

# La comunicación: fundamento de las políticas públicas

Jorge Alberto Velásquez Betancur



Ana María Medina Sánchez



## Resumen

*El diseño, la construcción y la aplicación de una política pública, cualquiera sea el tema o la problemática objeto de intervención, es un proceso de comunicación en el más amplio sentido de la expresión.*

*Para diseñar una política pública y realizar las acciones derivadas, es necesario conocer la comunidad en la cual se construye y se aplica. Las políticas tradicionales y las acciones del Estado central suelen fracasar porque en el diseño de las normas, de las medidas y de las acciones correspondientes no se tiene en cuenta el contexto ni hay un conocimiento previo de la población afectada.*

*Antes, el referente de las políticas y su actor principal era el Estado (representado por el Gobierno). Las políticas públicas reconocen una multiplicidad de actores, que cobran protagonismo y que deben ser tenidos en cuenta en todos los procesos sociales, lo cual significa un paso trascendental en la democratización de las decisiones sobre lo público y en la desconcentración de las funciones gubernamentales.*

*Elemento destacado de las políticas públicas es el diálogo social, el acuerdo social o el diálogo intersectorial, lo que resalta la prevalencia de la comunicación como fundamento de las políticas públicas desde su diseño hasta su aplicación y posterior evaluación.*

*Las políticas públicas, como resultado del debate y la concertación entre el Estado y la sociedad civil son a la vez herramienta y puesta en escena de la democracia deliberativa.*

*Las políticas públicas constituyen un paso adelante en la democratización de las sociedades por su alto contenido consensual, la amplia y significativa participación de la comunidad, además de la decisión del gobierno de respetar los acuerdos alcanzados en el marco del Estado de Derecho.*

**Palabras clave:** políticas públicas, comunicación, democracia, Estado, participación.

## Abstract

*The design, construction and implementation of a public policy, whatever the topics or issues to intervene are, is a process of communication in the broadest sense of the term.*

*To design a public policy and make the derived actions, it is necessary to know the community in which it will be applied. Traditional policies and the central State actions often fail because in the design of rules, measures and appropriate actions the context is not taken into account or there is no previous knowledge of the population to be intervened.*

*Previously, the benchmark of policies and its lead actor was the State (represented by the Government). Public policies recognize a multiplicity of actors who take center stage and should be considered in all social processes, which means a major step in the democratization of public decisions and the decentralization of government functions.*

*Prominent element of the public policies is the social dialogue, social agreement or intersectoral dialogue, which highlights the prevalence of communication as a basis for public policy from its design to its implementation and evaluation.*

*As a result of the debate and agreement between the State and civil society, public policies are both tool and staging of deliberative democracy.*

*Public policies is a step ahead in the democratization of societies for their high consensual content, comprehensive and meaningful involvement of the community in addition to the government's decision to respect the agreements reached under the State of Law.*

**Keywords:** public policies, communication, democracy, State, participation.

## Introducción

Este artículo se presenta como un resultado de la Investigación *Estrategias regionales para el desarrollo de la gobernabilidad y la gobernanza en línea*, realizada por los grupos de investigación GICU, GIDATI y EAV de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín.

En desarrollo de esta investigación, se llevó a cabo una revisión conceptual, teórica y contextual, de las temáticas afines al problema planteado, a partir del análisis de temas como:

- La contextualización acerca de la globalización y los cambios producidos por el incremento de los flujos económicos y comunicacionales en el nivel

global y por el desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación Digitales (TICD).

- Las políticas públicas y las políticas gubernamentales frente a las TICD y los fenómenos de e-democracia y de e-gobierno, en el marco de la gobernabilidad y la gobernanza.
- La formación de competencias ciudadanas a través de los medios y las TICD.

La investigación que sirve de marco a este artículo tiene un enfoque cualitativo que comprende un trabajo empírico, el cual se realiza en tres momentos: el primero es de carácter exploratorio, orientado a indagar tanto lo teórico como lo empírico sobre experiencias similares señaladas; el segundo es de carácter descriptivo y pretende especificar, con un trabajo de campo, las características, los perfiles, las tendencias de las prácticas comunicativas y los usos de las Tecnologías de Información y Comunicación Digitales en relación con el ejercicio de la ciudadanía en contextos de e-gobierno y de e-democracia; y un tercer y último momento, de producción científica y divulgación de resultados.

El momento exploratorio se realiza a través de una investigación documental que permite realizar un estado del arte sobre el tema de los usos de las TICD en contextos de participación ciudadana y su apropiación para la e-democracia y el e-gobierno, con el fin de garantizar la participación activa de la ciudadanía en las respectivas regiones y permitir la recolección de datos sobre las tasas de equipamiento y de utilización de las TIC Digitales, sobre las políticas públicas de desarrollo o de despliegue en las sociedades en estudio.

Este artículo trata sobre las políticas públicas y los fenómenos de e-democracia, en el marco de temas como la gobernabilidad, la gobernanza y la transparencia.

## Contenido y significado de las políticas públicas

Las políticas públicas son la expresión moderna de la política por las siguientes razones:

- Reemplazan la tradicional visión exclusiva y excluyente de los gobiernos sobre la sociedad, porque son fruto de la praxis y del conocimiento acumulado de la realidad que se manifiesta gracias a la participación activa de la comunidad.

- Rompen la habitual unilateralidad oficial para congregar las voluntades de gobernantes y gobernados en las decisiones sobre los asuntos de interés común de la sociedad.
- Son una respuesta a los reclamos sociales de políticas multilaterales sobre las materias críticas y estratégicas del desarrollo integral de los pueblos.
- Desafían el cortoplacismo endémico de las medidas oficiales convencionales, porque su vocación es el largo plazo desde una perspectiva integral del problema tratado.
- Como resultado del debate y la concertación entre el Estado y la sociedad civil son a la vez herramienta y puesta en escena de la democracia deliberativa.
- La construcción de políticas públicas también constituye un proceso de formación ciudadana, al promover el debate y la deliberación, que conducen a la expresión de tendencias de opinión pública y a la toma de posiciones por parte de los ciudadanos.

Las políticas públicas ponen de presente un cambio gradual en el modelo de democracia vigente, pues ante la pérdida de confianza de los ciudadanos en los partidos políticos y en su capacidad de representación de los intereses comunitarios, son las organizaciones sociales y los ciudadanos por su propia voz, quienes asumen el papel de actores sociales para trabajar mancomunadamente con las autoridades en el diseño de soluciones compartidas a los problemas sociales, para contribuir al bienestar colectivo a partir de criterios como universalidad de las soluciones previstas, equidad en el tratamiento, transparencia en las decisiones sobre lo público y calidad de la participación ciudadana. De este modo, las políticas públicas permiten hablar concretamente del paso de la democracia representativa a la democracia participativa.

En consecuencia, son un instrumento privilegiado de la acción pública para el desarrollo, en palabras del experto Pedro Medellín:

Si aceptamos que el ejercicio de gobierno es el ejercicio de la conducción política, se tiene que las políticas públicas son el instrumento privilegiado a través del cual los gobernantes desarrollan su capacidad de 'inducir, liderar y dirigir procesos en función de una necesidad de adaptación social e institucional al cambio y de la destreza para movilizar recursos e intereses en cumplimiento de unos propósitos definidos'. Esto significa que las políticas

públicas son los cursos de acción que marcan los gobernantes para llevar al Estado y a la sociedad que gobiernan hacia una situación deseada o prevista de manera relativamente consensual (Medellín et al. 2000, p. 7).

Las políticas públicas son un paso adelante en la reconceptualización del Estado porque se conciben como una estrategia de intervención que lleva en sí misma un alto contenido consensual, una dosis significativa de participación de la comunidad, además de la decisión del gobierno de respetar los acuerdos alcanzados y de destinar los recursos necesarios para el logro de las metas propuestas.

Las políticas públicas significan para el Estado un nuevo papel, un viraje en sus relaciones con la sociedad civil y el aliento de procesos de participación política y social ciertos, permanentes y coherentes. El Estado, así, se convierte en promotor de la interlocución, de la concertación de los intereses sociales y de la negociación de pactos ciudadanos en los procesos de planificación y ejecución de los planes y programas de desarrollo.

La sociedad civil tiene actualmente una mayor participación en la vida política y social. Sus relaciones con el gobierno no son exclusivamente de confrontación sino también de negociación. La participación ciudadana adquiere con las políticas públicas una nueva expresión porque son un modelo eficaz, incluyente y deliberativo, que promueve el debate ciudadano sobre los problemas sociales e involucra a la comunidad en la definición de las soluciones como respuesta colectiva, al permitir que unos y otros se entiendan como parte de la solución.

El fortalecimiento de la sociedad civil, gracias a su participación en procesos de deliberación pública, conduce a mayores niveles de gobernabilidad y a la legitimación de las instituciones, las cuales adquieren un mayor sentido de la democracia en virtud del reconocimiento de valores sociales como el pluralismo, la autonomía y la capacidad de organización ciudadana.

De igual manera, uno de los principales aportes de las políticas públicas es la apuesta por la transparencia:

En este contexto se entiende bien que se debe gobernar con sentido público y por políticas públicas. Gobernar con sentido público implica darles transparencia a todas las acciones y decisiones de gobierno. Cada uno de los actos gubernamentales se debe poder someter al escrutinio público y debe poder

ser sancionado por el público. Gobernar por políticas públicas significa gobernar marcando siempre el camino mediante un derrotero claro, mensurable y alcanzable. Así, gobernar comprende aquellas decisiones y acciones que afectan presupuestos públicos, normas del Estado (constitucionales, legales, etc.), el uso del tiempo y las capacidades de los funcionarios públicos, incluyendo el ejercicio de la fuerza legítima y la visibilidad propia de quienes manejan la cosa pública (Medellín et al. 2000, p. 7).

Por lo anterior, puede afirmarse que son una demostración palpable de la responsabilidad social de gobernantes y gobernados, unidos por la defensa y garantía del interés público. En la discusión y definición de las políticas públicas participan, como iguales, los representantes de las instituciones oficiales, los gremios privados, las organizaciones no gubernamentales, los trabajadores, los sectores económicos, los líderes comunitarios, la academia y los ciudadanos y ciudadanas interesados en cada tema.

Si se cumplen estos postulados, las políticas públicas deben significar un crecimiento sostenido de los indicadores de desarrollo, más allá de los cambios de administraciones y del relevo democrático de los gobernantes.

## Antecedentes

El interés por las políticas públicas se presenta en Europa y Estados Unidos durante la posguerra. El Estado de Bienestar (*Welfare State*) es la respuesta a las condiciones de debilidad estatal y de pobreza generalizada en que se debaten las naciones al terminar la Segunda Guerra Mundial,

América Latina no tiene Estado de Bienestar, como sí ocurre en Europa y Estados Unidos. La preocupación por las políticas públicas llega a América Latina 30 años tarde (finales de los años 60 y en la década del 70). En los últimos años, en América Latina las políticas públicas alcanzan su potencial de desarrollo, especialmente en lo teórico y en la conformación de redes para estimular la investigación.

En Colombia, el interés por las políticas públicas surge luego de la expedición de la Constitución Política de 1991, que trae consigo el cambio de modelo económico y, como compensación por el desmonte del Estado, reconoce un mayor papel a la sociedad civil en la gestión y control de lo público.

## Características de las políticas públicas

Son una síntesis entre la posición del gobierno y las demandas de la sociedad civil para el tratamiento de un problema social específico.

Ofrecen una relación más dinámica entre el Estado y la sociedad a través del diálogo y la deliberación.

Tienen efectos más marcados en la aplicación del modelo de desarrollo, porque no responden necesariamente a la ortodoxia económica de las políticas monetarias, por cuanto exigen de la negociación y de los acuerdos.

Permiten dar respuestas claras a los problemas concretos de la sociedad.

Las políticas públicas son legitimadas por los grupos y por las comunidades en un proceso deliberativo de amplia participación social y son validadas por las corporaciones públicas de elección popular, lo que les otorga mayor confiabilidad.

La participación social es elemento central de las políticas públicas contemporáneas y es, además, la base de su eficacia y de su eficiencia. No se entiende una política pública sin participación directa de la comunidad. Las políticas públicas desarrollan de manera explícita el concepto de participación, que es básico dentro de la actual concepción del Estado social de derecho.

La construcción y la aplicación de políticas públicas encarnan una propuesta de descentralización política y administrativa del Estado, con base en el reconocimiento de identidades locales y en el protagonismo de los actores comunitarios.

La defensa de lo público implica un compromiso con la transparencia. Los gobiernos deben estar dispuestos siempre a informar a la comunidad sobre los asuntos de interés público y la comunidad debe adelantar con rigor y seriedad el proceso de control social.

Irma Arriagada (2005) define cuatro tipologías de políticas públicas, que presentan las características de las políticas desarrolladas en América Latina durante los últimos sesenta años.

**Políticas universales.** Se aplican a diversos sectores sociales como la educación y el empleo, sin diferenciar a hombres y mujeres. Por esta razón, su resultado es la perpetuación de las desigualdades de género.

**Políticas redistributivas y compensatorias.** Se ponen en marcha con sesgo más redistributivo en la década de 1960, y más compensatorias y asistencia-listas frente a problemas como la pobreza, en el decenio de 1980.

Hacia la década de 1990 su énfasis se presenta en la focalización territorial, con transferencias monetarias, pero sin una modificación de la visión de los grupos vulnerables.

**Políticas de derechos y reconocimiento cultural.** Son políticas que se aplican a partir del decenio de 1990 y tienen como objetivo reconocer los derechos de los grupos excluidos, entre ellos las mujeres, los grupos étnicos y los discapacitados.

Son políticas públicas desde el reconocimiento y la multiculturalidad en tanto:

Las políticas de identidad como reconocimiento y acogida de diversas etnias, religiones, idiomas, valores, que fueron consideradas amenazas para la armonía social, se presentan como el panorama político para el siglo XXI.

Plantean la exigencia de justicia social ante la discriminación, la marginación de oportunidades sociales, económicas y políticas.

Propenden por el reconocimiento y respeto de la diversidad en un mundo globalizado.

Representan la libertad de participar en la sociedad sin tener que desprenderse de los vínculos culturales escogidos.

**Políticas de redistribución y de derechos económicos, sociales y culturales.** A este grupo de políticas se les llama "Casillero Vacío", ya que se trata de políticas para el futuro que no han sido aplicadas en país alguno.

En especial estas políticas deberían brindar más autonomía y poder de manera especial a grupos excluidos y vulnerables, con miras a acrecentar las opciones de hombres y mujeres. (Arriagada, 2005).

La línea de investigación en la que se inscribe este trabajo asume el concepto de política pública desde el enfoque de desarrollo humano. Ello implica:

1. Un cambio que mejore la calidad de vida de las personas.
2. Un cambio que implique el mejoramiento en las relaciones entre los individuos, las comunidades, las clases sociales, los géneros y los grupos de poder fundamentados en la igualdad y la equidad.
3. Un desarrollo ecológicamente sustentable, con equidad intergeneracional.
4. La participación como elemento determinante de la equidad donde el desarrollo sea alcanzado por la gente.

Por tanto, como lo señala Mahbub Ul Haq en su definición del "Índice de Desarrollo Humano" (2003), se acepta y comprende que el desarrollo humano va más allá del logro de indicadores de crecimiento económico, y que tiene como fundamento la ampliación de las opciones de la gente, aumentando sus capacidades humanas individuales y colectivas; se trata de un desarrollo por la gente, para la gente y con la gente. En esta dirección deben apuntar las políticas públicas contemporáneas.

## Objeto de la política pública

El término política tiene diversas acepciones que es necesario comprender y diferenciar:

Política (*Polity*): Campo del gobierno y de la sociedad.

Política (*Politics*): Actividad de organización y consensos y lucha por el control del poder.

Política (*Policy*): Programa de acción gubernamental. Norma. Hacer y no hacer. Directriz.

El concepto de política es distinto al de política pública. Política es una directriz de pensamiento que guía la acción. En este ámbito, ofrece dos niveles de análisis: lo conceptual y lo práctico. Lo práctico es la política hecha acción. En cambio, cuando se habla de políticas públicas como disciplina se hace referencia al estudio de la acción de las autoridades públicas en la sociedad.

Las políticas públicas como acción pública son la respuesta a la complejidad social, a los desafíos de la modernidad, a la incapacidad de los gobiernos para disponer de perspectivas locales y sectoriales y a la

descontextualización con la que suelen asumirse muchos planes gubernamentales.

Las políticas públicas también se entienden como medios para resolver divergencias entre gobierno y sociedad o como el puente para encontrar puntos comunes entre actores con puntos de vista divergentes.

El objeto de las políticas públicas es la sociedad. Cada comunidad sectorial, en desequilibrio permanente, genera problemas, disfunciones o efectos perversos. Para combatirlos, se puede acudir a las políticas públicas.

Un elemento destacado de las políticas públicas es el diálogo social, también llamado diálogo intersectorial. Su resultado es el acuerdo social.

Los efectos de las políticas públicas en la acción gubernamental son notorios: antes, el referente principal de las políticas y su actor principal era el Estado (el Gobierno en su representación). Ahora se reconoce una multiplicidad de actores, que cobran protagonismo y que deben ser tenidos en cuenta en todos los procesos sociales, lo cual significa un paso trascendental en la democratización de las decisiones sobre lo público y en la desconcentración de las funciones gubernamentales.

El valor agregado de las políticas públicas reside en la participación ciudadana y en la pertinente focalización de los proyectos. De igual manera, la adecuada formulación de políticas públicas es una estrategia eficaz para luchar contra la exclusión y la inequidad, por cuanto los sectores sociales tradicionalmente excluidos de los beneficios del poder, tienen la oportunidad de participar en las deliberaciones y aportar esfuerzos a las decisiones populares. Si se cumplen estas prescripciones, las políticas públicas allanan el camino hacia el logro de la convivencia social.

## Definiciones

Las políticas públicas son los instrumentos democráticos de gestión pública por excelencia, porque significan la articulación de intereses y propósitos entre el Estado, los grupos sociales y los ciudadanos. En esta sumatoria, el Estado se desprende de su capacidad esencial de dirigir la política y la economía para cumplir con su deber de solucionar las necesidades básicas insatisfechas al optar por retroalimentarse de la experiencia ciudadana; los ciudadanos, por su parte, renuncian a sus intereses particulares para focalizar los temas y proyectos de mayor impacto social, en

tanto que la intervención de las organizaciones sociales aporta experiencia y le otorga transparencia al proceso de formulación de estrategias y contenidos en línea con el interés general.

## Síntesis de las definiciones de las Políticas Públicas elaborada por Escobar & Vera (2005):

Dye (1972). Es aquello que el Gobierno escoge hacer o no hacer.

Meny (1992). Son las acciones de las autoridades públicas en el seno de la sociedad.

Guerrero (1993). Es un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto.

Salazar (1995). Son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.

Jobber (1997). Es la construcción y la puesta en marcha de un conjunto de normas con el fin de lograr cohesión social.

Nioche (1997). Es una secuencia de acciones que conducen a la producción de una respuesta más o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática.

Subirats (1998). Es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor forma de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc.

Muller y Surel (1998). Es el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos.

Muller (1998). Es un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global.

Hernández (1999). Son el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones), de actores actuando

a título gubernamental. Las decisiones de no hacer pueden igualmente constituir una política. Generalmente las políticas contienen objetivos, recursos y producen resultados.

Vargas (1999). Es el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.

Roth (2003). Es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Rinaudo (2004). Es un contexto general en el que se integra un conjunto de actividades gubernamentales con un objetivo específico, encaminado este a desarrollar acciones en el marco del sector de intervención, el problema tratado y la constancia de la autoridad pública.

Sarmiento Anzola (2004). La política pública es el conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción. Generalmente las políticas públicas quedan como un enunciado general y no están acompañadas de planes de acción y es un problema grande, porque queda un enunciado filosófico y estratégico, pero sin dientes, sin forma de concretarse, por eso es importante que las políticas estén acompañadas de sus planes de acción, que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad, problemáticas que pueden ser de carácter económico, político, social, cultural o ambiental o realidad de una población o comunidad específica, con el fin de darle solución o mejorar las condiciones de vida, a partir de la acción colectiva.

## Fines

La ética

La justicia social

La política, como contribución a la realización del Estado Social de Derecho y al cumplimiento de los fines sociales del Estado.

## Sistemas de información

Para realizar las acciones derivadas de las políticas públicas es preciso conocer las comunidades en las cuales serán aplicadas. Las acciones públicas del Estado central suelen fracasar porque en el diseño de las normas, las medidas y las acciones no tienen en cuenta el contexto ni hay una previa aproximación al entorno durante el diseño de tales acciones.

Generalmente, quienes diseñan las normas, legislan y decretan, lo hacen desde la abstracción de sus propios mundos y sus prejuicios. Se gobierna desde el parecer y no desde el ser. Se parte de datos irreales, incompletos o incoherentes, de datos y cifras sin conexión, que no dicen nada concreto sobre la realidad que es intervenida. Los datos tienen que convertirse en información y la información tornarse en conocimiento capaz de ayudar a renovar y a transformar la realidad.

Las políticas públicas generalmente requieren de un consenso social, de un acuerdo entre la sociedad y el gobierno para buscar las mejores salidas a los problemas de un sector específico de la población.

Las sociedades –sujeto y objeto de las políticas públicas– tienen un acumulado histórico que no puede perderse o desaprovecharse sino aplicarse en el logro de los objetivos propuestos y de las metas establecidas.

### Para lograr esto, hay que tener en cuenta:

Alcanzar cierto grado de sabiduría política para aprender a hacer las cosas bien, con base en las experiencias de quienes ya han pasado por el gobierno. Hay que perderle el miedo a equivocarse sin generar parálisis administrativas.

Esto se logra aprendiendo de las experiencias ajenas y aprovechando lo bueno de los antecesores e, inclusive, de los rivales, por una parte, y con políticas públicas duraderas en el tiempo, sin egoísmos y sin mesianismos y entendiendo que también es posible mejorar las cosas que se venían haciendo sin intentar destruirlas.

La búsqueda del equilibrio político, del consenso, de la razón sobre las imposiciones o los caprichos.

La calidad de las políticas públicas es un valor agregado de la gestión pública que puede superar deficiencias económicas y barreras culturales, buscando cierta cohesión social para que la sociedad funcione.

## Gobierno local y políticas públicas

El desarrollo socio-económico de los Estados, con la cuota de corresponsabilidad en el ámbito regional, hace indispensable la presencia de políticas públicas para el desarrollo económico y social, concertadas entre la sociedad civil y las autoridades centrales y territoriales, como una forma eficaz de unificar esfuerzos y evitar la dispersión de los recursos.

En este marco, es preciso darle prioridad a una política educativa pública como base del cambio político y del desarrollo humano integral.

Además, son necesarias y pertinentes políticas públicas en los siguientes campos:

La lucha contra la pobreza, por la seguridad alimentaria y nutricional.

Política pública para el desarrollo integral de la niñez.

Política pública de juventud.

Política pública de equidad de género para las mujeres.

Política para el tratamiento y prevención de la violencia doméstica e intrafamiliar como problema público.

Política de salud pública (atención básica, vacunación, salud sexual y reproductiva, prevención y tratamiento de enfermedades catastróficas).

Política para la atención de grupos sociales vulnerables.

Políticas culturales.

Política de comunicación pública.

La protección del medio ambiente.

Uso y dotación del espacio público.

Política pública de seguridad, convivencia y paz.

Políticas públicas para combatir la delincuencia y la corrupción.

Una ciudad es una construcción colectiva, una suma de esfuerzos generacionales que no puede detenerse,

una obra mayúscula en la que muchos intervienen con sus aportes, con sus críticas y aun con los silencios. Es una herencia que se recibe con la condición cierta de mejorar lo entregado para que quienes habrán de venir en el tránsito de las generaciones y de los días puedan vivir mejor, que a eso se reduce, a la larga, la lucha colectiva por la existencia.

Las obras y los proyectos de ciudad merecen la permanencia y la continuidad surgida de su necesidad y de su conveniencia. Obviamente, esa aceptación no ocurre siempre en forma inmediata ni mucho menos mientras transcurre el proceso de ejecución de los proyectos sociales o de construcción de las obras físicas, lo que de por sí incomoda y molesta. Pero una vez los proyectos están concluidos y la gente puede verlos y disfrutarlos, la percepción es otra.

La transformación de la ciudad no puede suspenderse. No hay excusa que valga. Ese es un imperativo político y un hecho innegable, por altas que sean las murallas de críticas y rumores que quieran ser levantadas para impedir que lo que es bueno se haga para beneficio colectivo.

Está probado que la gente responde a los estímulos que la ciudad le brinda a través de su equipamiento urbano, el cual se constituye en importante elemento dinamizador de su cultura y en factor educativo de primer orden, ya que la ciudad educa a través de su dinámica cotidiana.

Lo humano y lo físico confluyen en el espacio público que es la razón de ser de la vida ciudadana, el escenario de intercambio de experiencias, del diálogo, de la integración colectiva y de la expresión de las diversas manifestaciones sociales.

El espacio físico es el eje estructurante de ciudad y de ciudadanía, un factor estratégico en la construcción de nuevas formas de producción y apropiación del desarrollo urbano, un elemento determinante en la calidad de vida de la población y del equilibrio ambiental.

La defensa del espacio público es hoy más urgente, pues en la sociedad actual, por su complejidad, por sus distancias y por sus múltiples flujos, las personas pasan más tiempo en la calle que en su propia casa. En una ciudad saludable y sostenible, concebida para una vida colectiva sana, los ciudadanos y ciudadanas deben ser permanentes usuarios -consumidores activos- de espacio público.

La cultura ciudadana aboga por espacios para la reflexión, el diálogo y el entendimiento entre las personas y en el interior de las comunidades. La vinculación entre cultura ciudadana y la apropiación del espacio público por medio de las expresiones culturales y deportivas y el énfasis en la formación de valores, actúan como integradores de la vida colectiva.

Por su significado en la vida social y por su impacto en los hábitos y rutinas de los ciudadanos, el concepto de lo público y del espacio público, de lo que lo constituye y de lo que proyecta, es elemento sustancial de las políticas públicas de ámbito local. La descentralización política que reclaman los municipios para equilibrar las relaciones de poder en el contexto de la globalización propicia la promoción de políticas públicas de carácter local para reafirmar el compromiso institucional con sus comunidades particulares.

Lo público está soportado por la comunicación, ya que la comunicación integra la estructura social y política dirigida a la construcción de sociedades democráticas. Es la comunicación la que permite a las comunidades intervenir en el manejo de lo público. De esta manera, lo público se constituye en el espacio propio de la información y de la comunicación social.

## Políticas públicas de comunicación

Desde la línea de investigación Comunicación, política y ciudadanía del GICU se plantea la necesidad de establecer políticas públicas de comunicación en el nivel municipal, considerando que cada vez más las ciudades adquieren importancia en el panorama mundial, como consecuencia de la extensión del proceso de urbanización, la concentración de la población mundial en los centros urbanos por la ubicación allí de las oportunidades laborales y por la mejor calidad de vida que ofrecen y porque son las ciudades las que canalizan los reclamos de profundización de la democracia y de la participación ciudadana.

La comunicación pública se orienta a construir ciudad y comunidad, incluyendo tanto los medios masivos de comunicación como los alternativos, con el fin de crear, modificar y generar imaginarios colectivos que faciliten la interpretación del entorno social urbano y lo que en él ocurre (Velásquez y Calderón, 2004, p. 27).

El establecimiento de políticas públicas de comunicación en el marco del municipio debe ser una

iniciativa de los gobiernos locales, llamados a articular la defensa de los intereses públicos con el desarrollo social y humano de cada comunidad.

Las políticas públicas de comunicación trascienden el papel instrumental de la comunicación que tradicionalmente les otorga el Estado a los medios, utilizados como vehículo de promoción de la imagen de los mandatarios públicos, para transformarlos en promotores del desarrollo social al permitir la publicidad de los actos públicos, el intercambio de opiniones, la deliberación sobre los proyectos de desarrollo local, la producción de sentido y la ampliación de la visión de lo local en relación con otras comunidades y con la sociedad global. Gracias a las políticas públicas de comunicación, los ciudadanos se integran en el diseño, aprobación y control de los planes urbanos de desarrollo y en la recuperación y mantenimiento de la memoria histórica de las ciudades, enriquecidas con la inclusión de sectores sociales tradicionalmente marginados de la vida pública y de la toma de decisiones.

Los beneficios de una política pública de comunicaciones son múltiples, pues cobijan todas las instancias y niveles de la vida municipal, tal como se enuncia a continuación (Velásquez y Calderón, 2004):

Organiza y clarifica la información desde sus fuentes. Reconoce que la información administrativa es un insumo para promover, estimular y facilitar la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones a los múltiples problemas de la vida urbana.

Ayuda a articular la ciudad, a buscar más posibilidades de encuentro, a tener una visión compartida de ciudad y a recuperar el sentido de lo social.

Fomenta la comunicación entre los diferentes grupos sociales. Permite que todos los habitantes tengan identidad y se reconozcan como ciudadanos.

Reconoce a los medios de comunicación su función educativa como mediadores entre el origen del conocimiento y los ciudadanos, cuya formación permanente estimulan.

Facilita la construcción de tejido social.

Ayuda a construir confianza pública.

Amplía los escenarios de participación democrática.

Permite que la planeación urbana sea participativa y, por ende, más cercana a la realidad de cada comunidad.

Le da sentido a la gobernabilidad democrática de las ciudades.

Promueve el uso del espacio público, lo que dinamiza el intercambio cultural y el disfrute de los escenarios públicos.

Promueve la circulación urbana.

Relaciona la ciudad con la conectividad.

Establece una relación entre los procesos de comunicación e información en la ciudad, generando nuevos procesos de comunicación social y de acceso a la información necesaria para la toma de decisiones y para la vida cotidiana.

Promueve el conocimiento y familiarización de los ciudadanos con el patrimonio artístico, histórico y cultural de la ciudad, porque estos son los referentes que estimulan el sentido de pertenencia y el sentimiento de arraigo de los ciudadanos.

Ayuda a recuperar la memoria histórica como soporte de la ciudadanía a través de la atención al patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la ciudad.

Impulsa y promueve nuevas prácticas de comunicación, entre ellas las alternativas.

Ayuda a reconocer factores de conflicto social, a superar sus causas y a evitar confrontaciones.

Incentiva el desarrollo individual y social.

Busca cambiar algunos comportamientos públicos que permitan mejorar la convivencia.

## Conclusiones

Las políticas públicas son expresión de la democracia deliberativa porque exigen diálogo social y acuerdos entre ciudadanos y autoridades; además, desarrollan de manera explícita el concepto de participación, fundamental para la marcha del Estado social de derecho.

La participación comunitaria en la construcción de políticas públicas rescata el conocimiento autóctono de la realidad social para ponerlo al servicio de toda la comunidad. El acumulado histórico retroalimenta las acciones gubernamentales y nutre las acciones de experiencias ciudadanas.

Las políticas públicas propugnan por una visión de largo plazo en el tratamiento de los problemas sociales, con criterios de universalidad, equidad, transparencia, calidad y responsabilidad social.

La construcción de políticas públicas cambia el sentido de las relaciones entre las autoridades públicas y los ciudadanos, al pasar de la confrontación a la negociación. Requieren del consenso social, de un acuerdo entre la sociedad y el gobierno para buscar las mejores salidas a los problemas de sectores específicos de la población.

Las políticas públicas legitiman la acción de los gobiernos y son fuente de gobernabilidad, por cuanto reconocen un mayor papel a la sociedad civil en la gestión y control de lo público, al tiempo que allanan el camino hacia el logro de la convivencia social.

Son una demostración palpable de la responsabilidad social de gobernantes y gobernados, unidos por la defensa y garantía del interés público.

Las políticas públicas, como expresión de lo público, están soportadas por la comunicación, ya que la comunicación integra la estructura social y política dirigida a la construcción de sociedades democráticas. La construcción de políticas públicas es una de las formas mediante las cuales la comunicación contribuye a la consolidación de sociedades democráticas.

## Referencias

- Arriagada, I. (2005, Abril). "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género". *Revista de la CEPAL* 85.
- Escobar, C. y Vera, A. (2005). "Administración, aplicación y evaluación de las políticas públicas ambientales en Medellín en el período 1995-2007". Medellín: EAFIT. Trabajo para obtener el pregrado en Economía.
- Ul Haq, M. (2003). "Readings in Human Development". edited by Sakiko Fukuda-Parr and A. K. Shiva Kuma. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Disponible en:
- [http://www.cid.harvard.edu/events/papers/ulhaq\\_humandevindexchap\\_030201.pdf](http://www.cid.harvard.edu/events/papers/ulhaq_humandevindexchap_030201.pdf)
- Medellín Torres, Pedro et al. (2000). "Guía para la estructuración de Políticas públicas de seguridad ciudadana". Bogotá: Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, Escuela Superior de Administración Pública, Federación Colombiana de Municipios y Fundación José Ortega y Gasset.
- Velásquez B., J. y Calderón A., L. Fernando. (2004). "Política pública de comunicación". *Cuadernos de Crítica Urbana* 2. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano. Centro de Estudios Ciudad de Medellín.