

Sin embargo, la consolidación de la democracia no garantiza la calidad de la misma. Tanto analítica como prácticamente, consolidar la democracia es un problema, mientras que incrementar la calidad de la misma es otro (Schmitter, 2004).

A ello se agrega una complejidad adicional, que reside en la emergencia de Regímenes Híbridos (Hybrid Regimes) que combinan características y atributos democráticos y autoritarios en la forma de pseudo-democracias o autoritarismos electorales (Diamond, 2002).

Esta distinción obliga a volver a una pregunta anterior; ¿qué se entiende por una democracia de calidad? Leonardo Morlino sugiere considerar una democracia de calidad como; “aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Una buena democracia es en primer lugar un régimen ampliamente legitimado, y por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos” (Morlino, 2005, pág. 209). Esta definición distingue la calidad en dos planos o registros de análisis; como función de los resultados y respecto al contenido, es decir, cuando los ciudadanos, las asociaciones y la comunidad disfrutan de niveles de igualdad y libertad por sobre un mínimo (Morlino, 2005).

La calidad de la democracia es conceptualmente diferente a la gobernabilidad democrática o a la idea de buen gobierno. Mientras la gobernabilidad (incluso la democrática) alude al funcionamiento de los gobiernos democráticos y del Estado, la calidad de la democracia se relaciona con la ‘democraticidad’ del régimen político (Mainwaring y Scully, 2008, pag. 114). Su polo negativo alude a un ‘déficit democrático’, el que ha sido analizado principalmente en países de Europa occidental (Beetham, 2009), y que en América Latina se vincula a la incapacidad de los nuevos entramados democrático-representativos para resolver eficazmente un conjunto de problemas que aquejan a las sociedades (Bonnetto 2009).

Es plausible entender la calidad de la democracia en función de tres dimensiones (Diamond y Morlino, 2004; Ropelato, 2007):

- En términos del contenido, cuando los ciudadanos, las asociaciones y la comunidad disfrutan de una extendida libertad e igualdad política desde un piso mínimo;
- En términos de los resultados, cuando un existe un régimen político relativamente legítimo donde las expectativas y demandas de los ciudadanos son satisfechas;
- En términos de los procedimientos, cuando existe un Estado de Derecho extendido y los mismos ciudadanos son capaces de evaluar a las instituciones y a los funcionarios

Vargas Cullell trabaja con un concepto de calidad de la democracia que pone el foco de análisis en los parámetros democráticos. El autor define; “(...) la calidad de la democracia como el gra-

do en que un sistema de gobierno responde a ciertos parámetros previamente definidos como constitutivos del concepto de la democracia. Cuando se estudia la calidad de la democracia, se debe medir la brecha entre los resultados reales y los parámetros democráticos. Los resultados pueden variar mucho de un lugar a otro, y, como veremos, en una sociedad determinada. Ésta es una manera no-normativa de la definición de la calidad de la democracia: aunque los valores y principios se integran en el tejido de normas y prácticas democráticas, no se debe confundir la calidad de la democracia con un buen y virtuoso sistema o ciudadanía” (Vargas Cullell, 2009, pág. 305).

En línea con los trabajos de Przeworski y otros, Lisi (2009) centra el análisis de la calidad de la democracia en la ‘responsividad’ o sensibilidad política (*responsiveness*) o la capacidad de los gobiernos democráticos para reaccionar y actuar de forma oportuna. Según el autor; “Cuando se trata de la calidad de la democracia, la literatura distingue entre varias dimensiones que tocan diferentes aspectos del funcionamiento de los regímenes democráticos. Más allá de la rendición de cuentas y la legitimidad, la capacidad de respuesta se considera una característica esencial de las democracias. Este concepto se ocupa específicamente de los procesos de salida o respuesta de los regímenes democráticos, centrándose en la percepción de la gente de su impacto en el proceso político, por una parte, y en la congruencia entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas aplicadas por los partidos políticos y dirigentes, por el otro” (Lisi, 2009, pág. 4).

### **La Opinión Pública en el proceso democrático**

Como hemos visto el problema de la calidad de la democracia reside no sólo desde un punto vista procedimental, sino más allá: la inclusión plena de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones del Estado frente a las problemáticas de la globalización, el desarrollo y la integridad del individuo frente al sistema político.

En este sentido, parte importante de la legitimización del sistema democrático provendría de la acción de la Opinión Pública. Es ésta la que generaría de validación del proceso de toma de decisiones. Sin embargo, el desarrollo debe ser visto desde tres aristas complementarias. Por una parte, el proceso de toma de decisiones, donde la vinculación entre la sociedad, elite y gobierno se realiza a través de las demandas planteadas por la primera, canalizadas por el elite y satisfechas (o no) por el gobierno bajo una determinada orientación ideológica (Bouza Brey, 1996). El segundo aspecto incluye una visión más funcional, donde la Opinión Pública accede como actor relevante e imprescindible a la dualidad participación/representación, que es sustento de la democracia.

Y, finalmente, desde el punto de la construcción de la ciudadanía como formación de la opinión pública, en que se interconectan las visiones de los cuerpos sociales, políticos y públicos, en una agenda temática común: la llamada *Agenda Setting*.

### **La visión sistémica de la Democracia**

Existe acuerdo entre los teóricos respecto que la democracia posee un componente procedimental importante, basado en los procesos eleccionarios en que los ciudadanos participan de forma libre; y que además se realizan de forma habitual. El poder político reside, entonces, en el

demos (la ciudadanía), quien de forma periódica elige a sus gobernantes (Sartori, XX). En este sentido, la legitimidad se sustenta a partir del consenso de los ciudadanos.

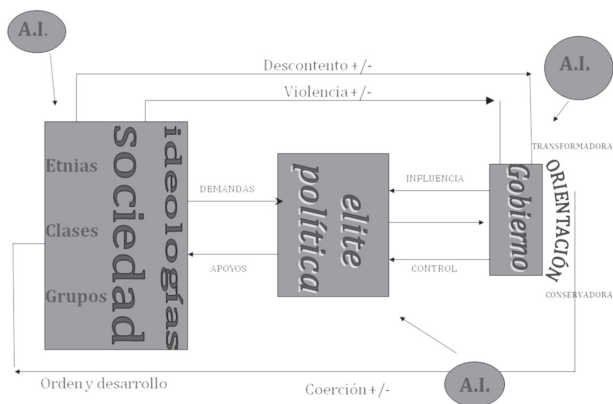
Esta concepción de libertad y habitualidad posee una segunda lectura. Para que se puedan implementar los mecanismos de comunicación en democracia, deben existir previamente canales institucionalizados para que el pueblo exprese libremente sus ideas y demandas. Es libre para hacerlo de acuerdo a un procedimiento previamente pactado (las elecciones) y que se renueva cada cierto tiempo. Con lo que participación se amplía a varios momentos en la vida cívica de las personas.

El traspaso entre la tenencia del poder y la ejecución del mismo se produce a partir de un hecho esencial: el ejercicio del poder es un acto de confianza en otro para que tome las decisiones que beneficien al conjunto de la sociedad, no a uno en particular. Es decir, se sustenta en la noción ya vista de Voluntad General de Rousseau o el actualizado Bien Común.

Desde esta perspectiva, la democracia es vista como el procedimiento y/o mecanismo que permite llegar a decisiones políticas (Bouza-Brey, 1996). Es decir, a aquellos fallos respecto de la cosa pública y que se orienta a la sociedad en su conjunto, incorporando la idea del consenso. Es decir, la capacidad puesta en práctica que poseen los hombres para ponerse de acuerdo y armonizar sus intereses, a partir de sus propias divergencias.

Y lo que es más importante: la democracia atribuye la necesidad y capacidad de respuesta de los elegidos –los representantes– y sus acciones frente a los electores. Es decir, un proceso de ida y vuelta, donde los representantes deberán cuenta de los actos.

Desde este punto de vista, se impone la idea que la democracia es un doble flujo de comunicación que involucra a la sociedad, el elite y al propio gobierno. Como afirma Bouza-Brey “un proceso político mediante el cual se forman expectativas y demandas sociales, que pueden ser transmitidas y transformadas en proyectos, estrategias y tácticas por la elite y convertidas en decisiones y acciones por el gobierno (...)” (Bouza-Brey, 67). (Ver figura nº 16)



**Figura 16:** Modelo de Sistema Político.

**Fuente:** Bouza-Brey, L. (1996). El Poder y los Sistemas Políticos, en *Manual de Ciencia Política* (Segunda Edición). Caminal Badia, M. (Editor). Madrid: Tecnos.



En este proceso debe entenderse que la sociedad aporta elementos estructurales -como su grado de organización y diferenciación propia- y elementos culturales (valores, ideología, intereses y creencias). Es ella quien dirige sus demandas y necesidades a la elite y el gobierno. Y responderá ya sea con apoyo, en el caso de la satisfacción o descontento (y violencia paulatina) si no recibe respuesta a sus requerimientos.

En el caso de la elite, Bouza-Brey (1996) establece diferencias entre la legislaturas, administraciones públicas y burocracia (parte de una estructura primaria según el autor) respecto de los movimientos políticos, partidos, por una parte, y los medios de comunicación, centros de investigación y estudios. Ambas porciones serán consideradas como la opinión pública, es decir, aquella desde la cual se construye y armonizan las demandas, se constituyen discusiones respecto de las alternativas y se crean los estados de conciencia (percepción) respecto de las problemáticas que deben ser resueltas por el gobierno.

En este contexto situacional, la democracia se sustenta sobre un proceso de comunicación entre sus componentes. Desde las demandas y necesidades; desde el apoyo a la violencia (o descontento). Y cuyo principal flujo recorre a la elite, como mecanismo capaz de aglutinar, armonizar y sintetizar tanto los requerimientos, como las propuestas de satisfacción de estos.

Es aquí donde es posible profundizar, de alguna forma, en la calidad de la democracia en la medida que las expectativas y demandas de los ciudadanos son satisfechas (Diamond y Morlino, 2004; Ropelato, 2007), dado que es el propio sistema político el que determina curso o flujos informacionales que deben ser resueltos y responsables del proceso de decisiones.

## El entendimiento de lo real

Sin embargo, la calidad a la que hacemos referencia no puede ser definida únicamente por los resultados. Tal como lo afirmábamos, las dimensiones para aquilatar la democracia residen también en la libertad e igualdad del individuo inserto en el sistema político

La igualdad política implícita en el concepto de democracia se sustenta en las correspondencia de oportunidades que ésta ofrece a los ciudadanos (Dahl, 1999). Entenderemos una oportunidad como una puerta que se abre a los ciudadanos, es decir, como un camino por recorrer y no como un hecho sentado.

Según Dahl (1999), cada una de ellas es necesaria si los miembros de la comunidad (con independencia de su número) han de ser políticamente iguales. La democracia ofrece las oportunidades de: Participación efectiva: oportunidades iguales y efectivas para dar a conocer los puntos de vista. Igualdad de voto: oportunidad igual y efectiva para votar, y para que cada voto cuente o valga lo mismo. Comprensión ilustrada: oportunidad para instruirse sobre políticas alternativas y sus consecuencias posibles. Control de agenda: oportunidad de decidir cómo y qué temas deben ser tratados. Inclusión de adultos: todos o la mayoría de los adultos debe tener derecho de ciudadanía. (Dahl, 1999, p. 47-49)

En este sentido, existen al menos dos oportunidades especialmente relevantes en el proceso informacional de la democracia: la comprensión ilustrada y el control de agenda. De acuerdo a lo enunciado por Dahl, como sociedad debemos asumir que no todos los individuos poseen el mismo grado de conocimiento sobre materias complejas (desde el tratamiento de la pobreza hasta la diversificación de la matriz energética del país, por ejemplo).

Sin embargo, lo que postula la comprensión ilustrada es que, independiente de los grados de

calificación que posee cada personas, los ciudadanos poseen la capacidad (oportunidad) para instruirse, indagar, discutir y deliberar (Dahl, 1999, p. 50) sobre las nuevas temáticas que afectan a la sociedad, sobre las posibles alternativas de solución y los impactos que estas alternativas tendrán sobre el conjunto de la sociedad.

Las investigaciones más recientes apuntan a que los medios de comunicación de masas poseen un rol importante en la conformación de opinión pública, a través de la transmisión de la información. Lo que hacen los medios es generar una descripción e interpretación de la realidad, a través de la cual la ciudadanía genera sus propios análisis de consecuencia. Esta teoría se ha denominado *Agenda Setting* y fue desarrollada por Maxwell McCombs a partir de la década de los setenta (Wolf, 1987).

La participación de los medios de comunicación también se relacionaría con la oportunidad de controlar la agenda, es decir, el poder de la ciudadanía para incluir temas de relevancia para la sociedad, en la medida que los procesos de flujo de información es un proceso de ida y vuelta entre los medios y la ciudadanía.

En este contexto, la formación de la Opinión Pública se circunscribe a la idea de una formación de una agenda compartida entre sociedad, elite y gobierno, donde cada cual aporta, desde su perspectiva y posibilidades, a las demandas y satisfacción. Base sustancial de la libertad de expresión, de la disposición de información alternativa y, significativamente, de la expresión que se genera en un proceso democrático.

En este contexto tanto los partidos políticos como las elecciones juegan un rol fundamental. Los primeros vinculan la estructura del sistema político con la sociedad civil, constituyéndose como canalizadores de sus intereses y demandas. Las elecciones, por su parte, se erigen –por excelencia y de manera formal, como el medio a través del cual los ciudadanos ratifican su apoyo o descontento a las decisiones pasadas y a los proyectos futuros. No obstante, partidos y elecciones en el siglo XXI no son los únicos canalizadores del sentir social.

## Desacción

De acuerdo con Giddens (1999), los factores anteriormente tratados han incidido en el desborde de los movimientos sociales, que superan a los partidos políticos como canalizadores de demandas y generadores de decisiones.

Desde el punto de vista de Dieter Nohlen, este fenómeno se denomina informalización de la política, que se describe como el problema de la toma de decisiones políticas fuera de las instituciones políticas, en comisiones y convenciones cuya composición no es representativa y cuya responsabilidad es dudosa (Nohlen, 2003). En términos generales, en este contexto la responsabilidad democrática tiende a diluirse.

Con ello, se diluyen las funciones del gobierno respecto de satisfacer las demandas ciudadanas –que se encuentran atomizadas y dispersas– y también de los partidos políticos, en vista de la despolitización –pérdida de influencia y apoyo ciudadano de estos en el proceso político–.

La ciudadanía privilegia, entonces, facciones más o menos organizadas que se forman para dar satisfacción a una necesidad determinada (los llamados movimientos sociales) o grupos pequeños organizados bajo un interés común que se mantiene en el tiempo (grupos de interés). Sin embargo, por muy importantes que puedan ser estos grupos, no pueden gobernar como tales, pues las funciones del gobierno son precisamente filtrar, conciliar y armonizar las deman-

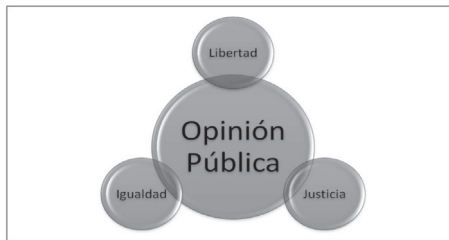
das divergentes (Giddens, 1999, p.68).

La razón de ello podría encontrarse en la base misma del proceso de formación de la Opinión Pública, toda vez que los flujos informacionales al interior de la elite tienden a cerrarse a la mirada de una ciudadanía en la medida que los procesos de toma de decisiones tratan temas cada vez más complejos.

Desde el punto de vista de Deustch (1968), la doble cascada de la comunicación tarda en llegar desde la elite económica y política a la base ciudadana. El tiempo transcurrido entre el suceso y su comunicación a la sociedad impone mayores grados de incertidumbre en el individuo, inseguridad que tenderá a presionar a los decisores.

La presión vendrá de la mano del *accountability*, es decir, del desarrollo de la capacidad de la sociedad para evaluar tanto a las instituciones y sus funcionarios en el sistema de toma de decisiones. Una evaluación que se realizará desde la igualdad política y libertad de los ciudadanos, y donde la justicia aparece como un eje rector del accionar social.

De esta manera la Opinión Pública aparece dirigida y permeada por los principios de la propia democracia, que trascienden la frontera de los meramente decisional para ampliarse la *res publica*, o el contexto de lo público, entendiéndose por ello todas aquellas áreas que afectan al conjunto de la comunidad. (Ver figura n° 17)



**Figura 17:** La ampliación de la Opinión Pública.

**Fuente:** Elaboración propia.

En este sentido, la confluencia de la interdependencia entre Sociedad, Estado y Mercado, que ha sido marcada por la compleja relación entre igualdad, libertad y justicia, se ve plasmada y cuestionada a través de la opinión que los públicos se forman. Es decir, a través de la Opinión Pública, ya sea mediante la construcción de agendas ciudadanas, así como por la presión que ejerce la ciudadanía para la inclusión y control de temáticas de su interés.

### Consideraciones finales

La calidad de la democracia juega un rol cada vez más relevante como agenda de investigación sobre el sistema político.

Como se señaló, la fórmula para evaluar la calidad y profundización democrática no se circunscribe únicamente a los resultados de satisfacción de las demandas ciudadanas, sino además al contenido y procedimientos de la misma. La consolidación de las libertades individuales y la igualdad política, así como el fortalecimiento de los procesos de evaluación del funcionamiento

de las instituciones y sus decisiones, han de constituirse en pilares fundamentales de la ampliación de la democracia en el siglo XXI.

Con ello se pone de manifiesto el mayor peso relativo y valoración del individuo (y los grupos organizados) frente al sistema político, los que tendrán como plataforma conductora a la Opinión Pública, para evaluar el accionar de la democracia más allá de los propios procesos electorarios. En este sentido, transversalidad de la globalización así como extensión de los medios tecnológicos se convierte en un facilitador de la acción evaluadora de la ciudadanía.

## Referencias Bibliográficas

- Alcántara, M. (2008). Luces y Sombras de la Calidad de la Democracia en América Latina. *Revista de Derecho Electoral* 6 (2).
- Altman, D.; Pérez – Liñan, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in eighteen Latin American Countries. *Democratization* 9 (2): 85- 100.
- Baquero, M. (2009). *Calidad de la democracia en condiciones adversas en América Latina: el papel del Capital Social*. Paper presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA, Santiago, 12- 16 de julio.
- Beetham, D. (2009). *Problems in identifying a democratic deficit*. Paper presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA, Santiago, 12- 16 de julio.
- Bonetto, M. (2009). *Nuevas perspectivas teóricas para el abordaje de la democracia en América Latina*. Paper presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA, Santiago, 12- 16 de julio.
- Bouza-Brey, L. (1996). El Poder y los Sistemas Políticos. *Manual de Ciencia Política* (Segunda Edición). Caminal Badia, M. (Editor). Madrid: Tecnos.
- Carlin, R. (2006). The socioeconomic roots of support for democracy and the quality of democracy in Latin America. *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 48- 66.
- Coppedge, M. (2001). *Party Systems, Governability, and the Quality of Democracy in Latin America*. Paper preparado para ser presentando en la Conferencia “Representación y Política democrática en América Latina”, organizado por el Departamento de Humanidades de la Universidad de San Andrés y el Department of Political Science of the University of Pittsburgh, Buenos Aires, 7- 8 de junio.
- Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para ciudadanos*. Barcelona: Taurus
- Deutsch, K. (1968). *The Analysis of International Affairs*, New Jersey: Prentice-Hall
- Diamond, L. (2002). “Elections Without Democracy: thinking about Hybrid Regimes”. *Journal of Democracy* 13 (2): 20- 35.
- Diamond, L.; Morlino, L. (2004). “The quality of democracy: an overview”. *Journal of Democracy* 15 (4): 21- 32.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía*. Madrid: Santillana.
- Gómez Tagle, S. (2009). *Dimensiones de la calidad democrática*. Paper presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA, Santiago, 12- 16 de julio.
- Iazzeta, O. (2009). *Ciudadanía, instituciones y Estado en la experiencia democrática argentina*. Paper presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA, Santiago, 12- 16 de julio.
- IDEA. 2009. *Evaluar la calidad de la democracia; una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional*. Disponible en: [www.idea.org](http://www.idea.org).

- Kaufman, D (et al.), A. Kraay, and M. Mastruzzi (2005). *Governance matters; governance indicators for 1996- 2004*. Washington DC: World Bank
- Lechner, N. (2002). *Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política*. Santiago: LOM Editores.
- Levine, D.; Molina, J. (2007). *The Quality of Democracy in Latin America: Another View*. Working Paper 342, November, Kellogg Institute. Disponible en: [www.nd.edu/kellogg/WPS/342.pdf](http://www.nd.edu/kellogg/WPS/342.pdf).
- Lisi, M. (2009). *Information, responsiveness and the quality of democracy in new and old democracies; a cross national analysis*. Paper presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA, Santiago, 12- 16 de julio.
- Lodi, M. (2009). *Rule of law; the missing link of the Argentina democracy*. Paper presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA, Santiago, 12- 16 de julio.
- Mainwaring, S.; Scully, T. (2008). Eight lessons for Governance. *Journal of Democracy* 19 (3): 113- 127.
- Merkel, W.; Giebler, H. (2009). *Good and bad quality; the multiple Worlds of Democracy within the OECD*. Paper presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA, Santiago, 12- 16 de julio.
- Morlino, L. (2005). *Calidad de la democracia: una aproximación teórica*. Paper presentado en Coloquio Internacional “Calidad de la Democracia: paradojas y contradicciones”, Guadalajara, 25- 26 de abril.
- Munck, G. (2007). Agendas y Estrategias de Investigación en el estudio de la política latinoamericana. *Revista de Ciencia Política* 27 (1): 3- 21.
- Munck, G.; Verkuilen, J. (2002). Conceptualizando y midiendo la democracia: Una evaluación de índices alternativos. *Política y Gobierno* IX (2): 403- 439.
- Nohlen, D. (2003). *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. Zilla, C. (Editora). México: UNAM.
- O’ Donnell, G. (2004). Why the Rule of Law matters? *Journal of Democracy* 15 (4): 32- 47.
- O’ Donnell, G.; Iazzetta, O.; Vargas, J. (2003). *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. Buenos Aires: Homo Sapiens
- Payne, M.; Zovatto, D.; Mateo, M. (2006). *La Política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC: BID
- PNUD. (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: Naciones Unidas
- Ropelato, D. (2007). The Quality of Democracy. Participation and its Dilemma: How to go Beyond? *Crossroads* 7(1): 54- 84.
- Sartori, G. (1991). Comparación y método comparativo. En Sartori, G y Morlino, L. (1994) *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Universidad
- Schedler, A. (2005). *Calidad de la Democracia y deliberación*. Paper presentado en Coloquio Internacional “Calidad de la Democracia: paradojas y contradicciones”, Guadalajara, 25- 26 de abril.
- Schmitter, P. (2004). The Quality of Democracy. The ambiguous virtues of Accountability. *Journal of Democracy* 15 (4).
- Vargas Cullell, J. (2009). *Democratization and the quality of democracy; theoretical reflections with a practical applications to Central América*. Paper presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política IPSA, Santiago, 12- 16 de julio.
- Wolf, M. (1987). *La Investigación de la Comunicación de Masas*. Barcelona: Paidós.

---

**Summary:** The present article raises a descriptive analysis from a political optics, oriented to generate a measurement of the quality of democracy from a compared perspective, considering political communication like a relevant driver in the representation and legitimacy of the political system and therefore in the quality of democracy. The author contextualises the democratic process at the end of the first decade of the 21st century to approach then the issue of democracy quality and its measurement from the political communication as a core element in the profit of this quality.

**Key words:** Communication people - corporate communication - institutional communication - organizational communication - Political communication - public - public government - public policies - public relations - strategic communication.

**Resumo:** O presente artigo propõe uma análise descritiva desde a ótica da política, orientada a gerar uma medição da qualidade da democracia desde uma perspectiva comparada, considerando à comunicação política como uma variável relevante na representação e legitimidade do sistema político e portanto na qualidade da democracia. Para isso, contextualiza-se o processo democrático de fins da primeira década do século XXI, para depois abordar a questão da qualidade da democracia e sua medição a partir da comunicação política como elemento substantivo na procura da qualidade.

**Palavras chave:** comunicação corporativa - comunicação estratégica - comunicação institucional - comunicação organizacional - Comunicação Política - comunicadores - público - públicos - relações públicas.

---

(\*) Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Doctor © en Estudios Americanos, mención Relaciones Internacionales, Universidad de Santiago de Chile. [Ver CV completo en la página 153]