



Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones

Edgar Ramírez Monsalve



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones



Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones

Edgar Ramírez Monsalve

Medellín
2024



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones

Colección Nexos

© Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín

Facultad de Ciencias Humanas y Económicas

Centro Editorial

© Edgar Ramírez Monsalve

ISBN: 978-958-505-703-6

Primera edición

Medellín, noviembre de 2024

Preparación editorial

Centro Editorial

Facultad Ciencias Humanas y Económicas

Sede Medellín

Corrección de texto: Mariana Betancur Gómez

Diseño de la colección Nexos: Melissa Gaviria Henao

Diagramación: Hernán Gómez Rivadeneira

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio sin autorización escrita de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

El Centro Editorial no se responsabiliza del contenido de los portales de la red mencionados en esta obra.

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín

302.23

R15 Ramírez Monsalve, Edgar

Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones / Edgar Ramírez Monsalve. — Primera edición. — Medellín, Colombia : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, 2024.

1 recurso en línea (168 páginas). -- (Colección Nexos)

ISBN: 978-958-505-703-6

1. ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNICACIÓN. 2. GOBERNABILIDAD. 3. DERECHO A LA INFORMACIÓN. 4. ACCESO A LA INFORMACIÓN. 5. MEDELLÍN (ANTIOQUIA) - POLÍTICA Y GOBIERNO. I. Título. Serie

Presentación.....	9
Introducción	11
Primera parte	
<i>Comunicación e información</i>	
Capítulo 1. Derecho a la comunicación y a la información	17
Definición del derecho a la comunicación	17
Derecho a la comunicación: una mirada global	18
Derecho a la comunicación: contexto nacional	20
Capítulo 2. Comunicación para la gobernanza y la institucionalidad	25
Sobre el concepto de gobernanza	25
Papel del Estado neoliberal en el ejercicio de la gobernanza	29
Gobernanza en los medios de comunicación: nuevo ecosistema	34
Gobernanza y legitimidad: consideraciones sobre la construcción institucional	36
Comunicación pública	37
Gobernanza de las comunicaciones: componente para fortalecer la democracia.....	38
Gobernanza y gestión estratégica	43
Gobierno corporativo: modelo de conglomerado público de Medellín.....	48
Capítulo 3. Gobernanza democrática y ciudadanías	53
Participación ciudadana	53
Tipos de ciudadanía: emergentes y activas	55
Gobernanza y comunicaciones en los planes de desarrollo	61
Entorno TIC para el desarrollo digital	62
Programa: Procesos y medios comunitarios.....	69
Programa: Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones.....	70
Programa: Gobernanza y movilización para la participación.....	70
Capítulo 4. Modelo de gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones: Municipio de Medellín	73
Componente: Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones.....	73
Contexto sobre los procesos y MAICC	77
Política pública: MAICC	80
Acciones de la administración local en el marco de la gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones.....	86
Gobernanza y gobernabilidad en el Plan de Desarrollo de Medellín: reflexión y comentarios	89

Segunda parte

Elementos de orden teórico y metodológico

Sistematización.....	95
Pasos para desarrollar la sistematización.....	98
Guía y orientación metodológica. Investigación acción-participación.....	99
Criterios para la definición de los ejes de sistematización.....	100

Tercera parte

Voces y reflexiones sobre gobernanza y comunicaciones. Municipio de Medellín

Entrevistas a politólogos y comunicadores.....	105
Presentación.....	105
Entrevista-conversatorio con Néstor Julián Restrepo sobre gobernanza de las comunicaciones	106
Entrevista a Lina Marcela Vargas Naranjo.....	115
Entrevista a Killi Alejandra Gutiérrez Guzmán y Daniel Iván Longas Arteaga	127
Cuestionario a Andrés Felipe Restrepo Palacio.....	143
 Conclusiones	 147
A manera de epílogo.....	153
Referencias	157

Presentación

La interacción y los relacionamientos entre la academia y el sector estatal son parte de las dinámicas de aplicación de los saberes y del conocimiento a los diversos campos de la administración pública, como se aprecia en este proyecto sobre Gestión y Gobernanza de las Comunicaciones realizado con la Secretaría de Comunicaciones del Municipio de Medellín, donde se aunaron esfuerzos y voluntades para investigar e intervenir aspectos estructurantes y funcionales del conglomerado de las comunicaciones, como parte de la política pública de comunicaciones que desarrolla la administración municipal de Medellín.

La Universidad Nacional de Colombia (UNAL), con la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas (FCHE), en perspectiva misional, articula en este trabajo de investigación-intervención sus campos misionales para fortalecer e impulsar lo público como sinónimo de transparencia, desarrollos locales, democracia y participación ciudadana en el marco del Estado social de derecho.

Los diálogos abiertos con sentido crítico y constructivo entre sectores de lo público permiten construir espacios de reflexión y acción signados por la racionalidad y argumentación para darle sentido y significado a la construcción y la acción de lo estatal al servicio de la ciudadanía.

Las democracias locales se construyen y fortalecen cuando distintos actores y sectores colocan sus improntas en los debates y aportan —con sus conocimientos y experiencias— a la funcionalidad del Estado en los espacios territoriales del municipio, lo que contribuye a que la ciudadanía tenga conocimiento y sea partícipe de las decisiones de las distintas dependencias y órganos de poder local. Las comunicaciones y la información, cuando recogen las expresiones democráticas que son veraces y transparentes, permiten a la ciudadanía altos niveles de interlocución y participación democrática.

En este trabajo de investigación-intervención se recogen aspectos conceptuales, metodológicos y fácticos que permitieron comprender y desarrollar el sentido de las comunicaciones y la información en la Secretaría de las Comunicaciones del Municipio de Medellín, como parte de la política pública en comunicaciones que lleva a efecto la municipalidad y la administración de Medellín. Igualmente, se reúnen reflexiones y posiciones sobre la gestión y la gobernanza de las comunicaciones y se aspira a contribuir con miradas e interpretaciones amplias y democráticas en el debate sobre las comunicaciones y la información en el plano de la gobernanza en lo local.

Agradecemos a la Alcaldía de Medellín y a su alcalde Daniel Quintero Calle, al secretario de Comunicaciones Juan José Aux Trujillo, a la politóloga y abogada Catalina Fleischner Moncada y al equipo de la Secretaría de Comunicaciones, la colaboración y el acompañamiento que realizaron a este trabajo de investigación-intervención desde la administración municipal de Medellín.

Asimismo, queremos agradecerle a la decana de la Facultad de Ciencia Humanas y Económicas, la profesora Johanna Vásquez Velásquez, y a su equipo, por la contribución y el esfuerzo para que el proyecto pudiera avanzar y culminar este producto como aporte a los procesos de investigación-extensión de la UNAL a lo público y a la ciudadanía.

Finalmente, ofrecemos un reconocimiento al equipo de investigación-intervención que con inteligencia, esfuerzo y dedicación permitió realizar este texto y cumplir los compromisos establecidos en el proyecto Gestión y Gobernanza de las Comunicaciones. El equipo estuvo conformado por la profesora y doctora en Estudios Latinoamericanos María Mercedes Molina Hurtado; la abogada y doctora en derecho Diana Trujillo Vallejo; la comunicadora, politóloga y magíster en Ciencia Política Lina Marcela Vargas Naranjo; la politóloga Yuliana Agudelo Castro y el politólogo Helmer Alejandro Gómez López.

Introducción¹

Gestionar el componente de comunicaciones desde las entidades gubernamentales exige ir más allá del manejo y la difusión de la información oficial que emiten las diferentes dependencias que componen la entidad pública, y del posicionamiento de la imagen del mandatario de turno. Así, la gestión de las comunicaciones se convierte en una práctica política y pública sujeta a dinámicas y a procesos de democratización de la sociedad.

Desde esta perspectiva, el Municipio de Medellín, a través de la Secretaría de Comunicaciones, y la UNAL Sede Medellín, por intermedio de la FCHE, suscribieron un contrato interadministrativo para llevar a efecto el proyecto estratégico de Gestión y Gobernanza de las Comunicaciones en la administración que rige Daniel Quintero Calle como alcalde (2020-2023).

La orientación de este trabajo de intervención-investigación está signada por conceptos como Estado social de derecho, democracia participativa y planeación estratégica. Asimismo, algunos escenarios para la participación y la acción ciudadana fueron protagónicos para encaminar este estudio, a saber: las comunicaciones como ejercicio que informa-forma y transforma en la perspectiva de ciudadanías activas, críticas y propositivas; la transparencia y publicidad de las políticas, planes y programas de cara a la legitimidad y legalidad de las orientaciones y prácticas de las administraciones públicas, que permiten y posibilitan la gestión y la gobernanza democrática en lo local con las comunidades y la ciudadanía en calidad de actores centrales en diálogos e interacciones permanentes —con la administración— abiertas y receptivas a la transformación en los distintos campos de lo político y lo social.

En la construcción de este texto se tuvo como norte la idea de debatir el papel de la comunicación en el ámbito gubernamental como elemento democratizador de

1. Esta publicación se desarrolló en el periodo 2021-2023 en el marco de la ejecución del proyecto de investigación-extensión denominado "Apoyo a la Gestión y Gobernanza de las Comunicaciones", suscrito entre la Secretaría de Comunicaciones del Distrito de Medellín y la FCHE de la UNAL".

la sociedad y esto nos llevó a elegir un elemento primario que tiene que ver con el derecho a la comunicación y a la información. En este primer apartado se explora y revisa el marco jurídico tanto desde el orden nacional como global, el legítimo derecho ciudadano a comunicar y ser comunicados.

Un segundo apartado, que se denominó “Comunicación para la gobernanza e institucionalidad”, trata conceptos como el de gobernanza y su relación con la comunicación y la institucionalidad. Allí también se describe y analiza el papel del Estado neoliberal y su forma de asumir lo político y las relaciones mercado-céntricas que enfatizan este enfoque del Estado en su versión contemporánea. Como cierre del capítulo, se aborda el tema de la gestión estratégica que deriva del modelo neoliberal de Estado y se termina con el tema: “Gobierno corporativo: modelo de conglomerado público de Medellín que sitúa en el contexto local la gestión estratégica y el modelo de gobierno corporativo en la ciudad de Medellín”.

En el tercer numeral del presente trabajo se indaga por el desarrollo y las transformaciones que la concepción de ciudadanía ha experimentado en las últimas décadas, de ahí que nociones como ciudadanías activas, emergentes o comunicativas adquieran una significación especial en el ámbito de la participación ciudadana y la gestión de las comunicaciones. También se exploran las posibilidades y los retos que los planes de desarrollo nacional, departamental y local (Medellín) ofrecen en materia de comunicaciones a la población. Para concluir este apartado, que se denomina “Ciudadanías comunicativas e informadas”, se enfatiza en la democracia participativa como modelo político consonante al manejo y gestión de la comunicación y la información.

En el cuarto numeral, que tiene como título: “Modelo de gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones: Municipio de Medellín”, se explican —en primera instancia— la dimensión y alcances de este componente que hace parte del Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023 en su línea estratégica 5: “Gobernanza y gobernabilidad”. Después, se discurre por los antecedentes y la construcción de la política pública de medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos (MAICC), implementada en este periodo y operativizada en el Plan Estratégico de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones de la ciudad.

Asimismo, se valoran y señalan las diferentes acciones que la administración local, en el marco de la gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones con su complementariedad del componente de comunicaciones y los programas donde convergen la relación ciudadanía-comunicación y lo público de lo comunicacional, conduce a deliberar sobre los hechos sociales, económicos y políticos que suceden en la actualidad, lo cual permite ampliar el mundo de las interacciones democráticas de la vida pública y ciudadana.

Este trabajo está en perspectiva del quehacer de la universidad pública y tiene como horizonte solidificar bases democráticas de la sociedad; a la vez, busca ser parte de la planeación participativa de la ciudad y contribuir en el empoderamiento de las comunidades y los ciudadanos de Medellín.

En la parte relativa a la sistematización de la experiencia se abordaron consideraciones a propósito de lo que es el ejercicio de sistematización como una perspectiva académica en la intervención social, la cual recoge experiencias y acciones que implican conceptualizaciones y metodologías propias de intervención social y cultural. Esta investigación-intervención se llevó a cabo con base en la investigación acción-participación (IAP) como enfoque que interactúa con actores y sectores partícipes del proyecto.

Finalmente, se realizaron una serie de entrevistas con profesionales de las comunicaciones con experiencias y recorridos diferenciados para recoger voces e interpretaciones sobre el rol que juegan las comunicaciones y, en particular, las que están de cara a la actividad de las políticas públicas y temas relacionados con la gobernanza y gestión de las comunicaciones en un ámbito administrativo o institucional como el Municipio de Medellín.

Primera parte

Comunicación e información

Derecho a la comunicación y a la información

Definición del derecho a la comunicación

La comunicación parte de la condición humana, de la necesidad y libertad de la ciudadanía de poder interactuar y de relacionarse entre ciudadanos o con la sociedad misma para expresar sus necesidades, ideas, opiniones, intereses e información, es una actividad necesaria y esencial del quehacer humano. Es básica por cuanto es inherente al ser humano que busque en sus semejantes la satisfacción de aquellas necesidades que faciliten una existencia material. De otro lado, la libertad de comunicarse debe ser protegida en ámbitos estatales y sociales para que, al tornar conocimiento y formación de la opinión pública, pueda cobrar la fuerza del derecho y deber ciudadano con responsabilidad y compromiso democrático.

La comunicación como expresión y derecho ciudadano tiene un doble sentido: por un lado, está quien tiene el derecho a expresarse, a informar y, por el otro, el derecho a quien la recibe o a quien legítimamente va dirigida. La comunicación es una forma de lenguaje natural y social que permanece y hace parte de lo cotidiano y nos permite interrelacionar en un plano personal con otros semejantes. “El lenguaje es el medio de comunicación más importante del hombre [...], es figurado, además de progresivo [...] se puede referir también al pasado o al futuro y no limitarse al presente” (Ponti, Valery, 1969, p. 9).

Los seres humanos tenemos un lenguaje que nos lleva a buscar y estar en contacto con los demás. Una de esas formas de lenguaje es la comunicación, su raíz etimológica de comunicar proviene del verbo latino *comunicare*, que significa compartir y difundir (RAE, 1992, p. 528).

El Estado, como ente regulador de las relaciones sociales entre los sujetos de derecho y la ciudadanía, expresa a través de sus órganos y funcionarios la comunicación pública

de las políticas, planes y decisiones; y establece cuándo, cómo, por qué, para qué y para quiénes diseñan, planean, promueven y ejecutan los poderes públicos determinada acción, o emprenden un proceso específico concerniente a políticas públicas. De otra parte, le permite a los ciudadanos en su calidad de asociados y destinatarios de la información, ejercer labores sociales y políticas propias del ejercicio político y el derecho público, tales como la participación, la dirección, la vigilancia y el control sobre dicho actuar estatal en ejercicio del poder político de soberanía en una democracia participativa como está contemplado en el ordenamiento constitucional colombiano. La comunicación forma parte del catálogo de derechos humanos y de derechos fundamentales, es una expresión del ejercicio soberano del pueblo. Como derecho fundamental, pertenece a la parte dogmática de la Constitución Política de Colombia.

Derecho a la comunicación: una mirada global

El origen y recorrido histórico de la comunicación como derecho humano data de los albores de la modernidad y se encuentra detallado en los diversos instrumentos del derecho internacional, tales como los tratados internacionales. Estos se pueden integrar en el orden jurídico interno bajo la figura del bloque de constitucionalidad. A partir del artículo 93 del texto constitucional de 1991, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos son incorporados y prevalecen en el sistema jurídico colombiano.

El derecho a la comunicación ha tenido una amplia regulación en los tratados internacionales; tiene sus inicios en el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), donde se proclamó la libre comunicación de pensamientos y opiniones. Según esta declaración, esta libertad constituye uno de los derechos más valiosos; por consiguiente, “cualquier Ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, siempre y cuando responda del abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley”.

Esta declaración como génesis de los derechos humanos consagra el punto de partida para instituir en adelante, tanto en las legislaciones internas como en los tratados internacionales, la libertad de expresión; además, se enmarca en estos tres aspectos esenciales: 1) expresión como libertad del ser humano; 2) expresión en sus diversas manifestaciones: hablar, escribir, e imprimir; y 3) le atribuye a la ley la competencia para regular en cuáles casos será sancionado el abuso de la expresión (responsabilidad).

Por su parte, el artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos (1948) guarda correspondencia con lo mandado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en ella se estableció el derecho de los individuos a la libertad de opinión y de expresión; de igual manera, el citado artículo consagra: “el no ser molestado a causa

de sus opiniones, investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (DD. HH. art. 19).

Asimismo, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre (1948), en el artículo 4, manifestó que “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”.

El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, señaló el derecho de toda persona a la libertad de expresión, así:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.(Naciones Unidas. Derechos Humanos, 1948)

En este sentido, se les atribuyen deberes y responsabilidades a los ciudadanos, y aclara que estos deberán estar consignados en la Ley y orientados a “asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

Siguiendo la misma línea de características, responsabilidad y limitaciones a este derecho humano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969), en el artículo 13, ha consagrado los derechos de expresión y de pensamiento.

De acuerdo con los postulados internacionales, el derecho a la expresión es un derecho humano que materializa la dignidad, y al cual se le atribuye su estrecha conexión con los derechos y libertades que permitan al individuo desarrollarse según las condiciones de existencia mínimas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos destaca que la libertad de expresión fundamenta que:

La existencia misma de una sociedad democrática es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general quienes deseen influir

sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre. (Corte IDH, 1985, serie A, N.º 5, párr. 70)

Derecho a la comunicación: contexto nacional

En consonancia con lo dispuesto por la normativa internacional, en la Constitución Política (CP) de 1991, la comunicación se enmarca en el título II como un derecho fundamental², que permite materializar la necesidad de interactuar de los ciudadanos de informar y ser informados. El texto constitucional reza así:

Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios de comunicación masiva. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura. (Artículo 20, CP, 1991)

A esta declaración normativa conocida como libertad de expresión, la Corte Constitucional le ha atribuido una doble dimensión individual, que se refleja de una manera subjetiva “en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social” (Corte Constitucional, Sentencia T-040 de 2013 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Allí se resalta que es la sociedad quien ostenta el derecho a “recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada” (Corte Constitucional, Sentencia T-040 de 2013, J. I. P.). Además de lo expresado, se debe entender que este derecho tiene unos límites constitucionales precisos. El sujeto activo debe cualificar este derecho-deber por medio de una información basada en la veracidad; y el sujeto pasivo, en cuanto debe ser informado, pero no desinformado. Esto es lo que Ferrajoli (2011) denomina “derecho activo de libertad” y “derecho pasivo a la no desinformación”³, respectivamente (p. 61).

Asimismo, como derecho fundamental, la expresión y la información constituyen una manifestación de la participación ciudadana, a la vigilancia y al control político; es decir, se consolidan en instrumentos para expresar posiciones culturales, sociales, religiosas, ideológicas y políticas. De igual manera, el pluralismo se

2. Como derecho fundamental, a la comunicación se le ha reconocido su existencia en el constitucionalismo, desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa de 1789.

3. Ver <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/desinformacion-concepto-y-perspectivas/>

fundamenta como un principio y una forma de activismo propia del Estado democrático, entendido como manifestación esencial de la democracia participativa, y con la aceptación de pretensiones políticas e ideológicas legítimas para acceder a la titularidad y el ejercicio del poder. La Corte Constitucional expresa que:

Los actos comunicativos, fundamentales para la circulación de ideas y para la transmisión de todo tipo de manifestaciones, también son un presupuesto básico para la deliberación democrática. Tienen la misión de informar a la ciudadanía sobre los asuntos públicos o privados de interés social, de hacer posible su discusión pública y pluralista, y de guiar la formación de opiniones. La protección de estos derechos es consecuencia del reconocimiento de la necesidad de un flujo equilibrado de hechos, críticas y opiniones para el desarrollo participativo del proceso democrático. (Corte Constitucional, Sentencia T 325 de 2011 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

En cuanto a la vigilancia y el control político, la comunicación cumple la función de facilitar a la ciudadanía el ejercicio de la veeduría a la gestión de lo público y al manejo y destinación de los recursos públicos. Por medio de ella se pueden exigir informaciones, explicaciones, motivaciones administrativas y las correspondientes solicitudes de intervención de los órganos de control; y también las respectivas denuncias, cuando a ello hubiere lugar.

La Corte Constitucional establece que la naturaleza de la comunicación se explica como un ejercicio de la libertad civil, (Ferrajoli, 2011, p. 101). Esto quiere decir que el individuo tiene toda la libertad de interactuar y relacionarse desde las formas posibles y, a partir de ellas, se forman ciudadanos con condiciones óptimas de ciudadanía y, además, aparece como una amplia relación con el derecho a la educación, la cultura y la participación política, entre otros. Por ende, merece especial énfasis la siguiente afirmación de la Corte Constitucional:

La expresión hace parte de la autonomía, del pensamiento y la comunicación; al tiempo que se integra al concepto más amplio de libre desarrollo de la personalidad, al ejercicio de la creatividad y a la búsqueda de la identidad de cada persona. (Corte Constitucional, Sentencia T- 362 de 2020. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez)

De acuerdo con lo anterior, y como desarrollo de este derecho fundamental, la libertad de expresión y la información juegan un papel preponderante en la sociedad, en tanto permite a los sujetos actuar en función de los intereses ciudadanos en los asuntos públicos; a su vez, constituyen un pilar para la materialización

de una serie de libertades y prohibiciones que hacen parte del núcleo de dicho derecho. En este sentido, se ha establecido como desarrollo y contenido:

- a. Libertad de información: entendida como la libertad de investigar información sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole, que hace parte del núcleo derecho a la libertad de informar y ser informado.
- b. La libertad de informar: comprende la información sobre hechos, ideas, y opiniones, que se brindan a través de cualquier medio de expresión; Junto con la libertad de buscar información y la libertad de recibirla, configura la llamada libertad de información”.
- c. La libertad y el derecho a recibir información veraz e imparcial sobre hechos, así como sobre ideas y opiniones de toda índole, por cualquier medio de expresión. Junto con los anteriores elementos, configura la libertad de información.
- d. La libertad de fundar medios masivos de comunicación.
- e. La libertad de prensa, o libertad de funcionamiento de dichos medios de comunicación masiva, con la responsabilidad social que conlleva.
- f. El derecho a la rectificación en condiciones de equidad.
- g. La prohibición de la censura, cualificada y precisada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- h. La prohibición de la propaganda de la guerra y la apología del odio, la violencia y el delito, cualificada y precisada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
- i. La prohibición de la pornografía infantil.
- j. La prohibición de la instigación pública y directa al genocidio. (Corte Constitucional, Sentencia T-391 de 2007 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa)

Igualmente, es un derecho que debe guardar correspondencia con dos principios: veracidad e imparcialidad de la información. El primero se considera como un límite interno, el cual hace referencia a la posibilidad de verificación de los enunciados fácticos; es decir, no se pueden constituir como simples opiniones. La imparcialidad implica transmitir la información libre de opiniones, de críticas, o solamente recibir una versión unilateral de los hechos, busca que la noticia sea emitida de manera objetiva y que sea un derecho —de quien la recibe— a formarse una opinión con respecto a los hechos (Corte Constitucional, Sentencia T-080 de 1993 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Por otra parte, de acuerdo con la teoría de los derechos fundamentales y la jurisprudencia, se ha reconocido que estos no gozan de un carácter absoluto y en un determinado caso pueden ser limitados. La Constitución es una unidad política integrada y armonizada por todas sus partes. En este sentido, el derecho a

la información debe estar sincronizado con los fines, los valores y los principios políticos establecidos de todo el cuerpo normativo.

En toda sociedad política se establecen unos fines específicos que identifican su unidad, son los consensos que fluyen a partir de determinados acuerdos entre los ciudadanos. En la Constitución Política (CP) de Colombia de 1991, estos se encuentran detallados en los artículos 2, 334 y 365.

El derecho de información nunca podrá poner en riesgo los valores de la vida, la convivencia, el trabajo, la libertad la igualdad, la justicia, el conocimiento y la paz; por el contrario, debe ser utilizado para garantizarlos. Igualmente, por medio de la información se deben perfeccionar la solidaridad y la dignidad humana como principios fundantes del Estado.

Como principios políticos, los derechos fundamentales asumen este significado cuando el Estado, por medio de sus funciones “naturales”, los reconoce y acata: “los derechos fundamentales a más de derechos subjetivos de defensa del individuo frente al Estado forman principios objetivos tanto determinadores de medidas legislativas como inspiradores del Ordenamiento jurídico” (Grimm, 2006, p. 11). Igual, como principios, los derechos ciudadanos se convierten en cargas impositivas para el Estado que debe proveerlos, protegerlos y avalarlos y son garantías ciudadanas. De esta forma, el derecho a informar y ser informado debe estar universalizado en el mundo político colombiano.

El derecho a la información se provee cuando el Estado realiza todas las acciones legales, administrativas y judiciales necesarias que permitan una información veraz, imparcial y responsable, los protege cuando hace cumplir las medidas que cobijan constitucional y legalmente a la ciudadanía y cuenta con las garantías de ejecución ideales o cuando se abstiene de actuaciones arbitrarias y de censura y, además, no admite que ciertos sectores sociales impidan o enturbien la claridad que debe existir en la información.

Otro tipo de límites se dan cuando existen colisiones entre derechos fundamentales, como sería el caso que se niegue el derecho de información a un ciudadano, alegando la protección de otro derecho fundamental de otro sujeto de derecho. En este caso, no quiere decir que sea negado a un sujeto en particular, sino que deben ser ponderados (Prieto, 2009, p. 137)⁴, es decir, en determinado momento los derechos fundamentales pueden “chocar”, pueden entrar en conflicto, y uno debe ceder parte de su sentido, pero sin afectar su núcleo o esencia frente al otro.

4. Para Prieto, ponderar es “buscar la mejor decisión (la mejor sentencia, por ejemplo) cuando en la argumentación concurren razones justificadoras conflictivas y del mismo valor. Lo dicho sugiere que la ponderación es un método para la resolución de cierto tipo de antinomias o contradicciones normativas. Desde luego, no de todas: no de aquellas que puedan resolverse mediante alguno de los criterios al uso, jerárquico, cronológico, o de especialidad”.

En este sentido, el derecho a la comunicación, a la libertad de expresión, a informar y ser informado, debe ejercerse guardando unos parámetros de respeto frente a otros derechos fundamentales, tales como: la dignidad, la intimidad, y las demás libertades de los sujetos. Asimismo, guarda una estrecha relación con el deber de reserva de la información, y el secreto profesional. Además, la ponderación debe ir acompañada de la proporcionalidad⁵ razonada para respetar y no afectar los derechos fundamentales.

En conclusión, como derecho fundamental, la información y la libre expresión hacen parte de las libertades públicas que deben estar acompañadas de garantías que le permitan a la ciudadanía ejercer unas funciones como parte del colectivo al que pertenece; asimismo, dota de condiciones legales y constitucionales a la comunidad para intervenir en asuntos propios del manejo de lo público. De esta manera, el ciudadano, en ejercicio de este derecho fundamental, materializa la relación del individuo con el Estado frente a la concesión específica que es la de comunicar.

5. Proporcionalidad es un principio constitucional que “en su función como el marco del Estado de derecho busca asegurar que el poder público actúe dentro de sus competencias y sin excederse en el ejercicio de sus funciones” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 144 de 2015).

Comunicación para la gobernanza y la institucionalidad

Sobre el concepto de gobernanza

Durante el siglo xx, particularmente en la década del ochenta, nació el uso de la expresión “gobernanza”, concepto que denotó una voluntad política de parte de los estados para generar alianzas con las diferentes organizaciones de la sociedad civil.

De esta forma, el nuevo papel del Estado se centró en mediar una relación social con actores estratégicos del sector público y privado con el objetivo de instaurar un arreglo institucional, generando las bases para la creación y validación de actores no estatales, estableciendo comunicación con la sociedad civil y permitiendo diálogos y consensos fluidos para alcanzar los objetivos estatales.

En 1995 este concepto ganó el reconocimiento de la academia, el mundo político y los agentes estatales, con la publicación de un informe de la Comisión de Gobernanza Global de las Naciones Unidas. Este documento tenía sugerencias sobre cómo los individuos y las instituciones, públicas y privadas, debían abordar los problemas propios de las sociedades contemporáneas, para que los gobiernos pudieran tener aceptación y legitimidad ciudadana.

Así, el término gobernanza se pensó como un concepto político estatal que incluía formas y estrategias con las cuales se espera obtener mayor eficiencia y legitimidad del Estado. Sin embargo, esta perspectiva presentó problemas en la práctica, porque generó relaciones asimétricas de poder, pues su pretensión democrática se vio afectada por las relaciones de jerarquía y poder desigual de actores que amenazaban e imponían nuevos modelos de gestión privatizador para lo público.

El concepto de gobernanza cobró mayor fuerza en escenarios donde la creación de preceptos materiales para el desarrollo de los derechos fundamentales buscaba generar acciones concretas que permitieran desplegar los principios del Estado

social de derecho, para satisfacer tanto las necesidades básicas, como de orden colectivo: económicos, sociales y culturales.

El concepto de gobernanza (*governance*) adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas. En la sociedad actual, los procesos nacionales de decisión pública se vuelven cada vez más permeables a la influencia de actores internacionales, nacionales, regionales y locales. (Zurbriggen, 2011, p. 2)

Cuando se trata de Estado social de derecho, es necesario establecer que, bajo esta figura de corte jurídico político, se propende por la protección de la “dignidad humana”, concepto que se ajusta al ejercicio de la gobernanza en la medida en que se hace un reconocimiento a la ciudadanía como sujeto imprescindible para la construcción de nuevas formas de gobernar y habitar un territorio.

El Estado social de derecho, en consonancia con el concepto de gobernanza, entiende que es fundamental el reconocimiento del ciudadano como pieza clave de las nuevas sociabilidades que conocen y reconocen las ventajas del papel de la cooperación entre las administraciones públicas, las organizaciones de base social y los diferentes gobiernos en la construcción de políticas públicas de corte nacional e internacional. Además, ambos conceptos se inclinan por establecer condiciones de vida digna para todas y cada una de las personas que habitan un territorio y que están llamadas a gozar plenamente de las libertades fundamentales.

De esta constatación, la gobernanza surge como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas. Se espera que, a través de este proceso de elaboración de las políticas, fundamentado en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores, se mejoren los resultados y rendimientos de las políticas y, en definitiva, se garantice la gobernabilidad del sistema político. (Zurbriggen, 2011, p. 2)

Una perspectiva multidisciplinaria de la gobernanza propone definiciones desde las ciencias sociales y otras disciplinas, que la han definido como el:

Concepto que se refiere básicamente a un proceso que envuelve el Estado, la Sociedad Civil y el sector privado; sin embargo, hay importantes diferencias en los roles atribuidos a cada uno de estos actores. Por ejemplo, para los teóricos del capital social, para los cuales, una Sociedad Civil fuerte es una garantía de buena gobernanza, esta juega el papel principal. (Whittingham, 2010, p. 3)

A efectos de ejemplificar lo dicho, los siguientes conceptos son variables e indicadores de la noción de gobernanza tomados textualmente del artículo “¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?” publicado en 2010 por María Victoria Whittingham Munévar¹.

Indicadores:

- Representación y rol de nuevos grupos de interés en la planeación, decisión, realización y evaluación de proyectos, programas, o políticas que los afectan.
- Libertad de prensa y medios en general, así como la existencia de medios de comunicación locales.
- Procesos públicos de discusión de asuntos importantes para la comunidad a cualquier nivel. (p. 10)

El objetivo de vincular estas variables a este texto es develar la relación directa que tiene el ejercicio, o mejor, la adecuada implementación de este concepto en relación con el campo de las comunicaciones en un territorio específico. Igualmente, Whittingham presenta unas variables relacionadas con la rendición de cuentas, pues se refiere a la responsabilidad de quienes han sido delegados voluntariamente para ejercer un poder (2010, p. 11).

Por ende, se refiere a la necesidad de los delegatarios de aceptar y respetar una serie de criterios establecidos con el objeto de evaluar el desempeño del gobierno y de quienes lo conforman. Estos indicadores son:

- Regularidad en las transacciones fiscales y cumplimiento de los requisitos legales y normas administrativas.
- Mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos.
- Sistemas de comunicación que aseguran que las metas planteadas son clara y oportunamente comunicadas. (Whittingham, 2010, p. 11)

La misma autora emite el concepto de Interacción Estado-Ciudadanos-ONG, entendida como:

La interacción entre el gobierno y sus ciudadanos puede ser considerada una subvariable de participación. Se refiere a la comunicación abierta entre organizaciones no gubernamentales, gobierno y la comunidad como un todo. (Whittingham, 2010, p. 11)

1. Profesora titular del programa de Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá.

Indicadores:

- Presencia y alcance de esfuerzos de cooperación entre los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad.
- Existencia de mecanismos que permitan la consulta entre el gobierno local y sus constituyentes en asuntos de interés general.
- Existencia y alcance de proyectos que son el resultado de la cooperación entre el gobierno local, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de voluntariado. (Whittingham, 2010, p. 13)

Es importante recordar que, a finales de la década de los ochenta, el Estado colombiano puso en marcha una serie de reformas político-administrativas con las cuales pretendió remediar los problemas históricos de ineficiencia, falta de presencia en el territorio nacional y falta de legitimidad política. (Launay-Gama, 2006, párr. 12)

Esas reformas, entre las cuales resaltan la descentralización en 1986 y la elección popular de alcaldes en 1988, se fortalecieron con la promulgación de la Constitución Política de 1991, la cual logró transformar algunos de los preceptos atribuidos a la relación Estado y sociedad, convirtiéndose en un referente utilizado por actores colectivos para reivindicar sus derechos y mejorar aspectos de la gobernanza democrática (Launay-Gama, 2006).

Si ajustamos el concepto de gobernanza democrática solo a la estructura del Estado colombiano y de su Carta Magna de 1991, este concepto se podría reducir a soluciones técnicas, de ahí la importancia que tienen las organizaciones civiles en la nueva gobernanza, pues incluyen –en su visión del concepto– los mecanismos de participación ciudadana como una “herramienta para mejorar la articulación entre Estado y Sociedad” (Launay y Bolívar, 2006, p. 186).

Uno de los aspectos problemáticos sobre al concepto de gobernanza en su aplicación y funcionamiento en los Estados contemporáneos es su articulación al enfoque o modelo de Estado neoliberal y, en consecuencia, su fortalecimiento para que funcionen las fuerzas productivas del mercado. Este enfoque predominó en las estructuras estatales en los últimos veinte años y estableció la perspectiva mercadocéntrica como la función prioritaria en el funcionamiento del Estado, dando cabida a teorías y miradas privatizadoras del Estado, influenciando las políticas públicas con teorías y acciones propias de la gerencia privada hacia lo público.

La gobernanza democrática presupone una permanente convocatoria a un ejercicio democrático capaz de superar la acción consultiva y diagnóstica del gobernante, debe incorporar alternativas y soluciones de los actores y sectores que son parte activa de las propuestas de la ciudadanía. La gobernanza como ejercicio

tec-administrativo jerárquico e impositivo muestra sus limitaciones en los procesos de implementación de las políticas públicas porque adolece de legitimidad al no recoger las voces y posiciones alternativas de la ciudadanía.

En los enfoques neoliberales de la gobernanza prima el concepto de lo tec-administrativo y, por ello, muchas de sus políticas públicas no alcanzan el reconocimiento ciudadano y no logran trascender a políticas de Estado con sostenibilidad y opciones de transformación de las problemáticas que pretenden solucionar. En Colombia, el enfoque neoliberal se presentó con un sesgo “eficientista” en lo retórico. No obstante, en lo práctico se desnudaron aspectos de improvisación y problematización de gran calado, y muchas de estas políticas públicas con marcado sello neoliberal no resisten una evaluación técnica y política.

La gobernanza es un concepto asumido por organizaciones internacionales para implementar el buen gobierno y la participación de todos y cada uno de los sectores de la sociedad civil. Existen entidades que la promueven en el contexto global e intervienen en varias regiones de Colombia y el mundo, y “fomentan la apropiación de una institucionalidad pública y privada por parte de los ciudadanos, y fortalecen el liderazgo político y social mediante la capacidad de organización, gestión y articulación a nivel social y comunitario” (Launay-Gama, 2006).

Estas organizaciones son de carácter multilateral y societaria como las ONG que tratan de incorporar componentes ciudadanos en la toma de decisiones de los Estados nacionales. Muchas de las instituciones que propugnan por la gobernanza democrática tienen serios cuestionamientos a la gobernanza ejercida en el modelo neoliberal y pautan orientaciones para democratizar la acción ciudadana en las políticas públicas.

La formación de los ciudadanos para defender sus derechos, para organizarse y ejercer una participación activa y constructiva es fundamental en el marco de la gobernabilidad y son múltiples las iniciativas en este sentido en Colombia. Sin embargo, habría que observar si los espacios de diálogos con las autoridades públicas permiten una real expresión de los ciudadanos y si estos últimos tienen un real poder de influencia sobre las decisiones públicas. (Launay-Gama, 2006, párr. 19)

Papel del Estado neoliberal en el ejercicio de la gobernanza

El neoliberalismo es una concepción posicionada en el siglo xx y más específicamente en las décadas de los setenta y ochenta en América Latina. Dicho concepto surge de la necesidad de establecer un límite a la intervención del Estado en los asuntos jurídicos y económicos, fortaleciendo, a su vez, el capital privado a través de la

privatización, flexibilidad laboral, apertura de los mercados extranjeros y mercado competitivo y la responsabilidad individual frente a la colectiva (Puchades, 2019).

Entidades, diferentes a las estatales se encargaron de administrar los bienes y servicios públicos, como la salud o el agua, entre otros, para garantizar el bienestar común. A esto se le llamó privatización de los servicios públicos. Con respecto a la prestación de los servicios de salud —en el caso colombiano— la privatización se fue dando con la reforma a través de la descentralización política, fiscal y administrativa en la década de los ochenta y con la implementación de la Ley 100 de 1993, de donde surgió “un sistema general de seguridad social en salud con dos características principales: división entre comprador y proveedor y subcontratación” (De Groote *et al.*, 2007, p. 107).

Diferentes actores, entre ellos la comunidad internacional, coincidieron en que la privatización de políticas, servicios y recursos implicaría mayor eficiencia, eficacia y gestión democrática. Muchos servicios públicos fueron entregados a empresas nacionales y multinacionales que con el discurso de la eficiencia acumularon ganancias más por la vía de las demandas al Estado que por la buena prestación de los servicios públicos, un caso patético fue el del suministro del agua. El problema relacionado con el agua radicaba en falta de inversión, poco control en su calidad y acceso; situaciones que se salían de las manos de una institución gubernamental con poca organización efectiva, instituciones fuertes y atravesadas por lógicas político-partidistas (Zurbriggen, 2014). La privatización del agua y la salud fueron apenas dos ejemplos de la manifestación del neoliberalismo en Colombia.

En cuanto a la flexibilidad laboral, esta se reflejó desde antes de la década del ochenta del siglo xx, en la relación entre empresa y trabajador, la cual se ajustó a la promoción y protección del capital privado, a la vez que se regularon y eliminaron restricciones e impuestos de la actividad económica. En ese sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2002), en cita de Gómez (2014), menciona que las empresas recortaron sus gastos para mejorar su competitividad y, paulatinamente, contaron con un número menor de trabajadores asalariados en “condiciones regulares de empleo y una periferia cada vez mayor de trabajadores ‘no normalizados’ o ‘atípicos’ [...]. Estas medidas suelen incluir acuerdos de contratación externa o subcontratación y relaciones laborales más flexibles e informales” (pp. 103-116).

De acuerdo con Gómez (2014), estas modificaciones han desencadenado en otras problemáticas sociales para los trabajadores como el deterioro de sus condiciones de vida, debilitamiento del poder adquisitivo, poca participación en el ingreso nacional y una percepción de inseguridad laboral, situaciones contrarias a los postulados de la gobernabilidad democrática, como el alcance del bienestar para un colectivo.

El modelo neoliberal también trajo consigo la apertura de los mercados extranjeros, con dos objetivos claros: internacionalización de la economía y diversificación

de las exportaciones. Para lograrlo, se establecieron diferentes estrategias como la disminución de los aranceles, los ajustes fiscales y monetarios y las reformas en todos los mercados. Si bien las exportaciones se mantuvieron e incluso aumentaron, especialmente las de café, su valor tuvo una reducción importante. Esto produjo regionalmente situaciones sociales: mayor pobreza, indigencia y bajos niveles de desarrollo social; situaciones que Moreno (2017) considera como la mayor problemática resultante de las reformas neoliberales en América Latina, además de la falta de las políticas de distribución del ingreso al interior de los países.

En relación con la responsabilidad individual frente a la colectiva, Puchades (2019) menciona que ante un Estado neoliberal “los individuos son iguales ante la ley, pero a la vez tienen una serie de habilidades, por lo que deben prosperar y ser individuos independientes que generen el crecimiento del ámbito económico y social del país” (Puchades, 2019). Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta la situación social que ha generado la apertura de los mercados, algunos analistas sostienen que este modelo económico ha favorecido la brecha entre las élites económicas y políticas y los sectores de la ciudadanía que viven en condición de asalariados.

El Estado colombiano, como casi todos los Estados latinoamericanos, entraron en el enfoque neoliberal, emancipando los mercados internos y recibiendo las influencias de los foros internacionales y políticas de los países del centro, que promocionaban la desigualdad en la división del mundo y del comercio, retomando formas y expresiones de un neocolonialismo que funcionó a favor de las grandes potencias capitalistas.

El ‘neoliberalismo’ ha evocado cinco conceptos: el liberalismo después de la teoría subjetiva del valor, el pseudoliberalismo o socialismo encubierto, una nueva escuela liberal, el liberalismo despojado de anticlericalismo y una estrategia de mercadeo político. (Gherzi, 2004, p. 302)

Sin embargo, tanto desde los referentes críticos como desde las perspectivas integracionistas, se hicieron esfuerzos por paliar las influencias que implementaba el enfoque neoliberal. Esto llevó a algunas corrientes en la región a utilizar los aportes de la cooperación internacional y establecer alianzas con los actores privados y organizaciones sociales a buscar soluciones a los problemas públicos en perspectiva y función social, de allí la importancia que cobró el concepto de gobernanza pública para fortalecer la democracia.

La noción de gobernanza, explica Zurbriggen (2014), presenta un escenario en el que los actores gubernamentales, privados y sociales, participan en procesos de

decisión e interactúan en las políticas públicas de manera compleja, interdependiente y cada uno con intereses particulares. Concluye que:

Se espera que, a través de este proceso de elaboración de las políticas, fundamentado en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores, se mejoren los resultados y rendimientos de las políticas y, en definitiva, se garantice la gobernabilidad del sistema político. (Zurbriggen, 2011, p. 1)

El enfoque tradicional de gobernanza centra en el Estado el rol protagónico, que pretende establecer consensos verticales de arriba hacia abajo, busca que el Estado asuma el liderazgo público como actor principal. Para Guy Peters (2005), uno de los representantes de la perspectiva centrada en el Estado,

la gobernanza implica proveer una dirección coherente a la sociedad independientemente de los cambios en las estructuras de gobierno promovidas por la descentralización y democratización. Sostiene que los Estados-nación y sus gobiernos siguen teniendo un rol central en cuanto a la definición de las formas de gobernanza. (p. 3)

En suma, no se trataría de un ejercicio de consenso y el diálogo *per se*, pues el Estado tendría que constituirse en el marco de un liderazgo que dotara de sentido a la consecución de objetivos legítimos, legales, justos y necesarios. Esta perspectiva problematiza y dificulta la toma de decisiones desde el régimen político, la gerencia pública y la capacidad del gobierno, lo que produce desajuste y centralización complejos, en tanto desconoce la participación ciudadana como el motor de la gobernanza.

Por otro lado, existen enfoques de la gobernanza que no priorizan la acción del Estado como ente protagónico. En esta perspectiva, buscan integrar de manera democrática a los actores sociales, la empresa privada o la sociedad civil. Respecto a esto se acuñó la expresión “gobernanza policéntrica” de Elinor Ostrom², quien integra el manejo de los recursos públicos con el sentido ético en las diferentes actuaciones estatales y comunitarias, incorpora la autonomía de los ciudadanos que intervienen en distintos escenarios: familiar, laboral, académico y barrial, permitiendo priorizar las estrategias de resolución de conflictos y de fortalecimiento del tejido social.

La gobernanza policéntrica busca construir y dar cohesión a una comunidad que se encuentra fracturada desde la diversidad y la emergencia de nuevos modelos de gestión, recrudesciendo la crisis democrática actual y poniendo en jaque la omnipotencia del Estado. Este tipo de gobernanza devela que —a pesar de existir una

2. Elinor Ostrom: politóloga estadounidense, premio Nobel de Economía 2009, su obra más conocida es *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*.

legitimidad fundada desde la institucionalidad, el amparo del Estado de Derecho y el reconocimiento de derechos fundamentales— los poderes políticos y económicos restan importancia a la construcción de nuevas ciudadanías y a la generación de políticas públicas democráticas que se dan a partir de este enfoque.

En general, se considera que esta perspectiva policéntrica mejora la gobernanza de diversas formas: los conocimientos tradicionales y locales tienen más posibilidades de ser incluidos en las soluciones, estrategias y procesos; proporcionan oportunidades de aprendizaje y experimentación; y permiten niveles más amplios de participación con conectividad e intercambio de información.

No obstante, la perspectiva policéntrica no está exenta de dificultades y problemas; en particular, cuando se lleva a la práctica, adolece de principios claros y rutas metodológicas para el ejercer dicha *praxis*. Si bien existen distintas experiencias de colaboración entre diversos actores y en diversas escalas, también hay pocos análisis que evalúan sus impactos sobre la gobernanza. Cabe destacar que este enfoque debe enfatizar sobre las complejidades de los contextos donde se requiere implementar, en tanto la cultura política, la fortaleza o el debilitamiento del tejido social, las tradiciones, los juegos de intereses de actores y sectores son estratégicos para determinar la aceptación y la construcción de consensos ciudadanos.

Entre las dificultades más conocidas de la gobernanza policéntrica está la necesidad de mantener un equilibrio entre los procesos y la experimentación respecto a los costos de involucrar a miembros de múltiples órganos de gobierno, poderes privados, locales y sociedad civil. Por ejemplo, las comunidades con necesidad de un bien de primera necesidad pueden encontrar en el Estado y sus restricciones financieras, más que un socio, un obstáculo para la consecución de sus objetivos. Igual, la dificultad en torno a intereses políticos y económicos particulares o de pequeños grupos que tienen una influencia desproporcionada y no siempre coincidente con el bien general o los intereses de gestión de la administración pública.

La gobernanza que se ha privilegiado en esta fase del Estado neoliberal es de carácter mercado-céntrica, lo que deja de lado otro tipo de gobernanzas, en particular la policéntrica, que recoge presupuestos y metodologías de acción de corte democrático con múltiples actores e intereses en lo público y en la sociedad civil. Para el caso de las comunicaciones se privilegiaron esquemas y enfoques que pautaban y financiaban grandes grupos de medios de comunicación monopolizando la información en detrimento de los modelos sociales y comunitarios democráticos.

Gobernanza en los medios de comunicación: nuevo ecosistema

En principio, se debe considerar que los medios de comunicación se desplazan hacia un nuevo ecosistema virtual y los medios tradicionales pierden influencia en lo regional, nacional e internacional, pues la sociedad civil acude cada vez en mayor medida a la virtualidad para informarse.

El profesor universitario Víctor Manuel García Perdomo³ (2021) comenta en el periódico *La Opinión* que:

Según el estudio, que encuestó a unas dos mil personas en el país, las fuentes de información donde los colombianos más consumen noticias son las plataformas digitales y las redes sociales (87%), superando a los medios tradicionales como la televisión la televisión (58%) y seguido por los periódicos impresos (24%). (párr. 2)

El caso colombiano no difiere de la tendencia global, de ahí que podamos inferir un segundo principio: hablar de medios de comunicación, sean privados o públicos, es aludir a los medios virtuales en la gran mayoría de los casos. Los medios tradicionales han perdido aceleradamente su audiencia, pues el tiempo de grandes medios con distintos niveles de cartelización o monopolio informativo y de posibilidades de comunicación se encuentran en franca crisis. En la actualidad, las comunicaciones se transmiten desde casi cualquier parte del mundo hacia otra en milésimas de segundo. Se trata de un sistema caracterizado por nuevas y variadas relaciones que resultan de su naturaleza inestable, móvil y global, con permanente introducción de nuevos recursos o ambientes.

Este sistema podría relacionarse con el concepto de *ecosistema mediático*, el cual designa un sistema complejo de relaciones entre los medios de comunicación, considerando tanto los tradicionales (radio, prensa y televisión, entre otros) como las nuevas formas de interacción respecto a los contenidos y los cambios en el consumo de información, caracterizados por la movilidad y las nuevas interfaces (prensas digitales, *streaming* y comunidades virtuales).

Si bien existe una gobernanza global de los medios de comunicación difusa y, en ocasiones, un tanto compleja, es pertinente discutir sus características para precisar este concepto en lo local y, particularmente, en lo concerniente a los actores sociales involucrados en la gestión pública y el papel que cumple la sociedad civil en el marco de un Estado social de derecho. No obstante, no podemos perder de vista que la propuesta de la gobernanza hoy está determinada por el poder de los llamados “países desarrollados” y las empresas privadas multinacionales que han

3. Profesor de la Universidad de La Sabana, Bogotá, Colombia.

copado múltiples espacios en las comunicaciones, incluidas las comunicaciones públicas; lo que ha implicado que la sociedad civil ejerza un papel alternativo o de resistencia en aras de convertirse en un actor clave para la toma de decisiones.

También existe una organización que promueve una gobernanza global del sector de las comunicaciones. Los actores centrales en este proceso son organizaciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (Ompi), la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Igual, participan empresas privadas que están en toda la capacidad de moverse más rápido que las rígidas estructuras estatales y construyen día a día la capacidad de negociar permanentemente con diferentes gobiernos. El peso de lo internacional en las comunicaciones nos indica que ni los gobiernos nacionales ni los regionales en los de países periféricos tienen autonomía para realizar un proceso de gobernanza democrática que vaya en contravía de la propuesta de la gobernanza global ya establecida por los países de centro capitalista.

Aunque concurren prácticas monopólicas en grandes trasnacionales propietarias de los recursos de *hardware* y *software* que posibilitan un volumen de tráfico de millones de millones de interacciones en cada segundo, su regulación es un proceso difícil y controvertido, y en ocasiones imposible no solo para empresas privadas propietarias de ambientes virtuales, sino también para administraciones de gobiernos centrales, y más aún para aquellos situados en la periferia.

Se podría decir que la gobernanza mundial de las comunicaciones es difícil y relativa, porque cuenta con actores atomizados y con escasa influencia de estados nacionales, que chocan con juegos de interés donde predomina el ánimo de lucro, oponiéndose a la regulación de contenidos que son apologeticos a prácticas ilegales, violentas o cuestionables. Principios como el de la neutralidad y el de la protección de datos y privacidad se ven constantemente vulnerados.

La globalización ha impactado el mundo de las comunicaciones y centralizado algunos medios masivos de información, dándole significación e importancia a grados medios masivos de información y entretenimiento. No obstante, aparecieron los medios digitales como las redes sociales, donde la ciudadanía cumple una función activa como emisora y no solo como receptora, lo cual propicia un cambio en las dinámicas de la información tanto en el plano global como en el local, redimensiona el papel de la ciudadanía, y produce avances democráticos en los manejos y usos de la información y las comunicaciones.

Gobernanza y legitimidad: consideraciones sobre la construcción institucional

Es motivo de discusión conocer si en realidad en el contexto colombiano se goza de niveles de gobernabilidad y gobernanza que permitan que el Estado construya y transmita legitimidad. Debate que en la práctica supera con creces el asunto académico y teórico de quién debe asumir el rol central de la gobernanza.

Son múltiples las dificultades provenientes del Estado colombiano para construir institucionalidad en el territorio, tanto en su condición netamente formal y material, como en los aspectos más políticos e intangibles de obtener reconocimiento de su soberanía y legitimidad en el diálogo ciudadano. Por lo tanto, apenas resulta obvio inferir que las discusiones de construcción de institucionalidad, tanto desde la acción de gobierno como la interacción con la sociedad civil, deberían estar signadas por lo local, dada la presencia diferenciada del Estado-nación en lo regional.

En cuanto a la sociedad colombiana y su configuración sectorial y territorial, es importante entender el entramado difuso, diferenciado y problemático, en tanto convergen actores y sectores que actúan desde la legalidad y otros que participan desde la informalidad y la ilegalidad. Es un marco que trae múltiples aristas porque las vocerías y los liderazgos están signados por intereses y expectativas que adolecen de niveles sólidos y estables de organización y participación ciudadana democrática.

Lo más desafiante para el caso colombiano es la construcción de gobernanza y en particular gobernanza democrática. Tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, debemos preguntarnos cómo construir el diálogo y el consenso con actores que discuten distintas legitimidades en el territorio, incluso, la del propio Estado, donde se presentan competencias entre diversas formas e intereses de gobernar. Ante el problema de instaurar una gobernanza legítima y de construcción de alianzas entre el Estado y la sociedad civil, es urgente y perentoria la reconstrucción institucional del tejido social fracturado por la violencia común, la violencia política, la corrupción y los procesos de desgreño e ineficiencia administrativa de lo público.

Identificar las causas, estructuras y vínculos de la violencia organizada, la corrupción o los otros aspectos reseñados en el párrafo anterior a las prácticas y relacionamiento de algunos sectores de las élites políticas, burocráticas y económicas del país es un reto complejo y requiere de esfuerzos de cultura política y ciudadana que se comprometan a la defensa de los intereses ciudadanos. Para construir un ambiente propicio a la democracia participativa y la gobernanza de las comunicaciones es necesario pasar por filtros democráticos de inclusión y participación con compromisos y responsabilidades de la institucionalidad estatal y la ciudadanía.

La Universidad del Rosario (Bogotá, D. C.) ha realizado unos informes sobre gobernabilidad y relación de élites regionales con el crimen organizado y el Estado. En el 2014 presentó una investigación sobre Medellín durante la primera reunión del Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza y, aunque han pasado ocho años y la situación pudo haber cambiado, en un sentido positivo o no para el escenario de la gobernanza, lo que se quiere resaltar es la existencia de la problemática, que es percibida como un reto para la gobernanza democrática en el contexto colombiano.

Se puede señalar que en un contexto de crisis de legitimidad con instituciones débiles y, a veces, en entredicho por sus prácticas antidemocráticas, la gobernanza requiere de reconstrucción colectiva con participación de la sociedad civil y actores del Estado cuya ascendencia ética y probidad moral permita conducir a la reconstrucción de la institucionalidad con sentido democrático. Es tan complejo este escenario de debilidad y crisis en lo relativo al relacionamiento entre lo político-estatal y lo social como obstáculo para la gobernanza democrática, que el sociólogo Boaventura de Sousa y Rodríguez (2006) analizan y plantean que cuando coexiste una profunda dislocación entre el régimen político y el régimen social, se presentan condiciones que denomina de fascismo social:

El fascismo social es una nueva constelación sociopolítica caracterizada por el confinamiento de la democracia a un área política definida siempre más estrechamente, que coexiste (en lugar de interferir) con formas de sociabilidad en las cuales los actores más poderosos no estatales asumen poderes de veto sobre la vida y el bienestar de los menos poderosos o sin poder. (p. 57)

De Sousa Santos propone que en tales condiciones existe la posibilidad para los actores de la gobernanza y para el liderazgo, de priorizar la movilización política sobre la movilización jurídica. En ese caso, podríamos entrar en el terreno de la comunicación pública y, así, se hace necesario usar una definición que evidencie los cambios sociales, especialmente aquellos vinculados con la participación política de las innovaciones técnicas y tecnológicas, donde las protagonistas son las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Comunicación pública

Demers y Lavigne (2007) definen a la comunicación pública como:

El conjunto de los fenómenos de producción, tratamiento, difusión y de retroacción de la información que crea, orienta y transforma los debates y temas públicos. Esta información no

solamente es el quehacer de los medios de comunicación, sino también el de las instituciones, las empresas, los movimientos y los grupos que intervienen en la plaza pública. (p. 67)

Entonces, es necesario precisar entre dos tipos de comunicación pública: Comunicación Política Electoral (CPE) y Comunicación Política Gubernamental (CPG); la primera se usa en campaña electoral y la segunda es característica de la gestión en la administración pública definida como “el conjunto de recursos técnicos y humanos organizados y destinados a realizar funciones informativas y periodísticas, capaces de contribuir a una correcta transparencia y publicidad en la ejecución de la política pública” (Vega, 2009, pp. 131-184).

Ambas definiciones, por supuesto aterrizadas a su campo de acción, pretenden mostrar cómo la administración pública quiere visibilizar lo que está haciendo, en aras de abrir los caminos de la información para que la ciudadanía, de forma individual o asociada, acceda a los medios de comunicación y pueda construir una democracia más participativa y real.

No obstante, existe una tensión en la política real entre la comunicación pública de gobierno; es decir, entre los intereses teóricos de promover la democracia participativa y la intermediación entre Estado y sociedad civil, con la agenda política que ejecuta un partido o movimiento político en el gobierno y su compromiso ideológico. Ante dicha situación de política real, se propone revisar el ideal de generar una interacción permanente entre los dos actores (gobernantes-ciudadanos) mediados por las TIC y sus diversas plataformas de Internet, para construir un escenario de horizontalidad y respeto, más que de cogobierno; es decir, la necesidad para una administración pública de mantener una escucha activa (Noguera, 2010).

La comunicación política democrática genera procesos de información que construye y motiva el interés por lo público entre la ciudadanía. Las estrategias de informar y comunicar a la ciudadanía las acciones de gobierno le permiten al régimen político propiciar confianza y credibilidad en las relaciones Estado-ciudadanía. Dicha legitimidad debe propiciar el debate público horizontal y participativo, que debe trascender los medios de información tradicionales que construyen una “opinión publicada” para que se dé una opinión pública informada y con capacidad deliberativa.

Gobernanza de las comunicaciones: componente para fortalecer la democracia

Llegados a este punto, surge el interrogante: ¿de qué forma la gobernanza en las comunicaciones puede contribuir a potenciar la democracia en un contexto local?

Esta pregunta está implícita en el presente texto y es telón de fondo en el desarrollo del contenido de este libro. Se pretende hacer un aporte a cuestiones que gravitan alrededor de procesos de adaptación y renovación de la política y la democracia en la era de la globalización y las comunicaciones.

Si tenemos en cuenta a Habermas (1992):

La integración política y social de las sociedades modernas no puede estar basada solamente en mecanismos institucionales y procedimentales enfocados a la negociación de intereses particulares, por lo que señala la necesidad de complementar la democracia sobre una base comunicativa. (Habermas, como se citó en Conejero y Pizarro, 2005, p. 16)

Luis Garrido Vergara (2011), en su artículo “Habermas y la teoría de la acción comunicativa” menciona la idea que este autor tiene de la “sabiduría emancipadora” (p. 16) como un referente de la acción social.

Sobre lo anterior, también critica a la sociedad capitalista moderna en términos de cómo ha operado económicamente, manipulando y sometiendo al individuo, mediante un cambio de “racionalidad comunicativa por racionalidad tecnológica”. En los postulados de este autor, se hace necesario el ejercicio de toma de decisiones colectivas mediante la deliberación, como uno de los mecanismos básicos para alcanzar una democracia situada en tiempo real (Habermas, 1992, como se citó en Garrido, 2011, p. 3; Betancourt, 2004). Se precisa que el aporte que la gobernanza de las comunicaciones podría hacer a la democracia es diferenciar las TIC de los procesos comunicativos.

En la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), llevada a cabo en Ginebra en el año 2003, donde se debatieron las implicaciones políticas, sociales y económicas de la era de las comunicaciones, se explicitaron y dejaron trazadas algunas consideraciones en relación con la obligación de los gobiernos en expandir la infraestructura de información basados en principios de equidad y asociación. Se enfatizó en el apremio de la implementación y despliegue de una infraestructura de (tele)comunicaciones y acceso a la información, particularmente, en los países de la periferia.

Las TIC y los procesos de comunicación, sobre todo en el marco de procesos de participación ciudadana y procesos comunicativos locales y globales, se tornan inseparables; lo que obliga a profundizar en la relación fines-medios que se genera con esta correlación. Si bien se ha enfatizado en la importancia del despliegue de las TIC, especialmente en zonas rurales y países periféricos, es necesario adoptar medidas dirigidas a objetivos políticos democráticos para garantizar que las tecnologías de la información y la comunicación no perpetúen las tendencias negativas de la mundialización económica y la monopolización de los mercados.

El avance en las aplicaciones de las TIC debe orientarse a promover el progreso social, económico y cultural de los pueblos y contribuir a transformar el paradigma del desarrollo (Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Red de Información para el Tercer Sector –RITS– y Fundación Heinrich Böll, 2004).

Se supone que una gobernanza democrática de las comunicaciones trasciende los medios y la infraestructura tecnológica de las TIC y se enfoca en los fines de la comunicación como elemento democratizador de la sociedad, se orienta hacia la participación de las personas en su calidad de ciudadanos y de ciudadanas, de sus diferentes grupos y organizaciones sociales y culturales para construir sociedades equitativas y democráticas.

Respecto a la democracia y los procesos de comunicación en el plano local, estos muestran experiencias de participación donde se han diseñado instrumentos de interlocución y diálogo con sus gobiernos como los concejos territoriales y los procesos comunitarios sobre el presupuesto participativo⁴, que se pueda encuadrar dentro del concepto de democracia directa, el cual pretende que cualquier ciudadano pueda incidir en la toma de decisiones políticas y así legitimar el principio de participación.

En efecto, la democracia local se fortalece para una gobernanza de las comunicaciones desde su aspecto operativo, que procura la conectividad a todas las comunidades y, por esta perspectiva, se espera que avance hacia una concepción de la participación política desde la deliberación y fomente las interacciones sociales a nivel global local y comunitario.

En las últimas décadas, el desarrollo de los medios de comunicación y su impacto en las sociedades y en la ciudadanía es tema de discusión en la agenda pública. Una perspectiva de las comunicaciones desde la gobernanza democrática permite a los gobiernos implementar modelos e instrumentos de gestión prácticos que operativicen los propósitos de las políticas y los direccionamientos gubernamentales con políticas públicas coherentes que estén en correspondencia con las dinámicas actuales.

La globalización contemporánea ha vuelto más compleja la dinámica social por la exaltación del individuo, las oportunidades de intercambio y de mercado, colocando a los Estados-nación ante nuevos retos de gobernabilidad. Igual, ha inspirado y posibilitado nuevas formas de gestionar lo público que complementan los tradicionales esquemas de la burocracia y de gerencia pública.

Las administraciones públicas pueden conocer la opinión de grupos de ciudadanos que se expresan a través de algunas redes de comunicación vigentes en las nuevas

4. La iniciativa de presupuesto participativo se ha convertido en una estrategia de participación ciudadana directa y muy significativa para la ciudad de Medellín. Es una estrategia que se reprodujo de la ciudad de Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande en Brasil, inaugurada en 1988. En Medellín fue creada a partir de 2004 con el objetivo de que los ciudadanos planeen, gestionen y prioricen parte del presupuesto anual de la ciudad en proyectos que resuelvan problemáticas locales. En la actualidad existe una discusión profunda en torno a que personas o grupos de la ciudad están cooptando estos recursos y cuáles son sus fines.

formas de comunicación. El nuevo ecosistema de medios permite una intermediación ágil, múltiple e inmediata con la ciudadanía, aunque no exenta de riesgos. Hoy asistimos a un fenómeno nuevo en la comunicación política denominado las *fake news* o noticias falsas, las cuales son usadas prolíficamente por algunas administraciones públicas, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y campañas electorales con el objetivo de fracturar la confianza e incidir negativamente en el imaginario ciudadano o deslegitimar una administración, una campaña o una agenda política.

Pero estos son, precisamente, los grandes riesgos en la información provenientes del nuevo ecosistema de medios, lo que hace que la gobernanza sea más que una estrategia de trabajo de la administración pública o parte de una agenda de gobierno, y se convierta en una necesidad política. Por eso, la gestión gubernamental debe fortalecer su legitimidad y eficacia con las nuevas formas de interacción entre los poderes públicos y organizaciones de la sociedad civil.

La gobernanza local en el contexto municipal es el nivel de la administración pública más cercano al ciudadano y, por ende, a la sociedad civil, la cual expresa a través de un nuevo sistema de medios lo atinente a sus demandas y expectativas ciudadanas. Esto lleva a las administraciones locales a implementar redes y sistemas activos de comunicación para conocer el pensamiento de la ciudadanía. Este modelo ofrece la oportunidad para establecer un marco de coordinación e interrelación entre distintas instancias de lo público: nacional, región y local, pero también entre estos y la sociedad civil; de tal manera que:

Los planos estratégicos de comunicación tradicionalmente encaminados a establecer lazos fuertes entre las políticas públicas locales y los ciudadanos consiguen con la Gobernanza un nuevo campo de acción y es el fortalecimiento también de las relaciones entre los diversos actores estratégicos del municipio para obtener un proyecto consensuado de largo plazo que permita consumir los intereses de cada uno de ellos, del gobierno y de la sociedad local en su conjunto. (Villamil, 2008, párr. 8)

La gobernanza local con sentido democrático es la expresión del poder público focalizado en lo municipal, es la estructura de poder presente en el territorio, lo que implica el reconocimiento de aquellos poderes territoriales cuyo origen y legitimidad inciden en la gobernanza y en las posibilidades que tiene una administración de liderar una gestión en busca del bien común.

Desde lo conceptual, hay que tomar precauciones y distinciones respecto a la gobernanza a secas y el concepto de poder local (administración municipal), pues las estructuras de poder que se expresan para beneficios de privados o particulares se diferencian de aquellas prácticas políticas que defienden los intereses de lo

público y el bien común, que denuncian la irracionalidad del sistema político y que expresan reivindicaciones con identidades políticas diversas, con reclamaciones sociales y populares que defienden un relato sobre el bien común:

Como lo dijera Marx ya desde el siglo XIX, el Estado actúa como aparato que protege el sistema de acumulación y, simultáneamente, intenta preservar grados de legitimidad. Frente a este fenómeno, cada vez más amplios sectores de la ciudadanía saben o intuyen que no existe una oferta de racionalidad del sistema económico; contrario el sistema se devela como sistema de la dominación por medio del Estado, como brazo político y de coacción. La crisis de racionalidad de la gobernabilidad es la manifestación, en últimas, de que el capitalismo no es un sistema económico racional, sino un sistema de dominación política y coercitiva. (Roveda y Rico, 2012, p. 92)

El concepto de gobernanza como pretensión y materialización del bien común ocupa un lugar importante en el debate internacional debido a su objetivo: orientar las metas específicas hacia un escenario colectivo y participativo que permita vincular los diferentes sistemas que convergen en un Estado o territorio. Es, en esencia, un proceso que promueve la corresponsabilidad para el desarrollo en todas sus dimensiones y considera que parte fundamental de este es la apropiación y operación de los conocimientos que caracterizan a un territorio como tal y que tiene en la comunidad su objetivo central de cara a satisfacer sus expectativas, intereses y reivindicaciones.

Una pregunta que surge de acuerdo con la *praxis* de este concepto sería: ¿por qué preocuparse por este tipo de gobernanza en el actual escenario no solo nacional, sino también mundial? Si gran parte de las respuestas por parte de las ciencias sociales que se ocupan de este fenómeno coinciden con la idea de la gobernanza democrática como una nueva forma de pensar y actuar el ejercicio político, lo cierto es que las teorías de la gobernanza constituyen una redefinición de un fenómeno tan antiguo como el gobierno mismo: “la búsqueda del interés colectivo a través de instituciones políticas con distintos arreglos organizacionales e institucionales que trascienden el campo estrictamente público” (Rivera, 2010, p. 13).

Este concepto, también denominado “nueva gobernanza”, presenta dos matices que se contraponen en la acción y permiten realizar un análisis conceptual y académico en esencia.

De un lado se presenta como un nuevo motor de la regulación política, social y económica del nivel local al nivel global y una herramienta de renovación del espacio político y de los fundamentos democráticos de nuestras sociedades. De otro lado, suele por su percepción neoliberal reducirse a la cuestión de la gestión técnica de los recursos públicos y en este sen-

tido abre la puerta a una cierta privatización del campo público y de la decisión política, con lo que finalmente puede terminar justificando las reformas neoliberales en el ámbito político, económico y social. Sin embargo, más allá de las varias interpretaciones ideológicas de la gobernanza y del esfuerzo por darle una definición común, la gobernanza tiene el mérito de ser un concepto amplio que permite una multitud de aplicaciones. (Launay-Gama, 2006, p. 1)

Gobernanza y gestión estratégica

La planeación estratégica como enfoque comienza a abrirse paso durante la posguerra, para enfrentar las nuevas dinámicas sociales que resultan de la crisis de este modelo de desarrollo, llevando a las organizaciones a crear nuevas estrategias que redujesen la incertidumbre y, para ello, las ciencias administrativas se basaron principalmente en la predicción del futuro, con el fin de controlarlo y direccionarlo.

La gestión estratégica⁵ es un concepto que nació en un contexto administrativo y aplicado en el sector privado inicialmente, pero adoptado luego para la gestión en el sector público. Desde este enfoque, las áreas o personas responsables deben tener en cuenta la visión estratégica de la organización para ejecutar y poner a su disposición todos los recursos con los que cuenta, desde la estructura, recursos económicos y humanos, los procesos u operaciones hasta procedimientos de control y gestión.

En primera instancia, se aborda la teoría de la estrategia de acuerdo con Arellano (2012) en sus enfoques: militar, planeación estratégica, administración estratégica y, finalmente, gestión estratégica, para comprender de manera más amplia sus orígenes y posterior evolución hasta la adopción del concepto en la administración pública.

Históricamente, este concepto tiene su origen en la esfera militar. Desde el punto de vista de Sun-Tzu, considerado uno de los primeros autores sobre el tema (Arellano, 2012), son cinco los factores a considerar en las acciones de guerra: influencia moral, condiciones atmosféricas, terreno, mando o autoridad y la doctrina; estos, además de ser catalogados como una síntesis muy cercana a la estrategia, pueden ser también aplicables a cualquier campo.

Sun-Tzu menciona que la estrategia más efectiva está en combatir la estrategia del enemigo y que “la batalla real se da en las mentes y con las ideas de los hombres” a partir de los engaños, los cuales tienen su soporte en el conocimiento propio y en el del contendor, permitiendo adaptarse al entorno a través de la modificación de su táctica, cálculos que a fin de cuentas están en las probabilidades de victoria.

5. Ampliar en <https://neetwork.com/gestion-estrategica/>

Más adelante, la planeación estratégica fue evolucionando y atravesando por diferentes críticas como la imposibilidad de que todas las áreas conocieran el plan, que la planeación se ciñera exclusivamente a lo financiero o que se diera el mayor crédito a la intuición, teniendo presente que la planeación debía volver a racionalizarse para evitar alcances tan amplios y abstractos que se quedarán más en la predicción que en la direccionalidad de los procesos.

De acuerdo con el enfoque de la administración estratégica, deben tenerse siempre presentes los contextos político y social, además del papel indispensable de las personas que son parte de la organización, en su comunicación interna y en un sentido más profundo, la lucha por el alcance de objetivos particulares o por alcanzar el poder internamente.

Este enfoque estima no solo las personas al interior, sino a todos aquellos que fuesen una amenaza o se considerasen afectados por la estrategia de la organización, quienes se denominaron como *stakeholders*⁶; un reconocimiento que llevaría a que la administración estratégica tuviera un claro objetivo de satisfacer a las partes interesadas o *stakeholders* con el fin de cumplir con su estrategia.

Finalmente, este enfoque se resume en dos grandes etapas: formulación e implementación. “La primera va desde la determinación, la misión y el diagnóstico hasta la determinación de la estrategia en sí; y la segunda, desde la activación de la estrategia hasta la motivación para la acción y el control” (Arellano, 2012, p. 46). Todo esto desde la visión de la organización como un todo en el que las áreas y los *stakeholders* son conocedores y parte de la agenda estratégica. El enfoque de la gestión estratégica, finalmente, es una corriente que tiene en cuenta el contexto y la posibilidad de influir sobre aspectos determinantes en lo estratégico y lo coyuntural.

El punto crítico de este enfoque es la dificultad de englobar los diversos grupos sociales con diferentes expectativas e intereses que cada uno tiene del mundo, por lo que se hace necesario propiciar orientaciones que lleven a una construcción desde lo humano y lo social y establezcan un diálogo constante con los medios y los fines de los procesos, objetivos y metas de esta perspectiva de actuación desde lo público. Como instrumento, la estrategia permite a los grupos sociales tomar decisiones, considerando lo que otros grupos esperan construir de sus realidades; por esta razón, explica Arellano (2012), la estrategia es “el intento por confrontar, hacia la búsqueda de una armonización, las distintas y variadas visiones y concepciones del mundo que poseen los diferentes grupos que conforman una sociedad” (p. 52).

En Colombia, en varios documentos gubernamentales, se refieren a la planeación y la gerencia estratégica como componentes de políticas gubernamentales de

6. *Stakeholder*: palabra del inglés que, en el ámbito empresarial, significa “interesado” o parte interesada, y que se refiere a todas aquellas personas u organizaciones afectadas por las actividades y las decisiones de una empresa.

racionalidad y búsqueda de buen gobierno. La instancia encargada de diseñar el Plan Estratégico Institucional (2019-2022) es la presidencia de la república; a través de ella se generan directrices para todas sus dependencias, recopiladas en un documento con el nombre de Plan Estratégico Institucional. Los componentes que han servido como su insumo principal para el periodo 2019-2022 son los siguientes:

- Objetivos de desarrollo sostenible⁷: partiendo de la agenda 2030 y de su aporte como país para el cumplimiento de los 17 objetivos que se plantea, Colombia se ha propuesto como retos, en primer lugar, la adopción de los objetivos de desarrollo sostenible, ODS y su enfoque para el diseño e implementación de políticas públicas a largo plazo, el equilibrio e interdependencia de las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo, de manera que involucre a diferentes sectores en las intervenciones públicas. El tercer reto es el llamado a la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil para apoyar el cumplimiento de estas metas; finalmente, la rigurosidad en los sistemas de información que dé validez a indicadores de gestión que permitan la toma de decisiones de manera oportuna.
- Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: está fundamentado en la ecuación legalidad más emprendimiento, igual a equidad. El pacto señala la importancia de un diálogo social basado en la independencia de las instituciones públicas y la participación ciudadana. Visualiza, además, a las empresas y emprendedores como actores clave en la generación de la libertad económica que desemboque en la generación de empleo y bienestar en ciudadanos urbanos y rurales. Todo esto, según el Plan de Desarrollo, generaría, además, mayor equidad de oportunidades, reducción de la pobreza multidimensional, la no discriminación, acceso a la educación, salud y servicios sociales, y más posibilidades de elegir para todos y cada uno de los ciudadanos.
- Componentes de direccionamiento estratégico de la entidad: permite “definir la ruta estratégica que guiará su gestión institucional, con miras a satisfacer las necesidades de los ciudadanos a quienes dirige sus productos y servicios, así como fortalecer su confianza y legitimidad” (Departamento Administrativo de la Gestión Pública, 2018, párr. 1). Además de la construcción de cinco objetivos que van alineados con el Plan de Desarrollo y otros pactos transversales, cuenta con un Sistema Integrado de Gestión de la Presidencia de la República, Sigepre y otro Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) que permiten dirigir, planear y ejecutar, al mismo tiempo que permiten el registro de la información y la generación de indicadores de gestión y cumplimiento.

7. Ampliar en la página de la ONU <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

- Diagnóstico de capacidades y entornos: la entidad elaboró un diagnóstico en 2018, lo actualizó participativamente en 2019, e incluso lo complementó con la resultante emergencia, en todos los aspectos, del virus Sars-CoV-2, basado en un análisis Dofa que apunta a los factores que se relacionan con el cumplimiento o estado de cada una de las estrategias y las funciones de las dependencias.
- Modelo Integrado de Planeación y Gestión: este modelo es un instrumento de articulación y reporte de la planeación adoptado por la Presidencia de la República a través de la metodología del *Balanced Scorecard* (BSC), la cual se alinea con las acciones de los objetivos y estrategias para evaluar su desempeño, lo que permite la toma de decisiones oportuna para el alcance de los objetivos estratégicos propuestos. Las siete dimensiones de este modelo son: talento humano, direccionamiento estratégico y planeación, gestión con valores para el resultado, evaluación de resultados, información y comunicación, gestión del conocimiento y la innovación y control interno.

La gestión estratégica en Colombia es medida por el Plan Estratégico Institucional, en tanto se van cumpliendo la misión, la visión y los valores, así como los objetivos institucionales, los cuales tuvieron presente la información de los grupos de valor y sus características, sin perder de vista los indicadores de gestión y cumplimiento en cada una de las acciones o actividades propuestas.

Existen al interior de este plan nacional otros cuatro planes estratégicos más específicos que fortalecen otros aspectos: Plan Institucional de Archivos, Plan Estratégico de Talento Humano, Plan Estratégico de Seguridad Vial, y Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Por su parte, en la ciudad de Medellín, el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, es la instancia encargada y delegada por la alta dirección del Concejo municipal para planear, ejecutar, hacer seguimiento y mejorar la gestión para el beneficio de los ciudadanos.

En referencia al Plan Estratégico Institucional 2020-2022, cuyo objetivo es “definir y orientar los objetivos, las políticas y las estrategias para el logro del objeto misional de la Corporación, en el periodo 2019-2022, conforme a los lineamientos de la segunda dimensión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, MIPG” (Concejo de Medellín, 2020-2022, p. 8), se describe detalladamente la instancia encargada de la gestión estratégica, se define la misión, visión y objetivos, así como los principios y valores corporativos, que fueron elaborados de acuerdo con los parámetros nacionales del Departamento Administrativo de la Función Pública y detalla la metodología para la planeación estratégica.

Adicionalmente, y en coherencia con los supuestos del enfoque de administración estratégica, se caracterizan los grupos de valor, grupos de interés o, como se mencionaba

anteriormente en el enfoque, los *stakeholders*, según las siguientes categorías: geográfico, demográfico, y corporativo, político-administrativo, como categoría “intrínsecas”.

Con el fin de satisfacer las partes interesadas, el Concejo de Medellín ha desarrollado acciones y actividades bajo los lineamientos del Sistema Integrado de Gestión (SIG) y su planeación estratégica. Sus herramientas para el alcance de los objetivos son la responsabilidad social, el desarrollo del personal interno, la participación de las partes interesadas pertinentes, la destinación de los recursos necesarios con miras al mejoramiento continuo y la sostenibilidad del SIG.

Como parte fundamental del documento, se definen las líneas estratégicas y cada una de sus funciones, así:

1. Control político: seguimiento a la gestión, convocatoria a los grupos de interés, solicitud de información, moción de censura o de observación y evaluación del informe de rendición de cuentas del alcalde.
2. Proyectos de acuerdo: presentar, estudiar, tramitar y resolver las objeciones a los proyectos de acuerdo.
3. Participación ciudadana: facilitar y permitir la participación ciudadana y rendir cuentas ante el Concejo Municipal. (Concejo de Medellín, Plan Estratégico 2020-2022, pp. 9, 10)

El Plan Estratégico presenta los objetivos vitales resultantes de un análisis Dofa⁸ de la gestión del Concejo de Medellín en el periodo anterior, a partir del cual se identificaron los problemas que tuvieron mayor incidencia en la gestión de su sistema, fijándose como objetivos para el periodo 2019-2022:

Fortalecer la gestión estratégica del Talento Humano; mejorar la gestión organizacional; fortalecer la planeación y el liderazgo corporativo; desarrollar una cultura organizacional fundamentada en el ciclo de vida de la información; y fortalecer el proceso comunicacional. (Concejo de Medellín, Plan Estratégico 2020-2022, p. 17)

Para finalizar, junto a estos objetivos pueden hallarse: el Plan de Acción, diseñado para cada uno de los objetivos que incluyen los programas; los proyectos y un estimado de ejecución en el periodo; un análisis de los riesgos estratégicos en cada uno de los objetivos fijados; y la gestión presupuestal para el nuevo periodo.

8. Matriz o herramienta de estudio de la situación de una empresa, institución, proyecto o persona, analizando sus características internas y su situación externa en una matriz cuadrada. Proviene de las siglas en inglés SWOT.

Gobierno corporativo: modelo de conglomerado público de Medellín

Estrechamente vinculado con la gestión estratégica se encuentra el modelo de gobierno corporativo. Por tanto, la significación y análisis de la gestión estratégica que se abordó en este texto nos sirve de preámbulo y encuadre analítico para revisar y reconocer aspectos del gobierno corporativo que dentro de la administración local se ve operativizado en el modelo de conglomerado público de Medellín, estrategia gubernamental local que se revisa para reconocer en ella aspectos que rodean *la gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones*, tema central de este libro.

La hegemonía incuestionable de la economía de mercado o el denominado triunfo del capitalismo a nivel mundial constituyen el fundamento de la implementación y apogeo del tipo de gobierno corporativo, que se sustenta bajo las premisas de: competencia, eficiencia, eficacia y productividad. El gobierno corporativo respalda la idea de transferir las premisas que han hecho rentable el sector privado hacia el sector público, para restaurar niveles de confianza de la ciudadanía, atraer inversión al Estado, mejorar la competitividad y corregir los ambientes institucionales débiles que han caracterizado a la administración pública. Asimismo, generar alianzas con el sector privado, para que este colabore y aporte con la implementación de reformas en las políticas públicas, incluyendo marcos regulatorios, para obtener resultados más permanentes que se sostengan en el largo plazo en las administraciones públicas.

Para Bernal y Samboní (2015) “el concepto de gobierno corporativo surgió ligado a las empresas listadas en la Bolsa, donde la dispersión de capitales de los accionistas generaba un problema de agencia” (p. 11), pues los intereses de sus socios muchas veces no coincidían con los intereses de los administradores de dichas empresas y estos tomaban las decisiones que consideraban acertadas para la empresa sin ningún criterio direccionador. De esta manera, surgió una idea de gobierno corporativo que concentraba una serie de premisas, las cuales guiaran esas tomas de decisiones sobre los capitales de las empresas y más allá de criterios personales (Bernal y Samboní, 2015).

Analógicamente, para el contexto de lo público, la idea de gobierno corporativo se basa en referenciar a los gobernantes que elegimos por períodos gubernamentales como los administradores que toman las decisiones sobre el manejo del capital para que estos generen unos resultados administrativos, de lo cual se esperaría que fueran sobre todo de carácter social, precisamente porque se trata del sector público. Por su parte, los ciudadanos se constituyen en los “dueños accionistas del capital”. En este sentido, los gobernantes son los que toman las decisiones que, finalmente, benefician o perjudican a los ciudadanos. El problema radica en que los

ciudadanos tienen limitadas o muy poca capacidad de control sobre las decisiones que dichos gobernantes toman (Bernal y Samboní, 2015).

En este contexto, se han desarrollado estándares en materia de gobierno corporativo para empresas públicas que organismos como CAF⁹ –banco de desarrollo de América Latina y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde)– han promovido entre “propietarios” de carácter estatal, y que se pueden adaptar, como lo muestra el caso de Medellín, a otras realidades de la administración pública. (Bernal y Samboní, 2015, p. 12)

Estas entidades supraestatales también derivan del proceso social y económico consecuencia del dominio de la economía de mercado, y toman fuerza en el país a partir de la década del noventa a través del enfoque neoliberal del Estado. Las orientaciones dadas por estos organismos fueron tomadas como catálogos de agenda pública y guías en el accionar de los gobernantes tanto locales como del orden nacional.

La idea de conglomerado encajó en el imaginario de Medellín como ciudad pujante, industrializada, en constante desarrollo y progreso. Aunque esto tiene bastante de supuesto, se habla de un imaginario de ciudad. Esta idea ha calado en sus ciudadanos y en la élite de poder, y en ocasiones se toma como estandarte político para promover modelos, programas o proyectos públicos de ciudad, como el modelo de gobierno corporativo que incorporó a la administración pública de la ciudad a partir del año 2012, en el marco de una serie de reformas administrativas que pretendían modernizar a Medellín en su parte administrativa.

La ciudad de Medellín, naturalmente emprendedora, ha considerado que inspirarse en los criterios del sector empresarial puede hacer más eficiente la prestación de sus servicios y la organización de sus modelos directivos, con base en las tesis y desarrollos del gobierno corporativo. En esta medida, este caso pretende describir el proceso que ha llevado a cabo Medellín y la forma en la que ha utilizado el gobierno corporativo para encontrar un modelo de organización y de dirección que sea más eficiente y que pueda generar mejores resultados sociales para sus ciudadanos de manera más sostenible en el tiempo. (Bernal y Samboní, 2015, p. 12)

El modelo de conglomerado público de Medellín que se ha aplicado en paralelo a la adopción de estándares de gobierno corporativo (2015) responde a la operatividad de este y se describe como:

9. Banco de Desarrollo de América Latina, antiguamente Corporación Andina de Fomento.

Este conglomerado es un modelo de gerencia y administración pública que se consolida como estrategia municipal para agrupar las entidades y empresas controladas por la Alcaldía de Medellín, para que actúen de manera alineada y bajo una lógica y un direccionamiento común. Este modelo se estableció con el Decreto Municipal 883 de 2015, y se actualizó con el Decreto 863 de 2020. El primero de estos adecúa la estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, modifica unas entidades descentralizadas y dicta otras disposiciones, y el 863 modifica la estructura orgánica y funcional del municipio. (Gobierno Corporativo en los entes descentralizados de Medellín, 2021, p. 16)

El gobierno corporativo, junto con la estrategia conglomerado público de Medellín, se trata de la concepción empresarial del manejo de los recursos, llevada a los fines del Estado. Las principales premisas de este modelo son: eficiencia, eficacia, productividad al máximo y transparencia, como estandartes para un adecuado manejo de los activos que poseen las empresas; en ese caso, el Municipio de Medellín.

No obstante, cualquier modelo o enfoque acarrea consigo desventajas e inconvenientes sobre todo en el momento de su aplicabilidad. Efectivamente, una de las críticas generales que surgen a este modelo es la de reducir el Estado a una idea limitada al de una empresa¹⁰, pues enfatiza el control de los gastos sobre la realización de los principios públicos y fines del Estado, en los cuales se supone que lo importante no son los márgenes de eficiencia, efectividad y rentabilidad, sino de bienestar social. Por otro lado, y como someramente se mencionó, en una “empresa como el Estado” la capacidad de control de los “accionistas ciudadanos” es limitada.

La idea de las comunicaciones encaja en los modelos o paradigmas del gobierno corporativo o conglomerado público de la ciudad, sirve de soporte y argumento para la puesta en marcha de estrategias comunicacionales, como parte de ese gobierno, el cual se auto define y se presenta transparente en la administración de sus recursos. Son las comunicaciones claras, oportunas y precisas la bitácora que conecta e informa a la ciudadanía sobre las acciones y decisiones de los gobernantes.

Una clara muestra de la transparencia de la entidad es dar a conocer cómo se estructura la gobernabilidad, en este caso de la administración de la ciudad, desde modelos como el conglomerado público, a partir de todas las dependencias del municipio; además, mostrar los mecanismos de control y los canales de

10. Distintos enfoques y críticas han suscitado la concepción de Estado como agente económico. La principal crítica radica en una idea limitada del mismo, pues, por el contrario de la naturaleza de la rentabilidad privada, las funciones y objetivos públicos deben estar en permanente debate y disputa, que es el hecho que da sentido a la existencia de una dinámica eminentemente política en el ámbito público. Desde esta perspectiva, el modelo de gobierno corporativo presenta sus dificultades, pues erige a las estructuras burocrático-administrativas de la empresa privada como modelo a ser extrapolado hacia el ámbito estatal de la ciudad.

comunicación, a través de los cuales los grupos de interés pueden obtener mayor información. Esto, al final, se traduce en mayor competitividad, ventajas y acceso al capital, y sobre todo afianza una cuestión tan importante como es la reputación y credibilidad, asunto que hoy es tan indispensable reforzar en el sector público.

En esta línea, la administración actual (2020-2023) publica un Manual de Gobernanza de las Comunicaciones para el conglomerado público de la ciudad que, entre otros elementos puntuales, define parámetros y lineamientos en el proceso de comunicaciones para el ejercicio de gobierno y la gestión pública, garantizando el acceso a la información, de tal forma que los ciudadanos ejerzan control y participación en las decisiones de ciudad. En el Manual se expresa que:

La comunicación en el Conglomerado Público Municipio de Medellín tendrá un carácter estratégico y estará orientada al fortalecimiento organizacional, a la proyección institucional, a la gestión de la reputación y a la movilización ciudadana para generar legitimidad, presencia y reconocimiento [...] y sus entidades descentralizadas como institucionalidad, en beneficio de la ciudadanía, mediante la apertura, la interlocución y la visibilidad en sus relaciones con los diversos públicos, conforme a los parámetros que establezcan las instancias rectoras y comunicaciones y el Plan Estratégico de Comunicaciones de la administración central, respetando la autonomía de cada entidad para la atención, respuesta y relación con sus públicos, para mantenerlos informados sobre la gestión que se adelanta y la utilización de los dineros públicos, lo cual favorece la gobernabilidad, genera confianza y promueve la participación. (Manual Gobernanza de las Comunicaciones, 2021, p. 9)

En conclusión, es preciso considerar que todo ese escenario de las comunicaciones, el gobierno corporativo, la gobernanza y modelos como el conglomerado público de la ciudad son efecto del proceso de globalización, término que ha generado una discusión permanente en cuanto a los beneficios o perjuicios que trae consigo. Se trata de un proceso con ambientación histórica y administrativa que amerita alternativas convenientes para la sociedad y la ciudadanía.

Las comunicaciones, desde los espacios públicos y gubernamentales, entran a jugar un rol fundamental y se demanda una gobernanza de estas. Se trata de una necesidad para el ejercicio público y gubernamental. A través de ellas se direcciona elementos tan cruciales como la información, la gestión y la credibilidad institucional. La interacción con los diferentes públicos puede evidenciar falencias y fallas en el quehacer gubernamental y en las políticas públicas que se ejecutan. En esa misma medida, responde como elemento mediador entre la sociedad y el Estado. En la labor comunicativa, desde el ámbito público, convergen distintos elementos

que configuran la gobernanza y gestión de las comunicaciones como un elemento estructural para la democracia.

Un gobierno es la suma de políticas públicas y debe apuntar a que un ciudadano pueda juzgar al gobierno en general y no a una política en particular. Puede ser que una política funcione bien y que tenga impacto social, pero si la gente tiene una mala predisposición para el gobierno en general, quiere decir que se está haciendo una política bien y tal vez otras mal, afectando al consenso del gobierno. (Riorda, 2008, p. 32)

Gobernanza democrática y ciudadanías

Participación ciudadana

El abordaje de la participación en la ciudad de Medellín ha implicado un ejercicio permanente desde las organizaciones sociales, las entidades gubernamentales y la academia en pro de consolidar un entramado teórico-conceptual soportado en un amplio repertorio de experiencias de construcción de democracia para fundar las bases conceptuales que orientan el accionar de la participación; no obstante, estas bases se siguen alimentando de nuevas experiencias y cuerpos teóricos.

A continuación, se realiza una aproximación a dos desarrollos que aportan de forma significativa a la activación sociopolítica de las comunidades, se trata del enfoque territorial de la participación complementado con el enfoque de capacidades. Ello con el propósito de identificar los aportes de la participación ciudadana a la construcción de ciudadanías.

La participación ciudadana, desde una perspectiva relacional de los estudios sociales y las políticas públicas, reconoce la importancia de los constructos culturales y las prácticas sociales que se tejen en contextos específicos. En este sentido, leer las relaciones territoriales de cara a la participación ciudadana permite la comprensión de una serie de tensiones que se han venido configurando en el espacio-tiempo y condicionan de una u otra forma nuevas experiencias de participación social inscritas en los territorios rurales y urbanos.

Por este motivo, es necesario volver sobre los avances realizados por el Instituto de Estudios Regionales (Iner) y el Departamento de Sociología de la Universidad de Antioquia (UdeA) (2017), que a partir del desarrollo del ET-PC (enfoque territorial-participación comunitaria) ponen sobre la mesa siete aspectos de vital importancia a la hora de comprender las lógicas y tensiones de la participación en la ciudad de Medellín, referidos a:

1. *La necesidad de mayor descentralización, fortalecimiento institucional y gubernamental.* Este aspecto reconoce las tensiones que se crean posteriores a la Carta Constitucional de 1991, que establece los principios de la participación ciudadana en el marco de una institucionalidad débil y una crisis de legitimidad del régimen político, no resuelta a la fecha.
2. *La tensión existente entre las necesidades e intereses generales del municipio-ciudad y lo particular de lo local (comunal-corregimental).* Aquí se considera la relación territorio-ciudadanía como la expresión de una territorialidad en el marco de la cual se crean y recrean las prácticas y acciones democráticas; no obstante, se genera una tensión entre las necesidades, aspiraciones e intereses de la escala municipal con relación a las comunas y corregimientos.
3. *La autonomía de las organizaciones sociales versus la dependencia que puede causar la financiación estatal.* Esta tensión está inscrita en la dependencia financiera de los procesos sociales a entidades gubernamentales de cara a la falta de voluntad político-administrativa para la priorización de iniciativas comunitarias. En respuesta, desde los territorios se ha desarrollado una fuerte movilización que incluye la autogestión a partir de estrategias formativas y la dinamización de ejercicios de incidencia para avanzar en la planeación comunitaria del territorio.
4. *La tendencia sociohistórica a la elitización de los liderazgos sociales frente a la necesaria renovación y diversificación de estos.* Esta tiene sus raíces en la política tradicional que ha usado el poder de la información para manipular masas a favor de los intereses de partidos políticos; sin embargo, también se pueden evidenciar a nivel territorial las limitaciones para promover los relevos generacionales en los escenarios de liderazgo comunitario, aspecto que mina el tejido democrático.
5. *Corporativismo, democratización de la contratación pública y emergencia de nuevas formas de clientelismo hacia abajo.* Implica, entre otros aspectos, la prevalencia del interés por una sostenibilidad económica de la organización sobre el interés comunal.
6. *Lo social y lo político, en términos de aquellas acciones que se despliegan en ámbitos privados-comunitario (lo social) frente aquellas otras que se despliegan o realizan ante o frente agencias o instituciones estatales y gubernamentales.* En este sentido, es fundamental reconocer que las dinámicas de participación en la ciudad no se limitan a los escenarios institucionales, por el contrario, existe un referente histórico de participación territorial no dependiente de la administración pública, tanto en lo urbano como en lo rural, que se constituye en una memoria viva para los nuevos repertorios de participación que se configuran en la actualidad.
7. *La participación ciudadana en la gestión de lo público.* Este aspecto lleva a la reflexión sobre la incidencia de la planeación participativa en la construcción territorial de cara a la posible exclusión de otras dimensiones de la partici-

pación que no se enmarcan en los desarrollos de la Planeación Local (PL) y el Presupuesto Participativo (PP).

Reconocer estas tensiones brinda elementos relevantes al momento de leer la participación comunitaria, dado que sus características están asociadas a una temporalidad y se espacializan en un territorio concreto, referidas al que hacer de los actores, la definición de sus propósitos, la identificación y/o elección de medios y los resultados. Así, pues, el ET-PC como construcción teórico-práctica permite una lectura situada, reconociendo la relación ciudadanía-territorio y, con ello, las territorialidades de la democracia que se pueden expresar en una configuración socio-espacial atravesada por la diversidad y un sinnúmero de horizontes de sentido en lo que respecta a la construcción de ciudad en las diferentes escalas territoriales y con las particularidades que trae lo urbano y lo rural (Iner y Departamento de Sociología, UdeA, 2017). Con esta orientación, desde el enfoque territorial, la PC es entendida como:

Práctica política situada, individual o colectiva, de involucramiento con los asuntos públicos de interés en una o varias escalas territoriales (local, municipal, nacional), cuyos efectos o resultados dependen de las condiciones político-territoriales preexistentes en las que se agencia, y del tipo de acción que establecen los actores. (Iner y Departamento de Sociología, UdeA, 2017, p. 3)

El modelo analítico del ET-PC muestra las interrelaciones que se tejen en el campo de la ciudadanía y entre esta y el Estado, y evidencia aquellos procesos asociados, en primer lugar, a las características territoriales y contextuales que favorecen o condicionan el ejercicio participativo de los actores en el territorio. En segundo lugar, a la capacidad de agencia que posibilita la creación de estrategias y repertorios de trabajo orientados por horizontes de sentido que se adoptan como propósitos colectivos: acciones y prácticas. Finalmente, a la materialización de las apuestas ciudadanas en la construcción de agendas públicas, la democratización de la gestión pública, la permanencia digna en los territorios y el fortalecimiento de las habilidades para la participación (Alcaldía de Medellín, 2019a).

Tipos de ciudadanía: emergentes y activas

De manera primigenia, Thomas H. Marshall (1950) ofreció una clasificación de ciudadanía en su texto denominado *Ciudadanía y clase social*. Concibió esta clasificación de ciudadanía como punto de partida para entender los procesos de participación e interacción del ciudadano con el Estado, así como la consolidación de

los derechos y los deberes que surgieron a partir de los procesos históricos y de las crisis y cambios sociales producto de la Revolución Francesa. Esta clasificación ofrece una perspectiva institucionalista y liberal (Dotel, 2003, p. 15), pero, además, se permitió tener como fundamento axiológico la igualdad. Según Marshall, la ciudadanía necesariamente estaba constituida por tres tipos: civil, política, y social.

Ciudadanía civil. Surgió en 1789 con la Revolución Francesa, propugna por la consecución de unas “libertades individuales”, como son: libertad de expresión, religiosa, de pensamiento, de justicia. Es un tipo de ciudadanía basado en la relación de derechos y deberes entre el ciudadano y el Estado (Dotel, 2003, p. 15). Por su parte, para Lechner (1999), este tipo de ciudadanía ratifica el derecho a la nacionalidad, juega un papel preponderante en la homogenización de las poblaciones, su objetivo es establecer una única lengua, un sistema general de instrucción pública y una historia oficial. Sin embargo, es una ciudadanía que “excluye a las ‘minorías’ étnicas, culturales y sociales, como: los sin tierra, indocumentados, marginados” y grupos indígenas, entre otros (Herrera y Muñoz, 2008, p. 195).

Ciudadanía política. Surgió en el siglo XIX, es el tipo de ciudadanía que se fundamenta en el reconocimiento de los derechos políticos, en la libertad de elegir y ser elegido en igualdad de condiciones; igualmente, permitir la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Reconoce tres valores esenciales: libertad, igualdad y participación (Dotel, 2003, p. 16). A pesar de identificarse como una ciudadanía que pensara la participación desde una concepción igualitaria, se establecieron unas condiciones sociales y educativas que identificaban a un sujeto apto para ejercerla; con base en ello, se atribuyen unas cualidades propias al ciudadano.

En primera medida, se era ciudadano cuando se tenía la facultad de tomar decisiones públicas y, para ello, se requería que el individuo estuviera dotado de unas cualidades educativas y políticas; asimismo, la edad y su expediente, en este sentido:

La ciudadanía política termina reduciendo el ejercicio de la ciudadanía a una cultura electoral, en la cual la máxima manifestación de lo político es la votación y la representación partidista. Este tipo de ciudadanía opera bajo el desconocimiento de múltiples manifestaciones de pertenencia cultural que son invisibilizadas en la homogenización del elector y las ofertas partidistas. (Herrera y Muñoz, 2008, p. 195)

Ciudadanía social. Obedece a la necesidad del Estado por satisfacer las condiciones de vida de los individuos, se consolida en los estados de bienestar, en el cual este dota al individuo de los recursos mínimos de subsistencia: educación, salud, trabajo. El ciudadano reclama y participa para que sus necesidades sean satisfechas, concentrándose solo en temas de recursos y servicios, dejando de lado los

asuntos políticos, de esta manera, “esta ciudadanía se ve actualmente vulnerada por las políticas neoliberales y la consecuente pérdida de garantías sociales ofrecidas por el Estado” (Herrera y Muñoz, 2008, p. 196).

De acuerdo con las anteriores tipologías, se puede observar que tanto el concepto de ciudadanía como su forma de participación no operan de manera constante en la historia, pues se transforma a partir de unas características o necesidades atribuibles al periodo histórico; asimismo, el tipo de Estado que adopte permite establecer la forma en que será la relación individuo-comunidad y Estado. En la actualidad, las ciudadanía interactúan con el Estado desde otras formas y maneras, hoy los ciudadanos en su desarrollo personal como colectivo se ocupan de temas que son el reflejo de los avances culturales, tecnológicos, políticos y sociales.

En el contexto colombiano, a partir de la Constitución Política de 1991, con la consagración del Estado social de derecho, el pluralismo étnico y cultural que caracterizó la participación social del movimiento constituyente sentó las bases de un nuevo texto constitucional que permitió la integración de los ciudadanos, las diferentes culturas y se empezaron a identificar nuevos tipos de ciudadanía que contribuyen a la integración de los excluidos en la nación colombiana.

No obstante, el avance en el marco constitucional y legal, la realidad económico-social, política, cultura y territorial dista de lograr los presupuestos constitucionales; por ende, los niveles de problematización, desigualdad, exclusión y falta de integración nos permiten recoger y sugerir la existencia de otros tipos de ciudadanía; entre ellas, las ciudadanía en formación, las ciudadanía diferenciadas y las ciudadanía al límite.

Ciudadanía en formación. Son aquellas que ayudan al reconocimiento de un individuo como ciudadano, tienen como base las “dinámicas institucionales y sociales que contribuyen a fortalecer u obstaculizar este reconocimiento”. Su fundamentación permite que se fortalezcan los procesos de formación de ciudadanía y su articulación en la esfera pública. Centra su análisis en:

La educación (formal e informal), la salud, la comunicación, los medios masivos y las telecomunicaciones, la Internet, los lenguajes y discursos en torno a la ciudadanía (así como el papel de la comunicación y los lenguajes en el ejercicio y la construcción de la ciudadanía), las nuevas tecnologías y las prácticas políticas. (Agenda: construcción de ciudadanía e inclusión social, 2014, pp. 57-59)

Según lo citado, las ciudadanía en formación buscan que sean reconocidos diversos actores de la sociedad civil, de manera que se fortalezcan los procesos de participación ciudadana y democrática, que permitan llegar a un consenso sobre

los ideales e intereses de la ciudadanía, al mismo tiempo que el ciudadano se reconozca como parte de un colectivo y se respeten sus posturas.

Ciudadanías diferenciadas. A raíz de los procesos de identificación del ciudadano que permiten comprender las diferencias sociales, culturales y económicas de la nación, se consolida la necesidad de integrar los individuos a la lucha por un mismo fin colectivo. En este sentido, a partir de las distintas identidades de género, de raza, étnicas, sexuales, de discapacidad y en relación con su ciclo de vida, las ciudadanías diferenciadas definen al individuo como “un sujeto socialmente marcado” por estas relaciones diferentes, conflictivas, a las que tradicionalmente ha marcado la sociedad. Este tipo busca reivindicar estos grupos, analizando la forma como actúan frente a los fenómenos de discriminación e inequidad social, partiendo de establecer las relaciones entre exclusión y ciudadanía (Agenda: construcción de ciudadanía e inclusión social, 2014, pp. 59-61).

Ciudadanías al límite. Es una tipología que se preocupa principalmente por entender el contexto de la población que ha sido “expuesta a condiciones extremas (conflicto armado, desplazamiento forzado, violencia)”, a partir de reconocer que la exclusión también contribuye a la violencia, es decir: quien ha sido excluido es más vulnerable. Esta ciudadanía se cuestiona acerca de los recursos sociales y culturales “a los que recurren los sujetos que se ven impelidos a reconstituir su sentido de ciudadanía”; se plantean reconstruir la ciudadanía violentada a partir de lo que han denominado tipos de crisis: cognitiva, afectiva, simbólica, socioeconómica y moral, y las relacionan con las experiencias que son: memoria, cotidianidad y horizonte de expectativas (Herrera Rojas, 2014, pp. 59-61).

De acuerdo con lo anterior, se identifican —de manera precisa— los temas que ocupan los movimientos ciudadanos en aras de participar en la construcción y transformación del Estado. Estas problemáticas muestran y enseñan la lucha política, social, cultural y la violencia que ha marcado la historia de nuestro país. Las luchas dejan ver la diversidad de pensamientos y de formas de vida, a su vez, plantean la necesidad de tenerlas en cuenta para alcanzar un desarrollo como sociedad, que permita garantizar una verdadera participación democrática.

Ahora bien, en la actualidad, como consecuencia de los desarrollos tecnológicos, de las nuevas formas de comunicación y del manejo de las TIC, se introducen en las sociedades nuevos conceptos de ciudadanía: la ciudadanía informada y la ciudadanía digital, las cuales tienen como elemento fundamental mejorar la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos (Estupiñán Villanueva, 2016). Sin embargo, el reto de usar las nuevas tecnologías como forma de participación y de ejercer la ciudadanía traen nuevos retos que permitan hacer uso de ellas de manera efectiva.

Las personas que intentan ejercer la ciudadanía digital tienen que contar con nuevas capacidades como: a) involucrar a una mayor masa crítica de ciudadanos que genere acción política distribuida y abierta a más sectores de la población; b) crear opinión pública en otros ciudadanos; c) realizar reflexión social y política que realmente sustente un cambio. (Natal *et al.*, 2014, p. 269)

La categoría de participación ciudadana nos facilita reconocer el concepto de ciudadanía activa, que cuestiona y problematiza la tendencia a homogenizar e instrumentalizar la categoría de ciudadanía de carácter liberal, como derecho garantizado por el Estado y para los intereses estatales. Como lo afirma Antonio Bolívar, “una participación ciudadana más activa supone ampliarla más allá de los cauces institucionalizados” (2016, p. 84).

Al respecto, Westheimer y Kahne (2004) exponen características de la ciudadanía activa, mediante tres tipologías de ciudadano: el que cumple la norma, el que participa en lo cívico-público y el que lucha por la transformación ante realidades insatisfactorias. En este sentido, Bolívar plantea que:

Una amalgama de las tres referencias anteriores posibilita un ejercicio de una ciudadanía activa que conlleva un proceso de construcción permanente que procura que las personas se construyan como ciudadanos responsables, informados, críticos, reflexivos y activos en el sentido de la acción política y social, con interés en lo público y con incidencia. (2016, p. 50)

Complementando lo anterior, se incorpora la noción de participación en relación con la participación democrática, ámbito desde el cual se develan con mayor claridad los alcances y apuestas que le son constitutivas. La Alcaldía de Medellín la retoma, reconociendo en ella:

La capacidad de cocreación de la ciudadanía en las políticas públicas y en el principio de democratización de la vida como un valor que sustenta las relaciones sociales, el ejercicio del poder y la construcción de lo público. En tal sentido, se asume como una participación que promueva el ejercicio deliberativo y de decisión, en consideración a la diversidad de intereses y contextos. (2019b, p. 3)

Esto conlleva a trascender la comprensión y el ejercicio de la participación ciudadana, entendiéndola como una apuesta por la resignificación y diversificación de los supuestos tradicionales alrededor de las gobernanzas, lo público y el tejido social. Todo ello como posibilidad de cocrear realidades y relaciones sociales que responden al ideal democrático.

Al respecto, es fundamental comprender la participación ciudadana como horizonte de sentido y trayectoria inacabada, en el marco de la construcción de sociedades

democráticas. Esto la sitúa como apuesta histórica y de poder que se materializa a través de prácticas individuales y colectivas que se llevan a cabo en escenarios formales, cotidianos y emergentes, a través de múltiples formas de organización con sus respectivos intereses, en espacio-tiempos específicos que favorecen o desfavorecen la incidencia frente a lo público y el mejoramiento de condiciones de vida; lo que demanda una mirada a las luchas y resistencias que han liderado los procesos comunitarios y sociales, en su posicionamiento como ciudadanías activas y emergentes.

Resulta, entonces, de gran relevancia destacar las formas emergentes de participación ciudadana a través de las ciudadanías activas y, con ello, las ciudadanías emergentes, entendidas como las prácticas que “surgen de la diferencia entre estar en un espacio como invitados y la posibilidad de inventar procesos más propios desde las necesidades y formas de hacer de las comunidades locales” (Guzmán, 2017, p. 111). Esto como forma reivindicativa de la participación a partir de la identificación y consciencia de la exclusión e instrumentalización a la que han sido sometidas diferentes prácticas sociales y comunitarias.

Este viraje crítico en la forma de hacer y participar en condición de ciudadanías activas y emergentes parte de la complejidad y la diversidad del entramado social, y aporta dinamismo a la participación ciudadana desde el fomento de nuevas ciudadanías que le apuestan a la generación de alternativas de manera autónoma por fuera de los mecanismos convencionales, pues logra reconfigurar las formas de estar y hacer parte de la construcción de proyectos sociales, en el marco de los retos de la participación ciudadana, recogiendo y tratando las problemáticas más sentidas de interés general. Las ciudadanías emergentes implican la pluralidad, la divergencia, las miradas desde la otredad, las voces diversas, los nuevos actores o los colectivos visibilizados en los procesos de toma de decisiones respecto a lo colectivo y a lo público.

Las ciudadanías emergentes visibilizan la potencia de los procesos de participación social, el carácter heterogéneo de la participación ciudadana y la urgencia de hacer consciente la necesidad de replantear las dinámicas que reducen su alcance y la despojan de su carácter situado, histórico, sociopolítico. Al respecto, Guzmán (2017) plantea que:

Como toda manifestación y dinámica social, la participación no es un ejercicio homogéneo, ni absuelto de traer consigo los acumulados culturales, políticos y económicos de quienes participan en dicho ejercicio. En medio de una sociedad en donde la participación se entiende como la representatividad en espacios “decisorios”, por ser esta la mejor manera de organizar las definiciones colectivas, esta idea generalizada lleva a varios racionios, como que es solo en esos espacios donde se toman decisiones, son los únicos espacios provistos de poder y lo que no quede allí no existe. (p. 32)

Ahora bien, es clave resaltar que dichos procesos emergentes no se agencian en contra del mundo, sino con el mundo, precisamente por su carácter histórico, político, contextual; lo que conlleva a comprender que sus luchas no se inscriben totalmente por fuera de las dinámicas hegemónicas, sino en interacción y generando disrupciones en las mismas. Esto deriva en:

El rescate del concepto de Simone (2008), de “interlocutor” quien emerge, no solo como hablante, sino como participante y es quien genera nuevas formas de diálogo entre quienes son antagónicos. Ubica también en este punto a los nuevos actores, que posibilitan nuevos puentes, nuevas alternativas de trabajo como estudiantes y planificadores. (Guzmán, 2017, p. 36)

Gobernanza y comunicaciones en los planes de desarrollo

La planeación es una herramienta propia del ejercicio racional de la administración pública que pretende el logro de objetivos y metas para alcanzar el desarrollo nacional, departamental, territorial o institucional; se realiza mediante unos planes basados en los principios de la celeridad, la eficiencia y la eficacia, además del principio de la legalidad que cumple con las competencias administrativas; hace parte del enfoque de gestión estratégica aplicable a la administración y gobernanza pública y democrática.

De acuerdo con la división territorial y la descentralización administrativa, los planes de desarrollo deben tener una concordancia técnica y administrativa para satisfacer las necesidades públicas y una eficiente prestación de los servicios públicos. Las políticas orientan y delimitan la correspondencia entre sus programas y sus proyectos, teniendo en cuenta las realidades fiscales de las entidades públicas.

La revisión de la gestión pública que se le hace a los planes de desarrollo en todos sus niveles se puede realizar a partir de lo cualitativo y lo cuantitativo. Los indicadores de gestión son los que van a determinar hasta qué punto esos planes tienen armonización, coordinación e identificación con las necesidades de los diferentes sectores sociales y estatales y la prestación de los servicios públicos. Igualmente, permiten medir el grado de satisfacción que tiene la ciudadanía, en general, con sus autoridades y las actuaciones y decisiones que estas toman.

El Plan Nacional de Desarrollo es una herramienta de gestión para promover el desarrollo social dentro de un territorio. Allí se evidencian necesidades insatisfechas de la población que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Asimismo, debe comprender un acuerdo social que garantice el cumplimiento de los intereses generales de la población; de igual manera, se proponen estrategias de desarrollo que se caracterizan por ser un proyecto de construcción de la sociedad (Poveda Gómez, 2008).

Respecto a la planeación y las comunicaciones, en el Estado colombiano existe un acervo importante con base en la planeación y en lo legislativo, con fundamentos constitucionales como se expresa en la Constitución Política de 1991, artículo 75, que taxativamente señala que el espectro electromagnético es un bien público, lo cual permite y garantiza el pluralismo informativo y la competencia. De otro lado, se ha compilado en el Decreto Único Reglamentario 1078 del año 2015, expedido por el gobierno nacional, en el cual se incorporan –en un solo cuerpo normativo– todas las disposiciones atinentes a las comunicaciones, con el fin de permitir que el ciudadano tenga conocimiento de las normas. En este sentido, los planes de desarrollo que se propongan en materia de comunicaciones deben estar conformes con la legislación vigente.

En su Plan de Desarrollo denominado Pacto por Colombia Pacto por la Equidad (2018-2022) aprobado por la Ley 1955 de 2019 en su Pacto VII, en el sector de las TIC, a través de la política que “el futuro digital es de todos”, el gobierno nacional tiene por objeto alcanzar la Cuarta Revolución Industrial, cerrar la brecha digital y obtener un crecimiento económico, reducir la desigualdad y mejorar la calidad de vida. Para lograr el cumplimiento de estos objetivos, se plantea cuatro ejes principales:

1. Entorno TIC para el desarrollo digital
2. Inclusión social digital
3. Ciudadanos y hogares empoderados del entorno digital
4. Transformación digital y sectorial

De igual forma, “esta política se complementa con las acciones que se proponen en el Plan Nacional de Desarrollo ‘Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad’ y ayuda al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, (ODS)” (Plan TIC, 2018-2022, p. 1).

Entorno TIC para el desarrollo digital

De acuerdo con lo anterior, las TIC han tenido un impacto en la sociedad, de manera que se hace necesario formular unos ejes y objetivos que permitan integrarlas a los diversos planes de desarrollo:

Tiene como objetivo construir un entorno favorable para la masificación de las TIC al 100% de la población. Para ello, propone una institucionalidad sectorial más eficiente, que focalice los recursos en el cierre efectivo de la brecha de acceso a las TIC entre los ciudadanos más ricos y aquellos con menos recursos. (Plan TIC, 2018-2022, p. 1)

Inclusión social digital. Este eje tiene por objeto la reducción de la brecha social y económica del país, por lo tanto, se centra en llevar la conectividad a las “poblaciones y grupos que, por razones económicas, sociales, geográficas o culturales, no han sido atendidas directamente por el mercado” (Plan TIC, 2018-2022, p. 1), de tal manera que permitan la obtención de los servicios de comunicaciones. Este eje cuenta con una dimensión social, en tanto permite que se brinden soluciones de conectividad comunitarias, garantizando el acceso a Internet “mientras se establece cobertura permanente por parte del mercado y, de este modo, cerrar la brecha en el desarrollo de las habilidades digitales” (Plan TIC, p. 2).

Ciudadanos y hogares empoderados del entorno digital. Este eje se propone que los ciudadanos hagan uso de manera responsable y productiva de las TIC. Se compone de programas como “En TIC confío”, que le permite a la comunidad saber qué hacer “frente a las amenazas a la seguridad y privacidad que se pueden dar en el entorno digital, o el fomento al teletrabajo como una forma de uso de las TIC en el entorno de trabajo” (Plan TIC, 2018-2022, p. 2).

Transformación digital sectorial y territorial. Integra las iniciativas del sector privado y del público, tanto de orden nacional como territorial, que les permita realizar un “cambio en sus actividades, productos y procesos en el marco de la cuarta Revolución Industrial” (Plan TIC, 2018-2022, p. 2). Este eje tiene por objeto:

Digitalización de trámites, uso de información para la toma de decisiones de política, crear protocolos para que se facilite el intercambio de información entre entidades y crear un portal único del Estado colombiano, donde los ciudadanos puedan acceder a un amplio catálogo de servicios digitalizados. (Plan TIC, 2018-2022, p. 2)

¿Qué busca el Plan TIC 2018-2022: El futuro digital es de todos? Según el Mintic, en su ruta de conectividad y transformación digital para Colombia, este plan busca “cerrar la brecha digital tanto en las zonas rurales como urbanas; masificar la cobertura y acceso a Internet; así como mejorar la velocidad y la calidad de los servicios, lo que cambiará las condiciones sociales y económicas de Colombia” (Constaín, 2019, párr. 1).

El actual presidente colombiano (2022) manifiesta que:

Con los programas de Última Milla beneficiaremos a la totalidad de los centros poblados reconocidos por el Dane, y también conectaremos a 500 000 hogares, lo que representa más de 2 millones de personas que habitan en regiones apartadas de difícil acceso o que hacen parte de la población de más bajos recursos. (Constaín, 2019, párr. 2)

[...] el país contará con un marco de asignación de espectro, que permitirá avanzar en el desarrollo de proyectos TIC y el despliegue de infraestructura. Esto beneficiará a las zonas rurales, especialmente las más apartadas, y dinamizará la inversión entre el sector público y privado para fomentar el desarrollo regional. (Constaín, 2019, párr. 7)

Igualmente, habrá “un cambio estructural de los proyectos de conectividad rural para que tengan un horizonte de operación de largo plazo que garantice la eficiencia en el gasto público del Fondo TIC y asegure un impacto social positivo” (Constaín, 2019, párr. 9).

La oferta rural del Plan TIC alcanza dos fases:

1. Proyecto de Acceso Universal Sostenible
2. Proyecto Nacional de Acceso Universal Social

La primera “beneficiará a mil centros poblados a través de soluciones de acceso público a Internet [...], se permitirá que cualquier persona use gratuitamente el servicio desde cualquier dispositivo” (Constaín, 2019, párr. 10).

La segunda “prestará el servicio gratuito de Internet en diez mil centros poblados, con operación garantizada a largo plazo (mínimo diez años) [...]. Estas soluciones se ubicarán en sedes educativas oficiales” (Constaín, 2019, párr. 11).

En cuanto a la televisión pública:

Se asegura una gran inversión con el fin de fortalecerla y modernizarla. En el 2019, el presidente duque asignó el presupuesto más alto de los últimos nueve años: \$42.100 millones, buscando su permanente crecimiento a través de la producción de contenidos de calidad y que estén disponibles en plataformas digitales para llegar a nuevas audiencias. (Constaín, 2019, párr. 13)

El Plan Departamental de Desarrollo para el periodo 2020-2023, denominado “UNIDOS POR LA VIDA”, aprobado mediante Ordenanza 06 de 16 de junio de 2020, y el Plan TIC “GOBIERNO DIGITAL” tienen por objeto implementar una adecuada Política de Gobierno Digital para el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones¹. En él se propone la “transformación digital en busca de iniciativas y soluciones que atiendan las necesidades y problemáticas de los ciudadanos, a través de servicios sencillos, ágiles y que generan valor público” (Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (Peti) 2020-2023, p. 13). Para alcanzar lo anterior, la gobernación de Antioquia acoge los lineamientos y políticas de orden nacional, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic).

1. En el Decreto 767 del 16 de mayo de 2022 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones “Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”, se puede ampliar esta información.

A nivel departamental y en consonancia con los programas nacionales, se proponen los siguientes propósitos:

Transformación para una Antioquia digital. Bajo este programa se busca la modernización y digitalización del territorio, el cual es considerado un factor importante para el desarrollo de la educación, la salud, el transporte y la infraestructura, entre otros.

Para esto se debe hacer uso de los avances tecnológicos y tecnologías disruptivas de las últimas décadas, que realmente impacten la calidad de vida de las personas y que faciliten el acceso a la información.

La era digital está llevando a que las actividades rutinarias de la economía mundial sean reemplazadas paulatinamente por servicios digitales, de ahí que sea importante que el Departamento de Antioquia tenga una hoja de ruta clara para una transformación digital incluyente y equitativa, y se hace necesario acortar las barreras para la adopción de tecnologías digitales que permitan que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a los trámites y servicios que ofrece el Departamento, incluyendo aquellos municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), logrando con esto beneficiar directamente la economía de la ciudadanía y hacer un Estado cada vez más eficiente y competitivo. (Plan de Desarrollo UNIDOS POR LA VIDA 2020-2023, p. 289)

Teniendo en cuenta el contexto en el que se encuentra el mundo a raíz de la pandemia covid-19, la gobernación de Antioquia plantea en su Plan Departamental dos enfoques:

- Escenario pandemia: en el cual propone “generar procesos rápidos que le permitan a la ciudadanía y a las empresas realizar trámites necesarios para su desenvolvimiento económico y comercial a través de plataformas virtuales” (Plan de Desarrollo 2020-2023, p. 289).
- Escenario pospandemia: donde se “crearan manuales de buenas prácticas que puedan ser compartidos con los municipios para que se establezcan formas de satisfacer las necesidades de trámites de sus ciudadanos de forma rápida y ágil” (Plan de Desarrollo UNIDOS POR LA VIDA 2020-2023, p. 289).

También propone alcanzar sus objetivos a través de unos indicadores de producto como trámites transformados digitalmente.

Uso y apropiación de las tecnologías de información para el departamento de Antioquia. Se busca generar un cambio en la cultura y la relación de los ciudadanos con el Estado para tener una transformación en la oferta de los servicios donde los ciudadanos interactúen con este. Se requiere una orientación para:

El uso adecuado y seguro por parte de los ciudadanos de las TIC y de los servicios ofrecidos por la entidad, que permitan mejorar su calidad de vida, disminuir la inequidad en el acceso a los recursos y que los ciudadanos se empoderen y participen en las decisiones del Estado que tienen impacto sobre ellos. (Plan de Desarrollo UNIDOS POR LA VIDA 2020-2023, p. 290)

Por lo anterior, “se hace necesario que las personas se preparen para abordar los cambios que exige la cuarta revolución industrial (4RI)”.

La Gobernación de Antioquia pretende promover planes de apropiación en las TIC, para fomentar el uso de las herramientas y servicios digitales disponibles en las actividades cotidianas de las poblaciones que habitan en el territorio antioqueño, buscando el uso responsable y adecuado de los servicios digitales para disminuir la desigualdad en el acceso a las nuevas tecnologías. (Plan de Desarrollo UNIDOS POR LA VIDA 2020-2023, p. 290)

Entre los indicadores de producto para este programa se encuentran:

- Programas virtuales para la formación en la utilización de los servicios digitales que ofrece la gobernación de Antioquia.
- Formaciones de uso seguro y responsable de las TIC para las subregiones de Antioquia.
- Alianzas estratégicas creadas e implementadas a través de los canales comunitarios antioqueños. (Peti 2020-2023, p. 75)

Conectividad e infraestructura TIC. Mediante este programa se propone fortalecer la conectividad o la infraestructura TIC, de tal manera que se desarrollen “proyectos transversales que apoyen la transformación digital en el departamento de Antioquia, para facilitar el acceso a los servicios digitales que requieren los ciudadanos” (Plan de Desarrollo UNIDOS POR LA VIDA 2020-2023, p. 291), con el fin de cerrar la brecha digital y disminuir la inequidad.

Es necesario ofrecer servicios digitales que permitan a los ciudadanos conectados, aprovechar las herramientas en pro de su crecimiento individual, familiar, social y económico. Se debe favorecer la formación cultural, productiva, política y en la mayor cantidad de ámbitos posibles para cada uno de los antioqueños. (Plan de Desarrollo UNIDOS POR LA VIDA 2020-2023, p. 291)

Este programa permite la expansión de los programas de conectividad, con el fin de que no llegue solo a un número reducido de la población, sino que se

articule con los programas TIC del gobierno nacional a fin de que sea mayor el número de habitantes que cuenten con conectividad, quienes por razones económicas, sociales, geográficas o culturales no han sido atendidas directamente por el mercado. En este sentido, con programas de conectividad se facilita la obtención de los servicios por parte de las personas; a su vez, se fortalece el ámbito social en tanto “tienen por propósito garantizar acceso a Internet mientras se establece cobertura permanente por parte del mercado y, de este modo, cerrar la brecha en el desarrollo de las habilidades digitales” (Plan TIC 2018-2022, p. 1).

A nivel central, a través del Mintic el gobierno plantea desarrollar en Antioquia proyectos de conectividad rural y urbana, y otros que coadyuven la conectividad comunitaria, para lograr el acceso universal a Internet:

1. Proyectos de acceso universal sostenibles en centro poblados de zonas rurales:
 - a) Zonas Digitales Rurales: son espacios de acceso gratuito a internet a disposición de los habitantes de las áreas rurales. Disponibles 24 horas y con cobertura entre 2000 y 7800mts;
 - b) Centros Digitales Rurales: serán espacios de acceso a Internet gratuitos que se ubicarán en su mayoría en sedes educativas rurales, así como puestos de salud, guarniciones militares, con operación a largo plazo.
2. Proyectos para masificar la última milla en zonas urbanas: Mintic busca aumentar la penetración al servicio de Internet en hogares de estrato 1 y 2 en zonas urbanas. Estos programas se dividen en: a) incentivos a la oferta, b) incentivos a la demanda de Internet fijo, y c) Zonas digitales urbanas (espacios públicos en las cabeceras municipales con conexión inalámbrica a internet gratuito para que las personas conozcan, accedan y se apropien de las oportunidades y beneficios que ofrecen las TIC).
3. Apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad TIC.
4. Eliminación de barreras al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. En Antioquia son 35 municipios que no han adoptado la normatividad que les permite el despliegue de infraestructura en su territorio.
5. Provisión de herramientas y apropiación de TIC para Personas con discapacidad.
6. TIC como herramientas para disminuir la brecha de género. (Plan de Desarrollo UNIDOS POR LA VIDA 2020-2023, p. 291)

Entre los Indicadores de producto para este programa encontramos:

- Proyectos que apoyan la transformación digital
- Diagnóstico en mapa parlante del estado de servicios de conectividad en el departamento de Antioquia
- Puntos digitales en el departamento de Antioquia

- Municipios y/o distritos apoyados para la acreditación de inexistencias de barreras emitidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)
- Red análoga departamental operando en adecuadas condiciones
- Acceso a televisión digital departamental en condiciones de calidad y cobertura (Plan de Desarrollo UNIDOS POR LA VIDA 2020-2023, p. 292)

En el Desarrollo “Medellín Futuro”, para el periodo 2020-2023, el componente de Comunicaciones propone “direccionar estratégicamente la gobernanza de las comunicaciones del Conglomerado Público municipio de Medellín” (Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, p. 455); formular políticas y un Plan Estratégico de Comunicaciones que busca:

Asesorar a las dependencias del mismo en la formulación, planeación y desarrollo de estrategias de comunicación, en los ámbitos de divulgación y medios informativos, de publicidad y marca, corporativo y protocolo, organizacional, digital y redes sociales virtuales, y de movilización, los cuales regirán las acciones comunicativas y de gestión de crisis. (Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, p. 455)

Lo anterior, de tal modo que se haga un aporte a la gobernanza y se permita informar a la ciudadanía acerca del avance de la gestión pública, a la vez que se fortalezca la confianza de la ciudadanía con respecto a la utilización de dineros públicos.

Asimismo, se busca promover y fortalecer “su corresponsabilidad y participación en los programas, proyectos y servicios que ofrece la Alcaldía de Medellín, mediante el relacionamiento directo y el fortalecimiento de los lazos entre los ciudadanos y la Administración Municipal” (Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, p. 455). Junto a este componente se integran “los medios comunitarios, ciudadanos y alternativos, que se consideran aliados en los procesos institucionales de comunicación, socialización y movilización social y comunitaria” (Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2023, p. 455).

Este componente tiene como objetivo: “liderar los procesos de gobernanza y direccionamiento estratégico de las comunicaciones del Conglomerado Público del Municipio de Medellín para garantizar la divulgación de la gestión pública y fomentar la participación y movilización ciudadana” (Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, p. 455).

Para alcanzar dicho objetivo, la Alcaldía de Medellín, por medio de la Secretaría de Comunicaciones, establece los siguientes programas y propuestas:

Programa: Procesos y medios comunitarios

Desarrollar los ejes estratégicos, los instrumentos de gestión y los criterios de articulación institucional, así como la creación de las instancias necesarias para el desarrollo del plan de acción a fin de dar cumplimiento a la política pública de Medios y Procesos de Comunicación Alternativos, Independientes, Comunitarios y Ciudadanos, con el propósito de lograr el fortalecimiento de las redes de medios y procesos para promover la participación, las ciudadanías comunicativas, la cultura ciudadana y movilización social, así como apoyar la gobernanza y la gobernabilidad institucional. (Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, p. 456)

Su objetivo general es:

Formular y ejecutar los instrumentos de gestión y articulación institucional requeridos para el desarrollo del Plan de Acción de la política pública de Medios y Procesos de Comunicación Alternativos, Independientes, Comunitarios y Ciudadanos, que permitan su fortalecimiento y promoción para que sean copartícipes de las estrategias de participación, comunicación y cultura ciudadana, como apoyo a la gobernanza y la gobernabilidad institucional mediante ejercicios de comunicación pública. (Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, p. 456)

Para lograr el desarrollo efectivo de cada programa, se diseñaron unos objetivos específicos. Los del programa Procesos y medios comunitarios son:

- Diseñar los instrumentos de gestión y articulación que direccionan el Plan de Acción 457 Tercera parte. Marco programático de la política pública de Medios y Procesos Comunicación Alternativos, Independientes, Comunitarios y Ciudadanos.
- Ejecutar las acciones necesarias para dar aplicación a los instrumentos de gestión y articulación del Plan de Acción de la política pública de Medios y Procesos de Comunicación Alternativos, Independientes, Comunitarios y Ciudadanos.
- Formular las estrategias de formación, fortalecimiento y promoción de los medios y procesos de comunicación alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos para su posicionamiento en el territorio.
- Establecer los criterios de articulación institucional que sea necesario aplicar con las dependencias y entes descentralizados de la Administración para el desarrollo de estrategias de participación, comunicación y cultura ciudadana dirigidas a los medios y procesos comunicación alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos. (Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, pp. 456, 457)

Programa: Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones

Asesorar y dirigir los procesos de formulación y desarrollo de las estrategias de comunicación del Conglomerado Público del Municipio de Medellín, bajo el criterio de gobernanza de las comunicaciones y mediante la aplicación de elementos de innovación y tecnología, de forma que garanticen el acceso de los ciudadanos a la información institucional sobre la gestión pública para el adecuado ejercicio de sus derechos en relación con los programas, proyectos, servicios y cumplimiento de la normatividad, a la vez, que promuevan el fortalecimiento de los lazos de confianza y relacionamiento entre la ciudadanía y el Estado, bajo principios de utilidad, transparencia, oportunidad, buen gobierno, calidad y gratuidad. (PMD, 2020-2023, pp. 457,458)

Sus objetivos específicos son:

- Formular y ejecutar la política comunicacional del gobierno local a través del Plan Estratégico de Comunicaciones, propiciando la incorporación de mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, e instrumentos de articulación intersectorial.
- Armonizar la ejecución de los planes, programas y proyectos comunicacionales, con las entidades descentralizadas, prestarles asesoría, cooperación, y asistencia técnica en los temas de su competencia.
- Asistir y asesorar al alcalde y a las secretarías de despacho y a las demás dependencias y entidades descentralizadas del municipio en materia comunicacional.
- Asesorar en la formulación y aplicación de estrategias comunicacionales que contribuyan a la igualdad de derechos y oportunidades entre los diferentes grupos poblacionales y a la disminución de prácticas discriminatorias que atenten contra el desarrollo político, social, económico y cultural de los grupos poblacionales. (Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, p. 458)

Programa: Gobernanza y movilización para la participación

Gestionar y dirigir los procesos de participación y movilización asociados a los requerimientos de comunicación de las secretarías y entes descentralizados del Municipio de Medellín, mediante el desarrollo de estrategias dirigidas a gestores de transformación social, agentes sociales y grupos de interés, formales y no formales, para fortalecer la relación ciudadanía-Estado que permita el desarrollo de propuestas que mejoren la calidad de vida tomando parte activa en los procesos de gobierno. (Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, p. 459)

Sus objetivos específicos son:

- Diseñar instrumentos de identificación, creación y fortalecimiento de redes ciudadanas, formales o no formales para el desarrollo de acciones de participación y movilización asociadas a los programas y planes de gobierno.
- Promover la participación y movilización activa de las ciudadanas, ciudadanos y grupos de interés en la definición de agendas públicas, formulación de políticas y desarrollo de propuestas orientadas a la solución de las problemáticas sociales de la comunidad.
- Diseñar estrategias de formación, fortalecimiento y promoción del actuar de los gestores de transformación social, agentes sociales y grupos de interés, formales y no formales en el territorio, con el propósito de facilitar la participación en los procesos de gobierno.
- Establecer los criterios de articulación institucional con las dependencias y entes descentralizados de la Administración para el desarrollo de estrategias de formación y promoción de la participación y movilización ciudadana en los programas y proyectos de la Administración Municipal. (Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, pp. 459, 460)

La coordinación, articulación y financiación de lo nacional, lo departamental y lo municipal, desde la planeación y la gestión administrativa, es necesaria y constituye un pilar de gran importancia para cumplir los objetivos y las metas de los planes de desarrollo y los programas de gobierno. La planeación estratégica, y por escenarios con elementos de prospectiva, tiene asidero y reconocimiento desde lo técnico. No obstante, elementos como la falta de voluntad política, la prevalencia de los intereses particulares, la corrupción, el desorden administrativo y los altos niveles de ineficiencia y burocratización en las más de las veces impiden o dificultan lo proyectado o planeado en los distintos planes de desarrollo, quedando la planeación en el papel y en los anaqueles.

Modelo de gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones: Municipio de Medellín

Componente: Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones

Los términos pertenecen a dos ámbitos muy amplios de lo político y del mundo de las comunicaciones, se encuentran vinculados en esta investigación a una serie de nociones como gobernabilidad, participación, accesibilidad, sociedad de la información y del conocimiento, legalidad, transparencia y TIC. En este intento por definir lo que podría significar una gobernanza de las comunicaciones hemos revisado aspectos de la literatura sobre los conceptos y los contextos donde los aplicamos. No obstante, los intentos por definir categorías que se encuentran en permanente redefinición suelen ser un poco arbitrarios, como sería —en este caso— el asunto de la gobernanza de las comunicaciones.

Se parte de unas ideas generales sobre gobernanza¹ y comunicación. La gobernanza administrativa es un proceso en la toma de decisiones, que parte de un modelo rígido en las formas y con los mecanismos que implica un modelo gubernamental tomador de decisiones de carácter vertical y jerárquico; en tanto el modelo de gobernanza democrática pretende influir el sistema de gobierno movilizando la participación ciudadana y los recursos del poder público junto con las organizaciones de la sociedad civil que se integra para activar una modelo de toma de decisiones menos centralizado y jerárquico.

Sobre comunicaciones o comunicación en singular, es el acto de emitir un mensaje, al mismo tiempo recibirlo, mediante un código que les sea común a ambas partes

1. Se explicita que ya se tuvo un desarrollo conceptual amplio de gobernanza y que se apela también a eso que se dijo antes en el apartado dedicado a este tema.

en el proceso de recibir y emitir mensajes, lo que genera un interactuar en doble sentido que constituye el acto de la comunicación. Las comunicaciones, en plural, son un proceso más asociado al surgimiento de los medios masivos de comunicación que se acompañan del fenómeno de la globalización y la posibilidad de circulación de la información a nivel global y de manera instantánea, o lo que denominamos tiempo real. Estas posibilidades “técnicas” de la comunicación y la información masiva e instantánea irrumpen en todos los escenarios de la sociedad y se convierte en un hecho que permite la articulación y el vínculo de casi todos los ciudadanos del mundo a unos u otros medios de comunicación y la presencia pública de todo tipo de agentes sociales, económicos y políticos e introduce nuevos paradigmas y fenómenos asociados a este tema, entre ellos la gobernanza de las comunicaciones.

La vieja idea de las comunicaciones en la etapa inicial del desarrollo de los medios masivos de comunicación en la sociedad, cuando su monopolio estaba en manos de grupos empresariales de medios de comunicación: televisión, prensa, radio, cine y publicidad, se asociaba a entretener, educar e informar. Esta idea, complementada con el adoctrinamiento y la influencia de las comunicaciones, continúa vigente; pero se han producido cambios importantes, entre ellos el papel político de las comunicaciones y, en particular, los desarrollos de las redes y las TIC que cambiaron el espectro de las comunicaciones.

Al desarrollo de los medios masivos de comunicación se sumó la Internet. Este medio amplió las posibilidades de comunicación y de acceso a la información, generó diversidad de contenidos y multiplicidad de fines y objetivos, lo que ha redefinido los medios de comunicación tradicionales e incorporado otros formatos de comunicación como las redes sociales. A su vez, este le dio cabida a un tipo de comunicación alternativa, social y comunitaria, al margen de los grandes monopolios y empresas de comunicación, las cuales, obviamente, siguen teniendo una gran relevancia en el mundo de las comunicaciones, pero ya no son los únicos medios para informarse y comunicarse de forma masiva.

La Internet ha tenido una expansión de forma vertiginosa. De hecho, cuando se habla de los medios masivos de comunicación, en la actualidad no se asumen por separado: radio, prensa, televisión, multimedia, publicidad; en tanto estos se engloban en un solo medio: la red de la Internet. Es allí donde están confluyendo todos los medios de comunicación, dada esta interrelación y el desarrollo que las tecnologías de la comunicación y la información están teniendo sobre la sociedad, y los gobiernos que han ido implementando políticas tanto globales como locales en este ámbito.

La Internet adquiere una mayor importancia, pues hasta ahora se están desarrollando análisis que contemplen las características de un medio como este. De hecho, en el ámbito de estudio de la comunicación y la gobernanza, es frecuente

encontrar que se refieren a la gobernanza de Internet como un ámbito que reúne, entre otras cosas, la política.

El ámbito de la gobernanza de Internet es un nuevo y complejo campo que requiere una labor inicial de delimitación y clasificación. La complejidad de la gobernanza de Internet está relacionada con su naturaleza multidisciplinaria, rodeándose de una amplia variedad de aspectos, lo cual incluye tecnología, socioeconomía, desarrollo, ley y política. (Pérez, 2008, p. 34)

El desarrollo de las comunicaciones y la información, como se aborda en esta investigación, se relaciona con la perspectiva gubernamental con sentido estatal para el fortalecimiento de la institucionalidad, la cual debe implementar políticas de comunicaciones democráticas con énfasis en las políticas públicas y en las acciones de los gobiernos para el fomento de la participación democrática ciudadana.

Así, la gobernanza de las comunicaciones podría enmarcarse en una serie de actuaciones públicas y políticas que consideran el impacto de las comunicaciones y las TIC, como potencialidades para la construcción de ciudadanías democráticas, tanto a nivel local como global y, al mismo tiempo, una manera de potenciar el quehacer estatal.

Desde el punto de vista estatal se asumen las comunicaciones y la información —y, a su vez, los medios para llevarlas a cabo— como un bien público y, de esa manera, como un espacio donde repensar formas de hacer más igualitarias y democráticas. Su desarrollo brinda un medio para llevar a cabo objetivos gubernamentales de participación ciudadana, rendición de cuentas, accesibilidad a la información, legalidad y transparencia de los gobiernos.

En sentido de la ciudadanía, el acceso a la información contribuye a identificar oportunidades de crecimiento personal y comunitario: la capacidad de compartir, de fomentar el intercambio y la colaboración, el ejercicio de los derechos e instrumento para forjar redes, expresar y dar a conocer ideas, estimular la colaboración; en síntesis, para ejercer, por ejemplo, el derecho a la participación en la vida política o el derecho a la libertad de expresión (Del Río Sánchez, 2009).

Con lo indicado, podemos decir que la gobernanza de las comunicaciones es una forma de entender las relaciones Estado-sociedad, en el marco de las transformaciones que se ha generado con el desarrollo de las comunicaciones y la información, lo que implica promover procesos desde la esfera gubernamental en doble vía; por un lado, como aporte en la consolidación de procesos ciudadanos y, por el otro, como medio para implementar actividades políticas y públicas que afiancen su relación con el Estado. Esto se menciona en el Plan de Gobierno: Medellín Ciudad Futuro 2020-2023, en el componente comunicaciones y en la descripción del Programa: Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones.

La Alcaldía de Medellín, en su Plan de Desarrollo para dicho Programa, tiene entre sus actividades:

Asesorar y dirigir los procesos de formulación y desarrollo de las estrategias de comunicación del Conglomerado Público del Municipio de Medellín, bajo el criterio de gobernanza de las comunicaciones y mediante la aplicación de elementos de innovación y tecnología, de forma que garanticen el acceso de los ciudadanos a la información institucional sobre la gestión pública para el adecuado ejercicio de sus derechos en relación con los programas, proyectos, servicios y cumplimiento de la normatividad, a la vez que promuevan el fortalecimiento de los lazos de confianza y relacionamiento entre la ciudadanía y el Estado, bajo principios de utilidad, transparencia, oportunidad, buen gobierno, calidad y gratuidad. (Plan de Desarrollo Medellín Futuro, 2020-2023, pp. 457, 458)

La comunicación para promover la buena gobernanza conlleva la implementación, el acceso y la prestación de servicios gubernamentales, la difusión de información, la comunicación de manera rápida y eficiente, utilizando la tecnología de la información en los procesos y funciones del gobierno para generar procesos gubernamentales responsables, transparentes y éticos; y, a su vez promover la movilización ciudadana y la participación, con el fin de generar espacios de corresponsabilidad en las agendas públicas y las políticas públicas dirigidas a solucionar problemáticas sociales que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

El Municipio de Medellín ha reconocido la urgencia de la comunicación y, en particular, la comunicación pública como elemento democratizador para la ciudadanía. En ese sentido, ha optado e incorporado —en su gestión— un modelo de gobernanza de las comunicaciones, el cual busca desarrollar y difundir comunicaciones institucionales y públicas; al tiempo, la generación y gestión de información que permita a los ciudadanos estar bien informados con un alto grado de pensamiento crítico.

Este componente comunicacional reestructura el manejo de la comunicación público/estatal que se da de manera vertical y propone una distribución de las comunicaciones de manera horizontal en redes de constante interacción y cogobierno ciudadano como un engranaje dinámico, donde se tomen en cuenta los mecanismos de participación ciudadana que propicien una mejor distribución de información y, con ello, una participación más amplia en los asuntos públicos. El modelo de gobernanza de las comunicaciones propicia la necesidad de debatir en torno al papel de la propia información, en la construcción de una ciudadanía más activa y participativa en la gestión de lo público.

La administración propone unas líneas, acciones y estrategias en comunicación que relacionan todo el andamiaje administrativo de la ciudad, al tiempo vinculante

con la ciudadanía. Dentro del Plan de Gobierno: Medellín Futuro 2020-2023, Línea Estratégica 5: Gobernanza y Gobernabilidad, se incorpora el componente comunicaciones, el cual contiene los programas: Procesos y medios comunitarios, Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones, y Gobernanza y movilización para la participación (Alcaldía de Medellín, Acuerdo 2, 2020, p. 211).

Los tres programas que conforman el componente de comunicaciones en la línea estratégica cinco del programa de gobierno de la actual administración de Medellín se complementan y están relacionados. Para efectos de esta investigación nos ocupa el programa: gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones como instancia mediadora de gobernabilidad; que es al mismo tiempo un medio para reflexionar sobre el papel de las comunicaciones en los procesos de gobernanza locales, para efectos de fortalecer una democracia más participativa, activa y comprometida.

Contexto sobre los procesos y MAICC

Los escenarios problemáticos y violentos en la década de los noventa gestaron iniciativas de organizaciones sociales y comunitarias para mitigar y hacer frente a esta situación. Se empieza a ver en la ciudad una serie de expresiones comunicativas y de hechos, a partir de los cuales se organizan personas y grupos comunitarios interesados en fundar y crear medios de comunicación de carácter alternativo y comunitario. En ese contexto, y por el carácter de movilización que tiene la comunicación, desde la ciudadanía y la comunidad se fueron creando y gestando diferentes medios de comunicación en barrios, comunas y corregimientos de Medellín.

Producto de esta problemática situación que vivía no solo Medellín sino todo el país, surgieron iniciativas estatales y marcos normativos y legales que buscaron generar respuesta y brindar mecanismos de contención. La principal, y de la que provienen las sucesivas leyes, normas y decretos, fue la promulgación de la Constitución de 1991 (2018).

En materia de comunicaciones, y en su artículo 20, la Constitución Política de Colombia de 1991 establece que “se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social”. En adelante, surgió una serie de propuestas para regular e impulsar la comunicación como motor de desarrollo de las comunidades.

La ciudad de Medellín, por medio de su administración municipal, cuenta con una trayectoria importante del relacionamiento con los medios locales, que generalmente poseen un énfasis comunitario y ciudadano. La administración ha recorrido un camino significativo que deriva en la creación de una política pública de MAICC, que pretende

desarrollarse en los próximos ocho años: 2021-2029; y la cual busca, como principal objetivo, promover y fortalecer la comunicación ciudadana de forma equitativa, como expresión de la participación, la cultura ciudadana y la divulgación democrática de opiniones (MAICC, 2020).

Tabla 1.
Evolución de los procesos de la política pública de MAICC

Temporalidad	Hecho	Situación
1990	Violencia generalizada en la ciudad y la tasa de homicidio más alta del país y del mundo.	Comunidades y sociedad civil tratan de mitigar esos impactos con propuestas sociales, comunitarias y ciudadanas. Nacen diferentes medios de comunicación alternativos en barrios y comunas de la ciudad.
1991	Promulgación de la Constitución Política de Colombia, en la cual se instituye la democracia participativa.	Artículo 20: “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social” (Constitución Política de Colombia, 1991).
1992	Primer Seminario de Periodismo Juvenil de la ciudad.	En medio de la violencia que experimentaba la ciudad y a través de Corporación Región, Comfama y organización Gente Nueva, este seminario se realizó con jóvenes de la ciudad inquietos por la comunicación.
2005	Consultoría Alcaldía de Medellín para brindar elementos técnicos y estratégicos para la estructuración de una Red de Medios Alternativos y Comunitarios para la ciudad de Medellín con la Caja de Compensación Familiar: Comfama.	“El objetivo fue estructurar una red de Comunicación orientada a la convivencia ciudadana en Medellín y sus corregimientos. La consultoría comprendió fases de diagnóstico, cualificación de los integrantes de los medios alternativos, concurso de méritos, estructuración y acompañamiento para la red de medios constituida” (Valle, 2012).
2006	Se creó la Red de Medios de Medellín, Redecom.	Escenario de articulación para fortalecer las relaciones solidarias y condiciones de convivencia ciudadana de Medellín a través de los medios comunitarios y ciudadanos.

Tabla 1. Continuación

Temporalidad	Hecho	Situación
2012	Creación de la Secretaría de Comunicaciones mediante Decreto 1364 de 2012, artículo 76 (Alcaldía de Medellín).	Dependencia encargada de definir las políticas de comunicaciones y la “planeación, coordinación, ejecución y evaluación de estrategias de carácter informativo, corporativo, institucional y de movilización de la administración municipal” (Alcaldía de Medellín).
2013	Acuerdo 073 (2013). Definición de lineamientos para la construcción de una política pública de MAICC de la ciudad de Medellín.	Desde el orden estatal, se advierte la necesidad de una política pública para los medios alternativos y comunitarios de la ciudad.
2015	Diagnóstico Universidad de Medellín, consultoría para Secretaría de Comunicaciones, Alcaldía de Medellín.	Se lleva a cabo un primer diagnóstico que dé cuenta del contexto de los medios comunitarios y ciudadanos de Medellín.
2017	Segunda Fase PP MAICC Consultoría Universidad EAFIT para Secretaría de Comunicaciones.	Se desarrolla un segundo diagnóstico, con el fin de buscar los lineamientos pertinentes para la creación de la política pública de medios para la ciudad.
2019	Proyecto de Decreto Municipal 1720003875 de 2019 Memoria Justificativa para la PP de MAICC de la administración de Medellín.	Como resultado de los anteriores en dos diagnósticos sobre medios de la ciudad, se dan los elementos necesarios para una memoria justificativa de la PP de MAICC.
2019	Decreto 2124 de 2019 por medio del cual se crea la PP de MAICC y se reglamenta el Acuerdo municipal 073 de 2013.	Creación de la PP de MAICC.
2020	Plan Estratégico 2021-2029. Política pública de Procesos y Medios de Comunicación Alternativos.	A través del Plan, se pretende alcanzar el principal objetivo de la política pública promover y fortalecer la comunicación ciudadana de forma equitativa, como expresión de la participación, la cultura ciudadana y la divulgación democrática de opiniones (PP MAICC de Medellín).

Fuente: elaborado por Lina Marcela Vargas Naranjo con base en los planes de desarrollo de Medellín 2020-2023.

En la tabla 1, a manera de línea de tiempo, se resume el trasegar histórico-temporal para establecer una política pública de Medios Alternativos, Independientes, Ciudadanos y Comunitarios de carácter democrático de ciudad.

La temporalidad, la situación y los hechos que se describen en la tabla anterior muestran el proceso de cómo se llega a una política pública de medios de comunicación locales, en particular MAICC; y se amplía la agenda para estos medios y la comprensión de la relación entre ellos, la sociedad, la cultura, la educación y la respuesta de la estatalidad municipal respecto a política pública de las comunicaciones y de la información en el ámbito local.

Política pública: MAICC

La política pública entendida como herramienta administrativa puede ser definida como “un fenómeno social y político específico fundado empíricamente y construido analíticamente” (Boussaguet *et al.*, 2009, p. 334).

A partir de la Constitución Política de 1991, el constituyente trazó como uno de los fines esenciales del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (art. 2). Ello implica que el legislador, al momento de tomar decisiones que afecten la comunidad, debe contar con la participación de la ciudadanía.

En este sentido, la Ley 489 de 1998, que regula la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, en el capítulo VIII denominado “DEMOCRATIZACIÓN Y CONTROL SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA” desarrolla el mandato constitucional y señala que:

Es obligación de las entidades y organismo de la administración pública desarrollar su gestión de acuerdo con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Conforme con lo anterior, se establece que el ciudadano debe estar involucrado en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. (Ley 489, Art. 32, 1998)

A su vez, la Ley Estatutaria 1757 de 2015, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” establece, en el Artículo 2, la política pública de participación democrática. Según esta disposición, los planes de desarrollo deben estar orientados a fortalecer y “promover la participación de la ciudadanía en las decisiones que los afectan”, asimismo, promover el “apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera, los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma cómo se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia” (Ley 1757, 2015, art. 2).

Concretamente en el Municipio de Medellín, en materia de comunicaciones, se ha establecido el Decreto 2124 del año 2019, que reglamentó el Acuerdo 073 del 2013, el cual tiene por objeto crear la política pública de MAICC para el Municipio de Medellín, y en su “Artículo 5. Enfoques” propone aquellos que registrarán la política pública.

Debe entenderse el concepto de enfoque como el sentido específico de carácter administrativo que de lo público tenga el administrador de turno. De acuerdo con lo anterior, se entiende como el sentido prioritario que se le quiera impregnar a las decisiones públicas. En general, “el concepto de enfoque organizacional se refiere tanto a una postura, es decir, a una manera de aprehender la acción pública y de definir los objetos de estudio como una metodología, y a un enfoque teórico particular” (Boussaguet *et al.*, 2009, p. 173).

Para el Municipio de Medellín, y de acuerdo con la norma citada, existe una diversidad de enfoques que le dan un carácter múltiple y heterogéneo a la política pública comunicacional. De esta manera se han consagrado los siguientes enfoques:

Derechos: busca velar por que la información promueva “el respeto al acceso democrático a la información para los ciudadanos, en el marco de la constitución y la ley” (Decreto 2124, art. 5, 2019). Este enfoque precisa una práctica del Estado de derecho que concibe la comunicación y el acceso a la información como un derecho de los ciudadanos.

Diferencial: “La política pública reconoce de manera fundamental las particularidades de cada medio o proceso de comunicación, según su razón de ser, formato (impresos, radiofónicos, digitales y audiovisuales), incidencia, niveles de calidad y sostenibilidad integral” (Decreto 2124, art. 5, 2019). Lo característico de este enfoque es que admite las diferentes formas o maneras del ejercicio de la comunicación y por ello se puede aseverar que esta política pública es multicomunicacional, en tanto admite y reconoce diferentes formas del dialogo entre el gobierno y la ciudadanía.

Territorial:

Es el conjunto de acciones que responden a las necesidades, problemáticas, dinámicas, historia, realidades y contexto sociocultural de cada una de las comunas del Municipio de Medellín. Lo anterior, entendiendo las diferencias y características urbanas y rurales, comunales y corregimentales presentes en el territorio. (Decreto 2124, art. 5, 2019)

Este enfoque explica un criterio de espacio físico, pues las comunidades establecidas en el Municipio de Medellín son microsociales y, por lo tanto, diferentes culturalmente; y vincula el territorio a lugares y espacios de la territorialidad como dominio e influencia que los habitantes deben y pueden ejercer desde la perspectiva de lo público y lo social.

Transformación social y cultural: “consiste en el ejercicio de la comunicación que transforma realidades, preserva y recupera la memoria patrimonial y promueve el diálogo entre el Estado y las comunidades para la planeación, participación y desarrollo de los territorios” (Decreto 2124, art. 5, 2019). En este enfoque se pueden identificar algunos objetivos precisos de esta política pública: el cambio cultural, el mantenimiento de la memoria, el dialogo ciudadano-Estado, la planeación y el desarrollo de lo público y lo social.

Sostenibilidad integral:

Es la necesidad que tienen los medios y procesos de comunicación de crecer, expandirse y mantenerse por su propia naturaleza y ser autosostenibles, a través de la implementación de estrategias que permitan mejorar sus capacidades de tipo social, político, económico e institucional. (Decreto 2124, art. 5°, 2019)

Este enfoque aborda la sostenibilidad, el desarrollo, crecimiento y eficiencia de lo que deben hacer y generar los medios y procesos comunicacionales en el Municipio de Medellín. La racionalidad tecno-administrativa y el uso y manejo adecuado de recursos facilita los campos de acción y actuación respecto a la ciudadanía.

La política pública MAICC del Municipio de Medellín aborda los retos y desafíos que ofrecen las políticas públicas para los gobiernos y los ciudadanos, pues discurre sobre intereses comunes entre lo social y estatal que conlleva a la creación de una política pública determinada. Teniendo presente esa consideración, tratamos de acercarnos a un análisis de la política pública de MAICC de Medellín.

Entre los estudiosos de las políticas públicas no existe un consenso generalizado de lo que estas significan, tampoco una perspectiva precisa de su alcance en el ámbito de la política en general. Sin embargo, existe un acervo importante de intentos por definirla y enfoques para su análisis, pero, sobre todo, concurre una idea cada vez más difundida: la urgencia de estas en un ámbito democrático, pues la política pública debe reconocer un espacio para la deliberación, para el debate de lo público, para las soluciones y decisiones políticas que incluyan de manera abierta y cierta a la ciudadanía.

Son varios los teóricos que han hecho aportes valiosos en conceptualizar, abordar y dimensionar la política pública, especialmente a partir de la década de los setenta del siglo xx cuando se acrecentó el interés por esta disciplina. En adelante, se pueden rastrear multiplicidad de definiciones, las cuales van desde una perspectiva transformadora que permite subvertir el papel del Estado y las instituciones políticas, situando en primer plano la democracia participativa, el paradigma de los derechos humanos y el Estado social derecho. Por otro lado, se pueden leer definiciones más conservadoras que, al parecer, están más interesadas en legitimar el orden social imperante.

En el caso colombiano y regional, las políticas públicas desde lo conceptual enfatizan en enfoques de corte liberal con construcciones, enfoques, definiciones y metodologías combinadas o de iniciativas propias, útiles al propósito de tal o cual política pública que se quiera diseñar, por ejemplo, para la política pública MAICC, se asumen las políticas como un “conjunto de decisiones del Estado frente a asuntos y problemas de la sociedad que se vuelven de interés general o público” (Alcaldía Mayor, 2018).

Como apoyo conceptual que permita comprender el significado de ellas, traemos dos definiciones prácticas, la primera es de Alejo Vargas sobre políticas públicas: “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan su resolución o llevarlas a niveles manejables”; otra es la de Roth (2010), que define la política pública como:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos 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 actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (p. 21)

Estas definiciones que brindan claridad al significado de políticas públicas habría que observarlas como un accionar que trasciende lo estatal, en tanto vincula a la ciudadana para influir en los ámbitos social, económico, político y cultural. La participación ciudadana en el proceso de la política pública, que generalmente incluye su formulación e implementación, de entrada otorga pertinencia y legitimidad al objetivo o la situación “problemática” que se quiere abordar desde la perspectiva de política pública. Los gobernantes han ido comprendiendo esa situación y, por ello, cada vez más las políticas públicas ocupan un lugar relevante dentro de las agendas de gobierno, tanto del orden nacional como regional.

En la revisión de la política pública MAICC del Municipio de Medellín, es preciso advertir que no se utiliza ningún enfoque clásico de la disciplina en tanto acerbo teórico; más bien, es una invitación para los interesados en las políticas públicas, y en particular al proceso de MAICC, a reconocer un paso de articulación ciudadano-estatal que llevó a la formulación y puesta en marcha de esta política, y verla como un instrumento político para atender demandas de la ciudadanía.

De este modo, el para qué de una política pública de procesos y de medios de comunicación alternativa, independiente, comunitaria y ciudadana de Medellín sobrelleva una serie de retos desde la sociedad y el Estado, que exige unas proyecciones claras, establecidas y direccionadas para que cumpla finalmente su cometido: “promover y fortalecer los procesos y medios de comunicación alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos como expresión de la participación, la cultura ciudadana y la divulgación democrática de opiniones” (ABC de la política pública de procesos y MAICC).

Como se describió en los puntos anteriores, el proceso para llegar a la política pública MAICC responde a un reclamo legítimo de la ciudadanía por ser parte activa del ciclo de la comunicación/información; es decir, una ciudadanía comunicativa e informada, receptora y al tiempo emisora de información relevante y de contexto para la ciudad. La intervención estatal es una respuesta a esta demanda que, articulada con diferentes instituciones y organizaciones sociales, en especial los medios comunitarios, promueve acciones que dan respuesta a problemáticas planteadas en la relación Estado-sociedad.

La política pública de MAICC se da

Para el fortalecimiento de la comunicación pública y la participación ciudadana que permita al Estado, la sociedad civil y los medios de comunicación locales, fomentar un entorno de equidad en la producción, distribución y acceso a la información garantizando el derecho a la comunicación, la información y la incidencia de la ciudadanía en la agenda pública. (Alcaldía de Medellín, 2020)

A la formulación de esta política pública MAICC, reglamentada en el Decreto 2124 de 2019 del Municipio de Medellín, se integró un marco operativo significativo a través del Plan Estratégico de Comunicaciones de dicha Secretaría. Es decir, se logró instrumentalizar esta política, llevándola al Plan Estratégico de Comunicaciones de la Secretaría y a transversalizar con otras secretarías de la administración municipal de Medellín y Plan de Gobierno: Medellín Futuro 2020-2023.

El Plan Estratégico de Comunicaciones definió tres ejes contenidos en la política pública MAICC: gestión de lo misional, del conocimiento y de la gobernanza e institucionalidad. Estableció cinco enfoques: de derechos, diferencial, territorial, de transformación social y cultural y de sostenibilidad, estos se soportan en la política pública de MAICC. Los ejes programáticos sustentan la política y es el resultado de un proceso deliberativo entre ciudadanía, organizaciones sociales, academia y gobierno.

En lo pragmático, el Plan Estratégico de Comunicaciones de la política pública de los MAICC contempla una serie de actividades y productos medibles y evaluables en el tiempo, que traducen de manera objetiva las proyecciones y retos de esta política pública. Lo significativo de estos contenidos, como resultado de un proceso de deliberación respecto a la comunicación comunitaria y ciudadana, es haber logrado incorporarse en la agenda gubernamental para ampliar así la democracia y el enfoque de políticas públicas.

Como se podrá observar, la administración municipal ha tomado el asunto de las comunicaciones en su dimensión pública y política con la relevancia que esta noción contiene para el desarrollo de un buen gobierno, construyendo y poniendo en marcha la política pública de los MAICC, en la línea estratégica 5: “Gobernanza y Gobernabilidad en el componente de comunicaciones”, que

busca direccionar estratégicamente la gobernanza de las comunicaciones [...] aportando a la gobernanza y gobernabilidad al mantener informada a la ciudadanía acerca de la gestión pública, fomentando su confianza acerca de la adecuada y eficiente utilización de los dineros públicos, a la vez que promueve y fortalece su corresponsabilidad y participación en los programas, proyectos y servicios que ofrece la Alcaldía de Medellín, mediante el relacionamiento directo y el fortalecimiento de los lazos entre los ciudadanos y la Administración Municipal. También se integran a este componente los medios comunitarios, ciudadanos y alternativos, que se consideran aliados en los procesos institucionales de comunicación, socialización y movilización social y comunitaria. (Plan de Gobierno: Medellín Futuro 2020-2023, p. 455)

Algunos sectores y medios de comunicación ven el apoyo constante que ha recibido la comunicación alternativa de la ciudad, reunidos ahí los medios comunitarios y ciudadanos, como una estrategia para manipular los medios locales de la ciudad; piensan que los medios alternativos son propiedad de la institucionalidad y al estar cooptados se prestan como agentes que cumplen papeles de favorecimiento a los gobernantes de turno. Por ende, el reto de estos medios, y de la estatalidad misma, es hacer que no pierdan su estatus de independientes ni caigan en lo que le critican a los medios de comunicación de grandes grupos, canales, cadenas y conglomerados, que son vistos como escuderos de los mandatarios y gobiernos de turno.

Si bien los MAICC de Medellín son expresiones ciudadanas o comunitarias en sus emisiones y producciones, cumplen funciones públicas y corren el riesgo que se genere una relación entre ambos —Estado y medios alternativos— de “mutuo beneficio”. Ahí radica cierta complejidad y problematización, porque se espera que los medios locales hagan eco de la gobernabilidad municipal-alcaldía municipal. Los procesos de acercamiento y favorecimiento entre gobiernos locales y medios alternativos de comunicación e información pueden hipotecar su independencia, como ocurre con el manejo de las pautas publicitarias en los medios masivos de información.

Lo significativo en la función de los medios alternativos es el mensaje que quieren hacer llegar, por ello, se requiere que sean consistentes y coherentes en su énfasis independiente y ciudadano; los nexos con la estatalidad solo se convierten en un mecanismo para comunicar. La relación entre los medios y los gobiernos es fundamental y más cuando se trata del nivel local, pues uno y otro, medios y gobiernos locales, sostienen un vínculo constante con la ciudadanía y están más cercanos a las realidades y demandas sociales de los territorios. Dicha articulación es crucial para el fortalecimiento de la democracia, la rendición de cuentas por parte de los gobiernos y para el desarrollo local.

Acciones de la administración local en el marco de la gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones

Se ha centrado la atención en explorar las potencialidades y contenido del programa: Gestión estratégica de las comunicaciones, incluido en el Plan de Desarrollo: Medellín Futuro 2020-2023, en la Línea Estratégica 5: Gobernanza y Gobernabilidad, componente comunicaciones; el cual contiene los programas: 1) Procesos y medios comunitarios, y 2) Movilización para la participación. No obstante, la administración municipal, desde su Plan de Desarrollo, incluye una serie de acciones y estrategias que se relacionan con una gestión estratégica de las comunicaciones como mecanismo de legitimidad para una buena gobernanza y gobernabilidad, como elemento indispensable en las agendas de gobierno en el plano municipal.

Tabla 2. Acciones de la administración municipal de Medellín en gestión estratégica de las comunicaciones

Marco programático	Línea, programa o componente	Contenido
Plan de Desarrollo: Medellín Futuro 2020-2023	Línea estratégica 1. Reactivación económica y valle del Software	La Reactivación Económica y Valle del Software constituyen una Línea estrategia del Plan de Desarrollo que apunta a convertir a la ciudad en la capital industrial de Colombia, esta vez en el marco de la Cuarta Revolución Industrial y de la economía digital (Alcaldía de Medellín, 2020, p. 208).
Plan de Desarrollo: Medellín Futuro 2020-2023	Línea estratégica 5. Gobernanza y Gobernabilidad 3.5.6. Componente. Comunicaciones 3.5.6.1. Programa. Procesos y medios comunitarios 3.5.6.2. Programa. Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones 3.5.6.3. Programa. Gobernanza y movilización para la participación	El propósito de la línea es generar las condiciones y capacidades institucionales, políticas y ciudadanas para el fortalecimiento de lo público, para motivar la sinergia entre gobierno y ciudadanía. Buscamos el diálogo abierto desde los diferentes saberes, la concertación entre los diferentes actores y la construcción colectiva de procesos ciudadanos de paz territorial, desde el conocimiento colectivo del territorio, la instalación de capacidades locales e institucionales para la gestión y protección de lo público, el uso del dato y la información como activo público que otorga valor y la articulación intra e interinstitucional y territorial (Alcaldía de Medellín, 2020).

Tabla 2. Continuación

Marco programático	Línea, programa o componente	Contenido
Secretaría de Comunicaciones Conglomerado Público Municipio de Medellín	Manual Gobernanza de las comunicaciones Lineamiento 1: Comunicación informativa Lineamiento 2: Comunicación corporativa Lineamiento 3: Comunicación organizacional Lineamiento 4: Comunicación para la movilización ciudadana Lineamiento 5: Digital y redes sociales	Este se suscribe en el marco del modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín y su cumplimiento es de carácter vinculante para el municipio y las entidades descentralizadas sujetas al mismo en los términos del artículo 74 del Decreto 883 de 2015, y demás disposiciones que la modifiquen, sustituyan o reglamenten (<i>Gaceta Oficial</i> n.º 4301, 2015).
Plan Estratégico. Secretaría de Innovación Digital de Tecnologías de la Información 2021-2024	6.5.1. Modelo de Gestión de Gobierno	Se concreta con la creación de la Secretaría de Innovación Digital, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de servicios de tecnologías de la información a los diferentes grupos de valor y de interés, a través de servicios digitales, procesos eficientes, flujos de datos e información y transformación digital del territorio, basados en la innovación y en una gestión enfocada en prácticas de arquitectura empresarial y la seguridad de la información.
Política pública de Medios Alternativos, Comunitarios y Ciudadanos	Decreto 2124 de 2019 "Por medio del cual se reglamenta la política pública de medios y procesos de comunicación alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos para el Municipio de Medellín y se reglamenta el Acuerdo Municipal 073 de 2013".	Plan Estratégico 2021-2029: Política pública de Procesos y Medios de Comunicación Alternativos, Independientes, Comunitarios y Ciudadanos de Medellín.

Tabla 2. Continuación

Marco programático	Línea, programa o componente	Contenido
Plan Estratégico 2021-2029. Política Pública de Procesos y Medios de Comunicación Alternativos, Independientes, Comunitarios y Ciudadanos de Medellín	Eje estratégico 3: de gestión de la gobernanza e institucionalidad	El tercer eje busca “fortalecer y desarrollar espacios de articulación ciudadanos e institucionales que permitan no solo dinamizar las relaciones comunidad-Estado, sino entre los mismos actores de la sociedad civil” (Universidad EAFIT, 2017, p. 33). Tiene como objetivo aumentar la articulación entre el conglomerado público, las audiencias ciudadanas, las redes, los procesos y medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos.

Fuente: elaborado por Lina Marcela Vargas Naranjo con base en los planes de desarrollo de Medellín 2020-2023.

Como se puede observar, el Plan de Desarrollo Medellín Futuro contempla varias estrategias, programas y componentes en materia de comunicaciones que se podrían apreciar a nivel tecnológico y de innovación digital, conectados con los procesos comunicacionales de carácter democrático, permitiendo la relación ciudadanía-gobierno, con acceso a la información y la conectividad como activo valioso que pretende la equidad y propicia las condiciones para la participación ciudadana.

De hecho, la Línea estratégica 1 del Plan de Desarrollo de la ciudad son la Reactivación Económica y el Valle del Software, que

conforman una estrategia de desarrollo económico con el objetivo de gestionar a partir de la educación, la innovación y el emprendimiento nuevas oportunidades, aprovechando nuestras necesidades y fortalezas para potenciar, sofisticar y diversificar la economía de la ciudad a través de la apertura de nuevos escenarios y la generación de miles de empleos, en áreas asociadas a la economía digital y la Cuarta Revolución Industrial. (Alcaldía de Medellín, 2020, p. 208)

Esta línea estratégica, con sus componentes y programas, va con la tendencia mundial de los cambios cualitativos y cuantitativos de la sociedad derivados de la llamada Cuarta Revolución Industrial, hecho del cual aún no se tienen muy claros sus efectos. Sin embargo, se sabe que es una realidad imposible de evadir, por tanto, es indispensable que la sociedad y los gobiernos propongan estrategias para que sus efectos no produzcan detrimento de las condiciones de vida digna de la ciudadanía y termine por acrecentar la brecha social.

En la Tabla 2 se extraen los principales programas y estrategias que la actual administración municipal de Medellín contempla en materia de comunicaciones, vistas estas desde una perspectiva amplia, que incluye infraestructura e innovación de tecnologías de la información y procesos comunicativos para el ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática. Es decir, la actual administración hace una apuesta integral al tema de las comunicaciones, desarrollando elementos logísticos o tecnológicos para el fortaleciendo de procesos comunicativos, en el sentido de dirección de la sociedad y de las formas de organizarse para alcanzar objetivos y resolver problemas de cara a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Gobernanza y gobernabilidad en el Plan de Desarrollo de Medellín: reflexión y comentarios

La globalización ha expuesto las debilidades del Estado moderno y ha hecho posible la creación de nuevas formas para gestionar los asuntos públicos que complementa los tradicionales esquemas de la burocracia y de gerencia pública. Pero lo que para las democracias consolidadas con Estados-nacionales regularizados puede ser un ejercicio técnico de administración de lo público, para un escenario como el colombiano con problemas institucionales, violencia política y presencia diferenciada del Estado en el territorio, se constituye en un reto a más de técnico: político.

El Plan Estratégico, en su línea 5, define qué hacer respecto a los riesgos políticos, de legitimidad y legalidad que acompañan los actores constituyentes de las estructuras de poder en el territorio. El plan define un principio que permite ver que la administración es consciente del escenario, cuando dice: “tenemos un principio fundamental para entender la política, y que se constituye en un criterio que orienta la presente línea: la protección y la defensa de lo público no es negociable”, porque precisamente le asigna al Estado un papel de coordinador de la gobernanza con límites políticos y sociales.

Por otra parte, cuando el Plan de Gobierno declara el uso de tecnologías digitales para mejorar todos los procesos y auditar los recursos públicos, le asigna un papel a la comunicación mucho más ambicioso que un tema de *marketing* político. Se plantea pues la posibilidad de efectuar la gobernanza mediante el aprovechamiento de las nuevas plataformas comunicativas.

Esto queda explícito en el Plan de Desarrollo de Medellín así:

Nuestro gobierno será abierto, transparente y sin maquillaje, apoyados en las tecnologías digitales y en el trabajo en el territorio, para que las ciudadanas y ciudadanos nos ayuden a mejorar todos los procesos y a cuidar de los recursos públicos. (Alcaldía de Medellín, 2020, p. 406)

Sin lugar a dudas, el rol protagónico del Estado y la gobernanza local en un escenario de crisis institucional es apropiadamente leído cuando se declara la necesidad de construcción institucional.

Por ello, nos enfocaremos en la generación de confianza institucional a partir de la implementación o continuidad de prácticas de la gestión pública eficiente y transparente, y un manejo racional y articulado de las finanzas públicas; así como en el fortalecimiento y articulación interinstitucional de la gestión pública, coordinando acciones conjuntas con los diferentes actores territoriales, en la defensa, protección y mejoramiento de lo público. (Alcaldía de Medellín, 2020, p. 406)

La idea es que, en un ambiente signado por la debilidad del Estado, donde existen altos niveles de percepción de corrupción y otras dificultades de civilidad y democracia, la gobernanza local, antes de darle énfasis a formas de cogobierno, le dé prioridad a construir un escenario de institucionalidad, manteniendo un liderazgo y una reivindicación de lo público sobre lo privado, debido a los riesgos de institucionalidad y gobernabilidad presentes en el territorio.

El plan define su liderazgo como:

Un gobierno abierto y cercano establece objetivos y prioridades claras, integrando a los diversos actores del territorio que permitan más información frente a las necesidades y capacidades reales de las comunidades. Para ello, pretendemos enfocarnos en la generación de confianza institucional a partir de la implementación y continuidad de prácticas de la gestión pública y transparente. (Alcaldía de Medellín, 2020, p. 409)

Desde el Estado-municipio, en el caso de sucesivas administraciones en la ciudad de Medellín, se observa que el tema de las comunicaciones y la información, articulado a la gestión y gobernanza con acompañamiento de la ciudadanía y sus formas e instancias organizativas han cumplido roles importantes. De un lado, los presupuestos conceptuales de los planes de desarrollo y los planes estratégicos de las comunicaciones y la información señalan la necesidad de hacer de las comunicaciones una política pública sostenida y sustentable en perspectiva de constituirse en política de Estado-municipal. De otro, desde lo fáctico a través de planes, programas y proyectos han impulsado el relacionamiento con la ciudadanía, recogiendo y reconociendo los intereses y las expectativas de las comunidades y los grupos de presión y de opinión.

Merece especial reconocimiento la política municipal sobre comunicaciones de la ciudad de Medellín, respecto a los MAICC, que como medios alternativos e independientes han logrado avanzar y expresar temas y argumentos diversos

y diferentes de la ciudadanía, pues reconoce la vocería de estos medios y se mantienen conectados de forma amplia y democrática con ellos como medios alternativos que expresan y manifiestan temas de interés ciudadano. La ciudad y sus administraciones municipales, por lo menos en estos últimos veinte años, ha propiciado espacios de interlocución, financiación y reconocimiento de los alternativos e independientes en comunicaciones, lo que la ha constituido en una ciudad de avanzada en la inclusión comunicacional propiciando con esto una gobernanza democrática en permanente construcción en comunicaciones e información.

Segunda parte

Elementos de orden teórico y metodológico

Sistematización

Lo que no es posible es estar en el mundo, con el mundo y con los otros sin participar de una cierta comprensión de nuestra propia presencia en el mundo. Es decir, sin una cierta inteligencia de la historia y de nuestro papel en ella.

PAULO FREIRE, *Pedagogía de la indignación*

Teniendo como base la propuesta tecno-académica y económica “Apoyo a la Gobernanza y Gestión Estratégica de las Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones—Alcaldía de Medellín” con la conformación del equipo de trabajo desde la FCHE de la UNAL, Sede Medellín, el cual cumplió funciones académicas en el proyecto; la colaboración de grupos profesionales de la Secretaría de Comunicaciones del Municipio de Medellín, sumado a las consultas efectuadas en diferentes documentos y al apoyo de profesionales de la ciencia política, el derecho y las comunicaciones, se llevó a efecto un proceso de sistematización que consistió en recoger, analizar y proponer reflexiones, consideraciones y líneas de acción sobre la gobernanza de las comunicaciones en el Municipio de Medellín en el periodo de la administración del alcalde Daniel Quintero Calle 2020-2024.

Se perfila y establece el proceso sobre la base de tres aspectos centrales:

- Diseñar instrumentos o matrices para el proceso de sistematización.
- Participar en la elaboración de los documentos técnicos del proceso de sistematización.
- La elaboración de dos libros y la producción de un audiovisual.

Se abordaron, en la investigación-intervención, las categorías, las metodologías y los desarrollos fácticos que se articulaban a los objetivos y metas propuesta. De otro lado, se formularon las preguntas centrales del proyecto del qué es y para qué

sirve. Se diseñó el plan de trabajo, se construyeron los instrumentos de recolección de información y se orientó la finalidad de la sistematización.

Conceptos. Se denomina sistematización al proceso por el cual se pretende ordenar una serie de recapitulaciones (inventarios), pasos, etapas, hechos y aprendizajes, entre otras, con el fin de otorgar jerarquías a los diferentes elementos de un proyecto, estudio o investigación, y que se quieran compartir. Para efectos de avanzar en perspectiva teórica y analítica, diferenciamos y jerarquizamos los conceptos de mayor relevancia y presencia en el trabajo propuesto: “Un sistema es un ‘objeto’ por el cual ordenamos una serie de componentes, entre los cuales están conectados de alguna manera (uno con otro, o con más de uno)” (Enciclopedia, 2013).

A modo de ejemplos de sistematización, en este tipo de trabajos se utilizaron análisis de contenido o entrevistas, cuestionarios y medios digitales para ordenar los datos obtenidos. Igualmente, se considera como:

Interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí, y por qué lo han hecho de ese modo. La palabra sistematización, utilizada en diversas disciplinas, se refiere principalmente a clasificar, ordenar o catalogar datos e informaciones, a “ponerlos en sistema”. Es la noción más común y difundida de este término. Sin embargo, en el campo de la educación popular y de trabajo en procesos sociales, lo utilizamos en un sentido más amplio, referido no solo a datos o informaciones que se recogen y ordenan, sino a obtener aprendizajes críticos de nuestras experiencias. (Jara Holliday, 2013, p. 3)

¿Qué es sistematizar y para qué sirve? “Es una reconstrucción de la experiencia para comprender lo ocurrido, para identificar sus componentes, explicar logros y dificultades que puedan servir para replicarla o generalizarla” (Urizar Gil, 2018).

Siempre estará vinculada con registrar y ordenar y combinar la información sobre los hechos, al reflexionarlos y comunicarlos con base en sucesivas observaciones para que sea entendible y aplicable a todos.

El trabajo de sistematización emprendido en esta investigación-intervención nos permitió comprender el sentido y la contextualización que se le deben dar a las categorías que hacen parte del compendio que encierra la gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones. De otra parte, nos facilitó ubicar esa teorización desde lo fáctico en el ámbito del Municipio de Medellín, y lo que ha implicado la construcción de la política pública de comunicaciones como proceso histórico, social y político en la ciudad. Además, evaluamos aspectos relacionados con la gobernanza democrática en la era de la globalización contemporánea y cómo en

unas condiciones problemáticas y de debilidad estatal puede recurrirse a las comunidades y los medios alternativos e independientes para construir e implementar una política pública para la política pública de los MAICC.

Plan para sistematizar. Este debe contener un cronograma en el cual se detallan secuencialmente las actividades a realizar, articulándolas al interior de cada etapa del proceso: planificación, rescate y reconstrucción, preparación de los productos, divulgación y socialización. Se sistematiza la información y la experiencia; no su reconstrucción, sino su interpretación para mejorar la práctica y generar nuevos conocimientos.

El plan diseñado para la sistematización de este trabajo implicó:

- Construcción de la propuesta técnica, académica y administrativa para concertar y firmar el contrato de parte de la Secretaría de Comunicaciones del Municipio de Medellín y la FCHE de la UNAL, Sede Medellín.
- Conformación de los equipos de enlace entre la Secretaría de Comunicaciones y el Proyecto Gobernanza y Gestión de las Comunicaciones de la FCHE y del equipo de sistematización conformado por profesionales de las ciencias humanas y sociales.
- Estructuración y definición de las pautas y contenidos de los informes mensuales y trimestrales con revisión y aportes de la auditoría del proyecto.
- Reuniones periódicas con el equipo de sistematización FCHE para concertar los lineamientos del libro *Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones*.
- Conversaciones y encuentros con funcionarios de la secretaría para prever, evaluar y resolver dificultades y situaciones problemáticas presentadas en lo técnico y administrativo en el desarrollo del proyecto.
- Conformación de un grupo interinstitucional denominado “Equipo de riesgo”, que advierta y alerte sobre novedades y eventualidades en el desarrollo y cumplimiento del cronograma de trabajo estipulado.
- Presentación de informes al sistema de investigación de la UNAL, Hermes, sobre avances del proceso de investigación del proyecto.
- Realización de entrevistas y conversatorios con especialistas y profesionales de las comunicaciones para abordar el tema de las comunicaciones en el marco de la gobernanza y la gestión pública de las comunicaciones.

Instrumentos de sistematización. Son aquellos destinados al acopio continuo de datos durante períodos de tiempo definidos. Estos instrumentos permiten, al final, obtener datos estadísticos organizados:

- Entrevistas y conversatorios con funcionarios y profesionales relacionados con las comunicaciones y el funcionamiento de la política pública municipal de las comunicaciones en la Secretaría de las Comunicaciones del Municipio de Medellín.
- Recolección y sistematización de informes. Se utilizaron varias formas de sistematizar la información recolectada en el trabajo, recogimos desarrollos

- y avances de las actividades programadas por la Secretaría de las Comunicaciones del Municipio del Medellín relacionadas con los temas del proyecto.
- Mesas redondas virtuales con los integrantes del equipo de sistematización de la UNAL para decantar, precisar y concertar los términos de los informes y la elaboración del libro *Gobernanza y gestión de las comunicaciones*.
- Evaluación de textos, informes e investigaciones que abordaban los temas centrales, tanto en sus construcciones teóricas como desde experiencias de contextos.

Pasos para desarrollar la sistematización

Definición del objetivo. “Consiste en definir de manera clara y específica el o los resultados que se esperan obtener con la sistematización en términos de productos, así como la utilidad que esta tendrá para la institución y, eventualmente, fuera de ella” (Acosta, 2005, p. 12).

El objetivo central del proyecto es analizar, precisar, establecer y evaluar los hitos conceptuales, metodológicos y los desarrollos fácticos que se consignan en la política pública de comunicaciones del Municipio de Medellín, a través de la Secretaría de las Comunicaciones concertados con sectores y actores de la sociedad civil.

La utilidad de la experiencia investigativa y de intervención le apunta a mantener una permanente información sobre las políticas públicas que permitan a la ciudadanía conocer las ejecuciones, realizaciones y dificultades que comporta la construcción y puesta en marcha de las políticas públicas, en particular, sobre las comunicaciones. De otro lado, la articulación academia-administración pública permite recabar sobre principios y valores de carácter democrático, donde la transparencia y el derecho a la información son pilares democráticos tanto en lo local como en el orden nacional. A mayor número de ciudadanos con información veraz, eficiente y oportuna, más se pueden legitimar y tener credibilidad las acciones gubernamentales.

Estos trabajos permiten conocer de forma profesional e independiente la valoración y evaluación que se hace de las políticas públicas en comunicaciones, a la administración pública y a los distintos sectores de opinión, para que los primeros tengan herramientas que establezcan los cambios que se requieran y puedan fortalecer los campos y ámbitos donde la política presenta dificultades y problemas, y a los grupos de opinión fundamentar con argumentos y bases ciertas las críticas que realizan.

Objeto de análisis. Consiste en especificar la información que se va a sistematizar y el porqué de esta. Aquí es importante delimitar la información en tiempo y espacio.

En este caso, las actividades programadas y ejecutadas por el personal contratado por la Secretaría de Comunicaciones de la Alcaldía de Medellín y la FCHE de la UNAL, Medellín, en la ejecución y realización de planes, programas y proyectos que se llevan a cabo en

la funcionalidad de la Secretaría de Comunicaciones del Municipio de Medellín. De otro lado, mirar el nivel de coherencia y desarrollo de la política pública de comunicaciones y el nivel de participación ciudadana como expresión o manifestación de la sociedad civil.

Eje de sistematización. Para el caso que nos convocó, se plantearon las comunicaciones como base para la información pública y la movilización ciudadana. Este paso “orienta el desarrollo del proceso de sistematización, la recolección de información, permitiendo enfocarse hacia los factores que interesa destacar” (Legislación informática, s. f., p. 1). Se definen los ejes según lo más importante para ordenar e indagar un proceso y experiencia, teniendo en cuenta los objetivos y la particularidad del proyecto. Esto implica definir temas clave y hacerse interrogantes centrales sobre cada uno de ellos.

Ejes centrales:

- construcción y desarrollo de la política pública de las comunicaciones
- gobernanza y gestión de las comunicaciones;
- participación ciudadana en la construcción y realización de las PP en comunicaciones;
- las ciudadanías emergentes y activas como expresión democrática y de participación ciudadana; y
- MAICC, política pública sobre los Medios Alternativos e Independientes Comunitarios y Ciudadanos.

Estrategia de comunicación. Identifica principios y criterios, por medio de métodos, técnicas y procedimientos que permiten la construcción de conocimientos en el proceso de investigación.

Se pretende dar a conocer los resultados de este trabajo de investigación-intervención a través de la publicación de dos libros, un audiovisual, boletines informativos, conferencias y encuentros académicos donde se pueda comunicar y debatir sobre los hallazgos y resultados del proyecto.

Guía y orientación metodológica. Investigación acción-participación

Esta metodología es de utilidad para la investigación y la intervención en campos como el institucional y el de lo público y permite avanzar y desentrañar las complejidades de la acción social, política o cultural. Igual, permite conocer las esferas de actuación de los actores y sectores que participan de forma activa o pasiva o que son afectados o beneficiados con los distintos campos de la intervención.

Si bien la IAP surgió como una metodología inspirada en la sociología, se convirtió de inmediato en acción educativa, en cuanto recuperó la unidad dialéctica entre la teoría (hasta ese momento alejada de los actores sociales) y la praxis, cuyo desarrollo

demonstró procesos de aprendizaje significativo, haciendo de la investigación una constante acción creadora tanto para los investigadores como para los actores sociales. Dicen Orlando Fals Borda y Rodríguez (1987) que “una de las características propias de este método, que lo diferencia de todos los demás, es la forma colectiva en que se produce el conocimiento, y la colectivización de ese conocimiento” (p. 18).

Por lo tanto, la Investigación Acción Participativa es un proceso dialéctico continuo en el que se analizan los hechos, se conceptualizan los problemas, se planifican y se ejecutan las acciones en procura de una transformación de los contextos, así como a los sujetos que hacen parte de estos (Calderón y López Cardona, 2014).

Las guías para la acción investigativa de esta metodología están cruzadas por unos contextos donde los investigadores deben hacer procesos de inmersión, conociendo más de las elaboraciones y reflexiones teóricas y los problemas de quienes están involucrados; con sus apreciaciones, valoraciones y propuestas para la resolución y tratamiento de estos problemas. Igualmente, las guías permiten conocer –de manera directa– los procesos de construcción-deconstrucción y de participación de actores y sectores que, a través de sus imaginarios, mentalidades, relaciones e interacciones, construyen realidades diferenciadas y complejas.

Escuchar, reflexionar, valorar y evaluar colectivamente la construcción y puesta en marcha de las políticas públicas nos permite trascender al experto y articular saberes y legitimidades ciudadanas y comunitarias para logra credibilidad y confianza en los procesos de gobernabilidad democrática. La importancia de acoger esta guía metodológica con transversalidad de enfoques –de derechos, diferencial, territorial– permitió utilizar instrumentos y mecanismos para recoger, procesar y sistematizar la información que aparece en los productos y entregables del proyecto gobernanza y gestión de las comunicaciones.

Criterios para la definición de los ejes de sistematización

Los ejes seleccionados en la propuesta técnica y académica se articulan al objetivo central del proyecto y fueron de utilidad para conocer y reflexionar sobre los temas que ocuparon la atención del proyecto. Hubo concordancia en la perspectiva teórica y metodológica que se asumió como derrotero y orientación en el trabajo.

Pertinencia, responsabilidad, respeto, legitimidad y actuación democrática con bases legales y éticas en la investigación-intervención fueron criterios que atravesaron el presente texto.

Tipo de productos finales: libros, folletos, manuales, artículos de revistas, videos y otros medios de comunicación que reconstruyan el proceso vivido y que resuman las

lecciones generadas para compartirlas con la gente y otras entidades. La herramienta final podrá ser una guía o instrumento, resultado del proyecto, experiencia o intervención.

En el caso de la Gobernanza para las Comunicaciones, el producto final son los informes mensuales y los compendios trimestrales presentados a la Secretaría de Comunicaciones del Municipio de Medellín. Un libro que consigna las ideas, metodologías y acciones en el proceso de construcción de la gobernanza y gestión de las comunicaciones.

Entre las etapas del proceso de sistematización se deben considerar: identificar fuentes de información o informantes claves, documentos previos, recopilar información, ordenar, analizar y presentar la información. Con la aplicación del método Investigación Acción Participativa (IAP) los elementos utilizados nos permiten comunicar, clasificar y manejar la información obtenida.

La esencia de la investigación participativa no radica necesariamente en la acción, como lo enfatizan las definiciones, sino en la naturaleza y el contenido del lenguaje empleado en la vivencia realizada, esto es, en la información, el diálogo y las modalidades que toma el contacto intersubjetivo del proceso creador. Ello porque se trata del conocimiento como una construcción social. (Fals Borda, citado por Moncayo, 2015, p. 316)

El mismo autor, junto con otros participantes en el Congreso en Cartagena en 1997, concluye que:

La investigación participativa puede definirse como un método de estudio y acción que va al paso con una filosofía altruista de la vida para obtener resultados útiles y confiables en el mejoramiento de situaciones colectivas, sobre todo para las clases populares, de las que también obtiene conocimientos válidos [...]. Es inter o multidisciplinaria y aplicable en continuos que van de lo micro a lo macro de universos estudiados (de grupos a comunidades y sociedades grandes), pero siempre sin perder el compromiso existencial con la filosofía vital del cambio que la caracteriza. (Moncayo, 2015, p. 320)

Y agrega que los investigadores deben basar sus observaciones en la convivencia con las comunidades, en el proceso del trabajo de campo para que sean de más utilidad en todos los contextos culturales en los cuales se llevan a cabo.

Los pasos o las etapas de la investigación-intervención del presente trabajo siguieron la ruta que inicialmente se expresa en este apartado; se hizo la selección, clasificación y jerarquización de los documentos, las fuentes y los materiales de información, los cuales se sometieron a un proceso de filtro y tratamiento, que permitió ordenar y analizar la información recogida y tratada para la elaboración y entrega de los informes parciales y finales.

Tercera parte

Voces y reflexiones
sobre gobernanza
y comunicaciones.
Municipio de Medellín

Entrevistas a politólogos y comunicadores

Presentación

Este trabajo de investigación e intervención institucional en la Secretaría de Comunicaciones del Municipio de Medellín, con el auspicio y acompañamiento de la FCHE de la UNAL, Sede Medellín, se enriqueció con una serie de entrevistas realizadas a profesionales de la ciencia política y las comunicaciones para que conceptuaran y explicaran desde sus miradas profesionales y su experticia laboral lo relativo a la gestión y la gobernanza de las comunicaciones.

Se puede observar que existen perspectivas y miradas diferentes en tanto el tema es motivo de interpretaciones abiertas y, como se reseña en las entrevistas, existe una pluralidad de enfoques y teorías sobre conceptos que son polisémicos como gestión, gobernanza y comunicaciones.

Entrevistar profesionales de la politología y las comunicaciones nos permitió comprender el nivel de complejidad y contextualización que cobran los conceptos enfatizados en este trabajo de investigación-intervención. La relación y articulación entre los ámbitos teóricos y el mundo de la praxis nos permitió ahondar en las formas y maneras como lo conceptual se anuda con lo práctico-funcional.

De otro lado, cuando se escuchan voces autorizadas, aparece una serie de aspectos y elementos que matizan, diferencian y establecen los distintos niveles de las políticas, planes y programas en su aplicación o implementación en el desarrollo de las políticas públicas. Las reflexiones y los presupuestos analíticos consignados en las entrevistas con estos profesionales contribuyeron a profundizar y a valorar —de manera crítica y propositiva— los presupuestos teóricos y fácticos de este trabajo de investigación-intervención.

Entrevista-conversatorio con Néstor Julián Restrepo¹ sobre gobernanza de las comunicaciones

Medellín, Plataforma de Google Meet, 11 a. m., 1 de septiembre, 2021²

Alejandro. ¿Cuál es la importancia de la comunicación pública en las administraciones públicas?

Néstor Julián. Hay una grave confusión entre comunicación política y comunicación pública. Y, de hecho, las administraciones sí que lo tienen. Creen que comunicar es gobernar, cuando lo que se debe hacer es gobernar y comunicar lo que se hace. La comunicación pública tranquilamente puede estar sin el Estado.

Hablamos de democracia porque es el acto de deliberación, de confrontación, es el acto de los actores. Todo aquel que sea actor político, actor de toma de decisiones, delibera y dialoga. La comunicación pública es dialogadora, sirve para una política pública, no la comunicación política, pues ella está en situación hegemónica.

La comunicación pública tiene un rol fundamental que es conectar todos los actores políticos, sociales y económicos con el entorno de la sociedad. Es la que lo conecta. Donde se llevan a cabo las decisiones de interés público. Es la relación que puede ser entre público-público, público-privado, privado-privado con respecto a lo público. Por eso se habla de que no se necesita del Estado. Dos empresas privadas que impacten en un territorio deben tener comunicación pública con el ciudadano para fijarse en cómo impactan. Y es ahí donde hay una confusión; es labor fundamental.

La teoría de los sistemas de Easton hablaba de llevar las demandas, y que estas se recogían con unos filtros. Antes eran los partidos políticos, las mismas secretarías o ministerios; pues no, ya son los actores políticos. Y estos actores políticos los llevan a través de medios de comunicación.

Es lo primero que hay que entender: la comunicación pública es así de grande. Lo llamo como la mamá, la mamá de las otras formas de comunicación dentro del poder político. Para terminar, lo que también construye la comunicación pública es la agenda. O sea, hay un tema de la agenda pública, y está construida a partir de intereses. Los intereses políticos antes estaban marcados por un actor: el Estado, por ejemplo. Pero resulta que no, el Estado se convierte en un actor más.

1. Coordinador de la maestría en Comunicación Política; doctor en Política, Comunicación y Cultura de la Universidad Complutense de Madrid (España); magíster en Estudios Latinoamericanos, mención Política, de la Universidad de Salamanca (España); politólogo de la UNAL, Sede Medellín, y comunicador social de la Universidad Católica Luis Amigó.
2. Entrevistadores: Helmer Alejandro Gómez López y Lina María Vargas Naranjo, El Santuario, Antioquia.

Hay una agenda que se establece a partir de un entorno, puede ser biológico, la pandemia; puede ser económico; puede ser el mismo político, pero una cosa por fuera de un solo actor. Lo que hay es una disputa de agendas. Vemos a los políticos tratando de construir una agenda, que sea contrastada y que todo mundo la avale. Porque ella está establecida desde una lógica mucho mayor. Por ejemplo, ¿cuánto falta para que en Colombia tengamos la legalidad para que personas del mismo sexo puedan adoptar? Muy poco. ¿Cuánto falta para que las mujeres puedan tener la opción legal de abortar? Desde lo políticamente correcto, muy poco. ¿Por qué? Porque es una agenda mundial que los políticos no pueden contener.

A la política lo único que le queda es ejecutar, obedecer, deliberar, pero no está ahí sin más. O sea, la política se está llevando a cabo en otras partes. La acción colectiva y la movilización social es muy fuerte, y desde ahí se han construido parlantes bastante fuertes de la comunicación social que ya no es solo en un territorio.

¿Se acuerdan de Chile cuando las mujeres salen con ese *performance*? “el violador eres tú”. La clave de eso no fue que lo hicieron las chilenas. La clave fue que todo mundo lo escuchó y lo siguió haciendo. Una cosa que nace en un paisito chiquitico y de un momento a otro se lleva a todo el planeta tierra. Eso no lo controla nadie, son otras lógicas de comunicación: la comunicación pública, por eso se llama pública, es porque está donde están todos. Todo mundo puede acceder a ella. Usted verá qué hace con esa información, cómo la canaliza. Está ahí, es para todos. Y es interés de todos que la vean en todas partes. Los Derechos Humanos, por ejemplo.

A. ¿Cuál es la relación de la comunicación pública con la construcción de ciudadanías mucho más democráticas, más propositivas, más críticas? Y yo creo que iría un poco amarrado con el tema de movilización social. Habría que ver el tema de movimientos ahí.

NJ. Es que los movimientos son un efecto de la comunicación. Lo que hay es mucha información que antes la gente no tenía, no escuchaba o a la que no tenía acceso. Eso es lo que llaman la mediatización de la política, y es que la política es de acceso para todo mundo. No es la lógica de la política en la Alpujarra o en la Casa de Nariño. No, la política es para todos a partir de todo lo que hay flotando de información.

¿Entonces qué genera eso? genera conocimiento, información y cuando usted tiene información, toma decisiones. El velo de la ignorancia que había por ahí todavía lo sigue estando; de hecho, ya entraríamos a jugar con otro tipo de velo de la ignorancia, y son los fanatismos que genera tanta información. Eso se llama *fake news*, pero simplemente es una cantidad de opiniones de todo lado, pero me quedo con una cantidad que hable de lo que a mí me gusta, pero me alejo de lo que no me gusta. Pero que hay información, sí. Hay una cantidad de información por todos lados, y eso hace que las instituciones hayan perdido el poder.

Hay crisis de la justicia, las demandas son cada vez mayores; hay crisis del Estado, hay crisis de economía; porque todas esas instituciones tienen unas verdades absolutas, que ya son relativas, porque todo el mundo tiene información por todos lados y empieza a ver desde diferentes matices y puntos de vista.

Los mismos gobernantes se clavaron el puñal porque decían “este país es de todos”, “gobierno abierto”, “participa” y “votar es democrático”. Cuánta crítica les decían a los ciudadanos: “es que no participan”. Pues, bienvenidos. Ya hubo la herramienta perfecta para que todo mundo participara con todo mundo por todos lados. Y la información es de doble vía, no es la que les gusta a ellos, donde ellos decían y todo mundo acataba, como en 1980 y principios de los noventa, era una información que usted sacaba en radio, canal 1 y canal 2. No, ahora hay información en todo lado.

Nosotros nos dimos cuenta de lo que pasó en la explosión social en las marchas de ahorita (2021), nos dimos cuenta en las redes sociales, no los medios tradicionales. Estos trataron de hacer lo mismo que hacían siempre, y era construir una agenda, ocultar lo que nos interesaba, plantear un escenario. Entonces, “ah, incendiaron el CAI,³ pobre CAI”, la gente limpiándolo y la policía ahí; pero no hablaban de lo otro que la gente también vio. Esto lo brindaron las nuevas tecnologías de la información, que nos dieron (nuevos elementos) para poder estar informados.

Esto genera un problema muy grande y es la lucha de las agendas. Los gobiernos quieren imponer su agenda. Hay otros que tratan de ir a partir de la coyuntura. Por ejemplo, el alcalde de Medellín está más preocupado porque no lo tumben los opositores. Hoy está feliz y va a sacar el carro de bomberos porque tiene 69 % de favorabilidad, pero eso qué tiene que ver con lo que un servidor público tiene que hacer. Gobernar es cumplir con lo que se promete. Usted prometió acabar con la inseguridad de la ciudad.

Pero no, él está pensando en lógica de campaña permanente, “mi imagen cómo está”, “mi campaña cómo está”, y es un discurso que se vuelve de barras bravas. O sea, hoy están felices los que están en contra del alcalde. Y están felices, van a sacar carro de bomberos, los que están a favor; pero eso no tiene nada que ver con la lógica de desarrollo, de bienestar para todo mundo, no. Por estar en la lógica de esa política, por esa disputa de agendas es que se pierde lo más importante: ¿cuáles son las necesidades básicas de los ciudadanos? Eso no se comunica. Si usted se pregunta cuál fue la propuesta de Duque,⁴ estoy seguro de que no sabe. O la economía naranja, que no fue capaz de explicarla. Se acabó el gobierno y nadie le entendió y no sirvió.

Duque, Enrique Peña Nieto, en México, Castillo en Perú; o sea, llegan así porque literalmente hay una desconexión. Y muy claro, y son muy loables esas investigaciones

3. Centro de Atención Inmediata (CAI).

4. Iván Duque Márquez, presidente de Colombia (2018-2022).

que ustedes hacen: tratar de mostrarle a la gente cómo la gobernanza es en conjunto, no es el gobierno solo, sino que son todos. Y para eso se necesita la comunicación, que nos entendamos, que se dialogue. La democracia es muy costosa porque hay que dialogar, hay que ponerse de acuerdo. El autoritarismo es lo más barato que hay, yo mando y ya. Pero la democracia es lo más caro que hay y esa es la lógica que debe haber ahí.

La comunicación pública hace eso, da puntos de diálogo y discusión sobre lo que necesitamos: cuál es la necesidad real, cuál es el impacto que tiene una zona, y verificarlo. No esos aislamientos que genera el *rating* de un gobernante. O sea, Quintero está feliz, pero yo no sé qué tanto ha hecho realmente y si les ha solucionado el problema a los ciudadanos.

A. Ahí el tema sería el de la gobernanza de las comunicaciones. Entonces, ¿qué sería o que se debería entender por gobernanza de las comunicaciones?

NJ. A mí me genera un ruido eso. Y lo digo por experiencia propia. Fui jurado en estos días de ese proyecto “Medellín Comunica desde los Barrios”, un proceso de comunicación pública que era para darle 600 millones de pesos a los medios alternativos, que es muy poquito. Vi una cantidad de proyectos. Voy a hablar desde ahí y luego tratamos de definir el concepto de gobernanza.

Hay una cierta estrategia de tratar de canalizar el discurso de los medios a favor del interés. Cuando hablan del Plan de Desarrollo, es que eso es una propuesta del gobierno, no es política de Estado. Para ser jurado empecé a rajar a todos los que empezaron a hacer propuestas de promocionar algo que tenía que hacer la alcaldía. Dije, “no, venga es que esto no es”.

Hablando de comunicación pública y de su estrategia, lo que debe haber es, primero, una amplia participación ciudadana, participación de otros actores y, por último, del Estado; y entre todos construir o difundir una política pública, una estrategia para desarrollar en el territorio. La idea de promocionar la marca Medellín, no. Eso es una responsabilidad del gobierno, es política gubernamental.

La palabra gobernanza es muy fuerte, porque la gobernanza trabaja, es aleación, es el conjunto de todos los actores, lógicamente, direccionados por un gobierno, el gobierno dice que vamos por un lado y hagamos esto; pero todo mundo de acuerdo y construyendo. Suena como el espíritu santo, como una cosa toda grande, pero se puede lograr. Entonces cuando me dicen gobernanza desde la comunicación en el territorio, veo ese problema: no la hay.

Hay una cierta idea de cómo hago yo para integrar todos esos colofones, todos estos parlantes que hay por todo lado, solitarios, cómo está la comunicación hoy en día; ¿cómo los canalizo y los integro a la institucionalidad? Es la peor forma de estabilizarlos, de llevarlos por un solo canal y que comuniquen lo que yo quiera, pero no la hay. O sea, es la típica estrategia de los gobiernos. ¿Qué hacen los gobiernos? Montar parlantes por

todos lados para que ninguno le haga oposición. Eso lo hizo Chávez (en Venezuela) y lo hizo Duque. Duque sacó medios de comunicación por todo lado, para evitar la oposición.

Piensen en los medios de comunicación alternativos como algo que puede estar cambiando, mutando, y yo no me atrevería a decir que, acabando, pero están perdiendo fuerza; ¿con qué están perdiendo fuerza? Con las nuevas tecnologías de la información, es que un Facebook Live lo hace cualquiera, es que Twitter lo maneja cualquiera y a partir de eso comunica. Como el ciudadano está empoderado, el ciudadano comunica; estos medios alternativos han perdido fuerza. La emisora comunitaria, por ejemplo, ha perdido fuerza.

Y, de hecho, para poder sobrevivir han tenido que alinearse a las políticas del mismo gobierno y a construir eso, porque no tienen la autonomía y la capacidad que puede tener todo lo que aparece ahora con todas esas nuevas formas de comunicación, que la palabra sería tras medial. Ahora la comunicación es tras medial. La comunicación pública se da desde diferentes lados, no desde el lado tradicional. Esa labor que tenían los medios alternativos desde el territorio, la emisora comunitaria, eso ha perdido mucha fuerza porque cualquiera hace el medio, cualquiera lo puede construir.

¿Qué es la comunicación pública? ¿es el medio o la herramienta o es algo que está en todos lados y que ahí sí tiene que haber participación? ¿Y cómo hago? Lo que debe haber ahora es la capacidad de todos estos medios, donde se encuentren todas estas formas tras mediales a discutir de temas. Llamémoslo fotos virtuales o foros donde dialoguen y discutan.

Un caso: las protestas en París (Francia) sobre los chalecos amarillos, que eran personas de cincuenta años. La forma como solucionaron eso fue a partir de la comunicación pública. Y fue con estrategias donde se fueron al territorio y se dieron cuenta de que en el territorio los medios alternativos no tenían tanta fuerza, porque cada cual comunicaba lo que quisiera. Lo que hicieron fue en las mismas alcaldías, en las instituciones, colegios, poner centros, computadores y cosas para que toda la información llegara allá; para que llegaran a puntos de encuentro de reuniones, foros, chats. Y todas las demandas que tenían que le llegaban al gobierno de Sarkozy⁵ llegaran allá y el gobierno pudiera decir “ah, bueno, lo que están pidiendo es esto”. Y lo único que pudo hacer el gobierno fue eso, darles lugar de encuentro.

Es cómo lo integraron en unos lugares determinados y de ahí pudieron sacar realmente cuál era la necesidad de las protestas, de las movilizaciones, de los chalecos amarillos. No lo que hizo Duque, “no es que son los jóvenes” y entonces se sienta con cinco “peludos” en la Casa de Nariño y esos no representan a nadie. Lo que hay es una lógica comunicacional, una lógica de información que se da; Lina tiene la misma

5. Nicolás Sarkozy, expresidente de la República Francesa (2007-2012).

necesidad que tiene Néstor Julián, entonces a partir de un medio como estos, nos comunicamos, demandamos, protestamos, hacemos *podcasts* y una cantidad de cosas.

Es que Caracol, RCN y todos estos medios no les queda sino replicar todo lo que está pasando, toda la forma en la comunicación. De hecho, lograr canalizar los puntos de encuentro para poder que funcione. Esa sería la comunicación pública ahora. ¿Cómo logro integrar toda esa información, esos relatos, esos *podcasts*?

Lina Marcela. Nos interesa su visión desde un punto de vista externo, con su experticia desde las comunicaciones y, al mismo tiempo, desde la política. Esta amalgama o matrimonio que hace la administración municipal de Medellín en ejecutar una política pública de Medios Alternativos, Independientes Y Comunitarios de la Ciudad; al mismo tiempo esto funge como el Plan de Medios de la administración actual. No sabemos si la administración siguiente vaya a optar por esta política, pero la actual lo hizo y es permitido. ¿Qué opinión le merece esta estrategia de gobierno?

NJ. Parece interesante, se los planteé ahorita, soy politólogo desconfiado y no sé qué tanto quieran hacer eso. Si lo hacen es por un interés y el interés es cómo logro canalizar, cómo logro “aconducir” toda esta cantidad de medios. Es que el que tiene la plata es el Estado. Sigue siendo la corporación que tiene la plata. Entonces, a partir de eso, ¿cómo logro conducir y poner, en un mundo lleno de opiniones, una opinión? Ahí, yo quiero que ustedes se paren en la lucha de agendas, es decir, hay muchas agendas públicas que el Estado ya no controla y lo que trata de hacer es controlar. Partamos de eso. Pero desde la lógica de cómo gobernar me parece muy bien. O sea: la comunicación ya no está en lo tradicional.

Para informarme y darme cuenta de algo, pago la televisión por cable, muchos canales de noticias, y las veo todas y creo mi verdad. Porque cada cual tiene sus intereses; lo que parece una forma de gobernar que es de la periferia al centro y no del centro a la periferia. Y cómo fluye la comunicación, llamémoslo periferia o de afuera hacia adentro. Cómo la comunicación del territorio llega, porque no estaba llegando, porque no estaba comunicando. Y el gobierno se da cuenta de que para poder estar en el territorio tiene que comunicar. El problema es que se exageró, es que ahorita se cree que gobernar es comunicar. Creo que hay algo muy acertado ahí y es darse cuenta de qué es lo que está pasando allá en el territorio. Porque la comunicación punitiva se impone. A mí me importa la información que suceda en un espacio determinado, no en todo.

Un eslogan de Aníbal Gaviria.⁶ “Como te sueñas a Medellín, así la estamos construyendo”. Y era la publicidad por todos lados. Era para hacer los soterrados de El

6. Aníbal Gaviria Correa es un político colombiano. Alcalde de Medellín en el periodo 2012-2015; gobernador de Antioquia entre 2004 y 2007 y del 1 de enero al 5 de junio del 2020.

Poblado. Si yo vivo en Carambolas a mí no me importa lo que están haciendo en El Poblado. Esa información es sesgada, genera la apatía política que hay ahorita. Es que la gente no es boba. Y el político, yo no sé si no ha reaccionado, y son algunos que no se dan cuenta, y la gente se da cuenta que están gobernando para unos pocos y la gente se da cuenta por los lados.

En comunicación, la gente siente solo lo que está cerca al territorio, lo que ve, percibe, huele ahí, está viviendo igual que él. Y fuera de eso, se le suma, no es que le informen sobre su territorio, es que lo dejen informar también. Es que el ciudadano haga parte de esta construcción de la información. Que le den el micrófono, que le den la cámara, que le den el relato y los dejen que ellos lo construyan. No venga a ponerse el sombrero volteado porque voy para allá.

Le pasó a Duque, esa forma de comunicación que es del centro a la periferia. Duque el fin de semana con los indígenas, cuando, literalmente, los que tenían que hablar eran los indígenas. Es que, si el gobierno falla en cabeza del presidente, este lo único que tiene que hacer es escuchar. Los que tenían que hablar eran los del territorio, los que tenían que proponer. Y los indígenas no dijeron nada. Y después dicen, como Peñalosa:⁷ “Gobierno bien pero no comunico”, ¿cómo es que decía el eslogan de él?, “Eficientes, pero no queridos”.

NJ. La comunicación, si la gente no la entendió, es mala comunicación y, por lo tanto, es un mal gobierno, eso no es así. “Ah no, es que yo hago mucho, pero comunico mal”. No, no estás haciendo bien las cosas o estás haciendo algo que la gente no necesita, porque no los escuchas. La comunicación pública tiene una parte muy fuerte de escucha, porque son actores, todo mundo habla y escucha, y a partir de eso se construye. O sea, al gobierno chileno y a la élite chilena le tocó sentarse a escuchar a los pueblos que le estaban reclamando una constitución para todos.

“¿Por qué están protestando?” Porque no los escuchas. Entonces es escuchar que el ciudadano está empoderado del territorio, el ciudadano quiere hablar del territorio, quiere que le hablen del territorio, y a partir de eso se construye la ciudad.

Se acuerdan de esos signos: “Medellín es para todos”, “Depende de ti darle amor a Medellín” y mostraban la Medellín por donde pasaba todo mundo. Pero no, esos referentes de ciudad se acabaron, mi referente es mi barrio, mi espacio, mi territorio y reclamo, demando y comunico sobre ese espacio. Desde cualquier forma, ojo, no es solo en televisión o en radio.

Es que las redes sociales todo el día están informando y mostrando el territorio, el espacio, lo simbólico. En “Paro campesino Tibasosa,⁸ se ve una familia campesina

7. Enrique Peñalosa Londoño es un político colombiano. Alcalde mayor de Bogotá en dos ocasiones: 1998-2000 y 2016-2019.

8. En YouTube: paro campesino Tibasosa Boyacá Colombia, agosto de 2013.

que, cuando el Esmad,⁹ en el “Ese tal paro no existe”, el Esmad se metió en las veredas y se metió a las casas, y la gente desde las casas empezó a grabar. No llamaron a RCN, a Caracol, a nadie.

A unos campesinos les decían “mírense, mírense cómo van a salir de bonito ahora en YouTube. Ahí los van a ver cómo se meten a las casas”. Ellos están informados sobre cómo funciona el Estado, cuáles son los derechos y deberes, y fuera de eso lo comunican y lo ponen en la plataforma. ¿Y para qué sirvieron Caracol y RCN? Para nada. ¿Y ustedes creen que eso no es comunicación pública? Y ahí hubo conocimiento, esos campesinos sabían que es inconstitucional que el Esmad se meta a las casas. La policía no puede entrar a las casas, y quedaron ahí en evidencia.

Alguien tiene que jalar eso, y el encargado es el gobierno, uno local en este caso. Pero también que inviten a las organizaciones privadas y a mucha gente y que se vea el proceso desde ahí. Pero sí, es un proceso solamente, Si yo fuera secretario también lo haría, pero tendría mucho susto que se le devuelva a uno.

LM. Porque también es tomar riesgos, coger una política pública de medios alternativos, independientes y comunitarios, al mismo tiempo plan de comunicaciones. Creo que es osado, pero me parece que la administración está tomando riesgos; igualmente, está cogiendo gente que es independiente, en términos institucionales.

NJ. Yo no sé si son cándidos, lo que pienso es que ellos creen que esa es la forma de controlar. Siempre va a haber algo que controlar, el asunto es que en cualquier momento le puede salir un opositor o una crítica que puede molestar a la administración, y no sé si la administración está preparada para eso. Debería estarlo; va a haber cosas positivas y otras no. Ellos están pensando que por ese lado pueden regular, generar parámetros. Una lógica muy de gobiernos autoritarios.

LM. Usted hablaba del territorio como una manera de fortalecer este ejercicio de gobernanza y el cometido final de la comunicación pública. Me gustaría que hablara más sobre territorio, el papel que tiene en la dinámica de construir agenda pública.

NJ. Es que es total. Yo no sé si es que estamos volviendo a las ciudades-Estado. Pero siento que el concepto de Estado grande se está muriendo, lo que está teniendo poder es el territorio y su empoderamiento por los ciudadanos.

LM. ¿No cree que ese asunto está supremamente asociado al surgimiento de estos medios; de la capacidad mediática que vamos teniendo cada ciudadano de a pie?

NJ. El empoderamiento. Es que esa capacidad de asombrarnos con cosas se está perdiendo. Hay un asombro más tangible, más real. Por ejemplo. Las fuerzas militares en el mundo están en crisis; los ejércitos están en crisis. El concepto de principio

9. El Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) es una unidad especial de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional de Colombia, creada en 1999.

nacionalista, el himno, los ejércitos. Por un lado, el terrorismo no lo hacen los ejércitos, sino que lo hace una persona y acaba con todo mundo, y el ejército no sirve para nada. Sino que todos esos principios tienen un alto grado de lógica propagandística y persuasiva, donde yo hago esto: “los héroes existen”, “Colombia es lo mejor”, “ser colombiano es la bandera”. Sí, pero yo soy indígena huitoto, con los wayuu que son binacionales, que se mueven de un lado para otro, les importa poco la pelea entre Duque y Maduro. Ellos lo que están viviendo es un problema social tan grave que les está generando algo gigante y que no está allá. Y ellos tienen que salir por algún lado.

De una manera mucho más grande: la globalización. Esa lógica de la globalización hiperglobalizadora, la cual decía que había ganadores y perdedores, el neoliberalismo y todo eso. Nos contaron siempre la historia de los ganadores, y al Estado liberal se le olvidó la historia de los perdedores. Y los perdedores ahorita hacen parte de eso también. Lo que llamaríamos minorías, la migración, por ejemplo. Entonces, si soy africano, si soy haitiano, si soy colombiano y esto se jode y los de arriba están bien, ¿me voy a quedar aquí? No, me voy para arriba, es que los medios de comunicación me contaron que allá estaban viviendo muy bien, que allá me podía comprar un Ferrari sin estudiar, me podía ennoviar con el muchacho o muchacha más linda. Este asunto podría ser exitoso. Y yo estoy viviendo una miseria aquí. ¿Qué hago aquí? Yo me largo.

Miren cómo se van cambiando los imaginarios. Morlino¹⁰ habla de la democracia real, y es “usted como gobernante me lo prometió, usted me lo cumple”. “Es que yo no puedo, es que yo lo prometí, pero el FMI¹¹ no me deja”, “De malas, me lo cumple”. Eso es lo que estamos viendo y por eso la explosión social, porque la gente está convencida de que sí puede haber otra mejor opción.

Los jóvenes, por ejemplo, miren la protesta social, algo interesante. La protesta social en Colombia era, primero, “para qué vamos a protestar si al fin y al cabo no se cambia nada”; segundo, “qué miedo protestar, no ve que me matan, me tildan de guerrillero”, y eso parece que se acabó. ¿Por qué? Por dos factores importantes: uno, que aparecen jóvenes diferentes al movimiento estudiantil, los jóvenes “nini”, ni estudio ni trabajo, entonces no tengo nada que perder. “Venga que yo aquí rebotado y peleando, algo saco porque de otras opciones no tengo nada”. Y el otro: hay una clase media empobrecida. Esa clase media que tenía al frente un futuro, que empezó a viajar por el mundo, a sacar pasaporte, empezó a estudiar en universidad y hacer posgrados, y de un momento a otro se acabó. La gente está inconforme,

10. Leonardo Morlino es profesor emérito de Ciencia Política en Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Luiss “Guido Carli”, Roma (Italia), especializada en política comparada. Primer presidente italiano de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas (2009-2012).

11. Fondo Monetario Internacional.

eso no lo para nada. El único [...] que cree que todo sigue igual, que solo es chutar el balón hacia adelante, es Duque; pero esa protesta social va a volver a aparecer. Y todo grabado por la juventud. Se destapan todas esas cosas y lo que tenemos es una cantidad de gente que tiene rabia.

Miren desde lo comunicativo cómo han cambiado las cosas. Entonces, pintar esos grandes paredones “Nos están matando”, así grande, y aparece el dron para mostrarlo desde arriba: “Miren, nos están matando”. Y llegan los del otro y lo pinta de blanco y se dice “Es que somos gente de bien”.

Entrevista a Lina Marcela Vargas Naranjo¹²

Medellín-Santuario (Antioquia) 23 de abril, 2021¹³

1) ¿Cuál es su definición de los conceptos gobierno, democracia, gobernanza y comunicaciones?

R/. Gobierno. Grupo de personas que toman las decisiones de un país, una comunidad o un departamento. Hay gobiernos a diferentes niveles. Nosotros vamos desde el nivel municipal hasta el nacional, incluyendo jurisdicciones especiales, comunidades indígenas; personas que toman decisiones desde el nivel municipal o comunitario, hasta un orden nacional o mundial. Hay organismos de orden mundial que también son gobiernos.

Democracia. Sistema de gobierno que se generalizó y sustentó en la idea que las decisiones radican en la mayoría. Hay una cantidad de definiciones y análisis sobre democracia, pero podríamos decir que es un sistema de gobierno que se respalda en la idea que las decisiones se toman en mayoría.

Gobernanza. Equilibrio entre los sectores de la sociedad, el sector político, los ciudadanos, los gremios sociales y los económicos. La gobernanza es el equilibrio que tiene que haber para la toma de decisiones de orden político que incluye a todos.

Comunicaciones. Conglomerado de herramientas que sirven para la interacción de la sociedad. Generalmente, se piensa en grandes medios de comunicaciones, pero va desde la interacción básica, desde conversar hasta algo tan amplio que nos conecta a todos y a todo el mundo.

12. Comunicadora, politóloga, magíster en Estudios Políticos de la UdeA, docente, investigadora en programas de extensión, conferencista comprometida con la vida cultural del Oriente antioqueño (Santuario), de donde es oriunda.

13. Entrevistadores: Diana Trujillo, Helmer Alejandro López, Yuliana Agudelo y María Mercedes Molina (coinvestigadores del proyecto Apoyo a la gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones, Alcaldía de Medellín).

2) ¿Qué relación se podría encontrar entre los anteriores conceptos y su aplicación en la sociedad colombiana?

R/. La relación entre los anteriores conceptos es nutrirse unos a otros. El gobierno se nutre de la democracia y, a su vez, la democracia se tiene que nutrir del gobierno. La gobernanza es un concepto que se ha ido incorporando en el análisis político, nutre el tema de la democracia y del gobierno. Las comunicaciones son la parte más técnica para llevar a cabo los asuntos que se nutren en estas esferas. Todo el tiempo están en juegos estos cuatro elementos cuando se trata de las comunicaciones públicas o del análisis político. Una democracia, por sí sola, no se debe unir al gobierno, a la gobernanza. Las comunicaciones serían la herramienta básica para llevarse a cabo.

3) ¿Qué desafíos pueden traer las tecnologías de las comunicaciones y que contribuyan a la construcción de una democracia participativa y al ejercicio de la gobernanza democrática?

R/. El desafío de las comunicaciones es tremendo, la globalización ha develado falencias de gobierno. Desde ese punto de vista, puede convertirse en una gran fortaleza para que los gobiernos también mejoren y entiendan que hay como una especie de vigilancia a través de las comunicaciones, esto hace que el desafío sea mayor.

Las tecnologías traen un desafío grandísimo, entendiendo que son una herramienta, la comunicación por sí sola es una herramienta, no se trata de un elemento que ya puede suplir cosas, no. Es herramienta en el sentido de que las tecnologías develan una falencia del gobierno, pero al mismo tiempo, si las tecnologías son bien aprovechadas, si el gobierno las sabe utilizar de una manera ética y responsable –sabemos la influencia que esto tiene sobre la ciudadanía– hoy sería la herramienta más aliada para los gobiernos.

4) En la actualidad, ¿qué importancia tienen las comunicaciones para la administración pública?

R/. Las comunicaciones tienen el apellido de comunicación pública porque sabemos que tienen muchos apellidos para ir decantando sus funciones. Desde mi experiencia de trabajar en lo público, dimensioné su importancia porque por allí pasa todo lo público. Por ejemplo, en la oficina de comunicación, desde el orden municipal hasta el orden nacional, pasa todo por allí y allí se hace un filtro bueno o malo.

Las comunicaciones en la administración pública son vitales, y se ha ido comprendiendo, porque antes un comunicado público era para hacer las carteleras, programar los eventos de amor y amistad y el día de la secretaria. Pero ahora entienden la relevancia de esa dependencia o esa oficina y saben que hay un filtro muy importante que da el último mensaje a la ciudadanía. Todo ese flujo se da en

el sector público, llega a la oficina de comunicaciones y desde allí se filtra el último mensaje que va a llegar a la ciudadanía. A su vez, va a generar gobernanza, buen gobierno, democracia. La importancia de las comunicaciones para la administración pública es pues de una preponderancia importantísima.

5) ¿Qué es la información pública y en qué medida su difusión incentivaría la movilización social?

R/. La información pública son los mensajes que salen de lo público. Siempre tratamos de entender la esfera de lo privado y lo público. Esta última, como una información que nos atañe a todos, la información pública en este caso. ¿En qué medida incentiva la movilización social? Si hay una información pública, por supuesto, la movilización social va a ser mucho más grande. Ahora, por la pandemia se cortó un proceso de movilización social que venía siendo muy importante y que había movimientos en todo el mundo: movilizaciones públicas dadas a través de las comunicaciones.

Hay una experiencia que es mito en el mundo: la experiencia árabe cuenta que en la primavera un grupo de gente quiso derrocar al gobierno, fue un grupo de muchachos a través de Facebook y, efectivamente, lo hicieron. Hay un mito y una movilización social impresionante al respecto. La pandemia hizo corte en esto tan importante que se estaba dando —teoría de la conspiración—, hablaban de que era precisamente para parar esas movilizaciones sociales. Pero la información pública, para la movilización social, es vital; si no hay información, si no tenemos difusión, no va a haber movilización social.

La movilización la estamos haciendo vía estos medios, pero hay la esperanza de que, pasado esto, otra vez vamos a retomar esa movilización pública que es bien importante porque presiona a los gobernantes que toman decisiones y hacen repensarlas al escuchar a la ciudadanía. La difusión incentiva la movilización social.

6) ¿Cuáles son las mejores herramientas para una buena comunicación entre la administración y la comunidad?

R/. Tener buenos accesos a ellas, pero, más allá de eso, para una buena comunicación entre la administración pública y la comunidad son muy importantes la honestidad y la transparencia. Incluso los comunicadores, aquellos que manejan las comunicaciones, están entendiendo que a la ciudadanía no se le debe menospreciar, que hay un consumo masivo de muy buena comunicación y hay un consumo masivo de buena información y, precisamente, de donde debe salir una comunicación de calidad es de lo público; donde debemos reclamar una muy buena comunicación y de calidad.

La herramienta para una buena comunicación pública es que sea una información de calidad, filtrada, con contraste de fuente, con análisis, con fondo, porque es que la ciudadanía consume buena comunicación y sabe filtrar, y entender entre mensaje

de buena y de mala calidad, y en la cotidianidad personas que se les ocurra hacer un tiktok pueden decir cualquier cosa. Pero las comunicaciones públicas no pueden hacerlo, la comunicación pública tiene que basarse sobre la ética, la buena calidad y la veracidad en las comunicaciones. La herramienta para una buena comunicación entre la administración pública y la comunidad es que sea una información de calidad, contrastada, ética, una información que de verdad incentive a la ciudadanía.

7) Desde su experiencia, ¿qué reto o desafío comunicacional le ha parecido más complejo de resolver o sobrellevar? ¿Y cómo lo pudo resolver?

R/. Cuando la comunicación o el comunicador o la comunicadora o los comunicadores sociales sirven para todo, y ese servir para todo hace que no sirvan para nada. Entonces, se ocupaban de hacer carteleras como lo mencioné antes, de hacer un montón de oficios que era muy desgastante, pero la misma academia, las escuelas o las facultades de comunicaciones lo han ido decantando. Tenemos: comunicación audiovisual, línea lingüística, periodística, comunicación social; y es muy interesante, porque la misma academia entendió eso y de alguna manera lo resolvió.

El gran desafío para un comunicador es hacer clara su línea. La comunicación tiene que ver mucho desde lo público, desde el análisis político, desde la información que puede surgir de lo político, porque es mi formación. Pero está el comunicador audiovisual, el organizacional; de hecho, grandes empresas ya tienen comunicador: el audiovisual, el organizacional, el social.

El reto más grande fue haber encontrado esa línea de la comunicación. Creo que a la gente que está arrancando lo enreda mucho, y siempre pasa; uno hacía desde informes sesudos hasta la cartelera, pero por fortuna —y creo que ya eso más o menos se ha ido aclarando— la misma academia ha hecho la diferenciación de las escuelas en las comunicaciones. Este es el desafío más grande, ¿cómo lo pude resolver?, estudiando ciencias políticas, haciendo énfasis en una línea que me gusta, me interesa, ¿el comunicador qué desafío tiene? Hacer muy evidente, desde siempre, cuál es su línea desde la comunicación.

8) ¿Qué reflexiones tiene sobre la relación entre la agenda comunicacional del gobernante —como personaje público— y la agenda comunicacional del gobierno?

R/. Es objeto de análisis actual y desde todas las esferas de las ciencias sociales, hay que mirarlas y reflexionarlas, porque la agenda pública, la agenda de gobierno y el personaje público se confunden, y eso genera confusión ciudadana, igual un mal gobierno y mala gobernanza, porque el gobernante se vende a sí mismo, está haciendo una mezcla entre lo público y lo privado; hay una masa de sociedad que les gusta o que se siente identificada con ese estilo de vida; obviamente, van a preferir

a ese personaje sobre su agenda política. Es muy poco, si lo ven con un estilo de vida que les gusta, muy poco van a mirar su agenda política.

El personaje político tiene que ser cuidadoso y ha habido un poco de maquiavelismo público porque entendieron eso, entonces se venden a sí mismos como personaje público: sus estilos, formas, sus tendencias ideológicas. Es que, de una manera un poco sensata, a los ciudadanos no nos debe interesar qué piensa sobre aspectos más privados, incluso, sus posiciones más ideológicas, sino revisar la agenda pública, ha habido una confusión entre estas dos cosas y la ciudadanía que tiene que ver con estos medios ahora que se filtraron y que se confunden entre la vida pública y privada. Eso ha sido como un retroceso, porque la sociedad ha hecho esfuerzos, desde las ciencias sociales y humanas, en ganar en espacios privados; y la vida privada no es de siempre, eso lo hemos ido ganando con la modernidad. Con los medios de comunicación se rompe eso y la vida privada y pública se confunde.

El gobernante debe ser ético, responsable, entender sus dos esferas y que, para la ciudadanía, la esfera importante es la agenda de gobierno no su asunto público; pero como eso está ahí y el gobernante entiende que para llegarle a una masa y tener votos —que es lo que importa en este aspecto— necesita también venderse como imagen pública, debe venderse de una manera ética y responsable y tratar de compaginar esas dos agendas, haciendo entender que la una y la otra son distintas y cuál es la que le debe interesar a la ciudadanía. Creo que ahí hay reflexiones por hacer desde todas las ciencias humanas, tenemos que reflexionar sobre ese asunto, sobre esa amalgama que se está dando sobre el personaje público, cómo lo asume y la agenda de gobierno.

9) ¿Qué enfoques y modelos vigentes en la comunicación público-estatal conoce que aportan, tanto a la vida democrática como a la construcción de ciudadanía informadas-formadas, críticas y propositivas?

R/. Hay una línea que es muy importante, a raíz de este asunto de la gobernanza, que comunicación y gobernanza es un enfoque. Todavía falta el enfoque teórico y literatura que podamos hacer al respecto.

Este modelo para la comunicación pública estatal es muy interesante que se aborde y que lo miremos, porque vamos viendo como una producción interesante de la unión de estas, de la comunicación y de las gobernanzas; qué parámetros, qué líneas debe seguir una comunicación para la gobernanza, no una comunicación en general, no una comunicación audiovisual, sino para la gobernanza. Creo que este es el enfoque más propicio y relevante para las comunicaciones públicas estatales.

La comunicación que se está pensando para la gobernanza es una línea que se ha venido trabajando, pero se debe trabajar más. Este enfoque es muy interesante, es el que sale para lo público estatal. Una comunicación pensada para la gobernanza

es una comunicación que va a informar, a formar, a hacer ciudadanía crítica y ciudadanía propositiva al mismo tiempo. Otra fase de la crítica es proponer, no caer siempre en una esfera de criticar, sino que a través de eso salga una propuesta.

10) ¿La comunicación pública puede aportar conocimientos para desarrollar aspectos que modernicen y democratizen las comunicaciones en la sociedad?

R/. Sí. Efectivamente, la comunicación pública, entendida como esa información que nace de la estatalidad, que nace para todos, va a desarrollar aspectos que modernicen y democratizen las comunicaciones en la sociedad. Sí, claro que van a democratizar. De hecho, una de las cualidades que le podemos aportar a estos medios de comunicación es que han democratizado, la información llega a mucha gente. Otra es la calidad de la información que llega, pero está llegando; de todas maneras, las comunicaciones han aportado a la democracia y a develar asuntos como esta tercera ola de comunicaciones; ha movido los cimientos de la democracia, ha puesto a tambalear y ha develado, incluso, muchas falencias del sistema democrático.

Si las comunicaciones publicas aportan a la ciudadanía, aportan a la democratización. Unas comunicaciones públicas con sentido, una comunicación pública para la gobernanza pensada para la gobernanza, sí que aporta, y es necesaria y urgente hoy día. Una estatalidad, un gobierno, no se puede pensar al margen de la comunicación en general, de la comunicación pública y más, en particular, de una comunicación pensada para la gobernanza.

P/. Creería que hay un tema que es la centralidad misma y lo has colocado como tal en tu expresión, y es lo que tiene que ver con la comunicación de la gobernanza cuando hablas de enfoques.

R/. Porque un proyecto de estos, en su implementación, desarrollo y consolidación, trata de auscultar, de mirar qué direccionamientos ha tenido ese enfoque, y nos ayuda seguramente en la lista que nos da a buscar literatura al respecto; y parecía muy interesante en el proyecto de comunicación de la gobernanza con base en tu experiencia, un poco, plantearla en nuestro contexto, porque es mi orientación, es la literatura y la podemos trabajar. Lo recibo con beneficio de inventario.

Lo que ocurre entre latitudes, así tenga el mismo nombre, la misma envoltura, el contenido es distinto acá. Y voy a plantear dos o tres preguntas para que nos colabore con simplemente unas reflexiones: cómo pensar en Colombia o cómo pensar en nuestro medio, por lo menos con opciones o como acercamientos a esa idea que nos plantea de comunicación para la gobernanza, sobre todo, la perspectiva del Estado, municipio de una segunda ciudad, en una administración como la del alcalde Quintero que, de hecho, ha generado controversia —en los últimos veinte años— inédita, en tanto que enfrentó el gran poder o el poder tras el trono, *Medellín la más bella*, *Medellín la más*

organizada, Medellín la tática de plata, Medellín en la perspectiva de distrito tecnológico científico; sí, Medellín Ave Fénix, todo eso que la élite criolla nos vendió, resulta que genera —a través de esta administración— un gran interrogante: ¿qué hay detrás de todo?

Ese es el primer elemento importante, porque si uno coge administraciones que en su momento creería que hubieran podido haber hecho ese cuestionamiento —por lo menos que se presentaron a la sociedad como “no politiqueros”—, estoy hablando de Fajardo y de Salazar,¹⁴ porque ya algo debemos saber que Federico¹⁵ es nacido en las entrañas de la tradición política; y aparece este nuevo gobernante planteando —desde el juego de las comunicaciones— elementos que nosotros no teníamos en el escenario de la controversia del debate.

¿Cómo plantear ese elemento hoy en nuestro medio y en dónde entra un activismo importante de las redes sociales? Esta mañana leía algo y es que quienes pretendían la revocatoria del mandato, las dos iniciativas, parece que la retiraron; hay una situación todavía no definida, algunos dicen que fue un impostor quien llevó eso a la Registraduría y otros dicen que lo retiraron.

Ahí había un pulso político de gran dimensión, pero, a la vez, también salió un informe, pero más que informe, una decisión de la Contraloría General de la República, la cual embargó los bienes en cuantía de cuatro billones de pesos y otros bienes patrimoniales a una de las empresas del Grupo Empresarial Antioqueño, GEA, pero previó una controversia —por vez primera— entre un alcalde y lo que llamamos en lenguaje coloquial los “cacaos” del GEA. Es la primera vez que salen a la palestra pública el del grupo Nutresa¹⁶, el de Sura¹⁷ y el de Argos¹⁸, son los tres personajes que no son los mismos señores pero que son los personajes por función del GEA, que son unos cuadros que ellos se reclaman apolíticos y técnicos pero que son profundamente politiqueros, aunque tienen buena formación técnica y son unos personajes sin tacha para conseguir fondos y para gastarlos, pero es el capital privado, ¿cómo se metieron en lo público?

P/. Ahí hay triangulaciones, articulaciones, construcciones de construcciones interesantes para ese elemento, ¿qué nos plantea?, ¿cómo canalizar democráticamente un debate de estos que no quede como un debate mentira-verdad?, que no quede como un debate politiquero técnico y en donde la comunidad que termina pagando tarifas, es la que paga impuestos, tenga derecho a la honestidad del gobernante y a la transparencia de los factores en la gobernanza, porque en la definición que planteaba, habla

14. Alcaldes de Medellín: Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011).

15. Federico Gutiérrez, alcalde de Medellín (2016-2019).

16. Grupo Nutresa, anteriormente Grupo Nacional de Chocolates S. A. es un conglomerado de procesamiento de alimentos con sede en Medellín, Colombia.

17. Suramericana.

18. Grupo Argos: conglomerado colombiano con grandes inversiones en el sector de la energía y del cemento.

de gobernanza como equilibrio, eso puede ser controversial, pero por lo menos juegan actores y sectores que permitan que las dinámicas sociopolíticas y culturales estén mediadas por principios éticos-políticos de carácter democrático.

La pregunta va en esa dirección, ¿es posible y cómo podría orientarse la relación de gobernanza y comunicaciones en escenarios de crisis y de turbulencia? Citaba el caso de la pandemia, de esa malanga universal, para el caso de Medellín, uno diría que el elemento que estoy planteando es muy importante, entonces quisiera que nos diera algunos comentarios al respecto; a ver cómo mira el tema y hacia dónde podría... en una sociedad que etiqueta, pero suele vaciar el contenido (idea del contenido) que había entre ella y entre el más favorecido. Por eso, hay una pregunta que está articulada y es el tema de la política pública, entonces, si la comunicación para gobernanza puede a la vez ser otra de las preguntas, debe erigirse como una política pública o como parte de política pública de las comunicaciones.

R/. El debate actual con el alcalde Quintero, quien me parece un personaje, tratando de mirarlo desde un enfoque comunicacional y al mismo tiempo político. Quintero me parece un personaje como usted mismo lo señalaba, por ahora, el hecho de que el hombre haya tenido la valentía de confrontar estos “cacaos” de la oligarquía paisa, que haya un asunto ahí interesante de honestidad; pero al mismo tiempo, siento que responde también a los vicios de la comunicación actual. El hombre es un hombre que sabe jugarle a este tema, es un hombre joven que tiene un poco incorporado este asunto a su vida cotidiana. Es una figura que responde a todos estos rollos de vicios y virtudes de la comunicación contemporánea.

Él sabe que la plataforma de las comunicaciones es donde hace política, al mismo tiempo es muy ligero, me parece que él también cae en el vicio de las comunicaciones, de ser muy ligero en muchas cosas, que es un problema de las comunicaciones, no de la comunicación pública. Esta se debe pensar, se debe decantar y la información última que debe llegar no debe confundirse con esa comunicación cotidiana; creo que Quintero tiene un poco ese vicio de la comunicación que, a veces, no decanta, porque todo el tiempo Twitter y todas estas plataformas no dejan digerir una información de una manera más verás.

El alcalde responde a las virtudes que tiene la comunicación hoy día, con una plataforma de relacionamiento en tiempo real con la ciudadanía, pero al mismo tiempo el vicio de una comunicación no decantada, que eso no se termina en la comunicación pública. Si usted va a dar una opinión, un Twitter, sí, pero es que esto confunde todo el tiempo. Quintero, como un personaje famoso, es un alcalde de una ciudad importante del país. Creo que la comunicación para la gobernanza ahí cobra un papel muy importante.

Nosotros acuñamos este concepto de la gobernanza hace más o menos poco y los humanistas somos emocionados con conceptos nuevos y un poco lo agarramos

como la panacea, y también digamos que la parte no tan loable de la gobernanza es que es un concepto muy contemporáneo que ayuda a sustentar teóricamente el neoliberalismo económico.

No hay un enfoque más propicio para poder sustentar un gobierno, que más que gobierno sería como un administrador: es la gobernanza, pero también hay que mirar ese concepto de gobernanza, que equilibre y que da preponderancia a la ciudadanía, pero al mismo tiempo es un concepto de apoyo para un sistema neoliberal, que también ha perjudicado a la ciudadanía.

Centrándonos en la reflexión que podríamos hacer en torno al contexto de Medellín y pensando que el concepto de gobernanza tiene otro apellido bien importante: “gobernanza territorial” o “gobernanza local” —que también da unas pistas muy interesantes para traerlo al contexto— por ejemplo, cuando trato de estudiar el tema de gobernanza me gusta por el tema territorial o gobernanza local, que sustrae todos esos aspectos ya municipales, regionales o departamentales.

A lo que quiero apuntar es que los políticos deben tener la suficiente honestidad. Primero, hacer unos mensajes honestos y la capacidad de filtrarlos, y un poco de digerir mejor eso, me imagino que esos gobernantes, desde muy en la mañana están revisando Twitter, comentarios, y por ello es tan importante un pool de comunicadores que filtren esos mensajes.

Por ejemplo, otro personaje: Bukele¹⁹, presidente de la República de El Salvador; y que hago ciertas analogías con Quintero, que también está entre los cuarenta años, súper twitterero con un manejo de las plataformas de impresión. Bukele, si uno mira más o menos cómo responde contra una oligarquía, pero igual cómo hace un manejo de las comunicaciones, recoge vicios y virtudes de esta herramienta.

O sea, todas las virtudes de lo que podría ayudarles a fomentar la democracia, la ciudadanía, una ciudadanía crítica, pero al mismo tiempo todos los vicios de una comunicación ligera, sin filtros, que nace así y que nos gusta tanto a la ciudadanía. No hay nada mejor que uno sentarse a mirar los “tweets” que se responden al calor de las cosas el uno y el otro gobernante, y la ciudadanía lo va aceptando porque se volvió tan de paisaje cotidiano; pero, en términos de la comunicación pública y la comunicación responsable y de la comunicación política, los ciudadanos no deberíamos aceptar esa mala calidad de la comunicación.

Quintero ha utilizado de una manera hábil y estratégica las comunicaciones, porque su campaña fue por ahí, pero a veces responde sin consultar mucho. Recoge las dos cosas: vicios y virtudes de la comunicación.

19. Nayib Armando Bukele Ortiz (2019-2023).

Pero una comunicación filtrada, comunicación pública, una comunicación para la gobernanza va sopesando un poco esto, no digamos que con una estrategia de comunicaciones para la gobernanza, esto se va resolver; obviamente, no se va a resolver de plano, pero sí van siendo conscientes estas falencias, van analizando esto, y pues creería que puede ganar una administración pública, una administración local, pensándolo: una menos populista, menos de poner el personaje público político y más colocando de frente el tema de la agenda política y proyectos, programas que hace una administración –informándoles– de buena calidad.

P/. Cuando hablaba en una de las definiciones de gobernanza que era un equilibrio entre los factores de la sociedad para la toma de decisiones, y nombra varios elementos, ¿eso se podría resumir para la toma de decisiones de políticas públicas y queda bien?

R/. Sí, está correcto, para la toma de decisiones de políticas públicas ampliaría el espectro y diría que la línea de política pública es una –pero para la toma de decisiones públicas–.

Cualquier decisión pública debe tener el equilibrio entre sociedad civil y sector empresarial, pues para todos los sectores de la sociedad la bondad de este concepto de gobernanza es que pone en equilibrio todos estos sectores, y que un grupo de personas que son el gobierno no solamente gestionan un poder ahí; no es un poder que toma una decisión que sale de ese equilibrio de varios sectores de la sociedad.

P/. Cuando habla de la comunicación pública, usted dijo de ser ética, tener claridad, veracidad. En esto de la veracidad vale la pena que haya argumentos que no solamente digan la verdad, pero que, como lo demuestra, se argumente esa verdad. A veces, nos quedamos como que eso sucedió, pero: ¿cómo sucedió?, ¿por qué sucedió?

R/. Eso, en términos de comunicaciones, se le llama contrastar fuente. Como cuando uno está haciendo algún análisis, siempre sustenta su opinión o su estudio con algo cierto. Por supuesto, siempre decir la verdad, pero no la verdad *per se*, porque se supone que es la verdad. No, es porque se sustenta esta información, porque sale de esto; como técnicamente se le llama: contrastar fuente; de dónde salió esa información y por qué podemos decir que es una información verídica o no.

P/. A nosotros, como unidad de sistematización, ¿usted nos autoriza a que esto se transcriba, que esto se publique? Y, de pronto, en algunos momentos que necesitamos conceptual algo, decir “citado” o “palabras de Lina Marcela Vargas en tal hora, a tal momento”, ¿usted nos autoriza a que la citemos?²⁰

R/. Claro, sí. Por supuesto.

P/. Decías que una de las herramientas de la comunicación pública era como esa transparencia, esa honestidad; quisiera indagar algo más sobre esa pregunta,

20. Autorización para la publicación de la entrevista.

porque hay campañas orientadas desde la comunicación pública que son muy exitosas, y si bien no son éticas, no son honestas, sí logran captar al público. No sé si de pronto ve algunas otras herramientas aparte de ser transparente —al menos en apariencia— que son igualmente exitosas y movilizan a la ciudadanía.

Es como ¿qué otra herramienta —aparte de ser ético, decir la verdad— se podría utilizar para una campaña exitosa? La honestidad y la transparencia son herramientas valiosas, pero para las administraciones públicas hay otras herramientas. Quisiera indagar qué otras más científicas, aparte de esa que nos mencionaste.

R/. Esa podría ser la herramienta más complicada, la más difícil, porque los gobiernos lo que utilizan mucho es que uno ve verdades como a medias, no dicen las verdades, las dicen a medias, también puede ser muy complicado. A veces pensamos que los mensajes honestos, verdaderos, tienen que estar cargados de mucha rimbombancia entre la gente, como estamos acostumbrados a construir comunicaciones de una manera ágil, como herramienta es mensaje fácil —no por fáciles, superficiales; esos son cosas diferentes—, y ahí juega la estrategia del comunicador, de poder dar mensajes veraces, éticos y al mismo tiempo fáciles, mensajes oportunos, que lleguen a la ciudadanía, que lo pueda comprender el ama de casa, el estudiante, un obrero, un empresario. Sí, es más fácil: mensajes amañados, mentirosos y que le lleguen a la gente; pero de la misma manera que puedan ser honestos, éticos, veraces, digeribles, hay mensajes fáciles.

Por ejemplo, he visto las comunicaciones de Fajardo²¹, me parecieron unas comunicaciones muy interesantes, porque el hombre es mucho audiovisual, mucho mensaje positivo propositivo desde una línea positivista y también verás. Buena parte de la herramienta de la ética y la honestidad, digamos que se pueden enviar unos mensajes fáciles, oportunos, digeribles y que ahí ya lo que cuenta es la experticia del comunicador o del creativo, o del audiovisual que pueda hacer eso.

De la misma manera que uno puede utilizar su creatividad para mentir y engañar, de esa misma manera uno la puede utilizar para crear mensajes con ética y responsabilidad.

P/. Comentaba sobre las bondades del concepto de gobernanza como un concepto que pone en equilibrio todos los sectores, ¿a qué se refiere con equilibrio y cómo se lleva a cabo ese equilibrio en el ejercicio cotidiano de la gobernanza?, ¿cómo lo ve o cómo lo puede evidenciar?

R/. La gobernanza, básicamente como concepto, es poner en equilibrio, como lo ponen a escribir un asunto consensuado. Por ejemplo, ahora estamos en la coyuntura, en un debate público sobre la reforma tributaria, todo lo que se está

21. Sergio Fajardo Valderrama: político y matemático colombiano. Exalcalde de Medellín (2004-2007) y exgobernador de Antioquia (2012-2015).

generando en torno a esto es porque esto no se equilibró. No hay un consenso de implementar estas reformas y no hay un equilibrio.

En la parte práctica, si esta reforma fuera equilibrada, tuviera un consenso social, todos los sectores más o menos estuviéramos de acuerdo con la necesidad de esta reforma para ayudar a los más desfavorecidos... reforma para la contribución social –una cosa muy de falacia lo que hacen los medios de comunicación–, no estuviéramos en este problema. El equilibrio sería que, si es una toma de decisiones consensuada, con toda seguridad no estuviera generando el escozor que en otros sectores de la sociedad está generando. Hay unos sectores de la sociedad que no han repuntado para nada con esta reforma, ahí como que hubo consenso; y hay otros sectores que están muy descontentos, que vemos lo que esto nos perjudicaría.

En el sentido práctico, cuando la gobernanza se equilibra, todos quedamos un poco contentos con esas decisiones políticas o públicas que se toman. En la práctica, es equilibrar esas tomas de decisiones, claro que se puede hacer, es mucho más fácil desde el orden local. Por ejemplo, yo hago parte de la Junta de mi vereda y allí de una manera muy fácil se puede equilibrar entre lo que quiere la Junta, lo que quiere el municipio, lo que queremos en la comunidad; pero de esa manera la responsabilidad también desde un orden departamental, nacional, se tiene que hacer, y para eso la comunicación es muy importante; tiene que ser muy miope el gobierno, tiene que hacerse el de la vista gorda para no ver ahora cómo las redes están incendiadas en rechazo a la reforma tributaria.

El equilibrio radica en que las decisiones se toman de una manera más o menos consensuada. En el marco de la pandemia, por ejemplo, cuando hay cuarentenas, las decisiones del gobierno más o menos son equilibradas; toda la gente, todos estamos de acuerdo en que tenemos que cuidarnos, que tenemos que encerrarnos y como que no hay mucho “bonche” al respecto, por así decirlo, pero cuando las decisiones no son equilibradas, obviamente, va a generar un escozor y un malestar social, que se nota.

Si el equilibrio radica en el hecho de que, si las decisiones son consensuadas y las decisiones son equilibradas, la ciudadanía está conforme y eso es muy fácil de medirlo porque tenemos estas plataformas de comunicación, porque de verdad son descarados, ellos saben que esta reforma ha generado un escozor social y que grandes sectores de la sociedad no están de acuerdo. El equilibrio radica en términos prácticos, cuando se toma una decisión política desde la gobernanza, es decir, equilibrio entre estos sectores, más o menos la sociedad queda conforme.

P/. ¿Qué papel juegan las comunicaciones en ese equilibrio o ese desequilibrio del que acaba de hablar?

R/. Las comunicaciones juegan un papel esencial en el sentido que tienen la información, estamos hablando de la comunicación pública. Esta tiene que poner

en el debate público la toma de una decisión. Ahí es donde ellos toman la decisión intransigentemente o de verdad escuchan a la ciudadanía, y como la comunicación va en doble vía, o sea, el mensaje comunicacional desde las esferas de toma de decisiones, y el mensaje comunicacional desde la ciudadanía en doble vía; si nos escuchamos unos a otros vamos no a un equilibrio total porque eso no se va a lograr, pero sí a cierto equilibrio en esta toma de decisiones.

Entrevista a Killi Alejandra Gutiérrez Guzmán y Daniel Iván Longas Arteaga²²

Entrevista virtual 2: Kili Alejandra Gutiérrez Guzmán²³
Medellín, 26 de mayo de 2021

En conversación con el profesor (coordinador del proyecto), hablamos un poco sobre el tema de los conceptos comunicación, comunicador y periodista. Tengo los dos títulos, pero siempre he ejercido como periodista. He trabajado en periódicos diarios: en *El Tiempo* y en *La Patria*, que es el periódico de Manizales y Caldas, y en un periódico de Medellín que se llamó *El Mundo*. Con la Universidad, tengo experiencia en la agencia de noticias, que está muy ligada con la divulgación de la ciencia, y ahora laboro en la Oficina de Comunicaciones de la Universidad que hace divulgación de la ciencia, pero también aborda temas institucionales.

Entrevista virtual 3. Daniel Iván Longas Arteaga²⁴
Medellín, 26 de mayo de 2021

Casi toda mi carrera profesional la he desempeñado en la UNAL, a la que ingresé en 2006, en la Facultad de Minas durante nueve años. Me tocaron tres decanaturas, tuve varias responsabilidades sobre todo en comunicación organizacional, y mucho tiempo trabajé con música. Ingresé a UN Radio en 2015, llevo más o menos 15 años. Tengo una maestría en Administración, he trabajado en comunicación y periodismo y como docente en el campo de pensamiento sistémico, dado que mi trabajo ha estado enfocado al desarrollo de un modelo con el cual se puede hacer un análisis de la comunicación organizacional por medio de arquetipos sistémicos.

22. Entrevistadores: coinvestigadores, equipo Unidad de Sistematización del presente proyecto.

23. Comunicadora, periodista. Actualmente, vinculada a la Oficina de Comunicaciones de la UNAL, Sede Medellín, Unimedios.

24. Comunicador, periodista, con una maestría en Administración. Está vinculado a UN Radio desde 2015.

Trabajo en radio, estoy tratando de desarrollar ese modelo. Empecé con mi tesis de maestría, ahora busco grupos de investigación para hacer aplicaciones puntuales en el tema de la aplicación de arquetipos sistémicos para el análisis, sobre todo, de problemas de comunicación organizacional.

Soy periodista de formación, pero he trabajado mucho el campo de la comunicación organizacional y en estos últimos años en la radio con producción musical, cuando he tenido tiempo, y en otros ámbitos distintos a lo que es la UNAL.

Killi Alejandra Gutiérrez Guzmán (KAG)

1) ¿Cuál es su definición de los conceptos gobierno, democracia, gobernanza y comunicaciones?

R/. El gobierno es como la acción de gobernar, de dirigir o de ejercer cierto poder en relación con un pueblo. Es ejercer unas directrices. La gobernanza es una forma de coordinación entre varios actores que no es jerárquica, como puede ser el gobierno desde una perspectiva que no es institucional específicamente, sino que es más abierta a la participación y al análisis como tal.

La democracia es un modelo de organización social basado en ese poder que debe ser ejercido por y para el pueblo, y ofrecer ciertas garantías a los actores que participan en él. Comunicaciones va más allá del asunto de transmitir un mensaje, una interlocución donde debe haber un esfuerzo por comprensión de las partes. El hecho de comunicar debe tener en cuenta las posibilidades que pueden existir, hablando de asuntos desde el periodismo no debe ser en una sola vía, debe explorar varias aristas. Comunicaciones es, básicamente, establecer ese diálogo y esa escucha activa de las partes.

Daniel Iván Longas Arteaga (DIL)

R/. Gobierno es como una capacidad para poder controlar y administrar, y hablo de capacidad porque muchas veces se puede tener en sí la figura del poder gobernar, pero no la capacidad para poder hacerlo en términos de controlar, administrar o tomar una decisión. Democracia es un término muy complejo. Se dice que la democracia es cuando un pueblo puede ejercer o tiene incidencia dentro del gobierno de un país; sin embargo, cada país entiende la democracia distinta y, a través de los años, la democracia ha tenido muchos cambios y muchas transformaciones. La democracia es esa capacidad en la que el pueblo puede incidir en la toma de decisiones o en la gobernanza de algún territorio.

Esa gobernanza es poder ejercer o poder tomar decisiones o ejercer ese gobierno sobre un territorio, es esa capacidad en la que cualquier persona puede tomar una decisión y ejecutar proyectos en pro de algo. Y el término comunicaciones, que me parece bastante amplio, con muchas interpretaciones –diría que cuando se llevan bien y cuando los procesos de comunicación fluyen dentro de unos grupos humanos o dentro de una organización humana– hace que esta pueda cohesionarse. A su vez, si esa comunicación se utiliza mal, no permite esa cohesión de los grupos humanos.

A través de los años, hemos instrumentalizado mucho el término de comunicación, sobre todo la pública, con el fin de tratar de controlar o tratar de mediar la opinión pública; y también instrumentalizado desde la consolidación de los medios masivos de comunicación que, en cierta forma, se suponen sus dueños. Se vive una definición en ámbitos organizacionales, en ámbitos políticos. Hablando en temas de comunicación social y periodismo, tiene otros análisis con relación a la política, al poder; o sea, es un término bastante complejo, la comunicación es muy compleja.

2) ¿Qué relación se podría encontrar entre los anteriores conceptos y su aplicación en la sociedad colombiana?

KAG. En cuanto al tema de la relación que puede haber entre los anteriores conceptos, este asunto está muy trazado por el tema de la gobernanza y de las comunicaciones en el periodismo. Este es fundamental en un escenario de democracia que coarta las libertades de prensa y puede poner en riesgo esas esas democracias, y hace de control político a temas de gobierno.

Se ha visto a lo largo de los años, en casos conocidos de Estados Unidos, que las investigaciones periodísticas llevaron a la renuncia de Nixon por el caso Watergate; y en Colombia hay un medio alternativo que se llama rutas del conflicto. En junio de 2000 entregaron parte de las investigaciones que ellos realizaron contra la Comisión de la Verdad y en ese sentido está modificado el tema del periodismo a la democracia, a propender por la democracia y por esas garantías que se les debe proveer a un pueblo en defensa de sus derechos. Se le hace un periodismo desde el punto de vista humano, porque en los grandes conglomerados pues sí tienen otros intereses y, en esa medida, el periodismo es fundamental.

Esa relación está en parte trazada por ahí, pero en contextos como el colombiano vemos que ejercer la libertad de expresión y la libertad de prensa se vuelve como una utopía y es muy difícil porque está un poco controlado, o quiere ser controlado desde el gobierno, y es un poco esa dicotomía, esa contradicción que se puede presentar en nuestro contexto. Una relación que puede ser veedora, pero también está la contraposición de ser una relación en casos como los nuestros, de ser controladora, más bien.

DIL. En Colombia, desde que nació el proyecto de la independencia, la comunicación—como instrumento— es algo que han podido usar sus élites, o sea, de que los criollos que forjaron el proyecto de independencia. Por ejemplo, en Antioquia, llegó una de las primeras imprentas en la Casa de la Gobernanza en Rionegro; cuando se gestó ese proyecto, y desde que esas clases privilegiadas empezaron a ejercer la comunicación, la ejercieron como un proyecto y no para cohesionar como nación, sino como proyecto político para alcanzar el poder y ejercer una manipulación.

Desde que esas comunicaciones empezaron a ejercer como instrumento de guerra, desde ahí la sociedad colombiana ha sufrido, porque la élite siempre ha considerado la comunicación como un instrumento para la manipulación. Dado que la élite o las clases privilegiadas no solo han sido históricamente los dueños de los medios tecnológicos para ejercer la comunicación, sino que también han gozado con mejor educación, lo cual les permite conocer tanto los instrumentos como las formas para utilizar la comunicación en pro de unos intereses políticos y económicos.

En Antioquia, desde que se montó la imprenta en la Casa de la Gobernanza en Rionegro —creo que fue Juan del Corral quien trajo una imprenta aquí para comenzar con el proyecto independentista en ese tiempo—; de ahí, pues ya es historia patria contar lo que fue después la lucha de los partidos y cómo los partidos utilizaban los mensajes para que los colombianos se peleasen por un partido político que puede que no los beneficiara, sino que terminaba beneficiando a las élites, hasta la Guerra de los Mil Días y lo que desató: las guerras bipartidistas.

Hay como varios puntos de quiebre, uno sería El Bogotazo, donde los colombianos, por medio de la indignación salieron, pero se vio que las élites han ejercido una especie de dominación como cuando quemaron el Palacio de Justicia, que estaba de ministra de Educación María Emma Mejía y pusieron un partido de fútbol del equipo América.

Creo que las élites han sabido utilizar o instrumentalizar la comunicación en pro de intereses políticos y económicos, y no es sino ver quiénes son los dueños de los grandes medios de comunicación en el presente, y quiénes son los periodistas que lideran esos grandes medios: pues de las mismas clases privilegiadas, y ha sido todo el tiempo. Han instrumentalizado la comunicación y han sabido manejar los medios desde la consolidación de la República para llevar sus proyectos económicos. En ese momento la comunicación se volvió más compleja porque los medios se democratizaron, entonces, cualquiera puede tener un medio de comunicación.

Sin embargo, no todos pueden tener la educación. Lo hemos visto con los *youtubers*, estos que de pronto pueden tener los medios, tener un público, pero tener un mensaje totalmente vacío que solo va al ámbito comercial. La comunicación la

han instrumentalizado las élites colombianas y sigue siendo así. Es un medio para manipular a las personas que no tienen acceso a estos instrumentos.

KAG. La información general ha estado muy ligada a ese tema de los poderes, y a la manipulación, en la medida en que los periódicos de Colombia nacieron con una intención de generar o demostrar postura, fueran liberales o conservadores, y parte de esas líneas editoriales, esas intenciones, han permanecido. Sabemos lo que está pasando con *Semana* y cómo actúa *El Espectador* para poner a contraposición.

Hablando del tema de las democracias, uno de los conceptos más replicados, incluso, en la enseñanza de la democracia en los colegios, de lo que enseñaban, era como una acción súper bandera, de esa democracia, el tema de poder decidir y, en esa medida, el tema de la libertad de prensa no está muy bien en el país, sí hay medios alternativos y medios que hacen otro tipo de tratamiento y que acuden a otro tipo de intereses, como la defensa de los derechos humanos también existe.

La responsabilidad no es solamente de nosotros como periodistas, en el sentido de si estamos ligados a un tema que tiene cierta ideología; somos responsables de replicar este mensaje, y también hay una responsabilidad en ese derecho de elegir de las audiencias.

Puedo elegir si informarme por determinado medio o por otro, también ahí las audiencias juegan un rol principal y no solamente esas gobernanzas y esas democracias se tejen desde esa relación, desde los gobiernos y desde los medios, sino desde los ciudadanos mismos y desde las audiencias.

Siento que el periodismo es una responsabilidad muy grande y en él ha ido haciendo, no sé si caso omiso, sino un poco lacerando esa responsabilidad, y no estoy diciendo que quienes no se formaron en el periodismo no sean grandes periodistas, lo fueron y Gabo fue un gran ejemplo de eso.

3) ¿Qué desafíos pueden traer las tecnologías de las comunicaciones, que contribuyan a la construcción de una democracia participativa y al ejercicio de la gobernanza democrática?

KAG. Por ejemplo, hay niños en zonas rurales que no tienen acceso a un computador cuando supuestamente la educación empezaba a ser virtual; y no sencillamente basada en los ambientes rurales, también sucede en las ciudades, en los municipios. Hay niños que ni siquiera tienen energía para cargar un celular, un computador, y reducir las posibilidades a eso es muy difícil en una sociedad que está marcada por la inequidad social. En esa medida, hacer gobernanza democrática es un desafío y construir la participación también. Creo que el asunto de las tecnologías, y cuando se habla de tecnología se habla de grandes avances, o el imaginario que tenemos es de grandes avances tecnológicos y vemos que no necesariamente es así.

La pandemia fue un momento que marcó esas diferencias, radio Sutatensa fue súper exitoso; no es el tema de las tecnologías de avanzada lo que puede ser una posibilidad para tratar de llegar a otros procesos, y con eso se podría construir. Sí siento que los desafíos mismos pues no tienen que ver solamente con las tecnologías, sino que va ligado a esa inequidad social, y no puede haber una democracia justa y participativa en la medida en que no se dé cabida a esos otros públicos.

DIL. La tecnología vino a hacer un tema coyuntural en el tema del desarrollo de las comunicaciones en diferentes países; por ejemplo, la Primavera Árabe y muchas organizaciones y movimientos sociales se han gestado gracias a los avances tecnológicos por el desarrollo del Internet, básicamente se pudo democratizar en cierta forma los medios de comunicación, o la posibilidad de que muchas personas, no tienen acceso, hay unas brechas digitales que no se han podido cerrar: no todos tienen acceso a los medios o nuevas formas para comunicarse, sino que algunos tampoco tienen alfabetización digital para poder utilizar los medios que, para su beneficio, han posibilitado a muchas personas el acceso a la información.

Si un medio, una tecnología, no se utiliza de forma adecuada, puede ser un perjuicio; lo digo porque estamos en una sociedad cargada, *fake news*, por ejemplo, el plebiscito y todo ese proceso nos mostró el poder de cómo a través de esas nuevas formas de tecnología de información y comunicación muchos podían utilizarlos para manipular a las personas, dado que —a veces— por la falta de educación o por la falta de ir más allá o poder contextualizar un hecho, se podría pensar que pueden asumir la comunicación, o sea, no consumen la información de la misma forma que la puede consumir una persona que tiene un nivel de educación.

En mi entorno, en el tema del coronavirus hay mucha desinformación. Personas que al principio pensaban, porque les había llegado un *whatsapp*, que el coronavirus era una gripe, entonces lo trataban con unas hierbas o empezaban a tomar todo lo que decían en los grupos de WhatsApp porque piensan que vino en una foto y alguien lo escribió bien, pues es verdad.

O cualquiera que sea un seudocientífico dice que las vacunas no sirven, pues me tocó un caso que conocí, que decía que la vacuna contra el coronavirus era la marca de la bestia y que no se pusieran la vacuna y mucha gente no se vacunó, pues porque en una Iglesia cristiana les dijeron que era la marca de la bestia.

Las tecnologías de información y comunicación lograron democratizar, pero qué, si no se tiene una educación de uso o no se saben usar bien, puede ser muy perjudicial porque la gente no contextualiza la información y porque la comunicación ha sido un instrumento para ejercer poder y manipulación, y los grupos políticos lo saben muy bien.

Si se miran *tweets* de muchos políticos, algunos son puras *fake news*, información que puede tener cosas cerradas o pueden no serlo, a veces no son muy precisas, pero ellos lo utilizan con el fin de causar indignación o sentar sus posiciones o hacer que la gente vote por ellos, tener réditos políticos a través de esta información, mal versada, mal hecha, creo que las tecnologías posibilitaron la democratización de muchas cosas, pero mal utilizadas pueden ser un perjuicio, mal direccionadas; y el papel de los comunicadores en el en el siglo XXI es el deber ser, pero por el sistema capitalista los comunicadores terminan vinculados a una organización.

Es educar a las personas sobre cómo consumir información, o sea, cómo saberla interpretar, a veces los medios más respetados son los que tienen más *fake news*. Pues es tener una conciencia crítica sobre la forma como consumimos las noticias y asumimos la comunicación política y pública.

KAG. Aunque la manipulación está ligada a los medios de comunicación, el periodista tiene un rol para combatirla; y es clave hacer eso que no ha garantizado al país el tema de las inequidades sociales. El periodista tiene que escuchar a las personas que no se les ha dado voz, que no han sido visibilizadas, que son quienes narran la realidad de un país y de una sociedad.

El hecho de que en una pandemia hay personas que no tengan energía para conectarse, eso me da cuenta a mí, como periodista, de lo que es un país, de lo que es una sociedad, de lo que está mal y de lo que tengo que contar para contribuir a que se ejerza esa democracia, a que se garantice, y a develar que hay unas inequidades sociales a las que hay que prestarles atención.

Hay que pensar en posibilidades, por lo menos cuestionar también es un asunto fundamental, un poco esa relación, creo que es el rol; y si bien el Estado, o esa forma de gobernar ha dejado de lado a las personas, el periodista, para visibilizar lo que ello significa, debe escuchar a esas personas, a esos otros, buscando que todos tengamos las mismas posibilidades. Es cuestionar, enseñar a la gente que se informe, porque a veces es un poco complejo.

4) En la actualidad, ¿qué importancia tienen las comunicaciones para la administración pública?

KAG. Como periodista, lo he notado, sobre todo en los asuntos empresariales y de gobierno; y por eso me he referido desde la perspectiva periodística, porque la comunicación empresarial siento que está marcada absolutamente por la manipulación y que, contra esto, no hay nada que hacer, porque es la base misma de su génesis; obviamente, sí ha tenido una importancia más preponderante y lo hemos notado en absurdos, por ejemplo, el tema del programa de televisión de Duque: invertir un montón de miles de millones en eso, cuando hay otras prioridades. Y creo que él ha estado muy ligado últimamente a

crear o construir una imagen, una reputación, y han adquirido importancia las comunicaciones, desde un punto de vista lamentable.

No sé si de la administración pública como tal, pero sí hay un esfuerzo por hacer un periodismo y emitir unos mensajes e informaciones que buscan estar de lado del bienestar de los otros, no de crear una imagen individual, sino de buscar un asunto colectivo y son las investigaciones que entregaron rutas del conflicto, la Comisión de la Verdad.

Las comunicaciones, en general, se mueven como un contraste entre dos perspectivas que van ligadas a unos intereses y a unas posiciones, y en la construcción pública están en la necesidad de la información, siempre hay que estar un poco atento a eso, los comunicados siempre nos muestran un lado de la noticia, y tenemos, como periodistas y como audiencia, que estar atentos a conocer cuáles son esos otros lados, cuáles son esas posiciones, esas implicaciones, qué es lo negativo en caso de que nos muestren solamente algo positivo; porque es un absurdo como el tema de la importancia de la manipulación a la que se ha llegado con la información, y que como lo hemos visto en este gobierno, uno cree que no hay un límite y pues llega algo peor.

La Universidad creo que sí le ha dado un tratamiento interesante al tema de la información, porque si bien es un asunto público, y las organizaciones públicas generalmente muestran el lado bueno, y nosotros con ese carácter de Universidad que ha tenido un sentido crítico hemos podido ejercer —de alguna manera— un periodismo más libre, hemos tenido esa suerte de poder hacerlo, de poder contrastar lo que está pasando en el país, a quién puede afectar, cómo pueden vulnerar los derechos, creo que debe ser un rol importante del periodismo. El tema de propender por esos derechos.

DIL. La administración, la comunicación y la administración pública son asuntos también muy complejos. Todas las organizaciones deben de tener procesos de comunicación eficaz para que funcionen bien, eso garantiza la transparencia, garantiza que los objetivos organizacionales se conozcan, que se conozcan la efectividad y la eficacia. Con respecto a las organizaciones y a las instituciones públicas esa comunicación se ha malversado, utilizado a veces para maquillar ineficiencias, y tratar de mostrar las instituciones desde un punto de vista personalista.

A veces no es el jefe de una institución, sino que es esta persona, muchos buscan catapultarse, busca la comunicación en la administración pública para conseguir otros puestos más grandes, y termina siendo lo que es. La comunicación a nivel global es algo bueno que armoniza los procesos, que es importante tenerla, pero que hay administradores públicos que la utilizan como medio para alcanzar algo, o para decir que las cosas están bien así estén mal, y nadie diga que las cosas están mal.

Se volvió también un instrumento de manipulación. Existe la moda del personalismo en Twitter: uno sigue que, al alcalde, que al gobernador que, a este, y

se desdibuja esa administración pública y se vuelve muy personalista. A nivel regional, la administración pública tiene un problema gigante y es la existencia de Teleantioquia y de Tele Medellín. A pesar de que son medios de comunicación que deberían ser independientes, saben que quienes los administran son elegidos por el alcalde o por el gobernador.

Entiendo cómo la administración pública empieza a tener un poder sobre los medios de comunicación, porque es que la comunicación como tal no es mala, cuando se democratiza no es mala, sino que empieza a ser perjudicial cuando alguien la utiliza para manipular. Utilizan recursos y el poder público para tener ciertos instrumentos de poder, bien se sabe que el gobernador define quién es el gerente de Teleantioquia y el alcalde define quién es el gerente de Tele Medellín, tienen —en cierta forma— un poder burocrático más con los medios de comunicación, y tienen el instrumento para el poder, la manipulación y poder ejercerlo.

Sería bueno, en el sentido de que hubiera un poco más independencia de estos medios de las administraciones públicas y que la administración la utilizara para armonizar esos grupos políticos y sociales, porque la comunicación empresarial es un instrumento, sí, pero también dentro de ella, si se utiliza para que todo en la organización sea manipulado, está mal hecho, porque hasta en los mismos niveles empresariales debe existir una comunicación que dé cuenta de una transparencia, de una efectividad, de que todos tengan cierta cuota de comunicación.

Porque la comunicación se puede utilizar para el maltrato. En todos los ámbitos, la comunicación se está utilizando para manipular, o sea, ese instrumento, esa cosa buena, porque la comunicación no es mala, o sea, la comunicación armoniza, crea la cultura, se gesta, cuando la utilizan como instrumento de poder; como instrumento para la manipulación es que empieza a tener mala connotación, y la administración pública, como dicen por ahí en un informe, con una presentación de gestión, que le cabe todo lo bueno, pero lo malo no cabe.

Los administradores lo saben y utilizan la comunicación. La Universidad tiene dos ventajas: primero, que la comunicación va dirigida a un público que, por lo menos, tiene una formación profesional, o sea, no se va a dejar manipular tan fácilmente; y segundo, en la Universidad no hay mucha independencia, porque en los medios institucionales no podríamos hablar mal de la institución, pues en la Universidad UniMedios está concebido para mejorar su reputación. No podría, dentro de su deber, ser totalmente libre; pienso que sí hay cierto nivel de libertad con respecto a otras instituciones en donde la agenda o los comités editoriales los maneja la cabeza de la organización, o la cabeza de la dependencia o de la institución.

KAG. La información marca una diferencia en el sentido en que, si se emite o si se concibe, desde qué tipo de organizaciones. Obviamente, el periodismo de

los diarios es muy distinto del periodismo universitario, y el periodismo también puede ser distinto, tanto en las universidades privadas como en las públicas.

Estas interpelaciones que hacemos, estos cuestionamientos que podemos hacer desde las universidades públicas –que, finalmente, sí son centros de pensamiento–, pues no generalmente se puede hacer con tanta libertad en las universidades privadas. Es ver la información y las comunicaciones como una cosa maleable que depende mucho de los contextos, ahí es importante tenerlo en cuenta. En algunas de las privadas, también muy de acuerdo con su pensamiento, permiten o no generar esos cuestionamientos; y como ese propender por brindar voz al otro, por informarlo, para propender a sus derechos.

5) ¿Qué es la información pública y en qué medida su difusión incentivaría la movilización social?

KAG. De acá venía un poco el tema de la información pública y en qué medida su difusión incentivaría la movilización social. Aquella es en general información de interés, valga la redundancia, pues, independientemente de donde se cree, de quien busque obtenerla, si la cree de alguna manera, es información de interés general, y en el periodismo, cuando esta información no la quieren entregar, tenemos unos mecanismos para acceder a ella, porque debe ser para un interés general, o sea, ser de interés y generarlo.

Existen los mecanismos para la obtención de esa información, por ejemplo, el derecho de petición. A nosotros, como periodistas, nos toca, en algunos casos, acudir a ese mecanismo; también que sea promovida la idea, precisamente la de los datos abiertos, y hay plataformas para consultar algunos aspectos que antes era complicado. Todo, en general, en cuanto al tema de la comunicación, de la información, del periodismo, es un contraste muy complicado, o sea, está lo bueno, pero también está lo malo. Ese tema de la manipulación es sensible, porque sí está, pero no podemos decir que, en todos los medios, o que todas las intenciones sean hechas siempre.

Era lo que les mencionaba con el tema de lo que es la intención del periodismo, este actúa como una veeduría de los procesos y busca que las personas se informen, que el derecho a la información es fundamental y en la medida en que informase puede tener unas implicaciones muy importantes en la toma de decisiones.

Por ejemplo, de ese paro nacional que se desató de este tema de la reforma y si bien la reforma no se comunicó, pues se habló muy someramente. La gente pudo informarse y ver que no era algo de beneficio y en esa medida en que la gente conozca la información, puede exigir sus derechos, saber qué le resulta malo y generar una movilización. El rol de la información y del acto de informarse marca un precedente muy importante.

DIL. La información pública debería ser pública. Creo que ahora las instituciones públicas, a veces hubo en el pasado, a veces escondían o podían omitir información o maquillarla, o mostrar asuntos o esconder cosas; ahora es muy difícil porque pese a esas leyes sobre transparencia, tienen que hacer todas las instituciones públicas rendición de cuentas, y estas deben tener participación de muchas personas.

A veces es la falta de los ciudadanos para poder ir a revisar si realmente esa información es veraz o precisa y nos falta una iniciativa personal para ir a contrastar esa información. La comunicación en la administración pública es muy importante y debe hacerse de procesos en los cuales las instituciones puedan mostrar sus objetivos, sus logros y todo lo que puedan hacer en el marco de la administración.

Con la movilización social, la comunicación siempre apela a mover las emociones, el sentimiento, y no digo que esta movilización sea manipulada o no, pero hay grupos políticos que pueden utilizarla como un instrumento de poder. Generan emociones de indignación como en el caso del plebiscito, lo que dijo el jefe de campaña del “no”, lo dijo muy bien, que queríamos era que a la gente le diera rabia, porque las emociones y la indignación generan movilización social.

Es importante la comunicación en la administración pública, pero cuando es una información objetiva, que no apela a una emoción, sino a un dato real, porque, a veces, tiende a ir a lo emocional para poder que un mensaje llegue más rápido, más fácil, que la persona lo asuma de forma más rápida.

Si la comunicación fuera meramente objetiva, o sea, fuera solo presentar información sana que le puede dar instrumentos al ciudadano para hacer, para que se lleven bien las cosas. Si desde la administración pública el presidente está sembrando odios o generando indignación sobre ciertos bandos o grupos sociales, y eso genera emociones y genera odios, después termina generando violencia, como ha pasado en campos de la administración donde administradores públicos locales han denigrado de grupos sociales y han señalado ideologías, han señalado grupos.

Con la movilización, se ve desde instituciones públicas decir “vándalos”, y esa palabra genera una serie de sentimientos de odios y lo pueden hacer tranquilamente desde su función de administradores públicos, pero también ahí hay una falta de objetividad para presentar lo que eso es, lo que es real, porque los gobiernos o las administraciones van a decir es que todos los llevamos muy bien, fue la policía, tuvo tantos manifestantes, solo unas pocas afectaciones por esas pocas afectaciones, es un muerto, un desaparecido. Creo que hay que mirar qué tan objetiva es la información pública y que realmente sea pública, que si en una protesta hubo un muerto que el gobierno sea quien lo ponga en su comunicado, pues que sea objetiva la forma de presentar, pero siempre hay —en este tipo de información y este tipo de cosas— maquillajes, como una manipulación de la información.

KAG. Difiero un poco del concepto de objetividad, creo que es un como un precepto muy viejo en la comunicación, siempre se ha hablado que tiene que ser objetivo el periodismo. Difiero, porque el periodismo está hecho por personas, y las personas siempre tenemos un criterio. No estoy diciendo que, según el periodista, la información sea totalmente tergiversada, no, sino que, obviamente, tenemos como personas, creencias.

Desde el mismo momento en que elegimos las fuentes, estamos siendo subjetivos. No es que la subjetividad destruya los elementos comunicativos ni las informaciones, o sea, perjudicial, sino que considero que el término puede ser precisamente esa transparencia.

DIL. Todo lo que tiene que ver con comunicación es muy complejo, a veces hasta difícil de explicar. Porque la comunicación es como la cultura, está en todas partes.

6) ¿Cuáles son las mejores herramientas para una buena comunicación entre la administración y la comunidad?

KAG. Son las herramientas por las cuales se pueda obtener realimentación. Por el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación se ha posibilitado su uso, siempre y cuando estas puedan recibir realimentación son buenas, cuando no, pues eso quiere decir que te estoy diciendo esto, pero tú no puedes decir nada, o no puedes tener una opinión o no puedes tener tu punto de vista.

Las tecnologías de información y comunicación han posibilitado esto, aunque los medios de comunicación y la información pública deben tener, por lo menos, recursos más educativos que lleguen a diferentes públicos. A veces hay unos informes de gestión que son datos con un discurso técnico, entonces, si estos datos están en un discurso técnico y si la gente no los puede entender —o no todas las personas—, creo que van a perder su horizonte.

7) Desde su experiencia, ¿qué reto o desafío comunicacional le ha parecido más complejo de resolver o sobrellevar? y ¿cómo lo pudo resolver?

DIL. Un reto ha sido para mí estar en la Universidad tanto tiempo y tener que haber trabajado con administradores de diversas posiciones, y en cierta forma tratar de desligarme de ciertos grupos; a veces, dentro de la Universidad se vuelven grupos políticos. Por ejemplo, en la Facultad de Minas siempre me tocó trabajar con los diferentes bandos, y eso, aunque parece que no sea complejo en la universidad pública, es muy complejo, el poder sentar su conocimiento profesional por encima de que a veces los profesores vienen con sus creencias o a veces un motivo personal, ese es uno.

Una de las cosas difíciles que me ha tocado hacer es manejar una emisora con poco presupuesto y poco capital humano y poco recurso tecnológico, y ahí he aprendido que realmente los medios de comunicación valen, o sea, tener una

emisora cuesta, tener un canal de televisión cuesta, y usted no podría decir no, cualquiera puede tener un canal en YouTube o en cualquier otro medio, pero si eso no tiene una estética, si eso no tiene una producción mínima, tampoco se podría llevar de la forma adecuada. O sea, todos los medios de comunicación y los medios de comunicación masivos la tienen, eso vale y hay que invertir en eso.

Ha sido difícil llevar una emisora con muy bajo presupuesto tratando de gestionar en medio de la escasez. Creo que eso ha sido un reto grande porque somos muy pocos, entonces, pues llevar muchos procesos a la misma vez: un día me toca encargarme de lo administrativo, otro de lo técnico, otro de lo periodístico, otro de dentro del mismo audio; hay ciertas diferencias dentro del audio. Un día toca encárgame de la grabación, otro de la producción, o de la postproducción, otro de la emisión. Creo que eso es enriquecedor, porque pues uno aprende mucho, tengo que estar empapándome de cómo cambian las tecnologías de información y comunicación, sobre todo, en el procesamiento de audio, y es un conocimiento que me gusta aprender, que me toca hacer cursos, porque no hay educación formal sobre eso, es muy poco.

En el Instituto Tecnológico Metropolitano de Medellín (ITM) hay un curso, pero con una maestría; no me pondría a hacer una tecnología, pero todo lo que he aprendido lo he aprendido por mi cuenta: la producción de audio, todo eso. El reto ha sido primero aprender todo el tiempo y, segundo, llevar un medio de comunicación con pocos recursos, con tan poco capital humano, poco conocimiento sobre el tema; ha tocado asumirlo, eso ha sido muy enriquecedor, pero ha sido un reto, pues ser recursivo no es tan fácil.

En la pandemia era muy difícil, porque un reto muy grande era que le dijeran de un día para otro que tenía que manejar una emisora desde el remoto, no hubo tiempo para planearlo, no hubo tiempo para decir cómo vamos a hacer esto. Decirlo es fácil, pero en materia de técnica es muy difícil administrarlo.

Ese ha sido uno de los desafíos difíciles, ser recursivo, poder llevar eso y trabajar en la Universidad con diferentes grupos políticos. He aprendido a escuchar a las personas, a saber cómo decir lo que pienso —de tal forma— que a veces digo lo que pienso sin pensarlo; pero que sea capaz de sentar mi posición y lo que pienso, mi ética sobre lo que piensan los demás, ha sido importante, y poder ejercer las comunicaciones en medio de diferentes bandos políticos. En la Universidad existen profesores con un pensamiento, pero ahí es cuando uno tiene que mostrar que es un profesional en todo sentido, que está en la institución no porque es amigo de alguien o no es amigo cercano, sino porque realmente puede ejercer una profesión libre, sin tener que inmiscuirse en ninguna posición política y sin tener que hacer campaña a ningún grupo dentro de la universidad. Creo que esos han sido como dos desafíos.

8) ¿Qué reflexiones tiene sobre la relación entre la agenda comunicacional del gobernante —como personaje público— y la agenda comunicacional del gobierno?

DIL. Falta regulación en este aspecto, pero creo que se da a todos los niveles, pues en Estados Unidos Trump casi no suelta la cuenta de Twitter @potus. Creo que eso fue un problema para que la soltara, que se volvió un insumo público porque era la cuenta de la presidencia de Estados Unidos. Pero que los administradores públicos utilizan estas herramientas para posicionar sus formas de ser, y cuando esa comunicación apela a los odios, a las emociones, son una información muy peligrosa.

Uno a veces ve, con lo de este paro, que la gente utiliza las cuentas de la administración pública para decir que los indígenas son vándalos. Pues eso es gravísimo. Creo que sí falta regulación al respecto, en que la comunicación no tenga un afán personalista, creo que todos los políticos terminan cayendo en eso, es muy difícil que no caigan porque a la final la política es eso, y ellos no solo tienen una aspiración política que se termina con su administración, pues la mayoría tienen aspiraciones políticas superiores a lo que están haciendo. Sí debería haber regulación con respecto a cómo utilizar las cuentas y cómo utilizar la información pública y los medios de comunicación organizacionales y la administración pública para la información pública: qué es información pública, y no información para que alguien se valga de ese medio y conseguir otro fin, sino que debe ser para que la gente se informe de verdad. Eso es difícil.

9) ¿Qué enfoques y modelos vigentes en la comunicación público-estatal conoce que aportan, tanto a la vida democrática como a la construcción de ciudadanías informadas-formadas, críticas y propositivas?

KAG. No sé si sea un enfoque, un modelo, pero he sido docente y he trabajado en el campo de la investigación y estaba enfocada en el modelo —valga la redundancia— en el enfoque sistémico. Es el modelo que más conozco, y el que todo lo pone o todo lo conceptúa bajo el modelo de lo que es un sistema. La teoría general de sistemas que se aplica hacia los grupos humanos o hacia el enfoque social.

Todos los sistemas deben tener comunicación, de hecho, hay una teoría que dice que cuando las partes de un sistema no tienen flujos de comunicación eficientes, el sistema tiende a desarticularse. En los grupos humanos y en los grupos sociales sucede lo mismo. Cuando hablo de grupos sociales no hablo de grupos sociales que nazcan a partir o que se hagan a partir de líneas instituidas, sino que hablo de organizaciones.

El caso de la UNAL, Sede Medellín: si en esta los flujos de comunicación no existen dentro de sus integrantes, ellos no tienen claros los objetivos que tiene la Universidad, pues se empiezan a tergiversar y en ese sistema global o la institución empieza a fallar; o sea, la comunicación es vital, es muy importante para poder alcanzar objetivos organizacionales que tengan en cuenta todos los puntos de

vista de miembros de la organización; la UNAL es una organización pública, una organización con muchos entes, los profesores, los estudiantes y la administración tienen que dar flujos de comunicación, relaciones de comunicación fluidas entre estudiantes y profesores, profesores y administrativos, estudiantes y administradores. Todos esos flujos son importantes para que haya un buen desarrollo de la organización como tal, de la organización de la Universidad.

No sé si es un enfoque de administración pública, pero sí de comunicación que he estudiado y he tratado de mirar en mi formación académica y, de hecho, he tratado de plantear un modelo de arquetipos sistémicos para poder analizar esos flujos de comunicación organizacional y las instituciones. La información es vital y puede que sea importante, pero cuando tiene buen sentido, cuando se trabaja de forma que no manipula, que muestre la realidad, es más, cuando un administrador público muestra la realidad y es capaz de que la gente conozca esa realidad de forma real y que la gente aporte de forma real se pueden construir buenos consensos, buenas cosas.

Cuando la gente empieza a ver que los problemas son de todos y todos aporten y se posibilite que aporten en la solución de un problema, ahí funciona muy bien la comunicación y la administración pública; y cuando se dan datos reales y no hay afán personalista detrás de esa información; cuando todos nos sintamos parte de esos problemas y parte de las soluciones y todo fluya, de forma que la organización se nutra de esos mecanismos de comunicación, creo que está bien. Lo que sí está mal es cuando la comunicación empieza a volverse un instrumento de manipulación, un instrumento de poder y un instrumento de maltrato que incite odios, que cause violencia. Eso ya es una comunicación que se está usando de forma errada.

10) ¿La comunicación pública puede aportar conocimientos para desarrollar aspectos que modernicen y democratizen las comunicaciones en la sociedad?

DIL. La gente no sabe qué es la comunicación y tiene una idea errada de lo que ella es. Entonces, cuando empieza a estudiar periodismo, la gente le dice, ah es que usted quiere trabajar en Caracol, usted quiere ser presentador, o ven toda la comunicación desde el punto de vista estético, que es algo que aprende la gente, que es algo estético, entonces siempre lo relacionan con lo bonito, con reinas, con la ropa, con la moda como algo farandulero. Deberían existir mecanismos por los cuales la gente entendiera la importancia de la comunicación, de los medios de comunicación en una democracia.

Es que, en la democracia, si no hay medios que construyan una sociedad, una opinión pública informada, si las personas no son capaces de ver todas las aristas, todos los alcances que tiene la comunicación, si no son capaces de consumir noticias de forma crítica; creo que la gente o la élite, o los dueños de los medios

de comunicación o quien tenga los recursos tienen la capacidad de llegar a más personas porque pueden tener una mejor producción.

Una cosa importante es que la ciudadanía entienda el poder de los medios y pueda tener capacidad crítica para leer una noticia y decir: *¿será que lo que me estoy leyendo es verdad?, ¿no es verdad?, yo voy a ir a contrastar la información, voy a ir a mirar otra cosa*; es que lo ve uno con las personas cercanas, no es que Petro es el que está financiando los paros, por ejemplo: “porque dice que Petro está financiando, si a mí me llegó un tweet donde están pagando treinta y cinco mil pesos a cada persona por financiar”, ¿pero usted contrastó la información, usted fue a mirar de qué fuente venía? Realmente sabe si lo que está diciendo es verdad. Pienso que la ciudadanía debería de formarse más en el tema de medios, porque no hay formación en eso y cuando hablan de información, de medios, piensan que es malo aprender a manejar una cámara o aprender a salir o hablar bonito, no, los medios de comunicación tienen un trasfondo.

Todos los medios, hasta la comunicación organizacional, se pueden utilizar para el maltrato laboral. La gente no tiene conocimiento de eso y, además, porque los temas de comunicación son muy complejos de entender, de comprender; la comunicación tiene incidencia hasta dependiendo del país en donde uno esté. Me imagino que la comunicación es muy distinta en España, que allí hay una figura, entre comillas monárquica, acá se supone que es una democracia; pero como les digo, desde la Independencia la comunicación fue un instrumento que tenía propósitos militares; las imprentas que llegaron aquí llegaron para que los proyectos de Independencia de los primeros años en que estaba Colombia que se peleaban centralistas y federalistas... utilizaron la comunicación para eso.

La sociedad colombiana... Estamos hablando de los primeros años, cuando no se había sellado la Independencia, en Colombia tenemos en el ADN que las élites han manejado los medios de comunicación, han manipulado, han sabido, tienen su genética, que los medios de comunicación son relevantes e importantes, pero las clases populares no tienen ese conocimiento.

Además, para eso, se necesita poder económico porque la comunicación vale, los medios valen, entonces, la administración pública debería formar en medios de comunicación, pero en una formación técnica, porque es que ahora dizque vamos a formar escuelas, y ponen a escribir a una señora un artículo, o ponen a una cámara a hacer un video, o le enseñan a escribir o hacer un video, o hacer una cosa... Educar a la gente, mostrarle cómo la comunicación puede causar perjuicios y cómo se puede manipular por medio de la comunicación en todos los sentidos. La gente no mira o no consume información o consume noticias de forma crítica.

ERM. Hay una serie de reflexiones y de ideas que, seguramente, cuando salga el libro sobre la sistematización que vamos a hacer de las entrevistas y de la

participación de los comunicadores y periodistas, pues va a dejar ver una serie de ángulos y de miradas que ustedes tienen sobre un trabajo; e incluso algunos hablan de un poder, el poder de las comunicaciones.

Cuestionario a Andrés Felipe Restrepo Palacio²⁵

Medellín, Colombia, 06/08/2021

Resumen

“Lo público” se debe pensar no solo desde el consumo de información de las audiencias, sino también desde la construcción de tejido social. Y pensar lo estatal como un entramado no exento de los vaivenes políticos, pero a la vez fijo en el tiempo: las administraciones pasan, el Estado permanece.

Las comunicaciones de un área como la del Municipio de Medellín deben poner en el centro el ejercicio político del ciudadano y comprender que el papel de las comunicaciones es integral y no instrumental.

Una de las grandes deudas de las administraciones pasadas en el tema de comunicaciones tiene que ver precisamente con la comprensión de la comunicación pública como un área que lidera procesos de formación política y que aporta a la construcción de ciudadanía.

La comunicación público-estatal debería tener como base no solamente las apuestas políticas de las administraciones, sino también los saberes y las necesidades de los habitantes de Medellín.

En general, los enfoques y modelos de la comunicación público-estatal claramente deben aportar a la vida democrática y a la construcción de ciudadanías informadas-formadas, críticas y propositivas.

1) ¿Cuál es el sentido de las comunicaciones en un conglomerado público-estatal como el Municipio de Medellín?

R/. Las comunicaciones del Municipio de Medellín deben pensarse desde un sentido holístico, porque el reto que plantea el contexto público-estatal conlleva dar respuesta a diferentes exigencias y necesidades, sin perder de vista la unidad y el aporte de

25. Periodista y magister en Historia del Arte de la UdeA. Coordinador editorial de diversas publicaciones: *Código*, *Boletín Científico y Cultural* (Museo de la UdeA), periódico *Ecodiversos* (Corantioquia) y *Revista Saluda* (Programa de Salud de la UdeA). Coordinador de la cuarta cohorte del diploma en Memoria Histórica, Narrativas de la Memoria, de la Facultad de Comunicaciones de la UdeA y asesor del documental *Luces y Sombras*. Docente de cátedra de la UdeA. Autor del libro de cuentos *Dioramas* y del libro-objeto de microrrelatos *Marañas*.

cada componente. Por un lado, pensar “lo público” no solo desde el consumo de información de las audiencias, sino también desde la construcción de tejido social. Por otro, pensar lo estatal como un entramado no exento de los vaivenes políticos, pero, a la vez, fijo en el tiempo: las administraciones pasan, el Estado permanece.

2) ¿Qué consideraciones podría aportar sobre el componente de comunicaciones del Municipio de Medellín y su estructuración en campos como el informativo, corporativo-organizacional, digital, la publicidad y de marca, y la movilización ciudadana?

R/. Desconozco la manera como están concebidas —en esta administración— las comunicaciones del Municipio de Medellín. Entrar a hacer una crítica o una valoración de estas sería irresponsable de mi parte. En términos generales, considero que las comunicaciones de un área como esta deben poner en el centro el ejercicio político del ciudadano y comprender que el papel de las comunicaciones es integral y no instrumental. Por otra parte, está bien que no se pierdan de vista los diferentes campos que plantea la pregunta, pero debe haber un equilibrio entre ellos y, en definitiva, el centro debe ser la responsabilidad que se tiene con los ciudadanos desde el ejercicio del servicio público.

3) ¿Cree usted que la comunicación pública puede aportar conocimientos para desarrollar aspectos que modernicen y democratizen a los ciudadanos?

R/. Considero que una de las grandes deudas de las administraciones pasadas en el tema de comunicaciones tiene que ver precisamente con la comprensión de la comunicación pública como un área que lidera procesos de formación política y que aporta a la construcción de ciudadanía. En vez de esto, pareciera que la comunicación pública se hubiera concebido solo desde lo informativo y publicitario. Con respecto al término “modernización”, es un concepto que resulta problemático cuando no se comprende que la modernización es solo un medio, no un fin. Modernización sin contenido es un esfuerzo con resultados posiblemente visibles y cuantificables, pero efímeros.

4. ¿Qué tipo de orientación debe tener la comunicación público-estatal en un orden municipal?

R/. La comunicación público-estatal debería orientarse a la formación de ciudadanos críticos frente al ejercicio político, y esto implica no solo el acceso a la información oficial, sino la construcción de un diálogo plural entre los diferentes actores sociales con el propósito de que se reconozcan entre sí y aporten colectivamente al bienestar y desarrollo de sus territorios; y, en consecuencia, al de la ciudad. De acuerdo con esto, la comunicación público-estatal debería tener como base no solamente las apuestas políticas de las administraciones, sino los saberes y las necesidades de los habitantes de Medellín.

5. ¿Cree usted que los enfoques y modelos vigentes en la comunicación público-estatal aportan a la vida democrática, a la construcción de ciudadanías informadas-formadas, críticas y propositivas?

R/. Sería importante que la pregunta especificara a qué “enfoques y modelos vigentes en la comunicación público-estatal” se refiere y si son estos los que rigen las comunicaciones del Municipio de Medellín, porque la pregunta genérica es muy amplia y pierde de vista el contexto local. En general, los enfoques y modelos de la comunicación público-estatal, claramente, deben aportar a la vida democrática y a la construcción de ciudadanías informadas-formadas, críticas y propositivas.

Conclusiones

En el plano sociológico y político, las comunidades suelen evidenciar apatía para participar en la formulación, ejecución y monitoreo de los procesos de participación y planificación territorial por falta de apropiación o desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana. Existe desconfianza hacia los entes gubernamentales e institucionales y poca confiabilidad sobre la participación política en general.

Se requiere de una ciudadanía responsable y comprometida que cumpla con los deberes constitucionales y legales de un ciudadano participativo, implicado activamente en los asuntos cívicos, públicos y sociales de su comunidad y, por último, el ciudadano orientado a la justicia, que además juzgue críticamente las realidades sociales insatisfactorias y luche por su transformación (Bolívar, 2016, p. 74). Una amalgama de las tres referencias anteriores posibilita un ejercicio de una ciudadanía activa que conlleva un proceso de construcción permanente que procura que las personas se construyan como ciudadanos responsables, informados, críticos, reflexivos y activos en el sentido de la acción política y social, con interés en lo público y con incidencia (Bolívar, p. 50).

Complementando lo anterior, se incorpora la noción de participación en relación con la participación democrática como expresión ciudadana que tiende al fortalecimiento de la democracia; en el plano territorial, en el Municipio de Medellín, su Alcaldía la refiere como: proceso social y práctica política que garantiza la vinculación efectiva de la ciudadanía —de manera individual o colectiva— en la toma de decisiones que se relacionan con lo público, el desarrollo y demás aspectos que afectan su vida y territorio; esto garantiza, además, la interacción permanente y constructiva entre la ciudadanía y los gobernantes.

Asimismo, reconoce la capacidad de cocreación de la ciudadanía en las políticas públicas y en el principio de democratización de la vida como un valor que sustenta las relaciones sociales, el ejercicio del poder y la construcción de lo público. En tal

sentido, se asume como una participación que promueva el ejercicio deliberativo y de decisión, en consideración a la diversidad de intereses y contextos (Alcaldía de Medellín, 2019a, p. 3).

Lo que lleva a trascender la comprensión y el ejercicio de la participación ciudadana como una apuesta por la resignificación y diversificación de los supuestos tradicionales alrededor de las gobernanzas, lo público y el tejido social. Todo ello, como posibilidad de propiciar relaciones sociales que respondan al ideal democrático.

Al respecto, es fundamental comprender la participación ciudadana como horizonte de sentido y trayectoria inacabada en el marco de la construcción de sociedades democráticas. Lo que la sitúa como apuesta histórica y de poder que se materializa a través de prácticas individuales y colectivas que se llevan a cabo en escenarios formales, cotidianos y emergentes, a través de múltiples formas de organización con sus respectivos intereses, en espacios y tiempos específicos que favorecen o desfavorecen la incidencia frente a lo público y las condiciones de vida digna. Esto demanda una visión histórica de las luchas y resistencias que han liderado los procesos comunitarios y sociales en sus procesos de posicionamiento como ciudadanías activas.

El enfoque territorial de la participación ciudadana pone de manifiesto la importancia de una mirada que permita el reconocimiento de las particularidades territoriales y su injerencia en los procesos de participación, en los cuales convergen y se yuxtaponen ejercicios de poder movilizados por actores variados y diversos. De cara a estas interacciones, los procesos de participación social están llamados a generar condiciones para que se dé una efectiva “redistribución del poder, una eficiente interacción entre diferentes actores e instancias, un flujo multilateral de información, una forma dialógica de toma de decisiones y el coempoderamiento hacia la transformación (socioterritorial)” (Hensler *et al.*, 2019, p. 240). Esto es: un ejercicio de la participación ciudadana caracterizado por la cogestión.

En sintonía con lo anterior, la ciudad cuenta con procesos, movimientos y organizaciones de carácter comunitario que, desde sus luchas históricas, han consolidado fuerzas vivas en los territorios que interpelan el gobierno local y proponen formas alternativas de intervención a partir de la relación ciudadanía-ciudadanía y ciudadanía-Estado. Estos ejercicios devienen de unas prácticas comunitarias caracterizadas por la autogestión, que se han fortalecido en la construcción de redes y un tejido social para la defensa y la permanencia digna en los territorios.

La participación ciudadana tendrá entre sus retos territoriales la identificación de aquellas lógicas relacionadas con la superación de formas de gobierno tradicionales que obstaculizan la incidencia real de las comunidades en la toma de

decisiones. Esto implica, a su vez, un esfuerzo decidido por el fortalecimiento de la gobernanza, entendida desde una perspectiva policéntrica, como:

La realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad. (Whittingham, 2010, p. 222)

En este sentido, la capacidad que han desarrollado los actores organizados de la sociedad civil para actuar sobre la construcción de lo público y fortalecer ejercicios democráticos a través de canales de comunicación con el Estado —y en otras oportunidades en la ausencia del mismo— exige una mirada crítica a la producción de territorialidades, entendidas como el conjunto de prácticas, imaginarios y expresiones materiales construidas por un sujeto individual o colectivo a través de las cuales construyen escenarios favorables para la incidencia y la apropiación territorial (Montañez y Delgado, 1998).

Las territorialidades de la ciudad de Medellín han estado marcadas por fuertes iniciativas de carácter organizativo, como se ha planteado en este trabajo, que aportan a la construcción de ciudad desde lo rural y lo urbano, paralelo a unas territorialidades del conflicto armado y la amenaza constante del desplazamiento con mayor auge en la década del noventa del siglo xx. En este escenario de tensiones, contradicciones y debilitamiento de las instituciones del Estado, la gobernanza democrática adquiere un carácter trascendental, en tanto permite el reconocimiento del otro y de la otra como sujetos políticos, y posibilita la creación de escenarios de intercambio entre actores con posiciones antagónicas para generar consensos sobre la base del interés común. Es el momento cuando la sociedad civil —adscrita a diferentes expresiones organizativas— fortalece su capacidad de agencia para tejer territorialidades democráticas.

De tal manera, la gobernanza democrática ha cumplido un papel fundamental en el marco de la participación ciudadana y las formas como se ha materializado en cada momento histórico. Esta tiene correspondencia directa con las dinámicas socioespaciales que la condicionan, el grado de legitimidad de las instituciones estatales y las relaciones que se generan en los ámbitos anteriormente descritos: Estado-ciudadanía y ciudadanía-ciudadanía.

Aunado a lo anterior, es importante resaltar lo que Whittingham (2010) ha nombrado como las fronteras conceptuales del concepto de gobernanza, haciendo

referencia, por una parte, a las redes sociales, fuerzas organizativas o bien, al poder que reside en las relaciones comunitarias creadas en el ámbito de la sociedad civil; y, por otra parte, a la gobernabilidad como la capacidad de las instituciones estatales para cumplir sus funciones en un ambiente de legitimidad que posibilita el reconocimiento de la autoridad de los entes públicos por las ciudadanías.

Resulta significativo en una sociedad democrática gozar de un escenario mediático plural, donde existan todas las voces y fuentes posibles para que la verdad y el poder no supongan una fusión. Con la participación ciudadana, el gobierno busca que los ciudadanos ejerzan vigilancia, acompañamiento y control a las diferentes acciones de funcionarios e instituciones públicas donde intervenga la autoridad gubernamental. Por ello, a diario se dialoga más sobre lo público, y esto deriva en iniciativas y estrategias jurídicas y políticas para garantizar la participación del ciudadano.

Esta idea de hacer partícipe de la gestión pública al ciudadano encuentra un apoyo fundamental en las comunicaciones. El rol de los medios es fundamental como herramienta de información para propiciar la participación ciudadana. Sin la información sobre las decisiones públicas, la ciudadanía desconoce el actuar de sus autoridades y la inexistencia de canales de comunicación, genera procesos de manipulación y tergiversación de las acciones gubernamentales.

La comunicación veraz y oportuna —desde el Estado— facilita procesos de legitimación y credibilidad y da credenciales de confianza a las políticas que planea e implementa el gobernante. De otro lado, permite que las comunidades y los grupos de presión y de opinión sean reconocidos y se comprometan con la participación ciudadana al encontrar que existe, de parte de los gobernantes, un compromiso de transparencia al publicitar y comunicar lo que pretenden realizar.

Los procesos comunicativos deben ser permanentes y de amplia difusión para que las comunidades y la ciudadanía se articulen a la vida pública con compromiso y altos niveles de responsabilidad. El Estado no se puede prestar a informaciones parciales y fragmentarias que solo generan confusión, tergiversaciones y malentendidos.

Cuando la opinión pública consigue la información por canales informales o no oficiales, se suscitan debates que desgastan y cuestionan las acciones y las estructuras institucionales. La ciudadanía, actualmente, tiene un amplio acceso a la comunicación y la información; por ende, reclama que se le dé información clara, veraz y oportuna para participar de lo público como derecho ciudadano.

Las políticas públicas como expresión y manifestación pública deben recoger los fundamentos, principios y derechos del Estado social de derecho, y a la vez propiciar espacios amplios de participación, deliberación y concertación ciudadana a través de ejercicios democráticos, incorporando las múltiples expresiones de los colectivos y las comunidades que viven y sienten los territorios de la municipalidad, la región o la nación. La política pública de las comunicaciones en el actual

contexto de lo interactivo y de las redes sociales, además de ser transparente, eficiente y veraz, debe hacer partícipe a la ciudadanía, que hoy tiene altos niveles de accesibilidad a la información y, por ende, tiene una amplia capacidad de discernimiento, confrontación respecto al quehacer de la administración pública.

Lo local en el ámbito político, desde la perspectiva municipal, debe constituirse en un bastión democrático que permita a la ciudadanía acceso, comunicación y participación en los asuntos más cercanos y de mayor incumbencia en temas de afectación y problematización que tocan la cotidianidad y el bienestar ciudadano. Los gobiernos locales –municipales– contribuyen de forma cierta y efectiva a la construcción democrática de nación, región y lo local si vinculan sus políticas, planes y programas a la participación ciudadana, la cual permite darle legitimidad a la acción gubernamental, estableciendo los niveles de la gobernabilidad democrática.

A manera de epílogo

Para articular la política pública de la gobernanza democrática de las comunicaciones con la democracia participativa y el Estado social de derecho, se precisa abordar lo que ya se ha caracterizado por el reconocimiento de derechos individuales y colectivos, con énfasis en los económicos, sociales, culturales, con agendas abiertas hacia los derechos de tipo ambiental y el de la conectividad. En tal sentido, se precisan políticas interventoras del Estado en todos los niveles, fundamentalmente en el orden económico y social.

El Estado social de derecho se sustenta sobre la obligación de establecer condiciones de vida soportables y estándares mínimos biosocioculturales para toda la sociedad, como presupuestos materiales para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales, derechos y demás principios; lo que implica una responsabilidad del Estado y su institucionalidad de proporcionar prestaciones positivas de orden colectivo que focalicen y prioricen los grupos de mayor vulnerabilidad de la ciudadanía.

El Estado social de derecho es un tipo de Estado que pretende mantener un balance entre el liberalismo y la socialdemocracia, se erige en defensa del individuo y las libertades frente al poder político y actúa con presupuestos de constitucionalidad y legalidad que limitan e impiden los abusos del poder; articula el principio de legalidad a las acciones de bienestar por medio de la intervención estatal en los asuntos políticos, económicos, culturales y sociales en general. El Estado social de derecho expresa los principios democráticos y la defensa de la ciudadanía, incluyendo acciones concretas que permitan realizar los principios y derechos axiológicos del Estado.

Por otro lado, el Estado social de derecho busca —desde su diseño ideológico— la cohesión social en aras de alcanzar una sociedad basada en el respeto y la dignidad humana. Tiene como objetivo crear unidad social a partir de la politización de la vida, inculcando valores sociales como la solidaridad, la justicia o la igualdad social.

En este tipo de Estado, los ciudadanos obedecen a las normas que son establecidas a partir de los intereses de la sociedad, algunas de estas normativas se concentran en los derechos fundamentales que tiene la ciudadanía y que van en pro de la comunidad en general, al garantizar el bienestar social y resaltar la dignidad humana y el derecho a la vida, la libertad de expresión y el desarrollo de la personalidad, la igualdad, la vivienda, la educación, el ambiente sano y la cultura.

En el Estado social de derecho, el Estado tiene un rol activo con el que genera condiciones para la intervención en la economía, impactando las políticas económicas para cambiar la distribución de la riqueza con miras a crear las condiciones mínimas de sustento y vida digna de la ciudadanía.

Colombia, como Estado social de derecho que es, se rige por una filosofía y unos principios propios de la democracia participativa con fundamento en la Constitución de 1991; esto trajo consigo toda una serie de roles y herramientas para garantizar la participación de los ciudadanos en la gestión pública. Con la participación ciudadana, el gobierno busca que los ciudadanos ejerzan vigilancia, acompañamiento y control a las diferentes acciones de funcionarios e instituciones públicas donde intervenga la autoridad gubernamental. (Peña et al., 2021)

En el plano de las ciudadanía emergentes y activas, la democracia participativa se constituyó en garante y expresión de esa nueva realidad política, entiéndase por esto la necesidad expresa de una “mejor” democracia, asentada en un contexto histórico-político que pretende el tránsito y la consolidación de un nuevo “sistema civilizacional”. La Constitución de 1991 inauguró en Colombia, por lo menos normativa y discursivamente, una visión político-económico-territorial, cuya trama valorativa trascendía los márgenes de una democracia representativa para instalarse en una democracia de carácter participativa.

Se introdujo la normatividad a favor de los derechos sociales: la interculturalidad, la libertad de expresión, la autonomía de las entidades territoriales a través de un proceso de descentralización política y administrativa con participación; lo que brindó toda una serie de elementos para el concurso amplio y democrático de la ciudadanía desde el ámbito local, en perspectiva de un modelo de cultura política democrática.

La promulgación de la Constitución de 1991 estableció un nuevo paradigma democrático en Colombia. Las disposiciones adoptadas en la Carta Constitucional pretendían un cambio institucional que garantizara la transición y consolidación hacia una democracia participativa y pluralista que, además, estuviese en concordancia con una cultura política basada en la participación de quienes componen la nación en el ámbito

económico, político, cultural y administrativo-territorial como uno de los fines esenciales del Estado. Aquella participación democrática, activa y pluralista debe incorporarse a todos los ejercicios de construcción político-institucional en el país, haciendo de la participación democrática una premisa de la acción del Estado en su conjunto.

A treinta y un años de la promulgación de la Carta con sus nuevas disposiciones, valdría la pena hacerse algunas preguntas: ¿cómo se promueve el ejercicio ciudadano de la participación, democrática y pluralista en Colombia?, ¿está la participación ciudadana en Colombia inscrita en los márgenes de una cultura democrática y participativa?

El Estado social de derecho desde lo fáctico tiene precarias expresiones en la vida política de Colombia, lo que impide el tránsito de la democracia representativa hacia una democracia participativa y, por ende, hacia la consolidación de una cultura política democrática dentro del sistema político colombiano.

Referencias

- Acosta L. A. (2005). *Guía práctica para la sistematización de proyectos y programas de cooperación técnica*. FAO. <https://www.fao.org/3/ah474s/ah474s.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2019a). *Sistema de formación ciudadana para la participación. Lineamientos conceptuales y metodológicos para la implementación de la propuesta*. <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://93afe1fc6cb526e23ec6b565f605b448>
- Alcaldía de Medellín. (11 de octubre de 2019b). *Decreto 2124 de 2019. Por medio del cual se crea la política pública de medios y procesos de comunicación alternativos, independientes, comunitarios, y ciudadanos para el Municipio de Medellín y se reglamenta el Acuerdo Municipal 073 de 2013*. Gaceta oficial n.º 4638 de 6 de noviembre de 2019. https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/d_alcamed_2124_2019.htm
- Alcaldía de Medellín. (2020). *Plan de Desarrollo (2020-2023)*. Medellín Futuro. Municipio de Medellín. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2020/DocumentoFinal_PlanDesarrolloMedellin2020-2023_MedellinFuturo.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2020). *Acuerdo 2 de 2020 Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo de Medellín, Medellín Futuro 2020-2023*. https://www.medellin.gov.co/ndesarrollo/wp-content/uploads/2021/10/Acuerdo-2-de-2020-Plan-de-Desarrollo-de-Medellin-2020-2023_Medellin-Futuro.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2021). *Política pública*. <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/6272-Politica-Publica>
- Alcaldía de Medellín. (2015). *Manual Gobernanza de las Comunicaciones*. [Manual inédito] Secretaría de Comunicaciones. Conglomerado Público Municipio de Medellín.

- Alcaldía de Medellín, Secretaría de Comunicaciones. (2020). *ABC de la Política Pública de Procesos y Medios de Comunicación Alternativa, Independiente, Comunitaria y Ciudadana (MAICC)*. Alcaldía de Medellín. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/Movilizacion/Programas/Shared%20Content/Documentos/Movilizacion/2021/ABC%20de%20la%20Poli%CC%81tica%20Pu%CC%81blica%20final.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (22 de junio de 2018). *El ABC de la política pública de gobierno digital*. <https://www.participacionbogota.gov.co/el-abc-de-la-politica-publica-de-gobierno-digital>
- Arellano Gault, D. (2012). *Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento al cambio organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*. *Gaceta Constitucional* 116 de 20 de julio de 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Bernal, A. y Samboní, J. (2015). Gobernabilidad de las Ciudades. Gobierno corporativo al servicio de la eficiencia y los resultados de empresas y agencias públicas. El caso de Medellín, Colombia. *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, (22). <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/825/CAF%20N22%20FINAL.pdf>
- Betancourt, V. (2004). *La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), Proceso y temas debatidos*. Asociación para el progreso y las comunicaciones. https://www.apc.org/sites/default/files/wsis_process_ES.pdf
- Bolívar, A. (2016). Educar democráticamente para una ciudadanía activa. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 5(1), 69-87. <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/4344/4717>
- Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. y Jolly, J. F. (2009). *Diccionario de políticas públicas* (2.ª ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Calderón, J. y López Cardona, D. (2014). Orlando Fals Borda y la investigación acción participativa: aportes en el proceso de formación para la transformación. En P. Imen, P. Frisch y N. Stoppani, *I Encuentro hacia una Pedagogía Emancipatoria en Nuestra América*. <https://pedagogiaemancipatoria.files.wordpress.com/2014/04/pedagogoc3adas-eman-lc3b3pez-cardona-y-calderc3b3n.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre*. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

- Concejo de Medellín, Secretaría General. (2020). *Plan Estratégico Corporativo 2020-2022*. https://www.concejodemedellin.gov.co/wp-content/uploads/2023/08/Plan-Estrategico-Corporativo-2020-2023_compressed.pdf
- Conejero Paz, E. y Pizarro Sara, E. (21 a 23 de septiembre de 2005). *En busca de la gobernanza democrática local*. VII Congreso Español de Ciencia política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. [https://aecpa.es/files/congress/7/actas/area02/GT05/CONEJERO-PAZ-Enrique\(UMH\)y-PIZARRO-SARA-Elisa\(UMH\).pdf](https://aecpa.es/files/congress/7/actas/area02/GT05/CONEJERO-PAZ-Enrique(UMH)y-PIZARRO-SARA-Elisa(UMH).pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (1998). *Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 43.464 de 30 de diciembre de 1998. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Diario Oficial 49.565 de 6 de julio de 2015. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html
- Constaín, S. (26 de julio 2019). El Gobierno Nacional presenta su Plan TIC 2018-2022: "El futuro digital es de todos". <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/101922:El-Gobierno-Nacional-presenta-su-Plan-TIC-2018-2022-El-Futuro-Digital-es-de-Todos-Plazo-para-comentarios-cerrado>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José". (1969). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Segunda de Revisión. (1993). *Sentencia T-080*. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-080-93.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Segunda de Revisión. (2007). *Sentencia T-391*. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-391-07.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Séptima de Revisión de tutelas. (2011). *Sentencia T-325*. Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-325-11.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Séptima de Revisión de tutelas. (2013). *Sentencia T-040*. Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-040-13.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. Sala Segunda de Revisión. (2020). *Sentencia T-362*. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-362-20.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2000). *Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985: la colegiación obligatoria del periodista art. 13 y 29 Convención Americana de Derechos Humanos*. Imprenta Interamericana de Derechos Humanos.
- Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información: un tema de todos*. (2004). Red de Información para el Tercer Sector, Fundación Heinrich Böll.
- De Groote T., De Paepe, P. y Unger, J.-P. (2007). Las consecuencias del neoliberalismo Colombia: prueba in vivo de la privatización del sector salud en países en desarrollo [en línea]. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 25(1), 106-117. <https://www.redalyc.org/pdf/120/12025113.pdf>
- De Sousa, B. y Rodríguez, C. (2006). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Anthropos/UAM-Cuajimalpa.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), Artículo 11. https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf
- Del Río Sánchez, O. (2009). *TIC, derechos humanos y desarrollo: nuevos escenarios de la comunicación social*. Universitat Autònoma de Barcelona, Facultat de Ciències de la Comunicació.
- Demers, F. y Lavigne, A. (2007). La comunicación pública: una prioridad contemporánea de investigación. *Comunicación y Sociedad*, (7), 65-87. <https://doi.org/10.32870/cys.v0i8.3830>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022). Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Imprenta Nacional de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>
- Dotel, O. (2003). Modelos de ciudadanía: un acercamiento teórico. *Estudios Sociales*, 36(134), 11-30. <https://estudiossociales.bono.edu.do/index.php/es/article/view/183/171>
- Enciclopedia (2013). Definición de Sistematización. Qué es y Concepto. <https://enciclopedia.net/sistematizacion/>
- Estupiñán Villanueva, A., Molina Carmona, E., Flores Guevara, S. y Martínez Bermeo, J. R. (2016). La participación digital en la construcción de la e-democracia y ciudadanía digital. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 7(13), 126-146. <https://doi.org/10.23913/ride.v7i13.239>
- Fals Borda, O. y Rodríguez Brandao, C. (1987). *Investigación Participativa*. La Banda Oriental.

- Ferrajoli, L. (2011). *Poderes Salvajes*. Trotta.
- Freire, P. (2006). *Pedagogía de la indignación*. Ediciones Morata.
- Gaceta Oficial n.º 4301. (2015). Decreto número 883 de 2015 (3 de junio) Por el cual se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. <https://sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2017/01/Decreto-883-de-2015.pdf>
- García Perdomo, V. M. (24 de junio, 2021) *La Opinión*. <https://www.laopinion.co/noticias/tecnologia/colombianos-se-informan-principalmente-por-facebook-y-whatsapp-segun-informe>
- Garrido Vergara, L. (2011). Habermas y la teoría de la acción comunicativa. *Razón y palabra* Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación. (75), http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/ultimas/38_Garrido_M75.pdf
- Gherzi, E. (2004). El mito del neoliberalismo. *Estudios Públicos*, (95), 293-313, <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/677/1200>
- Gobernación de Antioquia. (s. f.). *Plan Estratégico de Tecnología de la Información 2020-2023*. <https://antioquia.gov.co/images/PDF2/Transparencia/2021/01/PETI%20Gobant%202020-2023%20Final%20VF.pdf>
- Gobernación de Antioquia. (s. f.). *Plan de Desarrollo UNIDOS POR LA VIDA (2020-2023)*. https://plandesarrollo.antioquia.gov.co/archivo/PlanDesarrolloUNIDOS_VF-comprimido-min.pdf
- Gómez, M. (2014). Sobre la flexibilidad laboral en Colombia y la precarización del empleo. *Diversitas: Perspectivas en psicología*, 10(1), 103-116. <https://doi.org/10.15332/s1794-9998.2014.0001.07>
- Grimm, D. (2006). *Constitucionalismo y Derechos Fundamentales*. Trotta.
- Guzmán, H. (2017). *Prácticas emergentes de participación comunitaria en la planeación territorial: la gestión comunitaria del territorio en la zona Nor-oriental (Comuna 1) Medellín*. UNAL.
- Habermas, J. (1992). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.
- Hensler, L., Merçon, J., González-González, R., Estrada Paulín, I., Paradowska, K., Bravo Reyes, L. y Cesáreo López, V. (2019). Metodologías participativas para la co-gestión del territorio. Una experiencia de aprendizaje colectivo en Veracruz, México. En P. Paño, R. Rébola y M. Suárez (comps.), *Procesos y metodologías participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social* (pp. 235-260). Clacso, Udelar.
- Herrera, M. y Muñoz, D. (2008). ¿Qué es la ciudadanía juvenil? *Acciones e Investigaciones Sociales*, (26), 189-206.

- Herrera Rojas, A. N., Hernández Rodríguez, C. A., Miñana Blasco, C., Yáñez Canal, C., Contreras Contreras, C. A., Ramírez Monsalve, É. J., López de la Roche, F. E., Lozano Escobar, J. O., Jiménez Builes, J. A., Zornoza Bonilla, J. A., y Viveros Vigoya, M. (2014). *Agenda: construcción de ciudadanía e inclusión social*. UNAL. https://www.researchgate.net/publication/268445452_Prospectiva_UN_Agendas_de_Conocimiento_-_Construccion_de_ciudadania_e_inclusion_social
- Jara Holliday, O. (2013). Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias. <http://bibliotecavirtualrs.com/2013/08/orientaciones-teorico-practicas-para-la-sistematizacion-de-experiencias/>
- Launay-Gama, C. (7 julio, 2006). El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia. <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-236.html>
- Launay, C. y Bolívar, I. J. (2006). Lenguajes políticos globales y desafíos de la gobernanza en Colombia. *Revista Controversia*, (188), 172-197. <https://doi.org/10.54118/controver.v0i188.163>
- Lechner, N. (17-21 de noviembre de 1999). *Las condiciones sociopolíticas de la ciudadanía* [Conferencia de clausura]. IX Curso interamericano de elecciones y democracia. Instituto interamericano de Derechos Humanos-Capel e Instituto Federal Pectoral, Ciudad de México.
- Legislación Informática Wikia. (s. f.). Sistematización de la información. https://legislacion-informatica.fandom.com/wiki/SISTEMATIZACION_DE_LA_INFORMACION#articleComments
- Marshall, T. H. (1950). Ciudadanía y clase social. *Reis* (79), 297-344. Textos clásicos. https://www.researchgate.net/publication/274205043_Ciudadania_y_clase_social
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2018). *Plan TIC (2018-2022). El futuro digital es de todos*.
- Moncayo, V. M. (2015). *Una sociología sentipensante para América Latina / Orlando Fals Borda*. Siglo XXI Editores, Clacso.
- Montañez, G. y Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, 7(1-2), 120-134.
- Moreno, M. (2017). El agotamiento paradigmático del Estado neoliberal en América Latina: explorando la gobernanza para el desarrollo sostenible. *Reforma y Democracia*, (69), 41-72.
- Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. (16 de diciembre de 1966). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

- Natal, A., Benítez, M., y Ortiz, G. (coord.). (2014). *Ciudadanía digital*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Noguera, J. (2010). Redes sociales como paradigma periodístico. Medios españoles en Facebook. *Revista Latina de Comunicación Social*, (65), 176-186.
- Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (2021). *Gobierno corporativo en los entes descentralizados de Medellín*. Universidad de Medellín, Universidad EAFIT. <http://oppcm.concejodemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/Gobierno%20corporativo%20en%20los%20entes%20descentralizados%20de%20Medelli%CC%81n.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (OHCHR). (1966). <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- Pérez, J. (coord.). (2008). *La gobernanza de internet. Contribución al debate mundial sobre la gestión y el control de la red*. Ariel. https://www.anamorenoromero.net/documentos/la_gobernanza_de_internet.pdf
- Peña Orozco, C. A., Herrera Delgham, L., y Salazar Manrique, J. (2021). Participación ciudadana a través de los medios de comunicación como legitimación de la democracia participativa en Colombia. *Advocatus*, (26), 145-153. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/advocatus.26.942>
- Peters, B. G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 45(4), 585-598.
- Ponti, V. (1969). *Historia de las comunicaciones*. Salvat editores.
- Poveda Gómez, A. (2008). *Planeación del Desarrollo. Programa de Administración Pública Territorial*. Escuela Superior de Administración Pública.
- Prieto, L. (2009). Neoconstitucionalismo y ponderación judicial. En M. Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)* (4.ª ed.) (pp. 201-227). Trotta.
- Puchades, D. (7 de febrero de 2019). Neoliberalismo: qué es, características y origen. *Economía simple*. <https://www.economiasimple.net/neoliberalismo-que-es-caracteristicas-y-origen.html>
- Real Academia Española. (1992). *Diccionario de la lengua española* (21.ª ed., Tomo I). Espasa Calpe.
- Riorda, M. (2008). Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (40), 25-52.

- Rivera Méndez, J. G. (2010). *Gobernanza Democrática. Concepto y Perspectivas*. Programa de apoyo a la gestión pública descentralizada y lucha contra la pobreza. <https://www.bivica.org/files/concepto-gobernanza-democratica.pdf>
- Roth Deubel, A. N. (ed.). (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. UNAL.
- Roveda, A. y Rico, C. (2012). *Comunicación y medios en las Américas: entre la gobernanza y la gobernabilidad*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Urizar Gil, A. E. (2018). *Sistematización educativa*. <https://educacionxoy.wordpress.com/2018/12/05/15-sistematizacion-educativa/>
- Valle Flórez, M. M. (2012). Medios Alternativos de Medellín. *Revista Luciérnaga*, (4), 51-57. <https://doi.org/10.33571/revistaluciernaga.v4n8a3>
- Vega, H. (2009). La comunicación de gobierno e Internet. En R. Izurieta, R. Peria y C. Arterton (comps.), *Estrategias de comunicación para gobiernos* (pp. 131-184), Ediciones La Crujía.
- Villamil Quiroz, J. (2008). Gobernanza local y comunicación. *Voxlocalis*, (022), 1-3. <https://old.voxlocalis.net/revistas/num22/doc/Gobernanza%20Local%20y%20Comunicacion.pdf>
- Westheimer, J. y Kahne, J. (2004). What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy. *American Educational Research Journal*, 41(2), 237-269. <https://doi.org/10.3102/00028312041002237>
- Whittingham Munévar, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, (2), 219-235. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>
- Zurbruggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64. <https://doi.org/10.18504/pl1938-039-2011>
- Zurbruggen, C. (2014). Políticas latinoamericanas en la gestión del agua: de la gobernanza neoliberal a una gobernanza pública. *Agua y Territorio*, (3), 89-100. <https://doi.org/10.17561/at.v1i3.1427>

Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones

Editado por el Centro Editorial de la
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín

Forma parte de la Colección Nexos

En su composición se utilizó la familia tipográfica
Ancízar Serif a 10,4 pts, con un interlineado de 13 pts.

Medellín, noviembre de 2024

Este libro recoge aspectos relacionados con las políticas públicas atinentes a las comunicaciones en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín en el periodo 2020-2024 y ubica los pilares de esa política y los desarrollos de los programas llevados a efecto durante la administración de la alcaldía de Daniel Quintero Calle. Se destaca la importancia de la relación de las comunicaciones de cara a la participación ciudadana y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para interrelacionarse con las comunidades desde el Estado-municipio. De otro lado, se aborda el papel que tienen los medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos (MAICC) para poner en la agenda pública temas de interés ciudadano, así como la construcción de tejido social desde las comunicaciones con perspectiva democrática.