

La imagen pública y su incidencia en la capacidad de operación gubernamental

Autor: Dr. Jorge Luis Castillo Durán¹

Introducción

Las relaciones de poder entre los actores públicos en México han propiciado una aproximación y búsqueda de acuerdos entre la clase política nacional y los grupos de poder económico que inciden en la composición del Estado mexicano, configurando espacios que favorecen la integración de esquemas de negociación que, a primera vista posibilitan el acceso de los primeros a los espacios gubernamentales.

En este sentido, se vislumbra a la imagen pública como uno de los elementos de mayor impacto para lograr una aceptación y reconocimiento social que inciden en la identificación de aquellos actores públicos, que pueden ser considerados, en primera instancia a partir de la concepción acerca de sí mismos, y, posteriormente por la conformación de una creencia generalizada, como representantes sociales y en consecuencia, como aspirantes a los diferentes cargos de elección popular.

Esta importancia de la imagen pública permite una creciente presencia de los medios masivos de comunicación en la identificación de las habilidades o defectos de los actores políticos que ha devenido en una influencia definitiva para la formación de una opinión pública de la clase política nacional en los tres niveles de gobierno.

En la historia reciente de nuestro país, destaca el hecho de que los medios electrónicos de comunicación, principalmente la televisión han incidido de manera preponderante en la atención de asuntos de carácter político, que tradicionalmente carecían de interés para la mayoría de la población, principalmente por motivos relacionados con la insuficiente difusión de las distintas posiciones ideológicas en torno a aspectos que eran considerados como de exclusiva competencia y atención gubernamental.

¹ Doctor en Desarrollo Regional, Profesor Investigador del Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Tel: (222) 1-54-45-66 e-mail: cast_duran@yahoo.com

El acceso a nuevas opciones políticas en los distintos espacios gubernamentales fue propiciando un mayor interés y participación ciudadana, sobretodo en el sentido de conocer e incidir de manera activa en la medida de lo posible, en la construcción de las agendas gubernamentales preferentemente en aquellos asuntos reconocidos como de supuesto interés general.

En este sentido, es necesario reflexionar acerca de la emergencia de un modelo de participación ciudadana que se identifica como indispensable para la definición, no únicamente de lo asuntos públicos, sino de la correspondencia entre los sectores público, social y privado para la generación de propuestas de solución que cuenten con el apoyo mayoritario que garantice la viabilidad de su realización.

Este escenario público no escapa a la idea de la sensación latente de una “apertura” de los asuntos públicos, de la expansión de la toma de decisiones que de manera conjunta, propician los actores políticos tradicionales, constituidos al interior de los aparatos gubernamentales así como de los partidos políticos preferentemente nacionales y que cuentan con un número suficiente de simpatizantes que les permiten conservar vigente su registro y, por ende su influencia en la conformación del espectro político en México.

Tal contexto incorpora paulatinamente, la integración de los aspectos que han venido siendo postulados como base de la escuela de políticas públicas en el paradigma democrático prevaleciente en los países con mayores índices de desarrollo (cfr. Aguilar: 1996).

Ante tal perspectiva y, no omitiendo la necesidad de revisar bajo una perspectiva crítica, analítica y con base en una metodología adecuada, la validez de que en México asistimos hoy al surgimiento de las condiciones que posibiliten una participación ciudadana activa en la conformación de las agendas públicas de los gobiernos en sus tres niveles.

Objetivos:

El proyecto de investigación del cual surge esta ponencia, se orienta a la verificación de las condiciones en las que ha devenido la relación entre el poder gubernamental y el poder público, desde la óptica de la influencia que los medios de comunicación han tenido en la

definición de las relaciones públicas emergentes, que configuran la nueva esfera pública y la alternancia en los distintos niveles de gobierno.

Para tal efecto se propone la revisión reflexiva de las coyunturas surgidas en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, en la que los gobiernos nacional o locales, han estado expuestos a la percepción de una imagen positiva o, en el mayor de los casos negativa por parte de la opinión pública, la cual solo parece integrarse con la necesaria intercesión de los medios de comunicación.

Metodología

La intención del presente trabajo se orienta a la proposición de un esquema que permita ubicar la capacidad de operación de los gobiernos locales en primera instancia, con base en la incidencia que representa la imagen pública de los gobernantes.

Esta primera aproximación no busca proponer un modelo de caracterización que sea aplicable de manera generalizada, sino que intenta reconocer las características que contribuyan a la generación de un esquema con una base descriptiva, con la intención de que en el corto plazo, permita la modelación de una herramienta metodológica que posibilite el análisis de la acción gubernamental, a partir de la perspectiva de las formas de comunicación explícitas e implícitas que utilizan los actores políticos para la formación de una opinión pública destinada a la aceptación de su gestión.

Con base en lo anterior, se propone una serie de elementos que se pueden ser considerados como base para identificar las características que intervienen en la capacidad de operación gubernamental:

1. Percepción Ciudadana

La percepción ciudadana involucra todas aquellas impresiones generadas por los actores políticos en su contacto con los ciudadanos.

En este concepto tienen una presencia fundamental las giras de trabajo, las audiencias públicas, las entrevistas en los distintos medios de comunicación, la aparición en programas

de radio y televisión para enviar mensajes, proponer temas o informar acerca del resultado de una gestión, entre otros aspectos.

Para la generación de un concepto de percepción positiva, los actores gubernamentales, han ubicado en los diversos medios de publicidad, la posibilidad de generar un reconocimiento más que la aceptación a sus actos.

En este escenario, el bombardeo de spots o imágenes en la vía pública con el nombre y la imagen visual de los gobernantes, influye decisivamente en la promoción de figuras públicas cuya intención se centra en que el receptor del mensaje reconozca que el nombre y la imagen del gobernante promocionado, está necesariamente relacionada con la idea de capacidad, autoridad y gobierno.

De esta manera, la idea de percepción está ligada a la formación de íconos en la acepción de Sanders Pierce, respecto a la representación de los actores públicos y su correspondiente continuidad en la esfera pública, a partir del reconocimiento de su experiencia y por ende de su adecuada formación como agentes de gobierno.

2. Acción Gubernamental

La acción gubernamental se circunscribe a la generación de programas de obras y servicios públicos, aquellos que inciden en la cotidianidad de los ciudadanos, al ofrecerles una expectativa de mejorar la accesibilidad y funcionalidad de su quehacer diario.

En este sentido, la acción gubernamental se identifica como una obligación, como la demanda inmediata que las personas hacen a sus gobiernos, se ubican en la proximidad de la rutina diaria, en la infraestructura necesaria que sostiene la estructura de la dinámica cotidiana de los gobernados.

Paradójicamente, la acción gubernamental es mucho más reconocida por el público por su ausencia que por su presencia, por sus deficiencias o carencias que por sus aciertos o suficiencias, es menor la probabilidad de reconocer la resolución de problemas a partir de la generación de una obra pública, que la molestia provocada por la falta de ella o inclusive por su proceso.

Por lo tanto, la acción gubernamental dedicada a proveer de servicios públicos que son percibidos por los gobernados en su actividad cotidiana a nivel de calle, incluso antes de salir a la calle, se concibe como la arista del polígono de la imagen pública que más fácilmente aporta elementos para la descalificación de los gobernantes, por parte de los ciudadanos.

Por lo tanto el cuidado que los actores gubernamentales deben poner a este aspecto, requiere de una atención minuciosa y detallada para identificar las acciones de impacto y que además cuenten con la aceptación e involucramiento, al menos en términos de apoyo y reconocimiento para su ejecución.

No obstante, es imprescindible considerar a este aspecto como uno de los componentes fundamentales de la generación de una imagen pública, asimismo en función del reconocimiento y aceptación generalizada que se logre en esta materia, los gobiernos ven fortalecida o debilitada su capacidad de gestión para sus acciones consecuentes.

La naturaleza de este factor involucra la posibilidad de un mayor ejercicio de recursos que el estrictamente necesario para la dotación de servicios o creación de infraestructura, por lo que la opinión resultante de su aplicación, implica una constante sospecha de la existencia de arreglos y actos que no se encuentran apegados a la legalidad. Lo anterior repercute en la identificación de una imagen negativa en la mayoría de los casos.

Además en ciertos servicios a cargo del gobierno como la prestación de servicios de salud o la seguridad pública se ha presentado un deterioro gradual hasta propiciar el hecho de que los ciudadanos muestran una grave desconfianza respecto a la acción gubernamental, particularmente en estos dos rubros.

3. Opinión Pública

Este concepto se concibe como la relación entre la imagen pública y la influencia que ejercen los medios de comunicación en su gestación, sostenimiento y consolidación.

La teoría de la agenda de los medios otorga elementos de análisis para la identificación de la influencia de los medios en la formación de una opinión pública a partir del reconocimiento de temas de “interés general” (cfr. McCombs & Shaw: 1972)

En la actualidad este aspecto adquiere una relevancia significativa por la omnipresencia en México de los medios electrónicos de comunicación en asuntos de interés público de manera abierta, situación que hasta principios del decenio de los 1990 se reservaba únicamente a espacios de opinión o de debate más en un nivel aparentemente intelectual o en planos ideológicos, que a la identificación de soluciones relativas a asuntos públicos con la necesidad e incorporar la participación ciudadana a los actos de gobierno, a partir de su concepción como decisiones públicas.

La participación de los medios en la formación de una opinión pública no es sin embargo, de reciente incorporación en nuestro país, sin embargo si lo es la formación de una imagen pública negativa de los actores gubernamentales.

La influencia de los medios tradicionalmente en nuestro país, obedeció a la replica de las relaciones entre gobierno y televisión principalmente, la cual desde mediados de los años 1950 hasta finales de los 1990, tuvo como único referente de poder y por ende de vinculación a un partido hegemónico, que dictaba líneas de información hacia dentro de los canales oficiales de comunicación y hacia fuera a los medios a los que se les había otorgado la concesión para el uso de un espacio público.

La apertura en el sistema político que emerge como parte de la integración de México al modelo económico neoliberal (cfr. Castillo:2007), permitió el ingreso de nuevos actores a la escena del poder público, favoreciendo la posibilidad a los medios de comunicación de discernir acerca de la pertinencia de incrementar o reducir muestras de apoyo a través de notas informativas con impacto en la formación de una imagen de los actores políticos, apostando a la creación de una opinión pública sobre la base de un tratamiento presentado como imparcial ante el auditorio, acerca de asuntos de interés generalizado.

Tal aspecto repercute en la modificación de la tradicional interrelación entre actores políticos y medios masivos de comunicación en general, ya que éste evento se extiende hasta la generalidad de los medios y no se limita a la televisión.

Si bien es cierto en la prensa mexicana se reconocen a lo largo de la historia diarios de circulación local y nacional con tendencias a la crítica sistemática a los gobiernos, nunca como hasta mediados de los años 1990, se distingue una postura crítica de algunos diarios hasta antes considerados como oficialistas, tanto de los actos de gobierno del hasta entonces partido hegemónico, como de los hechos relacionados con actores políticos emanados de ese mismo partido, destacando al mismo tiempo virtudes y habilidades reconocidas en actores de partidos políticos distintos.

El escenario configurado, propone una visión aparentemente crítica de los medios de comunicación acerca del quehacer de los actores políticos, prevaleciendo la idea esencial en el auditorio de que el acceso a la democracia, se constituye básicamente por la opinión que se tenga de dichos actores y la consecuente decisión para emitir el voto a favor o, en contra de ellos.

4. Acción Política

Este concepto considera la serie de acuerdos y negociaciones que los actores políticos establecen con los ámbitos de poder tanto formal como informal, que les permiten establecer las bases mínimas de apoyo para su operación en la esfera pública.

Este aspecto aún cuando en la mayoría de las veces no es visible para el público, en su adopción y establecimiento, sí genera resultados que posibilitan el flujo del engranaje de relaciones que van constituyendo una acción política evidente tanto en su forma, como en su fondo.

La operación política es una de las acciones que menos reconocimiento público tienen, inclusive es posible afirmar que en nuestro país, este aspecto cuenta con un alto grado de desprestigio por la sensación de que se trata de acuerdos copulares que ocurren lejos de la luz pública.

Esta falta de transparencia induce el rechazo de los acuerdos de carácter político por parte del público, que al identificar acciones que pueden ser resultado de ellos, inmediatamente sospecha la existencia de negociaciones ocultas, con la finalidad de promover acciones en el marco de la ilegalidad o para favorecer algún hecho que afectará a la sociedad, en beneficio de los actores políticos que los adoptan.

Sin embargo, la naturaleza del acuerdo político se aleja radicalmente de esa idea; por el contrario el ejercicio de la política, requiere del necesario acercamiento, discusión y negociación de posturas entre los grupos posicionados en cargos públicos, así como de aquellos que tienen la suficiente influencia en la toma de decisiones públicas.

El espectro de posibilidades de los impactos generados por la adopción de un curso de política, reviste la obligatoriedad de conciliar y acordar las acciones a realizar por los gobiernos, con la finalidad tanto de atenuar los impactos negativos, como de contar con la participación y apoyo explícito o implícito de los grupos de poder.

La existencia de estos acuerdos incide de manera directa en la capacidad de operación gubernamental, por lo tanto es pertinente considerar el análisis de esta variable como un importante componente en la gestación de una imagen pública, ya que de ella dependerá la aceptación de los actos de gobierno por parte de los grupos de poder, además de la posibilidad de que la población identifique a un gobierno como exitoso, en función de que los obstáculos y trabas a sus acciones serán mínimos y, en la mayoría de los casos, impulsados por grupos radicales y no por el sistema establecido.

5. Capacidad de Gestión

La capacidad de gestión puede ser entendida como la forma en que se lleva a cabo el ejercicio de la captación y destino de los recursos públicos por parte de los gobiernos.

Responde a una lógica de competencia política que hace que los grupos que acceden al poder, realicen la gestión gubernamental de una manera que satisfaga ciertas expectativas que bien pueden ser albergadas por parte de los ciudadanos pero principalmente son precisamente del grupo en el poder, que en la búsqueda de su permanencia, orientará su acción en un determinado sentido. (cfr. Castillo: 2007)

La capacidad de gestión, conceptuada a partir del origen y destino de los recursos públicos, expresa la forma en que se conduce el gobierno sobretodo en el ámbito local, en donde la correspondencia entre los actos de gobierno y la percepción ciudadana es más próxima, por lo que la captación del ingreso refiere a la forma que adoptan las relaciones intergubernamentales, pero también la interacción con los habitantes. Asimismo a partir de la obtención de sus ingresos, la decisión de hacia donde destinarlos, se ubica como la forma en que se promueve el desarrollo, por lo tanto el ingreso público desde la perspectiva tanto de su captación, como de la orientación de su gasto, se identifica como un referente de la gestión y del desarrollo local.

En este contexto, la promoción del desarrollo implica que aquellos gobiernos con mayor capacidad de gestión, con un proyecto de desarrollo establecido y que cuenten con el consenso de sus sociedades, puedan contar con un mayor monto de ingresos o, al menos con la aceptación y el reconocimiento de parte de sus habitantes acerca de una gestión efectiva y eficiente, sobre la base de la prestación de servicios públicos.

Por lo tanto, la variable de la capacidad de gestión se identifica con pertinencia para realizar el análisis de la incidencia de la imagen pública en la capacidad de operación gubernamental, por tratarse de un aspecto en el que se involucra la forma que adoptan las relaciones gubernamentales y que encuentran un resultado preciso en el monto del ingreso público percibido por los gobiernos, preferentemente del ámbito local.

Análisis y Desarrollo

A continuación se presentan los resultados preliminares del esquema propuesto que se integra por las cinco variables definidas anteriormente, aplicados al análisis de las tres administraciones más recientes en el Gobierno del Estado de Puebla.

La delimitación temporal del análisis se acota al inicio de la pérdida de la hegemonía dominante por parte del Partido Revolucionario Estatal a nivel nacional, situación que no ocurrió en el estado de Puebla de manera inmediata, sin embargo en el primero de los periodos revisados se presentó el primer caso de alternancia en el gobierno municipal de la

capital del estado, por lo que la repercusión de la situación nacional si se presentó en el caso de Puebla.

Es importante señalar que las modificaciones políticas que en el resto del país han transcurrido con mayor celeridad en el último decenio del siglo XX y en el primero del siglo XXI, en el estado de Puebla se han presentado con menor rapidez y se han incorporado a la dinámica nacional en términos graduales. Tal es el caso de la disminución de votos para el Partido Revolucionario Institucional de manera lenta que, incluso se ha venido deteniendo y en el más reciente proceso electoral presentando una recuperación, así como la presencia del caso contrario para el Partido Acción Nacional que de un ligero aumento ha pasado en el proceso electoral del 2007 a una reducción de su votación general.

El Partido de la Revolución Democrática, permanece en su habitual debilidad electoral y escasa representación en el estado de Puebla.

Periodo Gubernamental	Percepción Ciudadana	Acción Gubernamental	Opinión Pública	Acción Política	Capacidad de Gestión
<p>1993-1999</p> <p>Administración del Lic. Manuel Bartlett Díaz</p>	<p>Positiva por la imagen enérgica y por su imagen pública nacional</p>	<p>Promoción del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, que incluyó un gran número de obras públicas que impactaron en la modernización de la zona metropolitana de Puebla</p>	<p>La relación con los medios del ámbito local sin complicaciones</p> <p>En el ámbito nacional, se presentó un escándalo en la Revista Proceso, ligando al Gobernador con actividades ilegales, sin embargo no tuvo réplica a nivel local</p>	<p>Los acuerdos con los grupos de poder local fueron inmediatos a partir de la conciliación de intereses.</p> <p>En las elecciones intermedias, el Partido político del Gobernador pierde la capital, por lo que existen fricciones para la continuidad del Programa Angelópolis, las cuales fueron solventadas por imposición de convenios suscritos con los presidentes municipales del trienio anterior.</p>	<p>Los convenios de aportación de recursos de parte de los municipios para la continuidad del Programa Angelópolis, contaron con el apoyo y aval de la Federación y del Congreso, por lo que se contó con los recursos para llevar a cabo las obras propuestas, aún cuando éstos no fueron suficientes</p>
<p>1999-2005</p> <p>Administración del Lic. Melquíades Morales Flores</p>	<p>Positiva por tratarse de un político local con arraigo y carrera reconocida por los ciudadanos</p>	<p>Las obras y servicios públicos promovidos no fueron sobresalientes, algunos de los principales proyectos carreteros como</p>	<p>La relación con los medios fue continua, instaurando el "carrusel de medios" otorgando entrevistas semanales a medios</p>	<p>Acuerdos formales con los grupos de poder local durante su gestión, a excepción del ayuntamiento.</p> <p>La Derrota del Partido oficial en la</p>	<p>La primera mitad del sexenio contó con un flujo continuo de recursos, sin embargo para la segunda mitad se presentó una falta de recursos que impidió la ejecución de obras, las cuales durante todo el sexenio fueron...</p>

		<p>“Gran Visión” y el “Plan Puebla Panamá” fueron frustrados desde su inicio.</p>	<p>electrónicos, por lo que no se presentaron diferencias notorias</p>	<p>capital en la elección intermedia, evidenció la falta de identificación de los electores con los resultados de la administración.</p> <p>Asimismo, la relación con los dos presidentes municipales, el primero del mismo partido y el segundo de diferente filiación a la del Gobernador fue áspera y distante, incluso competitiva.</p>	<p>sexenio fueron magras. Esta situación de insuficiencia presupuestal fue definida por la misma administración como un “hoyo financiero”, cuyas causas nunca fueron aclarados satisfactoriamente.</p>
<p>2005-2011 Administración del Lic. Mario Marín Torres</p>	<p>Se ubican 3 momentos: El primero de aceptación al Gobernador por considerarlo un político que llegó al cargo por mérito propios y trabajo continuado durante 20 años. En el segundo momento, a raíz del escándalo mediático, un rechazo general por considerar falta de capacidad</p>	<p>Obras públicas cuestionadas por excesivos gastos y calidad deficiente.</p> <p>Las obras realizadas principalmente son carreteras, así como el arranque de grandes proyectos aún en proceso como el Centro expositor y de convenciones o el nodo intermodal</p>	<p>El escándalo mediático por el caso Marín-Cacho ha provocado una relación de constante fricción con los medios nacionales, en el ámbito local son escasas las críticas aunque tampoco existe un ambiente elogioso de manera abierta para el Gobernador, como ha sucedido durante otras administraciones.</p>	<p>Los acuerdos con los grupos de poder han sido el distintivo de este gobierno, los arreglos institucionales fueron el factor clave para su acceso al poder, así como para evitar una sanción a nivel nacional por el caso Marín-Cacho. En la actualidad los acuerdos se siguen impulsando no sólo de parte de</p>	<p>La administración ha contado con la mayor cantidad de recursos para obras públicas, lo que implica un accionar positivo en la capacidad de gestión, aunque existen cuestionamientos de diferentes sectores acerca del uso eficiente y efectivo de los recursos.</p>

	para el manejo del asunto a nivel nacional En el tercer momento se ha recuperado la credibilidad, a partir del cese de acusaciones de parte de los medios nacionales.	fiscalizado "La Célula"		la administración para obtener apoyo de los grupos, sino por parte de éstos para ejercer presión acerca de asuntos de su interés	
--	--	-------------------------	--	--	--

Fuente: Elaboración Propia.

Conclusiones:

Derivado del cuadro sinóptico anterior, es posible ubicar la pertinencia de las variables propuestas para el análisis de la relación entre la imagen pública y la capacidad de operación de los gobiernos, identificando en una primera aproximación, su aplicación con los resultados siguientes.

Es evidente que la imagen positiva de los gobiernos de Manuel Bartlett y Melquíades Morales incidieron en la capacidad operativa del gobierno, en el primero de los casos con mayor impacto influyendo la imagen enérgica del ex Secretario de Gobernación Federal.

En el segundo caso, la capacidad de operación fue reduciendo en atención a la falta de resultados visibles, sin embargo esto también está relacionado con la acción gubernamental que no alcanzó a tener el impacto que tuvo la administración anterior.

Para la administración actual es evidente la incidencia del deterioro en la imagen pública del titular del ejecutivo, reflejándose durante los años en una respuesta de la administración estatal a partir de su acción gubernamental y política, para recuperar la capacidad de operación que, si bien en el ámbito local no se vio afectada de manera considerable, si generó un ambiente de sospecha y crítica que es fomentado desde el ámbito nacional, provocando cuestionamientos constante e incluso reiterados al gobierno estatal.

Es importante señalar que este primer resultado refiere el avance de inicio del proyecto de investigación, del cual se desprende la presente ponencia, por lo que la profundización y la generación de nuevas reflexiones partir de una revisión a mayor detalle, será propiciada conforme la investigación avance y reúna mayores elementos.

Referencias bibliográficas:

Aguilar, Luis F; (1996) *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Castillo, Jorge L; (2007) *Caracterización de la gestión local en la región Puebla-Tlaxcala 1992-2001*.
Tesis Doctoral

McCombs & Shaw, (1972) *The Agenda-Setting Function of Mass-Media*, en Public Opinion Quaterly