



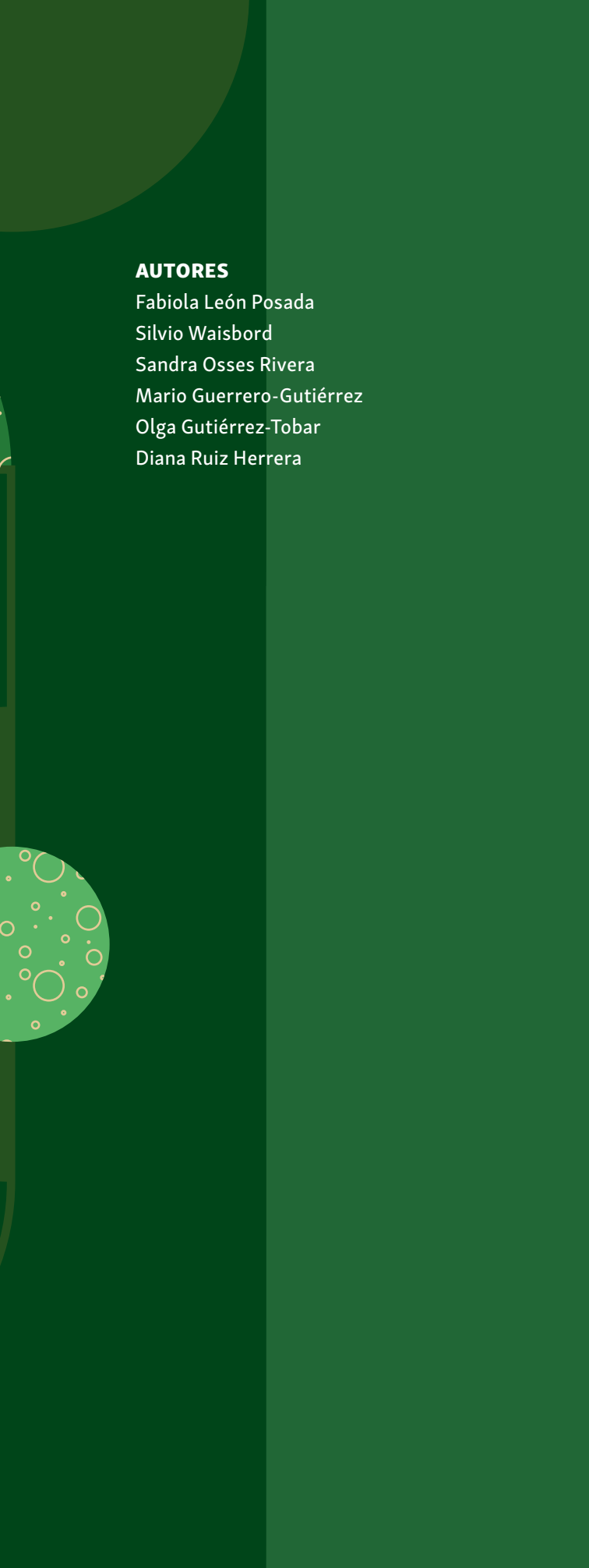
# COMUNICACIÓN PÚBLICA

Exploración de  
perspectivas clave

FABIOLA LEÓN POSADA  
EDITORIA ACADÉMICA



ESCUELA SUPERIOR  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA



## **AUTORES**

Fabiola León Posada

Silvio Waisbord

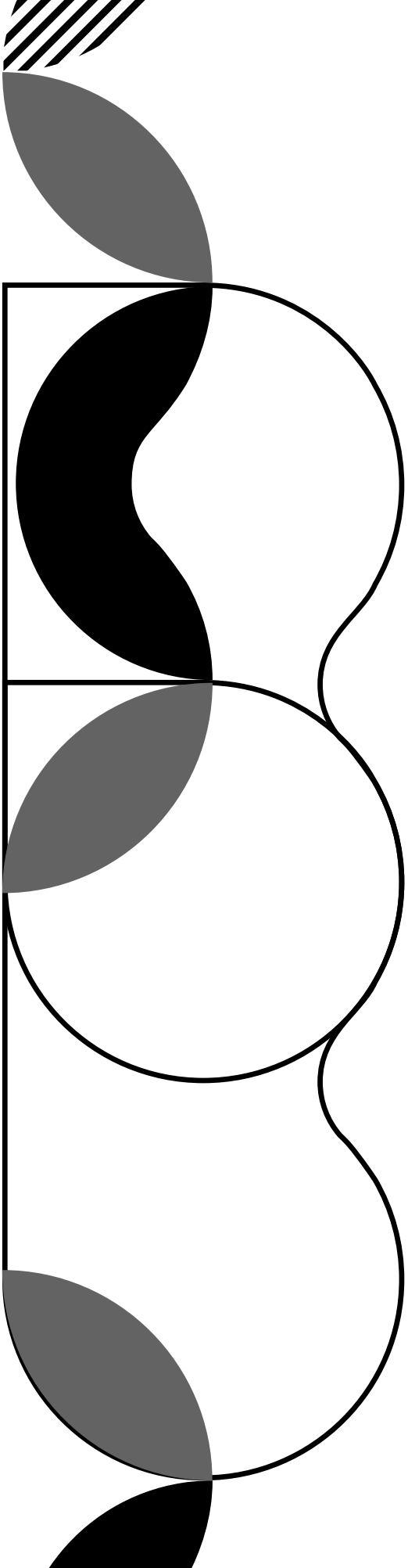
Sandra Osses Rivera

Mario Guerrero-Gutiérrez

Olga Gutiérrez-Tobar

Diana Ruiz Herrera

# **COMUNICACIÓN PÚBLICA**



# **COMUNICACIÓN PÚBLICA**

Exploración de perspectivas clave

FABIOLA LEÓN POSADA

Editora académica



**ESCUELA SUPERIOR  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

Comunicación pública: Exploración de perspectivas clave

Fabiola León Posada, editora académica

Silvio Waisbord, Sandra Osses Rivera, Mario Guerrero-Gutiérrez,

Olga Gutiérrez-Tobar, Fabiola León Posada y Diana Ruiz Herrera, autores

Escuela de Alto Gobierno

ISBN 978-958-609-199-2 (papel)

ISBN 978-958-609-200-5 (electrónico)

2026

© Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional: Jorge Iván Bula

### **Subdirección Nacional de Servicios Académicos**

#### **Grupo de Publicaciones**

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/>

<https://libros.esap.edu.co/>

<https://revistas.esap.edu.co/>

*Coordinación editorial* Óscar A. Chacón Gómez

*Corrección de estilo* Íkaro Valderrama

*Diagramación* Diego Mesa

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Grupo Publicaciones. Calle 44 #53-37, Bogotá, D. C.

(+57) 601 795 6110



Creative Commons Atribución-NoComercial-

CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2026

---

Catalogación en la publicación - Grupo Biblioteca y CDIM

León Posada, Fabiola

Comunicación pública : exploración de perspectivas clave / Silvio Waisbord [y otros cinco] ; Fabiola León Posada, editora académica. -- Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2026.

100 páginas : gráficas. -- (Biblioteca del Servicio Público)

Incluye bibliografía y webgrafía al final de cada capítulo.

ISBN 978-958-609-199-2 (papel). -- ISBN 978-958-609-200-5 (electrónico)

1. Comunicación en la administración pública 2. Política de comunicación -- América Latina 3. Participación ciudadana 4. Política de comunicación -- Colombia 5. Internet en la administración pública 6. Comunicación política 7. Rendición de cuentas en la administración pública -- Colombia I. León Posada, Fabiola, editora, autora II. Waisbord, Silvio, autor III. Osses Rivera, Sandra Liliana, autora IV. Guerrero Gutiérrez, Mario, autor V. Gutiérrez-Tobar, Olga, autora VI. Ruiz Herrera, Diana, autora VII. Título VIII. Serie.

CDD-22: 354.75

---

# CONTENIDO

|                                                                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>INTRODUCCIÓN</b><br>Fabiola León Posada                                                                                               | 7  |
| <b>COMPLEJIDADES Y DESAFÍOS DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA EN LA SOCIEDAD DIGITAL</b><br>Silvio Waisbord                                     | 13 |
| <b>HACIA UNA COMUNICACIÓN POLÍTICA COMO COMUNICACIÓN PÚBLICA: DESPLAZAMIENTO PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA</b><br>Sandra Osses Rivera    | 25 |
| <b>AMPLIACIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA: UN HORIZONTE DE SENTIDO DE LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN EN COLOMBIA</b><br>Mario Guerrero-Gutiérrez | 33 |
| <b>COMUNICACIÓN PÚBLICA DESDE EL CAMBIO SOCIAL: RETOS A LA INSTITUCIONALIDAD</b><br>Olga Gutiérrez-Tobar                                 | 43 |
| <b>COMUNICACIÓN, PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS</b><br>Fabiola León Posada                                                         | 59 |
| <b>COMUNICACIÓN-EDUCACIÓN, AL SERVICIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA</b><br>Diana Ruiz Herrera                                                   | 75 |
| <b>SOBRE LOS AUTORES</b>                                                                                                                 | 93 |



# INTRODUCCIÓN

Fabiola León Posada

*Comunicación pública: Exploración de perspectivas clave* es un compendio de valiosas miradas académicas, producto del “Conversatorio internacional de comunicación pública”, organizado por la Escuela de Alto Gobierno, de la Escuela Superior de Administración Pública, en agosto de 2023. El objetivo central de este evento fue compilar reflexiones que sirvieran de base para construir lineamientos de comunicación pública destinados a la política pública del país.

Mario Riorda, Mario Fernando Guerrero, Silvio Waisbord, Bia Barbosa, Diana Ruiz Herrera, Fabiola León Posada, Sandra Osses Rivera y Olga Gutiérrez Tobar, reconocidos expertos en comunicación y políticas públicas, abordaron temas como la construcción de consenso, la adaptación a la era digital, la pluralidad de información, la gobernanza y la promoción de la participación ciudadana en los ámbitos de la comunicación pública.

Como resultado de este ejercicio de reflexión, estos especialistas, referentes en el campo, aportaron textos y ponencias para familiarizar a un público amplio, incluido el de quienes toman decisiones, con los conceptos, las experiencias significativas y las trayectorias históricas de la comunicación pública. Ello se hizo con el fin de posibilitar la apropiación de las nociones tratadas y fomentar nuevos escenarios de reflexión e investigación en torno a este tema.

Así, surgieron cinco ejes temáticos. En el primero, “Comunicación pública y concepto de lo público”, se profundizó en la naturaleza de lo público y en su interrelación con la comunicación, especialmente en el contexto de la administración pública. A partir de este acercamiento conceptual, se ratificó la importancia de la comunicación en la construcción de acuerdos, la gestión de conflictos y el fortalecimiento del tejido social mediante la gobernanza colaborativa, más allá de los procesos de rendición de cuentas tradicionales, y se destacaron las notorias implicaciones democráticas de la cogobernanza.

En el segundo eje, “Comunicación, gobernanza colaborativa y rendición de cuentas”, se reflexionó sobre las herramientas que la comu-

nicación aporta a la gestión pública. Se enfatizó su papel en la formación de una ciudadanía informada, participativa y corresponsable en la construcción de lo colectivo. De hecho, tal reflexión se correspondió con el análisis propuesto en el tercer eje temático, “Comunicación, educación y cambio social”, basado en las discusiones en torno al papel transformador de la comunicación en los procesos sociales.

Ahora bien, ante un panorama digital en constante evolución, el cuarto eje, “Comunicación pública en la era digital”, analizó la comunicación gubernamental y pública en ese ámbito y destacó la necesidad de adaptarse a los desafíos planteados por las redes sociales y las plataformas digitales globales. Finalmente, en el quinto eje, “Políticas de comunicación”, se reflexionó sobre las políticas de comunicación en América Latina. Así mismo, se hizo hincapié en la democratización de la esfera mediática, la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales y en la garantía de la libertad de prensa y el acceso a la información como pilares de una sociedad democrática y pluralista.

## Comunicación pública y concepto de lo público

Olga Gutiérrez-Tobar, Silvio Waisbord, Mario Guerrero-Gutiérrez y Sandra Osses Rivera reflexionaron sobre el concepto de lo público y su interacción con la comunicación en diversos contextos y perspectivas.

Olga Gutiérrez, investigadora con experiencia en comunicación y políticas públicas, enfocó su trabajo “Comunicación pública desde el cambio social: retos a la institucionalidad” en la construcción de lo público como un espacio en el que convergen actores colectivos, diversos intereses y deliberaciones orientadas a resolver problemas complejos y cuestiones de interés común. Subrayó la relevancia de la influencia de emociones, cultura y tradiciones en dicho espacio, lo que añade profundidad y complejidad a la noción de lo público. Además, destacó el impacto de las tecnologías y las redes sociales en las conversaciones públicas, lo que representa un desafío en medio de multiplicidad de mensajes y noticias falsas.

Silvio Waisbord, docente y doctor en Sociología, planteó en su texto, titulado “Complejidades y desafíos de la comunicación pública en la sociedad digital”, la ambigüedad que rodea al concepto de comunicación pública, un término que ha generado extensos debates sobre su significado. Dicho trabajo define la comunicación pública como los actos que hacen que sean comunes los asuntos de interés para una comunidad

política y destaca que esta comunicación no debe limitarse a los sistemas públicos de comunicaciones o a la comunicación gubernamental. El autor puso énfasis en la naturaleza política de la comunicación pública, que incluye tanto la comunicación oficial/gubernamental, como la lógica de los medios estatales. Además, señaló el impacto de las plataformas digitales globales en la configuración de la comunicación pública.

La reflexión de Sandra Osses Rivera, docente investigadora y doctora en ciencias políticas, quedó expuesta en su texto “Hacia una comunicación política como comunicación pública: desplazamiento para fortalecer la democracia”, una visión de la comunicación pública lejana de una perspectiva instrumental. La autora abordó la fuerza que tiene la idea de la comunicación como derecho y las implicaciones de esta concepción en la construcción de la utopía democrática. En este sentido, abogó por concebir la comunicación como un derecho humano, un asunto público y un camino para la incidencia, al reconocer su capacidad transformadora y su papel fundamental en la construcción de una sociedad democrática y participativa.

En el cierre del primer eje temático, Mario Guerrero-Gutiérrez, docente e investigador, presentó el trabajo “Ampliación de la esfera pública: un horizonte de sentido de las políticas de comunicación en Colombia”, donde propuso la idea de que toda la ciudadanía de Colombia dialoga dentro de una esfera, como lo describe el filósofo y sociólogo Jürgen Habermas. Guerrero subrayó la importancia de la esfera pública como un indicador de la democracia, de modo que, cuanto más amplia e inclusiva sea esta esfera, más sólida será la democracia de un país. Por otro lado, las esferas públicas pequeñas y polarizadas, por sus maneras particulares de percibir la dinámica política, cultural y social conducen a la inestabilidad institucional y a la falta de desarrollo y competitividad, ya que las personas se concentran en conflictos que desgastan a la sociedad, en lugar de construir un sentido colectivo.

En conjunto, estos autores examinaron la construcción y la expansión de lo público como un espacio crucial para la deliberación, la diversidad y el entendimiento en la sociedad. Sus reflexiones, primero, aportaron una comprensión más integral y profunda de la relación entre la comunicación y lo público en diversos contextos. Son, además, el punto de partida para analizar, en un segundo momento, la incidencia de la comunicación pública, la participación y la rendición de cuentas en el alcance de una gobernanza colaborativa, que permite transformar la administración pública para ampliar la democracia en la vía de la garantía de derechos.

## **Tres elementos promotores de la administración pública participativa**

La comunicación, la gobernanza colaborativa y la rendición de cuentas promueven la administración pública participativa. Esta perspectiva la abordaron Olga Gutiérrez-Tobar y Fabiola León Posada, quienes analizaron, propusieron y estimularon la participación ciudadana en las administraciones públicas. En su análisis sobre la gobernanza colaborativa, Olga Gutiérrez-Tobar trató la manera como esa gobernanza promueve la cocreación entre actores diversos para enfrentar problemas complejos y necesidades sociales. Esto, a partir de un modelo de acción pública relacional que se aparta del ejercicio vertical del poder de la institucionalidad pública y propende por la articulación o el ejercicio mixto entre lo público y lo privado.

Fabiola León Posada, docente e investigadora, en su texto “Comunicación, participación y rendición de cuentas”, se refirió al ejercicio de la rendición de cuentas en la gestión pública y al hecho de que este proceso supera la simple divulgación de las acciones del gobierno. La autora enfatizó en la importancia de incorporar la comunicación pública en la administración local para fortalecer la democracia y la participación ciudadana en la gestión pública. Su trabajo concluye que tanto la rendición de cuentas como la comunicación pública deben basarse en una cultura de comunicación participativa, en la que se fortalezca la formación en procesos pedagógicos dialogantes y se integren diversos actores en la dinámica de la rendición de cuentas.

En conjunto, las reflexiones de Gutiérrez-Tobar y León Posada buscaron promover una administración participativa que fomente el diálogo y la construcción colectiva de sentido entre el gobierno y la sociedad. Sus enfoques son esenciales para alcanzar una gestión pública abierta en la que la ciudadanía se involucre de manera activa y propositiva.

Para alcanzar dichos objetivos de fortalecimiento participativo, es necesario acudir a los abordajes y apuestas de la comunicación-educación y la comunicación para el cambio social. Así, ambas investigadoras aportaron metodologías para contribuir al reconocimiento de la otredad y la alteridad, así como al diálogo de saberes.

## **Comunicación, educación y cambio social**

Desde dos perspectivas complementarias, Olga Gutiérrez-Tobar y Diana Ruiz Herrera abordaron la comunicación como un pilar fundamental de la transformación social, cultural y política de las comunidades.

Diana Ruiz Herrera, con una sólida formación académica en comunicación y educación, expuso el trabajo “Comunicación-educación, al servicio de la gestión pública”. En él señaló la centralidad de la comunicación pública como facilitadora de diálogos y debates, siempre y cuando se incorporen en sus prácticas los postulados de la comunicación-educación: el diálogo de saberes, la construcción colectiva y el reconocimiento de la diversidad. Subrayó el papel relevante de la comunicación en la formación permanente de los sujetos para comprender y apoyar la construcción de las políticas públicas, analizar el funcionamiento del Estado, promover la justicia social y la equidad, y participar de manera crítica en la vida política y en la rendición de cuentas.

Al retomar el trabajo de Olga Gutiérrez-Tobar sobre la comunicación para el cambio social, se identificó así mismo un enfoque similar al de la comunicación pública en su énfasis en el reconocimiento del *otro* como un ser igual, pero, también, diferente. La autora ve el proceso de comunicación como una oportunidad para empoderar a las comunidades y para permitirles influir en las decisiones que afectan sus vidas. Resalta la importancia del empoderamiento, que radica en permitir que las comunidades se conviertan en agentes activos de cambio y participen en diálogos y construcciones colectivas en la esfera pública.

Tanto Diana Ruiz Herrera como Olga Gutiérrez-Tobar mostraron un compromiso con la comunicación como vehículo para el diálogo, la participación, el reconocimiento de la diversidad y la construcción colectiva del conocimiento. Sus enfoques convergen en la promoción de la comunicación como un medio para empoderar a las comunidades y fortalecer la justicia social y el desarrollo, tanto en el ámbito educativo como en el público.

## **Comunicación pública en la era digital: desafíos y complejidades**

Silvio Waisbord presentó también un trabajo titulado “Comunicación gubernamental: largo plazo, innovación e incrementalismo en la era digital”, con un enfoque disruptivo a través del cual analizó la comunicación pública en la era digital. Destacó la notable influencia que tienen en ella las plataformas digitales globales y la concentración de poder informativo. Su análisis ofreció una visión crítica de los desafíos que enfrenta la comunicación pública en un mundo donde las plataformas digitales desempeñan un papel preponderante en la configuración de la opinión pública.

Waisbord hizo hincapié en la necesidad urgente de adaptarse a los desafíos que se presentan en esta era. Reconoció la importancia de adaptarse en un entorno marcado por la convergencia de medios, el gobierno abierto, la fiscalización ciudadana y la participación en la formulación de políticas públicas. Asimismo, destacó la relevancia de la transparencia en la comunicación gubernamental y se enfocó en la necesidad de sincronizarla para establecer una relación más honesta y cercana con la ciudadanía.

## Políticas de comunicación

Mario Guerrero-Gutiérrez, experto en las políticas de comunicación en América Latina, en particular, en Colombia, con experiencia en geopolítica, política comparada y comunicación digital, señaló que no existe una política pública que abarque todos los aspectos de la comunicación pública. Los ministerios del país encargados de la comunicación, como el de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic) y el de Cultura, se centran en áreas específicas como la tecnología y las artes, pero no han logrado establecer una identidad fuerte y propia de Colombia en la sociedad global de la información y el conocimiento.

Guerrero sostuvo que la falta de comprensión sobre lo que implica la comunicación lleva a concepciones simplificadas, en las que la comunicación, en general, se confunde con los medios de comunicación, las nuevas tecnologías, los mensajes o los actores involucrados. Desde allí, sugirió varias acciones, como ampliar la cobertura de los medios de comunicación, regular la publicidad oficial en los medios, fortalecer los medios públicos independientes y mejorar la infraestructura de internet y la conectividad en todo el país. Además, defendió la necesidad de garantizar la diversidad y pluralidad de la esfera pública. Para esto sugirió promover la creación de información y conocimiento variados, así como estimular debates públicos, al tiempo que destacó la importancia de fortalecer el periodismo ético y responsable como mediador en la esfera pública.

Si bien no todos los trabajos del conversatorio se integraron a este volumen, el libro comprende aportes que nutren discusiones centrales y necesarias en el campo que convoca a sus autores. Se trata de reflexiones que esperamos trasciendan las aulas y alcancen a la ciudadanía en general.

# COMPLEJIDADES Y DESAFÍOS DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA EN LA SOCIEDAD DIGITAL

Silvio Waisbord

## Aclaraciones sobre la comunicación pública

*La comunicación pública* es un término ambiguo, uno de esos ampliamente utilizados, como populismo o cultura, que carecen de sentido único y acarrear debates interminables sobre su significado. Su estudio no tiene, sobre todo, un interés académico, ni su pretensión es la rigurosidad en ese terreno, sino que se centra en sus implicaciones concretas en la política, tanto en la comunicación oficial/gubernamental como en la lógica de los medios de propiedad y financiamiento estatal (OECD, 2021).

Un primer paso para resolver la ambigüedad del término es desbrozar la persistente confusión semántica, aclarando lo que entendemos por *comunicación* y por *pública* o por *público*, sin ánimo de ofrecer definiciones unánimes o cerrar el debate.

El término *comunicación* carece de definiciones únicas (Waisbord, 2019). En sentido etimológico, se entiende como formas de hacer algo común, formar comunidades. Sin embargo, la comunicación es un concepto abarcador que incluye procesos que usualmente se ven como sinónimos, por ejemplo, expresión, debate, persuasión e información. En rigor, estos conceptos son diferentes y no debieran confundirse o utilizarse indistintamente con *comunicación*.

La expresión no tiende, necesariamente, a hacer algo común. La expresión es el ejercicio de la voz, de hacer conocer lo que se piensa y se siente. El debate es el intercambio y el diálogo que no necesariamente culminan en comunicación entre las partes. La persuasión es el intento de convencer por medio de diferentes tácticas, discursos y mensajes. La información se refiere a la transmisión de datos, hechos, sentidos, y noticias. La búsqueda de sentido tiene que ver con aquellas acciones tendientes a dar significado a la vida social mediante narrativas, mitos, figuras, rituales y otras acciones.

Esa diversidad de procesos y acciones se engloba bajo el concepto de comunicación. Por lo tanto, se debe tener en cuenta la multidimensionalidad de la comunicación, su naturaleza como paraguas de diferentes fenómenos que operan en distintas lógicas. Asimismo, la comunicación no debiera entenderse en sentido estrecho, es decir, limitada a situaciones de acuerdo o comprensión entre dos o más partes. Este resultado es posible, aunque no es una consecuencia necesaria del acto de hacer común.

Pasemos ahora a la idea de público. Para (re)entender la comunicación pública, es preciso recuperar el significado clásico de público en el sentido de lo común de la ciudadanía, los asuntos que conciernen a todas las personas en tanto miembros de la *polis*. Es el significado de conceptos como la “vida pública” o la “esfera pública”, que, más allá de diferencias, enfatizan la necesidad de espacios comunes para la formación de la voluntad política. Lo público se vincula con el sitio de la vida en común: se refiere a asuntos comunes y al acto de hacerlos comunes.

Siguiendo ideas de Hannah Arendt (2023), se puede entender que lo público asume la posibilidad de acceso y participación de las ciudadanas y ciudadanos como integrantes de la *polis*. Alude así a aquello que compete a la ciudadanía como el proceso de construir lo común, de participar como integrante de una colectividad en espacios determinados y visibilizar los asuntos de competencia compartida.

Hechas estas aclaraciones, se puede entender que la “comunicación pública” se refiere a actos de realizar lo común, en los que se reflejan asuntos que competen a una comunidad política. Todas las formas de comunicación actualizan esta dinámica y esta condición de la vida pública al expresar, debatir, persuadir e informar. Estas son distinciones conceptuales y analíticas que permiten entender diferentes fenómenos comunicacionales.

Desde esta posición, se ponen en evidencia el error y la imprecisión del uso común del término *comunicación pública*, que se refiere a los sistemas públicos de comunicaciones: medios impresos y de radiodifusión masivos, de propiedad y operación estatal. En este sentido, la comunicación pública no es ni comunicación, ni es pública. Según esta idea, los medios de expresión e información son “comunicación”, de modo que se olvida que la comunicación como fenómeno social es más amplia que la estructura y funcionamiento de grupos o empresas de medios y organizaciones de propiedad y financiamiento del erario público. Lo comunicativo no se reduce a lo mediático, a pesar de la enorme importancia de las instituciones, tecnologías y plataformas o canales que hay en la comunicación pública.

Asimismo, el término habitual de comunicación pública confunde lo público con lo gubernamental. Lo gubernamental se refiere al régimen de gobierno de una comunidad política, el sistema para dirigir y controlar los intereses comunes. Esta confusión no es fortuita, sino que está enraizada en una tradición que equipara, por un lado, lo público con el gobierno y, por otro, el gobierno (de manera restringida) con el poder ejecutivo, una tendencia particularmente marcada en América Latina.

Históricamente, prevaleció la noción de que lo público es propiedad del régimen de gobierno (del poder ejecutivo, específicamente), en vez de aquello perteneciente a la ciudadanía como comunidad. Asimismo, el control histórico de los medios públicos por parte del poder ejecutivo en los ámbitos nacionales y regionales reflejó y aumentó esta confusión: ha conducido a entender la comunicación de propiedad y financiamiento público como territorio o apéndice del régimen de turno. Esta distinción no es una exquisitez semántica: se plantea porque es clave para entender la comunicación pública, en tanto que privilegia una visión particular (del gobierno imperante), más que una visión auténticamente pública, vinculada con aquello de competencia común.

Es importante dilucidar otra confusión común. La comunicación pública no es la comunicación gubernamental: cómo el gobierno (y actores específicos de gobierno en el poder ejecutivo, el Congreso y la rama de justicia) se comunica interna y externamente con varios actores —ciudadanía, prensa, grupos de interés y otros—. La comunicación gubernamental es una comunicación oficial. De hecho, se refiere, típicamente, a la comunicación de la Presidencia de la República más que a otras instituciones o miembros particulares. Si bien esa comunicación constituye una parte importante de la comunicación pública, esta es más abarcadora.

Desde el punto de vista que se sostiene en este libro, la comunicación pública involucra las acciones de instituciones oficiales, no gubernamentales y privadas con interés y competencia en diversas cuestiones: educación, salud, seguridad, alimentación, trabajo y otras. La comunicación pública cultiva tanto lo común de una sociedad, como las diferencias que existen en ella. Si bien la canalizan instituciones cívicas y comerciales, los medios tradicionales (radio, prensa y TV) y digitales son instituciones principales en esa labor dada su capacidad de vehicular a gran escala distintas expresiones e información.

La comunicación pública es esencial en la estructura y en las dinámicas de la opinión pública, concepto esencial en la teoría democrática que asume clásicamente que el gobierno refleja (o debiera reflejar)

intereses ciudadanos (Blumler y Gurevitch, 2002). Cualquier argumento sobre la democracia como expresión de la voluntad popular implica entender la estructura y los flujos de comunicación. ¿Con qué recursos institucionales de expresión cuenta una democracia más allá de los procesos electorales? ¿Hay otros mecanismos formales de participación? ¿Qué flujos caracterizan la formación de la opinión pública y quiénes son responsables o desempeñan un papel descollante en la información, persuasión, y expresión?

Por lo tanto, es necesario recobrar una visión de la comunicación pública vinculada a acciones que apunten a hacer comunes los asuntos públicos, a darle entidad, presencia y visibilidad mediante varias acciones. Tales acciones son mediáticas, transmediáticas e interpersonales e involucran a públicos diferenciados. Esto es esencial en la democracia, pues asume, como sistema de gobierno, la necesidad de garantizar igualdad de oportunidades a la opinión pública y a las políticas públicas en materia de comunicación de ideas, demandas y propuestas.

## **La comunicación pública en la sociedad digital**

En la era de los medios masivos de los siglos diecinueve y veinte, la comunicación pública se caracterizó por tener rasgos distintivos relativamente similares a nivel global, más allá de enormes diferencias políticas, económicas y culturales. El antiguo orden presentó el dominio de gobiernos y medios privados anclado en el poder económico, la influencia y el alcance masivo; en la posición indisputable del periodismo como gran árbitro de la información y las noticias cotidianas; en la relativa facilidad de actores dominantes de ignorar o marginar voces disidentes o con menos recursos e influencia en la esfera pública; y en la comunicación de flujo unidireccional de quienes tenían acceso frecuente y aceptado a canales de información y expresión. Este orden no fue natural sino producto de factores políticos, económicos y tecnológicos: políticas de comunicación (en realidad, sustentadas en la propiedad y financiamiento de medios y empresas), influencia de poderes, capacidades y posibilidades tecnológicas (de impresión, radiodifusión, producción y circulación de contenidos).

El orden moderno presentó enormes limitaciones para la comunicación pública en tanto que privilegió ciertos intereses y temas sobre la heterogeneidad propia de las sociedades contemporáneas. No dio cabida suficiente o similar a la variedad de posiciones y cuestiones debido a sesgos de diferente tipo (políticos, económicos, sociales, periodísticos, culturales). Presentó, en el mejor de los casos, una diversidad limitada, en

tanto fue un sistema determinado por el diseño político y la disponibilidad tecnológica, con enormes falencias para dinamizar la comunicación pública en su enorme diversidad. Estaba sujeto, principalmente, a lógicas estrechas —fueran políticas, privadas o profesionales—, más que orientado a fortalecer la comunicación pública en sentido amplio.

Asimismo, lo público pasó a ser lo mediatizado, en el sentido de la posición preponderante de los medios, que les permitió acaparar recursos y atención. El acceso a lo público estaba limitado y se establecía en forma vertical y jerárquica. Por lo tanto, muchos flujos comunicativos quedaban por fuera de las tecnologías, industrias y organizaciones con posición dominante cuyos sistemas estaban contruidos con lógicas partidarias, gubernamentales y privadas. Los sistemas no captaban la diversidad y riqueza de expresiones y experiencias, demandas y debates de relevancia pública.

Como es bien sabido y se confirma a diario, cuando se accede a Internet, el orden comunicativo actual es diferente en forma notable. En las últimas décadas, la comunicación pública atraviesa modificaciones importantes con la emergencia y consolidación de la sociedad digital. Aunque es prematuro concluir que el antiguo orden se superó o que se avizora su desmoronamiento total, hay rasgos evidentes de complejización e hibridación con las corrientes y los procesos digitales. Hay una situación de crisis del orden mediático anterior, simultánea con las formas cambiantes y fluidas de la comunicación digital.

En principio, la sociedad digital ofrece alternativas para superar las limitaciones del antiguo orden de la comunicación pública. Las razones son varias: organiza flujos de comunicación en redes, con relativo fácil acceso y participación de la ciudadanía, por fuera de los *gatekeepers* de antaño; no hay límites de espacio o tiempo en la constante creación de contenidos y expresiones, a velocidades y en cantidades inéditas en la historia de la humanidad; la producción de expresión e información es radicalmente más económica y, por ende, más accesible a grupos sin poder económico y, en términos organizativos, los debates públicos son relativamente sencillos en plataformas (como las llamadas redes sociales) de amplia participación.

Esta proliferación de espacios comunicativos permite, potencialmente, la existencia de esferas públicas, unificadoras o dispersas, que visibilicen la enorme diversidad social. Cualquier grupo de interés puede encontrar y reunirse (de manera virtual) para identificar temas, definir objetivos y delinear estrategias. Estos factores hacen posible que la comunicación pública sea más diversa, polifónica y caótica, en comparación con la que existía en los medios masivos. Tal situación alimentó

las utopías políticas, sociales y culturales en los albores de la sociedad digital, sobre la base del convencimiento de que la sociedad digital nivelaba las condiciones previas y erosionaba jerarquías existentes. La realidad de la comunicación digital, sin embargo, es más compleja de lo que se pensaba o se aspiraba.

Para ponerlo en forma resumida: las plataformas digitales y los gigantes corporativos que concentran el grueso de la actividad y de la presencia tienen un poder significativamente mayor que actores privados y estatales, en tanto actúan como vehículos dominantes de la vida digital cotidiana. No son solo o principalmente plataformas de flujos informativos, sino que articulan y concentran la vida digital: entretenimiento, consumo, interacción social, etc. (Bizberge, Mastrini y Gómez, 2023).

Asimismo, son plataformas globales que funcionan de manera opaca y no rinden cuentas a las comunidades políticas de los lugares en los que actúan. La vida digital-pública transcurre en plataformas operadas según criterios estrechamente corporativos de maximización de interacción y presencia y criterios editoriales o políticos que no siempre son transparentes al gran público. Más allá de objetivos corporativos particulares, es claro, que no hay ánimo o un compromiso de priorizar principios públicos, pues dichos principios están relegados a otras consideraciones e intereses. Por lo tanto, la comunicación pública que transcurre en gran medida en plataformas digitales no carece de intermediarios o árbitros, sino que transformó el papel de los viejos medios y superó su presencia e influencia. Su posición fue y continúa siendo más modesta y limitada, más allá de su visibilidad e influencia. De hecho, se puede argumentar que las corporaciones digitales tienen una posición dominante como árbitros de contenidos con agendas editoriales particulares, de manera aún más opaca que las clásicas empresas de información/periodismo/ficción.

La sociedad digital cristaliza una tensión básica de la comunicación pública moderna, en especial, en América Latina: la infraestructura para la expresión y el debate en la formación de la opinión pública no elimina los desniveles, dado que actores estatales y comerciales tienen una presencia sobredimensionada. Este rasgo no es nuevo, pues, la progresiva consolidación y expansión de la democracia tuvo lugar con situaciones similares en la prensa y la radiodifusión. La comunicación pública transcurre tanto en los medios tradicionales, como en un puñado de plataformas digitales con enorme influencia tanto gubernamental, como comercial. Esto no implica que actores con poder político y económico dominen en forma absoluta la comunicación pública digital. Es un juicio apurado que ignora contraejemplos en

los que actores con menores recursos e influencia pueden expresarse, debatir, persuadir e informar. Entender esta situación en términos de suma cero es equivocado, en tanto no capta particularidades y diferencias importantes.

Dicha transición de cientos de medios de información modernos a corporaciones digitales dominantes como *gatekeepers* que determinan dietas informativas y experiencias cotidianas de comunicación pública acarrea consecuencias importantes: profundiza problemas de producción de información original, genuina y ligada a temas públicos, puesto que agudiza la crisis del periodismo moderno e “industrial”; succiona recursos publicitarios que, en el pasado, se dirigían a la prensa y favorece la concentración de atención y recursos en un puñado de plataformas.

Esto es, en particular, tangible en las democracias latinoamericanas que arrastran enormes y complejos problemas tanto de producción de información, como de espacios genuinamente públicos. Estos problemas son producto de una larga historia de sistemas de medios orientados según lógicas estatales y comerciales, con sistemas en apariencia públicos de medios sujetos, por lo general, a intereses oficiales. Estas fuerzas inclinaron los medios a favor de ciertos intereses y contra la expresión plural. Ofrecer información veraz, amplia, completa y diversa, rara vez fue prioridad, ya que otros factores han ejercido influencia decisiva. Esta situación no implicó la ausencia absoluta de noticias, información y contenidos, en sintonía con la enorme diversidad socioeconómica, política y cultural de la región, sino que presenta limitaciones en términos de calidad, perspectivas, y acceso enraizadas en los principios dominantes de los medios.

## La cuestión del pluralismo

Al considerar las estructuras y dinámicas de la comunicación pública en la sociedad digital, se encuentra que no se resuelve la crónica cuestión del pluralismo —limitaciones y alternativas—. Por el contrario, introduce dimensiones novedosas que obligan a repensar la viabilidad de un principio clave de la comunicación en democracia: la posibilidad de que haya oportunidades igualitarias para la expresión y para influir en decisiones. Sabemos con certeza que el pluralismo no es solamente una cuestión de expresión y producción de perspectivas diferentes, ni de visibilizar un arcoíris de temas, situaciones y demandas particulares. Es un asunto más complejo y sin soluciones sencillas, ni probadas (Becerra y Enghel, 2021).

La mera existencia de expresiones plurales no supone, de por sí, una pluralización de la comunicación pública. Resolver o atender los problemas de la oferta de manifestaciones diferentes es una parte de la cuestión, pues, justamente, la expresión y la información son solo un aspecto de la comunicación. Expresar e informar no implican el “hacer común”, compartir, dialogar, encontrar, participar en la diferencia.

Sin ser experto o tener documentos detallados, puede saberse que abundan formas de comunicación que reflejan la diversidad social. No es equivocado decir que incontables formas de expresión, debate, persuasión e información se producen y tienen presencia en Internet y cuentan con un acceso relativamente fácil para participar en una estructura descentralizada. Asimismo, sobran ejemplos de públicos congregados alrededor de intereses particulares, que presentan ideas, discuten posiciones y apoyan determinadas políticas. Son relativamente bajos los costos de organizar expresiones y voluntades comunicativas de carácter político. Aunque esto exista, la cuestión del pluralismo abarca otras dinámicas.

Por eso, es errado, en términos empíricos, argumentar que los desafíos del pluralismo son similares a los de la era analógica. Más aún, esa postura puede conducir a propuestas y políticas limitadas, que no atiendan a una variedad de retos.

En la actualidad, los principales desafíos del pluralismo en la comunicación pública son atender, dar visibilidad y sostener las incontables formas de expresión e información que surgen en la vorágine de la vida digital. En el caos y la perpetua producción de contenidos, el problema es concitar la atención de públicos amplios (no únicamente nichos particulares) en la economía de la atención, profundamente desigual en términos de captar interés y tiempo entre públicos masivos. Abundan expresiones efímeras que son un episodio en el caos digital (incidentes rápidos en el flujo constante cotidiano de la vida digital). Incluso los contenidos virales, que son la esperanza rectora de productores de contenido, duran relativamente poco. El desafío no es solamente atraer atención, sino mantenerla de manera regular en medio de la confusión reinante y de la sucesión interminable de atracciones y distracciones.

Este intríngulis no es, tan solo, responsabilidad de plataformas que apuntan a maximizar atención y ganancias y que prefieren, de manera constante, renovar las dietas informativas de sus usuarios con algoritmos sensibles a preferencias personales. Responde, también, al reflejo diario de los apetitos de públicos, segundo tras segundo, por contenidos previsibles, vinculados con actitudes y estilos de vida establecidos. Asimismo, según sabemos, la enorme proporción de estos

contenidos no está vinculada, necesariamente, a información, autogobierno, opinión pública o diversidad, sino a hábitos de consumo y entretenimiento. Otra particularidad es el fenómeno de evitar noticias (en especial, vinculadas a lo público). Si bien no es nuevo, se puede documentar en forma más certera. Sugiere que la mera existencia de contenidos informativos de diferente tipo no implica un significativo o proporcional interés o atención.

En síntesis, la sociedad digital ofrece mejores oportunidades para resolver aspectos del pluralismo, la expresión y la agregación de voluntades particulares, pero trae y profundiza otros desafíos cuyas soluciones no son sencillas. No se trata, puramente, de hacer “burbujas” y de responder a preferencias por contenidos familiares que coinciden con convicciones existentes. Es algo diferente: se necesita sobresalir y mantener la atención en el caos informativo y condensar corrientes de opinión en movimientos políticos. Esta es una preocupación habitual de quienes intentan informar y persuadir y procuran captar la atención pública: periodistas, relacionistas públicos, gobernantes, empresarios, propagandistas de diferente procedencia y pelaje. ¿Cómo llegar a públicos conectados constantemente, pero, atraídos y atrapados por contenidos particulares o desvinculados de la vida pública?

Dadas las estructuras y dinámicas analizadas, es difícil vislumbrar la factibilidad de la visión clásica en el sentido de que las democracias necesitan espacios de comunicación integrados para formar la opinión pública. ¿Qué opinión pública se forma en las condiciones presentes? ¿Cómo se articula con deliberaciones que conducen a propuestas y decisiones? Ahora hay mayores posibilidades de expresión e información, pero esto no implica que se pluralicen las experiencias en la comunicación digital. Esas mayores posibilidades existen como una oferta que no necesariamente se ensambla con amplias demandas y costumbres. Este problema no es totalmente nuevo. Hace más de un siglo, cuando el periodismo escrito era la comunicación pública, Walter Lippmann ya advertía sobre la existencia de mundos de información desconocidos por el gran público, debido tanto a la falta de interés y curiosidad, como al peso de convicciones existentes.

El desbalance entre el pluralismo de la oferta (plural) y las limitaciones de la demanda y el consumo plantea desafíos sin respuestas obvias, tanto para quienes apuntan a analizar este fenómeno, como para quienes se interesan en incidir en la comunicación pública por diferentes motivos (electorales, políticos, económicos, religiosos). ¿Cómo lograr la atención de públicos evasivos, ocupados, entretenidos, enfrascados en sus vidas?

Ante ese panorama, se precisan diagnósticos y sugerencias nuevas, a tono con los tiempos actuales de la comunicación pública, en mutación permanente. El diagnóstico debe ser diferente a los abordajes ya conocidos, porque es notable el cambio de la situación. Cualesquiera que sean el grado de intervención o los motivos, es importante considerar en qué condiciones unos u otros, con qué discursos y con cuáles prioridades sobre lo público adquieren protagonismo y continuidad. ¿Cómo logran presencia determinadas corrientes de opinión, así surjan en momentos breves? ¿Cómo canalizan y articulan propuestas y movimientos políticos? ¿Qué factores contribuyen a que algunas expresiones adquieran relevancia y resonancia? ¿Por qué ciertas expresiones e intereses políticos sobresalen y prevalecen en el caos comunicacional, mientras que el resto tiene exposición más limitada? ¿Cómo se consigue comunicar o “hacer común”, dados los desafíos de la concentración de la atención y el alcance limitado de múltiples formas de expresión, información y persuasión?

Estas preguntas son esenciales para cualquier acción en la comunicación pública, sea impulsada por motivos oficiales, o por otros cívicos o privados, virtuosos o perjudiciales, democráticos o autoritarios. La fusión de la comunicación pública con plataformas privadas concentradas es la culminación de un largo proceso de sustraer lo público de la *polis* y de colocarlo en el ámbito de lo privado. Dicho proceso cristaliza las profundas desigualdades en las condiciones de comunicación —quién decide y en qué condiciones se participa en lo público—, aunque permite la expresión de diferentes experiencias e información sobre un sinnúmero de temas y la posibilidad de debates.

La lógica de las plataformas trastoca las prioridades y los escenarios de la comunicación pública, en consonancia con prioridades corporativas, con la impotencia estatal y con dinámicas sociales de carácter político orientadas según identidades y cálculos estrechos.

## Referencias

- Arendt, H. (2023). *La condición humana*. Paidós.
- Becerra, M. y Enghel, F. (2021). Pluralismo agonista en la internacionalización de los estudios latinoamericanos de la comunicación: reflexiones a partir de la práctica. *Comunicación y Medios*, 30(43), pp. 24-35. <https://doi.org/10.5354/0719-1529.2021.60718>
- Bizberge, A., Mastrini, G., y Gómez, R. (2023). Discussing Internet Platform Policy and Regulation in Latin America. *Journal of Digital Media & Policy*, 14(2), 135-148. [https://doi.org/10.1386/jdmp\\_00118\\_2](https://doi.org/10.1386/jdmp_00118_2)

Blumler, J. y Gurevitch, M. (2002). *The Crisis of Public Communication*. Routledge.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2021). *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*. OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>

Waisbord, S. (2019). *Communication: A Post-discipline*. Polity.



# **HACIA UNA COMUNICACIÓN POLÍTICA COMO COMUNICACIÓN PÚBLICA: DESPLAZAMIENTO PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA**

Sandra Osses Rivera

El campo de la comunicación política enfrenta, de manera constante, desafíos impuestos por condiciones sociales, tecnológicas y, en especial, por estructuras asimétricas de poder. Ellas tienden a capturarla mediante estrategias de desinformación y manipulación, en dinámicas poco saludables para la construcción democrática. Por ello, es necesario avanzar en reflexiones que permitan transitar hacia una perspectiva que valore la comunicación política no solo como instrumento, sino también como espacio de encuentro, diálogo y empoderamiento comunitario.

Este capítulo reflexiona sobre cómo podemos redirigir nuestros esfuerzos hacia una comunicación que, comprendida como derecho, fomente la deliberación pública, la inclusión de voces diversas y la construcción colectiva de soluciones.

Las categorías que intervienen en la reflexión pueden parecer obvias, pero, por su naturaleza polisémica, exigen ser delimitadas: comunicación, política y democracia constituyen el entramado que sostiene los fenómenos complejos que desafían a la comunicación política y se irán tejiendo a lo largo de la reflexión.

La comunicación puede entenderse como un proceso intrínseco de la construcción de vínculos significativos entre individuos y comunidades. En dicho proceso, se intercambian, además de información, experiencias, valores y emociones que contribuyen a la cohesión social. Esta definición implica que la comunicación va más allá de la simple transmisión de información, ya que supone crear y negociar significados compartidos que tienen el potencial de fortalecer relaciones

interpersonales, generar confianza y facilitar la colaboración. Esta definición de la comunicación como un fenómeno cultural y relacional enfatiza en la creación de lazos simbólicos y la construcción de significados compartidos que moldean la realidad social y política de América Latina.

De esta manera, se piensa en una dimensión que atraviesa la vida y constituye la base de la intersubjetividad y la posibilidad de lo común, articuladora de saberes y prácticas en el diálogo entre humanos y no humanos. Me refiero a un diálogo que se concibe desde las prácticas, como lo manifiestan Cubides y Valderrama:

[N]os referimos a las prácticas como lo que realmente hace la gente cuando habla o cuando actúa; luego aludimos a prácticas discursivas y no discursivas que emergen como acontecimientos en momentos históricos específicos. Siendo singulares y múltiples (o heterogéneas), las prácticas no se pueden ver como simples acciones sueltas sino en su ensamblaje conforme a reglas y a un modo de racionalidad, la cual no se puede atribuir a un sujeto particular sino a un régimen de prácticas, a conjuntos o redes sociales dotados de una racionalidad que opera como condición de posibilidad de la acción. (2020, p. 22)

La comunicación se comprende, entonces, más allá de la razón instrumental: se ve en su perspectiva histórica y como condición de posibilidad. Es decir, desde su capacidad transformadora. Se trata de una comunicación que se inscribe en la lucha por el sentido y, por tanto, en la disputa por los proyectos políticos, sociales y comunitarios de la gente; en un puente que une a las personas, de modo que permite la expresión de identidades diversas y la promoción del diálogo, elementos fundamentales para el fortalecimiento de la cohesión comunitaria y el desarrollo democrático en la región latinoamericana.

El segundo elemento que emerge es, así, el de la política. Sin embargo, para no entrar en discusiones que desbordan el objetivo de esta reflexión, se delimitará su definición a partir de la diferencia entre lo político y la política como dimensiones instituyente e instituida de las relaciones de poder en la sociedad. Desde esta perspectiva, lo político implica no solo la gestión de asuntos públicos, sino también la constante redefinición y construcción de lo común mediante el ejercicio de la ciudadanía activa y la participación comunitaria. Esta idea resalta la importancia de trascender la mirada instrumental de la comunicación

política y enfocarse en promover la deliberación pública y la inclusión de diversas voces en la esfera pública.

En cuanto a la democracia, se define como un conjunto de prácticas que facilitan configurar formas de organización, decisión, participación y convivencia. Esa configuración gravita entre lo político y la política, entramando las prácticas más diversas que van desde las dinámicas de representación y elección política, hasta la movilización y la participación directa de la ciudadanía. A su vez, remite a la conformación de la opinión pública como constitutiva de la democracia. Esto subraya la necesidad de una comunicación política que promueva la diversidad informativa y la pluralidad de opiniones, de manera que garantice la vitalidad del debate democrático y la rendición de cuentas por parte de quienes gobiernan.

El tejido de estas categorías propone un desplazamiento de la comunicación política a una comunicación pública (no exclusivamente de lo público), que contribuya a la construcción democrática. Surge una pregunta: ¿cuáles son las características de una comunicación que contribuya a la construcción de la democracia?

## **De la comunicación política, a la comunicación pública**

Asumir una noción básica de la comunicación política no es tarea fácil porque existen diversas definiciones y tendencias desde mediados del siglo XX, cuando este campo emergió en los estudios de la comunicación. Esas definiciones ponen el acento en una u otra función de la comunicación en la constitución política de las sociedades modernas.

La realidad política, con sus cambios y contingencias, no se detiene. A cada episodio, que se muestra como incomprensible en los medios<sup>1</sup>, acude una explicación teórica lenta y tardía. Dicha explicación apunta a comprensiones generales que suelen ser rápidamente superadas por nuevos acontecimientos. Este vértigo impone al campo de la comunicación política desafíos que lo obligan a continuas redefiniciones y giros. No obstante, es útil retomar concepciones que relacionan

---

1 Hechos como las respuestas inesperadas de los votantes en plebiscitos por la paz en Colombia, la elección de actores impensables en los gobiernos o las respuestas casi aleatorias de la movilización social frente a las decisiones de gobierno son muestra de la gran incertidumbre y baja predictibilidad de los medios en sus análisis políticos.

los elementos clave de la noción de comunicación política y permiten avanzar sobre lo emergente. Dice Canel:

La comunicación política es la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos) en la que, como resultado de la interacción, se produce un intercambio de mensajes con los que se articula la toma de decisiones políticas, así como la aplicación de estas en la comunidad. (2006, p. 27)

Esta definición, que se mantiene con vigencia en el campo, ubica la comunicación política en el intercambio de mensajes con efectos puntuales sobre la democracia liberal. Sin embargo, deja de lado elementos que son partícipes en la construcción democrática contemporánea: las empresas, las demandas virtuales, los grupos marginales sin representación, las organizaciones sociales e, incluso, internacionales: también, deja de lado la creación de vínculos colectivos o comunitarios y las aristas más simbólicas e intersubjetivas de la política cotidiana que se cristalizan en las demandas por el reconocimiento y en las luchas por los sentidos en la aplicación de la justicia, por poner solo algunos ejemplos.

En esta disputa, pareciera que la comunicación política está ausente de las dimensiones más profundas de la mediación. Además, prioriza la mediatización centrada en los mensajes y las estrategias dirigidas a la eficacia en los procedimientos de la democracia, especialmente, los electorales. Los vertiginosos cambios a los que hemos asistido en las últimas décadas, relacionados con la impronta tecnológica y la esfera digital, establecen un *sensorium*, como lo definiría Raymond Williams, que parece ser siempre inédito y escasamente explicado. Elementos derivados de ello, como los efectos de la viralización, la desinformación y las consecuencias del uso de la inteligencia artificial, se han convertido en los asuntos que llaman más la atención de los teóricos de la comunicación política. En este contexto, la sociedad asiste a la amplificación y al recrudecimiento de fenómenos como la polarización, que preocupan por sus efectos:

La polarización de los medios de comunicación es un fenómeno estudiado en las últimas décadas debido a sus repercusiones en diversos ámbitos de la vida social. Es un proceso en el que los medios adoptan posiciones extremas y, a menudo, sesgadas en la presentación de noticias y opiniones, generando

consecuencias significativas en la percepción, comportamiento y toma de decisiones del público. Las repercusiones de esta polarización se producen en el público en general y recaen en la salud democrática de la sociedad. (Berrocal, Waisbord y Gómez, 2023, p. 4)

Por otra parte, temas como el papel de los medios de comunicación en las dinámicas de cabildeo, la persuasión, la publicidad de gobierno o el *marketing* político parecen ser los máximos objetivos de la comunicación política. Eso la sitúa en un plano instrumental en el que se priorizan los resultados de las acciones y las decisiones y se pierden de vista los procesos que les permiten concretarse. No se trata de omitir del propósito de la comunicación política estos importantes aspectos, sino de profundizar en su comprensión y ampliar la perspectiva incluyendo aquellos que se han descuidado.

Se plantea que es justo hacer esa profundización y esa ampliación en los espacios conflictivos o vacíos que hay entre los medios, el Estado y la ciudadanía, en los que se puede inscribir una comunicación política pensada como comunicación pública. Una comunicación que se construya en el lugar de las articulaciones, en las bisagras en las que se tramitan las prácticas y los discursos de la democracia a partir del ejercicio de subjetividades políticas situadas en espacios múltiples y entrelazados.

## Comunicación pública para la democracia

Asumir la comunicación política en la forma descrita conduce a repensar algunas dimensiones de la comunicación que se encuentran relacionadas directamente con la democracia.

La primera dimensión es la de la comunicación como derecho, que incorpora la libertad de opinión, la libertad de expresión y el derecho a la información, pero que va más allá de la noción restringida y tradicional. Como afirman Sierra y Vallejo, “[d]erecho a la comunicación como un elemento posibilitador del ejercicio de otros derechos y constitutivo de la democratización de la sociedad” (2017, p. 9). Es una noción que incorpora la idea de reconocer la información como un bien público y, por ende, el derecho a expresarse, a producir y recibir información, a acceder a tecnologías de la información y la comunicación, a contribuir en la generación y circulación de conocimiento, a participar en la opinión pública y a propender por la existencia equilibrada de flujos informativos y comunicativos que favorezcan la convivencia democrática, tanto en el

ámbito nacional, como en el global. Esta mirada demanda un compromiso decidido del Estado y convoca activamente a la ciudadanía, así como a todos los agentes implicados en la vida democrática.

La segunda dimensión es la de la comunicación como un asunto público. La comunicación, por definición, no puede ser individual, ni actuar en el aislamiento. Tampoco es, solamente, un instrumento para lograr objetivos particulares o de pequeños grupos de interés, sino que es de carácter público. Si lo público se entiende como aquello que conviene a todas las personas en igual forma y redundante en inclusión y dignidad, la comunicación pública está comprometida con todo aquello que tiene que ver con los asuntos de interés común de quienes conforman la sociedad y tiene una dimensión ética ineludible.

La tercera dimensión es la de la comunicación como camino hacia la incidencia. Esta se concibe como la capacidad para generar transformación social en la perspectiva de los derechos, como la serie de acciones que permanecen en el tiempo y pueden influir en la discusión pública generando debate y promoviendo la deliberación. La incidencia en cuanto a la forma de implementar los cambios soñados y de buscar concreciones en el marco de las políticas públicas y de la vida social y política (Uranga y Thompson, 2016, p. 46), se convierte en dimensión de la comunicación como proceso responsable de construir lo público.

Construir una comunicación pública teniendo en cuenta estas tres dimensiones implica varios reconocimientos: que las y los agentes son diversos y se encuentran en constante movimiento; que la opinión pública no es monolítica; y que la construcción de lo público pone en acción prácticas y discursos múltiples y plurales, capaces de incidir y, por tanto, de transformar.

Entonces, la comunicación pública se forma por medio de vínculos que se articulan en torno a lo público. En ellos, deben prevalecer las condiciones de posibilidad para convivir y transformar, constantemente, realidades. Se ponen en juego las definiciones asumidas como punto de partida de la presente reflexión, al reconocer que la comunicación está anclada a las realidades situadas en territorios concretos; esas realidades se configuran como subjetividades y cuerpos que construyen, mediante sus prácticas, los vínculos que le dan sentido a la acción política, que permiten convertir esa acción política en espacio de deliberación y decisión, de arbitraje y construcción colectiva, de mediación del conflicto y potencialidad de futuro; esas mismas realidades son la constante ida y vuelta entre la política y lo político que definen la democracia.

Pensar así la comunicación política, como comunicación pública, permite salir de la acotada noción instrumental. Al salir de ella, se puede reconocer la capacidad que tienen las y los agentes de la comunicación (periodistas locales, comunicadores populares y comunitarios, organizaciones sociales, instituciones, ciudadanía) de tender puentes entre sí para informar y comunicar, igual que para circular contenidos que amplíen el conocimiento. Sobre todo, es posible identificar su talento para facilitar y promover prácticas sociales y comunitarias que procuran su bienestar y su dignidad.

Finalmente, esta mirada de la comunicación política invita a borrar las fronteras artificiales entre lo público y lo privado, tal como lo propone el feminismo. Convida a reconocer la importancia de una comunicación que acoja el sentido más profundo de las políticas de la vida, de manera que se establezcan puentes, vínculos, relaciones entre quienes gobiernan y a quienes se gobierna, pero, también, entre personas diferentes que, muchas veces, son desiguales y se encuentran en conflicto.

## Conclusiones

Este capítulo propone ampliar la comunicación política desplazándola de manera que incorpore lo público como centro de sus comprensiones y prácticas.

La reflexión sugiere como principales características de la comunicación el ser un derecho humano, un asunto público y un camino para la incidencia. Estas características dan a la comunicación política vista como pública la posibilidad de reconocer el dinamismo de las y los agentes políticos y sociales. Reconocerlo en un entramado de prácticas y subjetividades circulantes en estructuras y flujos, articuladas en los grandes relatos que configuran las esferas públicas nacionales, regionales, globales y digitales. Y ver ese dinamismo también en los intercambios cotidianos que no siempre son obedientes al gran relato, pero que conforman igualmente lo público.

Así, la comunicación política, vista como comunicación pública, exige construir sentidos para resistir y revitalizar las dinámicas ciudadanas y las lógicas de información y comunicación, teniendo como horizonte de posibilidad una dimensión política de la vida.

## Referencias

- Berrocal-Gonzalo, S., Waisbord, S. y Gómez-García, S. (2023). Polarización política y medios de comunicación, su impacto en la democracia y la sociedad. *Profesional de la Información*, 32(6), e320622. <https://doi.org/10.3145/epi.2023.nov.22>
- Canel, M. (2006). *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica* (2.<sup>a</sup> ed.). Ediciones Tecnos.
- Cubides, H. y Valderrama, C. (2020). *Comunicación-Educación en contextos de globalización, neoliberalismo y resistencia*. Editorial Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Sierra, F. y Vallejo, E. (2017). *Derecho a la comunicación. Procesos regulatorios y democracia en América Latina*. Ediciones Ciespal.
- Uranga, W. y Thompson, H. (Coords.). (2016). *La incidencia como camino para la construcción de ciudadanía*. Editora Patria Grande.

# **AMPLIACIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA: UN HORIZONTE DE SENTIDO DE LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN EN COLOMBIA**

Mario Guerrero-Gutiérrez

## **Panorama de las políticas de comunicación pública en Colombia**

Hoy, no existe en Colombia una política pública que abarque todo lo que implica la comunicación pública para nuestra sociedad (Castellanos, Guerrero-Gutiérrez y López, 2024). El Ministerio de las Tecnologías y de la Información (MintIC) —antes Ministerio de las Comunicaciones— está demasiado enfocado en la tecnologización; por su parte, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes —antes Ministerio de Cultura— se centra en los saberes regionales y las artes. En principio, esas prioridades están bien, pero, entre los dos ministerios no han sabido insertar a Colombia en el mundo globalizado de la sociedad de la información y el conocimiento con una identidad propia y fuerte (Cardona, 2024).

Esto puede deberse a que aún no entendemos de qué hablamos cuando nos referimos a la comunicación y solo es posible para cada cual identificar partes de ella. Reducimos el todo a una de sus partes, simplificamos la comunicación a los medios de comunicación, a las nuevas TIC, a la información o a las nociones de receptores y emisores. Bueno, en realidad esto no es motivo de preocupación, pues todas las personas tenemos concepciones segmentadas de ese fenómeno social casi inabarcable que es la comunicación.

Para entender de manera más acertada el objetivo de las políticas de comunicación o de una política nacional de comunicación, que se aplica en el ámbito público (pues, también hay comunicación en el ámbito privado, que no debe regularse), este texto propone vislumbrar la comunicación pública a partir de una metáfora (no hay nada más poderoso que una alegoría).

Pensemos en una esfera. Ahora, imaginemos que dentro de esa esfera se encuentra toda la ciudadanía de Colombia dialogando en distintas formas: de manera personal, mediante dispositivos digitales, o

de manera indirecta al leer el periódico o escuchar noticias; también hay personas que lo hacen a través del tiempo al leer un libro o ver una película sobre el pasado, o cuando escriben una carta o un poema que alguien después leerá: todos los diálogos y las interacciones comunicativas posibles de una sociedad, dentro de una esfera.

Esa simple imagen es lo que el filósofo y sociólogo alemán Jürgen Habermas nombra como *esfera pública*. Supone que, si bien no podemos conocer una a una las interacciones comunicativas de los actores sociales porque ocurren en un número muy grande, sí es posible abarcarlas en su conjunto, para entenderlas desde allí.

Así, la esfera pública es el lugar donde ocurren todas las interacciones sociales públicas que construyen sentido colectivo, de modo que diariamente debatimos, discutimos y dialogamos sobre lo que significa Colombia y ser una persona nacida o criada en Colombia. Eso, con toda la carga de historia, de política, de cultura, de economía que ello conlleva. Y cada cual encuentra su lugar en esa conversación permanente, como un individuo con marcados intereses, sensibilidades, prevenciones y esperanzas, construyendo constantemente su identidad como colombiano o colombiana.

De hecho, puede que alguien no encuentre su lugar y piense que nada de lo que se habla tiene que ver con su mundo y, por esta razón, decida irse del país, abandonar esta esfera pública.

Lo importante de la idea de esfera pública es que nos permite ver de manera directa el tamaño de la comunicación de una sociedad, lo que la convierte en un indicador de su democracia; de modo que, democracias estructuradas y sólidas tienen esferas públicas amplias, incluyentes y transparentes que generan conversaciones abiertas y plurales entre los individuos.

Por el contrario, las democracias débiles tienen esferas públicas opacas y débiles, pequeñas o segmentadas por diferencias religiosas, sociales, económicas o políticas y partidistas; en esferas así, los esfuerzos de las personas no están orientados al encuentro, sino a la disputa. En estos casos, las esferas se rompen en polos que no se comunican entre ellos, de manera que se dispersa la energía social en conflictos que desgastan a la comunidad; es decir que en estas esferas no se crean sentidos o direcciones colectivas para caminar en conjunto, sino disyuntivas y desencuentros. Allí se pierde una sociedad, su motivación, se impactan sus posibilidades de desarrollo y su competitividad.

En virtud de lo anterior, se entiende la inmensa importancia que tienen las políticas de comunicación como generadoras de posibilidades

del devenir de una sociedad, de la consolidación de su visión de futuro y, a partir de esta, de su presente.

Ahora bien, ¿qué forma tiene la esfera pública en Colombia? Décadas de conflicto y corrupción han debilitado su esfera pública, la han deformado y polarizado, lo que da como resultado una democracia trastabillante y endeble.

Históricamente, la esfera pública colombiana ha sido pequeña y poco incluyente, con tendencia a cerrarse alrededor de limitados focos de poder. Así, al inicio de la República, en 1810, y en todo el siglo XIX, solo podían elegir y ser elegidos los varones mayores de edad y poseedores de rentas y propiedades (Palacios, 2022).

Es solo hasta 1936 que se da una primera ampliación de la esfera pública, al instaurarse el sufragio universal para todos los hombres mayores de edad, y una segunda en 1954, cuando se otorgan derechos electorales a las mujeres. Sin embargo, estas ampliaciones no fueron del todo efectivas, si se tiene en cuenta el generalizado analfabetismo de la población que, a inicios del siglo XX, era cercano al 70 % (Uribe, 2006, p. 15).

Es con el despegue de la educación primaria en la segunda mitad del siglo XX (se llega al 8,3 % al finalizar el siglo) (Uribe, 2006, p. 15) y con la llegada de la cultura de información de masas mediante la radio y la televisión, cuando realmente se amplía por primera vez la esfera pública en Colombia. Y con las TIC y la revolución digital, se da la segunda gran ampliación de manera muy reciente en el siglo XXI.

## La esfera pública en Colombia

A pesar de las ampliaciones mencionadas, la esfera pública en Colombia sigue siendo pequeña, restringida y polarizada, debido a diversos factores:

- La omnipresencia de los discursos de odio en los debates políticos ha llevado a entender al opositor político como el enemigo. Se le estigmatiza y desvirtúa, siguiendo una tradición de más de un siglo que empezó con la división entre las personas adscritas al Partido Liberal y las adscritas al Partido Conservador. Nuestra cultura política se basa en el odio y ha creado públicos emotivos y reactivos a la propaganda política.
- Aunque ha disminuido el analfabetismo a menos del 5 %, el analfabetismo funcional, que se refiere a aquellas personas que no logran utilizar sus capacidades de lectura, escritura y cálculo

en forma eficiente en las situaciones habituales de la vida, llega a un 16 % en el ámbito nacional (PNUD, 2015). En esas circunstancias, las personas son presas fáciles de manipulación por desinformación e información falsa. Y el problema se proyecta al futuro, como lo sugieren los resultados de los últimos años de las pruebas PISA, que dejan al país entre los peores calificados<sup>1</sup>.

- El entorno de medios de comunicación, en su conjunto, ha sido incapaz de garantizar la circulación de información veraz e imparcial. En los dos siglos de existencia de la República de Colombia, la prensa, la televisión, la radio y, ahora, los medios de comunicación digital han funcionado más como factores disociadores, que como constructores de colectividad. Los medios masivos de comunicación, cuya relación con los cuatro grandes grupos económicos del país es preocupante, concentran hoy el 57 % de las audiencias cautivas del país (Reporteros sin Fronteras y Fecolper, 2021). Además, no existe una institución reguladora que sea independiente de los intereses de los gobiernos de turno y de los grandes capitales.
- Continúan siendo inconsistentes los esfuerzos por insertar a Colombia en el contexto global de la sociedad de la información, porque se ha dejado el manejo del sector de telecomunicaciones y del espectro electromagnético al arbitrio del mercado y de los capitales privados.

Por ello, la conectividad se concentra en los lugares en los que es rentable, es decir, en las ciudades; quedan atrás las regiones. Y se olvidan la alfabetización y apropiación digital, lo cual crea nuevas brechas de analfabetismo, ahora, digital (Cardona, 2024). Esa es la razón de que exista una “Colombia urbana”, que brinda la oportunidad a sus jóvenes de alcanzar 9,2 años de escolaridad, y una “Colombia rural”, donde los niños deben ingresar muy pronto a la vida laboral y, en promedio, consiguen tan solo 5,5 años de escolaridad. Solo 27 de cada 100 niños y niñas campesinas acceden a la educación media, por lo cual persiste un escandaloso analfabetismo del 18 % en la ruralidad (Guerrero-Gutiérrez, 2020).

---

1 El nombre PISA es el más conocido y es la sigla en inglés de Programme for International Student Assessment. En español, significa Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos y es de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

- El conflicto armado ha generado un clima de intimidación constante hacia los y las periodistas, como se refleja en el Índice mundial de libertad de prensa de Reporteros Sin Fronteras (2023). En dicho índice, Colombia ocupa el puesto 139 entre 180 naciones del mundo, lo que indica vacíos en la información pública, silencios, temas de los que no se puede hablar y autocensura generalizada en el periodismo.

Al examinar estos factores, se reafirma la necesidad de fortalecer las lógicas de inclusión y cohesión social en Colombia. ¿Cómo hacerlo? Aquí entra en juego la metáfora de la esfera pública: una democracia fuerte, con instituciones estables y robustas, promueve de manera más eficiente la equidad social, pero robustecer la democracia depende de vigorizar las interacciones sociales de talante democrático —debates y conversaciones políticas informadas y argumentadas— (véase Guerrero-Gutiérrez, 2021).

Es decir, la solidez de una democracia depende del tamaño de su esfera pública, por lo cual es imperativo agrandarla hasta el punto máximo posible. Entonces, se requiere establecer como el objetivo fundamental de las políticas de comunicación maximizar la esfera pública. Eso será el horizonte de sentido del ámbito de la comunicación pública en Colombia.

## Sobre la ampliación de la esfera pública

Para conseguir ese objetivo requerimos, en concreto, ensanchar las dos dimensiones de la esfera pública:

- Capacidades de participación de los individuos.
- Pluralidad de información, ideas y conocimiento.

Atender la dimensión de capacidades de participación de los individuos tiene la finalidad de promover las condiciones materiales y particulares para que cada vez más personas se involucren en debates, diálogos y discusiones políticas sobre problemáticas regionales, de medio ambiente, de economía, etc.

En esa perspectiva, es preciso crear infraestructura comunicativa y generar capacidades de comunicación individual. Por ello, la dimensión de capacidades de participación de las personas involucra acciones encaminadas a lo siguiente:

- Ampliar la cobertura de medios de comunicación: televisión, radio, prensa. Para ello, son importantes programas de apoyo a

nuevas iniciativas de medios periodísticos (se hace énfasis en el término “medios periodísticos”, en vez de generalizar como “medios de comunicación”) y de sostenibilidad de aquellos que ya existen, sobre todo, los comunitarios, regionales y locales. Además, fortalecerlos para que puedan conservar su independencia.

- Regular y controlar el incentivo perverso de la pauta publicitaria oficial empleada por los gobiernos de turno para extorsionar y comprar la lealtad de los medios periodísticos (Guerrero-Gutiérrez, 2024).
- Fortalecer la red de medios públicos con vocación pública de nación, y con independencia de los gobiernos de turno.
- Ampliar la infraestructura de Internet de alta velocidad, es decir, de banda ancha. Al respecto, hoy, tan sólo el 13,8 % de los hogares y empresas cumplen con la Resolución 5161 de 2017 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones acerca del cierre de brecha digital de productividad (Cardona, 2024, p. 162). Para superar esa situación, se debe desplegar la red de fibra óptica nacional, de manera que cubra hasta la última milla.
- En las regiones del país, ampliar la red 4G, cuya función es la conexión de teléfonos celulares, y apoyar el despliegue de redes satelitales para complementar la conectividad fija a hogares. Además, proyectar la red 5G.
- ¿Tabletas? Sí, se puede seguir entregando tabletas, así como garantizar el acceso a muchos otros tipos de dispositivos electrónicos y nuevas tecnologías. Sin embargo, se requiere, sobre todo, de alfabetización en el uso educativo, productivo y de desarrollo personal de las tecnologías.

Pero, ¿qué sucede si sólo pensamos en ampliar la esfera pública con tecnología? Este sería el escenario de una esfera inflada: todas las personas, o la mayoría, estarían dotadas de dispositivos de acceso al mundo digital con todas las posibilidades de interconexión humana y artificial que allí se presentan, pero con agendas comunicativas restringidas. Es lo que hoy se presenta con las redes sociales, en las que son pocas las conversaciones políticas argumentadas y muchas las conversaciones superfluas, la desinformación, la manipulación y la gran abundancia de contenidos irrelevantes de entretenimiento, según la lógica corporativa de mantener cautivos a los públicos como consumidores estáticos. De esa manera se anquilosa la esfera pública. En ese sentido, Internet es hoy en los países del mundo un espacio en

construcción con fuertes tensiones entre los intereses privados y los intereses públicos (Guerrero-Gutiérrez y Pinilla, 2021).

Por ello, la dimensión de la pluralidad es un complemento necesario, en términos estructurales, en la esfera pública. La orientación de ese complemento es llenar la esfera pública de información, ideas y conocimiento variado y diverso, como motores de diálogo y dinámicas de construcción colectiva continua. Lo cual indica acciones de la siguiente naturaleza:

- Crear un ente regulador de contenidos de la comunicación pública independiente del gobierno y con largo alcance, mucho criterio y perspectivas amplias para promover pluralidad de ideas y escenarios de discusión.
- Apreciar la estrecha relación que existe entre las políticas de comunicación y las de educación y cultura: es conjugando las tres que se impulsan ciudadanías con criterio cívico, democrático y no violento; sobre todo, públicos críticos y responsables con la información que reciben y comparten, que no son presas fáciles de la desinformación, las noticias falsas o la manipulación de la propaganda política.
- Impulsar con fuerza la alfabetización digital, para que todas las generaciones usen de manera transformadora las tecnologías, como herramientas para mejorar sus condiciones personales y colectivas.
- Desarrollar una legislación antimonopolio que active e intervenga con decisión para evitar la concentración de medios de comunicación en los conglomerados económicos.
- Regular las plataformas de comunicación en Internet (redes sociales y otras) y la calidad de la información que circula por ellas.
- Finalmente, la acción más importante es construir mediadores sociales de la información y la comunicación pública. Las esferas públicas democráticas necesitan de esas mediaciones, garantes de la calidad y veracidad de la información pública. Están en manos de quienes ejercen el periodismo.

De allí que es urgente fortalecer el oficio periodístico, mejorar las condiciones profesionales, sindicales y de seguridad de las y los periodistas, pues son las únicas personas que podrán detener la crisis a la que se enfrentan todas las democracias con la explosión e invasión de las noticias falsas y la desinformación. Por esta razón, se hacía énfasis en un párrafo anterior en los medios periodísticos y no en medios de

comunicación, porque es necesario volver a entregarle el control de los medios al gremio periodístico, impulsar una inmensa germinación de nuevos medios que surjan desde el más responsable y ético ejercicio del periodismo.

## **La esfera pública en Colombia: ¿hacia dónde debe ir?**

Para Colombia es, adicionalmente, de vital importancia que el tema del conflicto violento, que ha durado décadas, haga parte de los diálogos sociales a todo nivel. Eso contribuirá a superar la polarización política y la percepción de que las diferencias ideológicas, políticas y sociales son una agresión vital.

En la actualidad, la esfera pública colombiana gira alrededor de lógicas violentas que se mantienen generación tras generación debido a odios inveterados y a desinformación y manipulación sobre el conflicto (Guerrero-Gutiérrez, 2023). Por ello, es urgente abordar en forma pública y de manera colectiva el tema y desde los siguientes lugares:

- Cátedras de historia del conflicto y construcción de paz.
- Un diálogo social amplio y permanente sobre los hallazgos de la Comisión de la Verdad y lo identificado como causas del conflicto y perspectivas de solución.

Como puede verse, la idea de esfera pública como orientadora de políticas nos permite reordenar y hacer que encajen diversas acciones de política que ya se dan, pero que se encuentran dispersas y sin horizonte claro. Así mismo, permite proyectar la conceptualización de una nueva métrica de políticas de comunicación pública más compleja de la que solemos usar.

La esfera pública permite esa nueva conceptualización, pues establece el reto de tener siempre presentes dos visiones: una es la cuantitativa, referida a capacidades de participación, con todo lo que implica en términos de redes, infraestructura, dispositivos, telecomunicaciones; la otra es la visión cualitativa de promoción de más y mejor información, conocimientos e ideas diversas, diferentes o tradicionales, urbanas o regionales, masculinas o femeninas, de izquierda, de derecha, de centro, de arriba o de abajo. Lo importante es que haya muchas buenas ideas, que tengan la mayor pluralidad y calidad posibles, que se enmarquen en la ética y la responsabilidad social. De igual manera, como pilar fundamental del fortalecimiento democrático, provocar debates y diálogos públicos alrededor de esas buenas ideas.

Para finalizar, este escrito propone reactualizar el concepto de esfera pública aplicado a las políticas públicas de comunicación. La razón es que, a pesar de las profundas críticas que pesan sobre este concepto, en especial, en las academias latinoamericanas, hoy puede ser muy útil para darle consistencia estructural a un universo segmentado y, en gran medida, disperso en medio del *boom* digital de estrategias comunicativas para la construcción de lo público. Para el desarrollo social, es imperativo que las políticas de comunicación, como brújula democrática, reconstruyan su horizonte de sentido, pues, si no se tiene claro cuál es el destino, dará lo mismo escoger cualquier camino.

## Referencias

- Cardona, J. (2024). TIC, telecomunicaciones y brecha digital. En N. Castellanos, M. Guerrero-Gutiérrez y F. López de la Roche (Eds.), *Políticas públicas de comunicación para Colombia. Pluralismo político, conectividad significativa y diversidad cultural* (pp. 147-174). Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri, Universidad Nacional de Colombia. [https://iepri.unal.edu.co/fileadmin/user\\_upload/iepri\\_content/Publicaciones/Libros\\_PDF/2024-04-27-CONECTIVIDAD\\_SIGNIFICATIVA\\_MARZO\\_22\\_DE\\_2024\\_-\\_PARA\\_WEB.pdf](https://iepri.unal.edu.co/fileadmin/user_upload/iepri_content/Publicaciones/Libros_PDF/2024-04-27-CONECTIVIDAD_SIGNIFICATIVA_MARZO_22_DE_2024_-_PARA_WEB.pdf)
- Castellanos, N., Guerrero-Gutiérrez, M. y López, F. (Eds.). (2024). *Políticas públicas de comunicación para Colombia. Pluralismo político, conectividad significativa y diversidad cultural*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- González, L. (2019). Democracia, esfera pública y medios de comunicación. *Vivat Academia*, 149, 25-44. <https://doi.org/10.15178/va.2019.149.25-44>
- Guerrero-Gutiérrez, M. (2020). Desigualdad, Objetivos de Desarrollo Sostenible y universidad. En G. Castaño (Ed.), *Objetivos de Desarrollo Sostenible y políticas públicas: una mirada desde la academia* (pp. 18-35). Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Guerrero-Gutiérrez, M. (2021). *La expresión de la democracia. Libertad de expresión en Colombia a 30 años de la Constitución de 1991*. Editorial Politécnico Grancolombiano,
- Guerrero-Gutiérrez, M. (2023). Esfera pública y conflicto armado en Colombia. En Guerrero, M., Mantilla, I. y Peters, S. (Eds.), *Aportes a los estudios de conflicto y construcción de paz desde Colombia, Tomo 2* (pp. 184-209). Editorial Universidad Nacional de Colombia.

- Guerrero-Gutiérrez, M. (2024). Pauta oficial e independencia de medios de comunicación en Colombia. Hallazgos del proyecto Pauta Visible. En N. Castellanos, M. Guerrero-Gutiérrez y F. López de la Roche (Eds.), *Políticas públicas de comunicación para Colombia. Pluralismo político, conectividad significativa y diversidad cultural* (pp. 121-146). Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri - Universidad Nacional de Colombia [https://iepri.unal.edu.co/fileadmin/user\\_upload/iepri\\_content/Publicaciones/Libros\\_PDF/2024-04-27-CONECTIVIDAD\\_SIGNIFICATIVA\\_MARZO\\_22\\_DE\\_2024\\_-\\_PARA\\_WEB.pdf](https://iepri.unal.edu.co/fileadmin/user_upload/iepri_content/Publicaciones/Libros_PDF/2024-04-27-CONECTIVIDAD_SIGNIFICATIVA_MARZO_22_DE_2024_-_PARA_WEB.pdf)
- Guerrero-Gutiérrez, M. y Pinilla, F. (2021). Ese lugar público llamado internet: actores, dinámicas y retos en la construcción del internet en Colombia. En *Economía política de los medios, la comunicación y la información en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*. Editorial Gustavo Gili.
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa II: crítica de la razón funcionalista*. Taurus.
- Keane, J. (1997, enero-abril). Transformaciones estructurales de la esfera pública. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 15(43), 47-77. <https://doi.org/10.24201/es.1997v15n43.873>
- Palacios, N. (2022). *La elección de la República: historia del sufragio en Colombia entre 1809 y 1838*. Editorial Universidad del Rosario.
- Pereira, P. A. (2009). *Estado, sociedade e esfera pública*. Serviço Social. Direitos sociais e competências profissionais; CFESS/ABEPSS.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*. <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-odsinformedoc-2015.pdf>
- Reporteros sin fronteras y Fecolper. (2021). ¿De quién son los medios? <http://www.monitoreodemedios.co/grupos-mediaticos/>
- Reporteros sin Fronteras. (2023). *Clasificación mundial de la libertad de prensa - RSF 2023*. <https://www.rsf-es.org/clasificacion-mundial-de-la-libertad-de-prensa-rsf-2023-tabla-de-paises/>
- Thompson, J. B. (1996). La teoría de la esfera pública. *Voces y Culturas*, 10, 81-110.
- Uribe, J. (2006). Evolución de la educación en Colombia durante el siglo XX. <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/8505/8906>

# COMUNICACIÓN PÚBLICA DESDE EL CAMBIO SOCIAL: RETOS A LA INSTITUCIONALIDAD

Olga Gutiérrez-Tobar

## Comunicación pública

Cuando se habla de comunicación pública, se señala, además de las características propias de la comunicación, un escenario colectivo y una finalidad, también colectiva. La comunicación pública está estrechamente ligada a la concertación colectiva y genera la posibilidad de fortalecer procesos democráticos de conversación entre diferentes actores. Navarro (2014) señala que la comunicación es “generadora de sentidos y significados, de relaciones culturales, de tejidos sociales, de interacción social y reconocimiento” (p. 175), en los ámbitos público y relacional.

De lo que se trata es de “desentrañar las claves de la manera como la sociedad se comunica y articula imaginarios potentes de transformación de su realidad, reconociendo la diferencia y el conflicto y construyendo escenarios de encuentro, de concertación y de participación” (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Usaid/Casals & Associates Inc., 2004, p. 8).

Al generar los espacios y las conversaciones para la transformación y los acuerdos de acción, se identifican los intereses de los actores, sus identidades. Y se proyecta, no sin conflictos y discusiones, un futuro común posible, al que se puede llegar de manera concertada. Así, la comunicación pública se refiere a escenarios y debates, más que a medios o canales; se ocupa de las *mediaciones* en el sentido que lo propone Martín-Barbero (1987): “habíamos necesitado que se nos perdiera el ‘objeto’ para encontrar el camino al movimiento de lo social en la comunicación, a la comunicación en proceso” (p. 220). Este tránsito a las mediaciones, al proceso comunicativo, requiere superar la racionalidad de la información que simplifica y considera el conocimiento como acumulación, que niega las contradicciones:

Nos hallamos ante una racionalidad que disuelve “lo político”. Pues lo político es justamente la asunción de la opacidad de lo social en cuanto realidad conflictiva y cambiante, asunción que se realiza a través del incremento de la red de mediaciones y de la lucha por la construcción del sentido de la convivencia social. (Martín-Barbero, 1987, p. 224)

Es la comunicación pública la que reconoce la realidad conflictiva de pugna de intereses, de representaciones y formas de concebir el bien común. Es la que se sitúa en esa construcción colectiva del sentido, que facilita y propicia diálogos y conversaciones entre diferentes actores en la arena pública. Esta comunicación se convierte en un bien público que “pertenece a la colectividad y debe ser usado en su beneficio” (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Usaid/Casals & Associates Inc., 2004, p. 35). Ese bien público se construye de manera colaborativa persiguiendo fines de beneficio común, en la conversación entre los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones (Kunsch, 2017, p. 68; Gutiérrez-Tobar, Guzmán y Londoño, 2022, p. 81).

El proceso de comunicación en esa conversación se convierte en un derecho de derechos, es decir, en un derecho que facilita la concreción de otros. Al decir de Massoni (2020):

Habilita a otros derechos fundamentales para la sostenibilidad de los sistemas democráticos. Que la comunicación sea un derecho de cuarta generación quiere decir que cuando no se la respeta, no se perjudican sólo los sistemas comunicacionales, sino que, además, otros sistemas se ven dañados porque la comunicación es un fenómeno transversal en la vida social. (p. 72)

Así mismo, la comunicación pública es el escenario de construcción de agenda pública, de transformación de problemas o asuntos privados en públicos y según propongan el “juego” los actores sociales, los del Estado, los privados; un escenario con vectores como vocerías fuertes, estrategias y lenguajes que permitan comprender el problema, sus causas y posibles alternativas, su relación y visibilidad en medios y redes, entre otros (Roth, 2002, p. 59). De León-Vásquez (2022) propone una metáfora para visualizar la comunicación pública. Hace una semejanza con la energía y la materia:

La materia se pone en movimiento o cambia cuando alguna fuerza, la energía, se ejerce sobre ella. De una manera equiparable, se pueden considerar los escenarios públicos como la materia: la calle, la plaza, los edificios, los medios de comunicación o los espacios digitales. Las interacciones [de] las personas [...] en esos escenarios constituyen, en la metáfora, la energía que los dinamiza y los dota de sentido. De esta manera, la comunicación pública se trata de cómo la gente se encuentra, dialoga, acuerda, discrepa, delibera, se expresa y asume posiciones en los espacios o escenarios públicos. (p. 118)

Elizalde (2019, p. 29) plantea, además, unos elementos a tener en cuenta en la comunicación para analizar el escenario de lo público y sus actores. Esos elementos permiten reconocer la arena pública, el problema, sus actores y alternativas estratégicas de solución y gestión de la controversia en el proceso comunicacional de conversación pública.

El proceso comunicacional en la esfera pública es un escenario de conflictos, enfrentamiento de intereses, de acuerdos y desacuerdos explícitos y tácitos, en el que confluyen diversas dimensiones. Massoni (2013) propone cuatro, que, si se toman de manera independiente, pueden ser escasas o restringir el ejercicio, como se planteó al principio de la reflexión, pero, en su integralidad y desde la perspectiva que se viene argumentando, son un complemento que favorece la construcción colectiva:

- *Dimensión informativa*, en tanto datos que es necesario conocer para actuar.
- *Dimensión interaccional*, entendida desde procesos de participación e involucramiento, interacción y apropiación.
- *Dimensión ideológica*, en tanto contextualiza y permite comprender situaciones, hechos, datos, permite sensibilizar en proporción sobre el asunto.
- *Dimensión comunicacional*, que implica la co-construcción de transformaciones, alternativas frente a los problemas, propone el cambio social conversacional (p. 178).

Se requiere comprender que, cuando se está frente a la necesidad de compartir información precisa sobre el comportamiento de actores diversos, es necesario abordar la dimensión informativa, no con la perspectiva reduccionista de acumulación de datos, vertical y generalista,

sino desde los actores mismos, sus realidades, lenguajes, necesidades, comportamientos, canales, tiempos y espacios de relacionamiento.

Al respecto, los públicos que reciben la información *completan* los mensajes no solamente desde un ámbito personal ni racional: están *mediados* por sus trayectorias grupales, por matrices socioculturales que es preciso comprender para lograr conectar, realmente, con los otros y construir cambio social conversacional en el escenario colectivo (Massoni, 2020, p. 175).

De lo que se trata es de conocer profundamente a las otras personas, sus necesidades, intereses, lenguajes, representaciones y culturas; en últimas, consiste en escuchar para poder construir colectivamente. A partir de la comprensión y completitud de la información, se comprende en contexto, se participa y se gestan procesos de cambio social conversacional:

La comunicación desde los nuevos paradigmas contribuye a la democratización de las sociedades [y con ello rebasa] la idea de la democracia representativa. [Lo hace] como un ejercicio ciudadano que se ejerce en la vida cotidiana en las organizaciones y en los movimientos sociales y se despliega a partir de la redefinición de la comunicación y su abordaje situacional en dimensiones múltiples en un registro de fluidez y complejidad. (Massoni, 2020, p. 72)

La comunicación pública es un bien público que reta a los actores en conversación a concertar, acordar, identificar las diferencias y a definir rutas de acción colectivas. La puesta en común se concreta cada vez más en procesos democratizadores de la palabra, en el reconocimiento de la existencia de los otros seres humanos y en la necesidad de construir alternativas en forma colectiva.

## Lo público

Y es justamente el escenario colectivo, el lugar de lo común, lo que sería lo público. Allí donde se dan cita actores, intereses en conflicto, necesidades, capacidades y potencialidades diferenciadas, para resolver problemas complejos, asuntos multicausales que requieren de la participación de todas las personas. Es el lugar de la socialización política como actores colectivos. La gestión de lo público “implica modificar o actuar sobre aquello que no es propio de alguien, sino que es compartido y que,

por lo tanto, es mucho máspreciado en la medida en que afecta a una sociedad completa o a grupos que la forman” (Elizalde, 2019, p. 27).

Para Rabotnikof (2021), lo público, además de asociarse con lo común y lo general, en contraposición a lo privado, al mercado, o a lo personal, se entiende a partir de dos sentidos más:

Otro sentido sedimentado [de lo público] hace referencia a lo visible, manifiesto y ostensible, distinto de lo oculto, reservado o secreto. Público es lo que tiene lugar a la luz del día y es reconocible por todos. La noción ilustrada de publicidad retomará sobre todo este sentido. Una cuestión pública es un asunto visible, que es o puede ser conocido y sabido por todos. Un tercer sentido hace referencia a lo abierto, lo accesible a todos frente a lo privado como aquello que está vedado o cerrado a la disposición de otros. (Rabotnikof, 2021, p. 2)

Características iniciales: lo común, lo visible y lo accesible. En ese escenario hacen presencia y deliberan los actores colectivos, la ciudadanía política, en disputa y acuerdo. Navarro (2014) retoma aspectos de Habermas, Arendt, y Mouffe en la caracterización de lo público:

Se comprende [lo público] no solo como el espacio de los intereses colectivos, sino como la arena específica reglamentada socialmente para la deliberación (Habermas), la natalidad y la acción humana (Arendt), así como de la manifestación de lo conflictivo (Mouffe), elementos, todos, que configuran al ciudadano como un ciudadano político y no simplemente instrumental, estratégico o racional. (Navarro, 2014, p. 180)

Además de la racionalidad y las reglas de la deliberación, este último autor introduce todo aquello que no es racional: están presentes las emociones, la cultura, las tradiciones, de manera que reasigna un lugar a lo público, “para, con ello, reconstruir otro tipo de sujeto, otro tipo de ciudadano que comunica. Pensar esta nueva dimensión de la comunicación es un gran reto teórico y metodológico para las ciencias sociales” (Navarro, 2014, p. 182).

Por otro lado, lo público se entiende más allá de lo estatal, de la administración pública: se sitúa allí donde se expresan diversas manifestaciones argumentativas, consensos y controversias. También

la fiesta, el afecto, la memoria, el reconocimiento y el encuentro de diversos actores (Navarro, 2014, p. 180). En lo público, cada actor es responsable de su propia participación, de alimentar sus oportunidades de poder en las interacciones, de presentar sus imaginarios, representaciones y perspectivas.

A esa perspectiva de lo público, al situarla en la realidad concreta, la interpela el entorno tecnológico de los medios y las redes sociales con su velocidad y su posibilidad de producir mensajes en vivo y en directo para cada persona con mediano acceso a la tecnología. Es un reto de la conversación pública escuchar en medio de la multiplicidad de mensajes, de noticias falsas e inmediatez: un reto para la construcción colectiva de escenarios deseables.

## **Aportes de la comunicación para el cambio social a la comunicación pública**

Algunos elementos constitutivos y característicos de la llamada comunicación para el cambio social (CCS) resultan centrales al momento de hablar de comunicación pública. Más aún, en la perspectiva de la gobernanza colaborativa y la construcción de lo público. Algunas de las categorías relevantes en esta relación son: reconocimiento del otro-alteridad, participación, empoderamiento, tejido social y propósito.

El primer concepto que define la CCS y que se comparte con la comunicación pública es el del reconocimiento del otro ser humano como una entidad igual y diferente de uno mismo. Navarro (2014) retoma a Fraser (2003) en su análisis hegeliano sobre este concepto:

[...] el reconocimiento designa una relación recíproca ideal entre sujetos, en la que cada uno asume al otro como su igual y también como separado de sí. “Se estima que esta relación es constitutiva de la subjetividad: uno se convierte en sujeto individual solo en virtud de reconocer a otro sujeto y ser reconocido por él” (Fraser, 2003, p. 20). (p. 177)

Así, cuando se interactúa en la comunicación pública, es necesario reconocer la existencia de esos otros seres humanos con derechos y deberes iguales, pero, diferentes en sus concepciones, intereses, necesidades, perspectivas, lenguajes y representaciones. Este reconocimiento del otro y de la alteridad es construcción de democracia.

Se erige democracia en la inclusión de grupos y actores sociales con derechos iguales en la construcción de lo público; aquellos excluidos tradicionalmente de la centralidad, el escenario público y la cultura hegemónica: las poblaciones de las periferias, pueblos indígenas, minorías étnicas o religiosas, las mujeres y las personas LGBTIQ+. El reconocimiento es necesario, “es la búsqueda comunicativa de la coexistencia de las diferencias, sin que la única opción sea la eliminación del que piensa diferente” (Navarro, 2014, p. 187).

La participación comunitaria y la apropiación constituyen otro factor de contacto entre el cambio social y la comunicación pública. Según Gumucio-Dragón (2011), el proceso de comunicación es participación en procesos colectivos: “una condición indispensable en la CCS es la participación democrática y la apropiación del proceso y de los contenidos comunicacionales” (p. 38). Martín Barbero (2002) señala el derecho a la participación desde dos perspectivas: la primera, como “capacidad de las comunidades y ciudadanos [para intervenir] en las decisiones que afectan su vivir”, relacionada, en la actualidad, con información veraz e interés común; la segunda, como “derecho a la expresión en los medios masivos y comunitarios de todas aquellas culturas y sensibilidades mayoritarias o minoritarias, a través de las cuales pasa la ancha y rica diversidad de la que están hechos nuestros países” (p. 23).

La participación y la comunicación para el cambio social suponen consideraciones de igualdad y apertura en el ejercicio colectivo, en la construcción de tejido social. Con la conciencia de la desigualdad de los grupos sociales que actúan en la construcción del tejido social, se proponen estrategias diversas para balancear las condiciones de poder en los diálogos; esto se orienta a lograr un escenario de escucha por parte de quienes ostentan el poder formal de la toma de decisiones y conseguir que las comunidades sean “agentes de su propio cambio” (Gumucio-Dragón, 2011, p. 37).

El empoderamiento es otro concepto de la CCS, ligado al asunto de la reafirmación de poder de los actores sociales. Es el cimiento de la posibilidad de construir democracia, diálogo, construcción colectiva y ciudadanía (Rodríguez, Obregón y Vega, 2002). El empoderamiento permite la confrontación, el debate, la confianza en las capacidades de conversación y propuesta colectiva. Navarro (2014) retoma planteamientos sobre la participación de los sujetos en lo público, que indican resignificar al “ciudadano como ser político-conflictual (Mouffe, 1993), capaz de sentir, de narrar sus sentimientos y sus experiencias y reconocer que existen afectos distintos a él” (p. 182).

En síntesis, la CCS aporta a una conversación con la comunicación pública su finalidad de transformación apoyada en la construcción colectiva, la cultura, las diferentes identidades y los acuerdos posibles:

[...] es relevante decir que la educación y la cultura, [a las que] la comunicación para el cambio social puede ofrecerse como mediadora, son base para la refundación de la sociedad. [...] Para tal fin, la comunicación para el cambio social se propone como un proceso abierto e incluyente de participación, deliberación, controversia, expresión, narración, competencia y conflicto entre ciudadanos, alrededor de asuntos de interés colectivo. (Navarro, 2014, p. 180)

## Gobernanza colaborativa

En la reflexión sobre la comunicación pública, es necesario preguntarse por la gestión misma de lo público. Como se ha mencionado, las características de esa gestión en la sociedad implican un compromiso por la democracia y la colectivización de las opciones de tejido social común.

La gobernanza colaborativa plantea un escenario de disputa de poder y discusión de intereses diversos en la resolución de un problema multicausal. Convoca a la conversación para la acción (Canel, 2018). Es una práctica colectiva entre actores orientada a enfrentar problemas complejos y necesidades sociales, que mira más allá de una concepción estadocéntrica o una en la que se entiende que resolver estas situaciones es cuestión de la autorregulación y el mercado (Aguilar, 2014; Ansell, 2008; Innerarity, 2006).

La confianza para enfrentar dichas realidades multicausales se funda en articular agentes de la sociedad a partir de modelos de acción pública relacional, ya no con respuestas que provengan exclusivamente de la perspectiva institucional pública (Aguilar, 2014; Ansell, 2008; Longo, 2010). Así, incluso, varias políticas sociales o servicios públicos se prestan no solo desde entidades gubernamentales, sino en asocio y cooperación con el sector privado, cajas de compensación, organizaciones comunitarias y del tercer sector.

La colaboración entre actores se da en el marco de unas definiciones de acción (Chica-Vélez y Salazar-Ortiz, 2021). Se construyen reglas de conversación, de colaboración, de institucionalidad

y responsabilidad que definen la intervención para cada actor y el Estado está ahí para ser la garantía de los diálogos, del cumplimiento de lo reglado. Se identifican la institucionalidad formal (reglas, entidades, procedimientos, estructuras) y la informal (comportamientos, creencias, convicciones) que inciden en el momento de la construcción de acuerdos y de trabajo conjunto entre participantes diferentes (Longo, 2010; Munévar, 2010).

Es importante resaltar el papel de la comunicación, tanto formal como informal. Esto implica, por un lado, la disposición de las entidades y los demás actores para el diálogo, bajo formas claras de organización. Por otro lado, implica lograr lo informal, que constituye su escenario más potente. Se trata de analizar y comprender la dinámica de relación, el papel de cada actor en la resolución de problemas complejos desde el diagnóstico, planeación, formulación, implementación y seguimiento.

Con la gobernanza colaborativa se articulan recursos y potencialidades de entidades y organizaciones diversas; se gestionan los conflictos y diferencias para llegar a objetivos comunes. Además, hay una mayor legitimidad y fortalecimiento del tejido social (Lasker, Weiss y Miller, 2003).

## Comunicación de la administración pública

En la gobernanza colaborativa, es fundamental el rol que desempeña la comunicación de la administración pública en función de que las entidades del sector público se ubiquen como pares en el relacionamiento con otros actores. Es necesario hacer el desplazamiento hacia una concepción integral de la comunicación.

Según varios estudios sobre entidades del orden nacional, regional y local (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Usaid/Casals & Associates Inc., 2004; Preciado, 2011; Martínez y Téllez, 2013; López y García, 2016; Casas y Roca, 2016), aún persisten enfoques reducidos de la comunicación que no corresponden a una visión participativa, de co-creación y gestión colectiva. Esos enfoques son:

- Difusionista, centrado en la transmisión de información, en actividades de divulgación en medios y redes (comunicados de prensa, *copy* y piezas para redes). Prevalece el relacionamiento con medios de comunicación. Para desarrollar esta perspectiva, los perfiles de profesionales y técnicos más comunes en las oficinas de comunicación están ligados a las actividades informativas y de propaganda.

- De corto plazo, unidireccional, no deliberativo o conversacional para fortalecer consensos con la ciudadanía.
- Centrado en la imagen de los directivos de turno.
- La comunicación no es eje de transformación de la cultura organizacional, de la interacción con servidores, funcionarios y contratistas.
- Mantiene la perspectiva centrada en la dimensión informativa que no promueve la participación. Existen planes de comunicación y propuestas que responden a las normas de calidad vigentes —en particular, al Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)—; es decir, se cumple la norma. Sin embargo, no está presente el espíritu transformador que la impulsó.
- El enfoque no está ligado a la estrategia de las entidades.

Ante este tipo de comprensiones y prácticas de la comunicación en entidades públicas, es necesaria una comunicación integral, robusta, que apunte a la construcción de la democracia, del bien común. Canel (2018) propone una definición comprensiva:

El intercambio de realidades cognoscitivas que se realiza entre las organizaciones públicas y entre estas y los públicos clave, [se orienta] a asistir en el cumplimiento de la finalidad (la búsqueda del bien común) a través de los servicios públicos, encarnado en una estructura orgánica de dimensión territorial y que articula y delimita la legitimidad del poder. (p. 44)

Canel plantea que la finalidad del servicio público es la búsqueda del bien común, la cual orienta el ejercicio comunicativo, le da espesor y contundencia en relación a lo que se espera de la comunicación en su operatividad administrativa y territorial. Enfatiza en la legitimidad del poder, referida a la relación entre gobierno, Estado y ciudadanía. El marco de esta comunicación debe ser “gobernar con la sociedad [...] resolver *con* la sociedad (y no sólo *para*), los problemas públicos” (Canel, 2018, p. 75). Al decir de Riorda (2008), la legitimidad está ligada a la generación de consensos sociales, acuerdos y diálogos entre diferentes grupos con las políticas públicas y la llamada a dinamizar esos consensos, acuerdos y diálogos es la comunicación de la administración pública.

Lo anterior implica centrarse en construir valor público, en vincular en forma estrecha el modo de gestión de lo público y la comunicación misma. Es pasar de lo táctico a lo estratégico y de la oficina de

comunicación a toda la entidad, comenzando por los directivos y personas tomadoras de decisiones de esas entidades. Una comunicación participativa y colaborativa construye con los actores. Esta comunicación, según el planteamiento de la gobernanza colaborativa, crea el compromiso tanto de los líderes de las entidades, como de toda la entidad, de escuchar y ser capaces de ver a los grupos de interés, a los públicos como pares para la colaboración. A su vez, esta comunicación también debe dinamizar la cultura organizacional y la gestión del cambio interno para convertir a las entidades en organizaciones capaces de conversar hacia adentro y hacia afuera.

## Conclusiones y retos

La comunicación pública es central en la gobernanza colaborativa. Es clave en el proceso democrático de construcción colectiva en el que los diversos actores tienen presencia con sus diferencias, intereses, culturas y representaciones. La escucha y la capacidad conversacional para llegar a acordar apuestas implican entender la comunicación en su condición transformadora y dialogal.

La manera como se gestiona lo público desde la administración es determinante en la perspectiva de la democracia. Desde esta óptica, esa gestión debe corresponder a criterios de gobernanza colaborativa en la que intervienen los distintos actores. Estos criterios se convierten en ejes clave de una idea de comunicación.

En este orden de ideas, hay retos específicos para que atienda la administración pública y el mismo diseño institucional, cuestión que rebasa lo concerniente a una oficina de comunicación y la obligatoriedad de su ejecución en el sistema de calidad, en el Modelo Integral de Planeación y Gestión. El horizonte replantea la comunicación como algo instrumental y la convierte en la *sangre* para el cuerpo, es decir, en necesaria, estratégica, la que caracteriza la forma misma de relación tanto con los actores externos, como con los internos. Implica transformar las entidades en el sentido de escuchar, de conversar y de lograr la gestión colectiva de lo público.

Así, se propone a las entidades públicas atender algunos desafíos:

- Se necesita una *política pública de comunicación*, que sea integral, comprensiva, que garantice la diferencia de opiniones, que sea incluyente y contemple a todo el país en atención a la diversidad de los territorios y culturas. Una política que permita conversaciones en la escena de lo público, que se comprenda a partir de la perspectiva de la comunicación como derecho de derechos,

en tanto su fortaleza o debilidad afectan o facilitan otros derechos. Para hacerlo, es importante que regule monopolios y facilite la multiplicidad de medios y canales.

- El diseño de la política pública de comunicación debe prever una *alfabetización en materia comunicativa* que forme capacidades de interlocución sobre la base de la comunicación, es decir, del diálogo y la conversación. Por supuesto, hay que superar la brecha digital, de manera que se pueda estar en conexión como país y con el mundo. Sin duda, se requieren la conectividad y condiciones materiales y técnicas pero es insuficiente el acceso. Se trata de que, como ya se dijo, haya una alfabetización que fortalezca capacidades de interlocución.
- *Urge rediseñar las entidades y la comunicación* en términos de que ellas escuchen, pregunten, conozcan a la gente, a los diferentes públicos y actores antes de hablar; que los consideren como pares para colaborar en la construcción de lo público. Esto implica que la comunicación de la administración pública salga de las oficinas cerradas de comunicación dedicadas a una perspectiva de difusión, informativa, de imagen de quien dirige, a una que atraviese a la entidad y que, desde la persona que dirige, hasta la que vigila sean conscientes de su papel como creadoras de bien común.

En efecto, se necesita una comunicación que fluya, una entidad capaz de conversar y, para esto, que diseñe estrategias, espacios y procedimientos de interlocución que faciliten la creación colectiva; que eso se traduzca en productos concretos, servicios y derechos garantizados. Es preciso que haya cambios en horarios de atención, estrategias de servicio a la ciudadanía y localización de las oficinas. Así, la comunicación puede pasar de ser una obligación de los instrumentos de calidad y del modelo de gestión, a ser estructural y estratégica en el funcionamiento de la entidad, de la gestión de la misionalidad.

Hay, también, retos con el talento humano de las entidades. Formar en la comprensión de que su razón de ser, además de responder por el aspecto técnico al que se dedique, consiste en considerar el modelo de gestión de lo público y el relacionamiento con sus colegas y con la ciudadanía.

- Profundizar en un *gobierno abierto*, ir más allá de indicadores de publicidad, datos abiertos genéricos en la web y rendición

de cuentas. Es decir, lograr una real apropiación de lo público por parte de la ciudadanía. Pasar de tener proyectos de gobierno abierto, a ejecutar y gestionar lo público integral de manera abierta, transparente y participativa. Las entidades no deben concebirse solo como una oficina o una dependencia; deben constituir, ante todo, un modo de ser funcionario o gerente público.

Esos son algunos retos para la administración pública que se desprenden de la reflexión sobre la comunicación pública y la gobernanza colaborativa.

## Referencias

- Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Usaid/Casals & Associates Inc. (2004). *Modelo de comunicación pública organizacional e informativa (MCPOI) para entidades del Estado*. Programa Fortalecimiento de Usaid. [https://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/jaramillo\\_modelo\\_de\\_comunicacion\\_publica\\_organizacional.pdf](https://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/jaramillo_modelo_de_comunicacion_publica_organizacional.pdf)
- Aguilar, L. (2014). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. [https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar\\_villanueva\\_gobernanza\\_y\\_gestionTC.pdf](https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf)
- Ansell, C. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Canel, M. (2018). *La comunicación de la administración pública: para gobernar con la sociedad*. Fondo de Cultura Económica. <https://doi.org/https://elibro-net.proxy-oceano.deusto.es/es/ereader/univdeusto/105783?page=44>
- Casas, A. y Roca, J. (2016). Diagnóstico de la comunicación interna y la participación en sistemas de gestión de la calidad en dos entidades del sector público colombiano. *Signos - Investigación en sistemas de gestión*, 8(2), 39-63. <https://doi.org/10.15332/s2145-1389.2016.0002.02>
- Chica-Vélez, S. y Salazar-Ortiz, C. A. (2021). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*, 28, 17-51. <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>
- De León-Vázquez, S. (2022). La comunicación pública situada: la configuración de un espacio simbólico. En S. de León Vázquez, *La trama*

- expuesta. Contextos y análisis de objetos socioculturales* (pp. 117-146). Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Elizalde, L. (2019). *Gestión de la comunicación pública*. La Noográfica.
- Gumucio-Dragón, A. (2011). Comunicación para el cambio social: clave del desarrollo participativo. *Signo y Pensamiento*, 30(58), 26-39. <https://doi.org/ISSN 0120-4823>
- Gutiérrez-Tobar, O., Guzmán, H, y Londoño, D. (2022). Desafío de la comunicación pública en época de pandemia. En *Relaciones Humanas, Comunicación y Normativa durante la Pandemia* (pp. 75-102). Universidad Sergio Arboleda.
- Innerarity, D. (2006). El poder cooperativo: otra forma de gobernar. *Cuadernos de Liderazgo*, 2(40), 8-39.
- Kunsch, M. (2017). Communication publique, soutenabilité et connexions entre le pouvoir public, société et organisations. *Communication et Organisation*, 52, 59-70. <https://doi.org/10.4000/communicationorganisation.5664>
- Lasker, R., Weiss, E. y Miller, R. (2003). Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage. *The Milbank Quarterly*, 79(2), 179-205. <https://doi.org/10.1111/1468-0009.00203>
- Longo, F. (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 46(31), 73-102. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533678003.pdf>
- López, A. y García, E. (2016). La comunicación y la información en Gobiernos locales: persistencia de prácticas difusionistas de comunicación en organizaciones gubernamentales del Valle del Cauca (Colombia). *Signo y Pensamiento*, 35(69), 118-139. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.syp35-69.cigl>
- Martín-Barbero, J. (1987). *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*. Gustavo Gili S.A.
- Martín-Barbero, J. (2002). Política y comunicación. Des-figuraciones de la política y nuevas figuras de lo público. *Foro*, (45), 13-26.
- Martínez, K. y Téllez, S. (2013). La comunicación en las instituciones de carácter público: de lo institucional a lo participativo. *Anagramas. Rumbos y Sentidos de la Comunicación*, 11(22), 93-122. <https://doi.org/10.22395/anagr.v11n22a5>

- Massoni, S. (2013). *Metodologías de la comunicación estratégica: del inventario al encuentro sociocultural*. Homo Sapiens Ediciones. [https://doi.org/ISBN 978-950-808-816-1](https://doi.org/ISBN%20978-950-808-816-1)
- Massoni, S. (2020). Cuando el batir de las alas de un murciélago al otro lado del mundo hace evidente lo comunicacional. En S. Frustagli (Comp.), *Abordajes disciplinares sobre covid 19* (pp. 168-183). UNR Editora. <https://rephip.unr.edu.ar/items/c72a7d11-9dfa-4210-b18c-727259f3880e>
- Munévar, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, (2), 219-236. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24>
- Navarro, L. (2014). *Entre esferas públicas y ciudadanía: las teorías de Arendt, Habermas y Mouffe aplicadas a la comunicación para el cambio social*. Editorial UOC.
- Preciado, Á. (2011). Usos y prácticas de comunicación estratégica en las organizaciones. *Folios*, (25), 49-73. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/folios/article/view/10599>
- Rabotnikof, N. (2021, abril 12). *Lo público*. *Prontuario de la democracia*. Prontuario. Seminario Perspectiva Democrática del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/lo-publico/>
- Riorda, M. (2008, febrero). “Gobierno bien, pero comunico mal”: análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, 25-52.
- Rodríguez, C., Obregón, R. y Vega, J. (2002). *Estrategias de comunicación para el cambio social*. Fundación Friedrich-Ebert Stiftung-Proyecto Latinoamericano de Comunicación.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. [https://polpublicas.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/roth\\_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf](https://polpublicas.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf)



# COMUNICACIÓN, PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Fabiola León Posada

## Comunicación pública y rendición de cuentas: hacia una democracia participativa en Colombia

La rendición de cuentas no debe considerarse como un simple acto de informar de manera unidireccional a la ciudadanía sobre las acciones del gobierno, sino, más bien, como un proceso en el que se fomentan el diálogo y la construcción colectiva de sentido. En esta perspectiva, esta reflexión enfatiza la necesidad de reconocer la diversidad y la alteridad. Por ello, se requiere encontrar vías efectivas para incorporar la comunicación pública en la gestión de la administración local, ya que esta, además de enriquecer el proceso, lo convierte en un mecanismo fundamental para fortalecer la democracia y la participación ciudadana en la gestión pública.

Cuando la comunicación pública guía el proceso de la rendición de cuentas, la cooperación, la legitimidad y la acción colectiva dejan de ser conceptos abstractos y se convierten en parte integral de la vida democrática. Es así porque la narrativa se centra en el diálogo público, la escucha activa y la construcción colectiva de alternativas para abordar los problemas del entorno (Galvis, 2008, p. 31).

Un enfoque crucial en esta relación entre comunicación y rendición de cuentas es la *pedagogía dialogal* propuesta por Paulo Freire. Para este autor, la comunicación es un diálogo y una participación activa que da prioridad a la identidad cultural, la confianza y el compromiso (Agunga, 1997). En este contexto, la comunicación no es simplemente la transmisión de la información pensada en perspectiva de quien ostenta el poder o de quien carece de él, sino un proceso creativo de descubrimiento del mundo en el que las personas que participan comparten y reconstruyen sus experiencias.

Los modelos participativos, inspirados en la pedagogía de Freire y en otros enfoques, resaltan la importancia de los canales interpersonales de comunicación en la toma de decisiones comunitarias. Esto se ha demostrado con estudios en diversos entornos rurales del Tercer Mundo (Okunna, 1995a). En este sentido, la comunicación personal y el diálogo se valoran más que la información que circula por los medios de comunicación o por otras fuentes unilaterales. La comunicación participativa se basa en la idea de la participación de las comunidades en la toma de decisiones en ámbitos locales.

Sin embargo, es importante reconocer que la participación no siempre implica cooperación o consenso y que, en ciertas situaciones —como cuando se requieren soluciones rápidas— puede incluso generar conflictos o no ser el mecanismo más adecuado (Agunga, 1997). Por ejemplo, en casos de emergencias, las decisiones centralizadas pueden ser más efectivas que los procesos de participación. Además, los modelos participativos se basan, a menudo, en ideas occidentales de democracia y participación que pueden no ser adecuadas para otras culturas políticas. Es decir, la comunicación y la participación deben adaptarse a las necesidades específicas de las comunidades y a las circunstancias locales (Servaes, 1996).

Además, las estrategias de comunicación y participación deben ser flexibles y adaptarse de manera pertinente para responder a las necesidades del territorio y de los actores clave. En este sentido, son esenciales para fortalecer la democracia y la participación ciudadana en la gestión pública.

## La rendición de cuentas en Colombia

La transparencia se ha convertido en un componente esencial de la democracia moderna<sup>1</sup> y su análisis es fundamental para entender cómo funcionan y se desarrollan los sistemas democráticos en todo el mundo. La rendición de cuentas es un principio clave en cualquier sistema democrático para demostrar su salud e implica que aquellas personas que están en el poder deben explicar y justificar sus acciones ante el público al que sirven. Es un proceso con el que la ciudadanía puede evaluar el desempeño de sus líderes y de las instituciones gubernamentales.

---

1 Se entiende por democracia moderna “un régimen político, un sistema social y una forma de vida [y] lo segundo y lo tercero derivan de lo primero, [algo] que es típico de este régimen. En él, la fuerza política, en su eje conformador, no viene de abajo, de la población, como pareciera creerse, sino de arriba, del Poder” (Alvear, 2019, p.29).

Como destacó Elster (1989), la rendición de cuentas se basa en la idea de que “los gobernantes están [en] la obligación de justificar sus decisiones y acciones a la población”. Ahora bien, según la normativa nacional (p. 147):

[L]a rendición de cuentas es la obligación de las entidades y servidores públicos de informar y explicar los avances y los resultados de su gestión, así como el avance en la garantía de derechos a los ciudadanos y sus organizaciones sociales, a través de espacios de diálogo público. (DNP, Función Pública y Programa Presidencia, 2010, y Congreso de Colombia, 2015)

La democracia moderna demanda transparencia y responsabilidad a las instituciones gubernamentales, lo que genera una necesidad constante de informar y justificar las acciones y políticas adoptadas. Ahora bien, diversos factores impulsan esta exigencia permanente de rendición de cuentas en la sociedad contemporánea, incluidos el sistema de medios de comunicación, las manifestaciones populares y las protestas ciudadanas.

La transparencia gubernamental es, también, una de las herramientas más efectivas para prevenir y combatir la corrupción, flagelo que socava los principios democráticos y sociales. Cuando los procesos de toma de decisiones son transparentes y abiertos al escrutinio público, es menos probable que las y los funcionarios corruptos o autoritarios operen en secreto. Por esta razón, la transparencia se constituye en una salvaguardia contra el abuso de poder.

La eficacia de la rendición de cuentas se relaciona estrechamente con la percepción de la ciudadanía de que las instituciones gubernamentales responden de manera adecuada a sus demandas prioritarias. Cuando esta percepción se desvanece, decae la confianza en la eficiencia del gobierno, se socava la legitimidad del sistema político y eso, en últimas, se refleja en procesos relacionados con la gobernabilidad.

En el debate público y político, la gobernabilidad se refiere a la coordinación sostenida y coherente de una gran variedad de actores que tienen diferentes propósitos y objetivos. Son actores políticos e instituciones, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transnacionales (Pierre, 2000a).

Un indicio relevante del estado actual de la confianza y la percepción de la eficiencia gubernamental se encuentra en el *Latinobarómetro* de 2020. Esta encuesta de opinión pública se adelantó en 18 países de América Latina y exploró la confianza de la población en diversas

instituciones. Curiosamente, la Iglesia católica emergió como la institución en la que la población latinoamericana deposita más confianza, seguida de cerca por las fuerzas armadas. Por otro lado, los líderes y tomadores de decisiones involucrados en la esfera pública y política tienen una reputación baja, por lo general, en términos de confianza por parte de la ciudadanía.

En el caso específico de Colombia, al comparar la percepción que tiene la ciudadanía de las entidades gubernamentales, con la de los 18 países evaluados, se observa que Colombia se mantiene en un rango medio en las distintas preguntas relacionadas con la confianza ciudadana. Este posicionamiento pone de manifiesto que Colombia no se encuentra en los extremos de la escala en lo que respecta a la percepción de la población.

En 2021, una encuesta de Invamer permitió evaluar la aprobación y favorabilidad que la población colombiana tiene hacia instituciones y líderes en la toma de decisiones. Un aspecto importante abordado en esta encuesta fue la percepción sobre la mejora en términos de corrupción en el país. De este modo, los resultados revelaron que existe un desafío significativo en cuanto a la transparencia, no necesariamente porque se estén cometiendo actos delictivos, sino, sobre todo, por la falta de información completa y de fácil acceso proporcionada a la ciudadanía.

Cabe recordar que la confianza es un componente vital de la democracia. Es preciso que la población confíe en sus líderes y en las instituciones democráticas para que el sistema funcione de manera efectiva. La transparencia contribuye a la construcción de esta confianza al demostrar que el gobierno actúa de manera abierta y honesta. Cuando las personas perciben que las instituciones son transparentes en sus acciones y toman decisiones basadas en información accesible, están más dispuestas a confiar en esas instituciones y a participar activamente en la vida política.

En Colombia, la rendición de cuentas se define como “la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tienen el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder y [a] la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado” (DNP-Función Pública y Programa Presidencial, 2010). Este proceso se apoya en dispositivos, mecanismos y modalidades de control, contrapeso y supervisión ejercidos por actores sociales, agencias estatales e internacionales para evaluar el desempeño de los gobiernos y garantizar los derechos ciudadanos (Hernández y Flórez, 2011, citado en Manual Único de Rendición de Cuentas, MUR).

La rendición de cuentas se ha convertido en un elemento fundamental de la gestión pública en Colombia, en particular, en el contexto de la comunicación y la transparencia. Desde la promulgación, en 1991, de la Constitución Política de Colombia, se establecieron los derechos fundamentales y se han desarrollado principios, mecanismos y formas de participación que permiten a la ciudadanía ejercer el control político y vigilar los recursos públicos. Esta perspectiva tiene como objetivo alcanzar la cogestión pública, con la que la sociedad se involucra, en forma activa, en la toma de decisiones y supervisa la gestión gubernamental.

A lo largo del tiempo, se ha fortalecido la normativa que rige la rendición de cuentas en Colombia. En los últimos 15 años, se han promulgado leyes y decretos que buscan fomentar la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública. Entre las normas más relevantes se encuentran las siguientes:

- Documento Conpes 3654 (DNP, Función Pública y Programa Presidencial, 2010): esta normativa establece las bases para la rendición de cuentas en la rama ejecutiva.
- Ley 1474 de 2011 (Estatuto anticorrupción) (Congreso de Colombia, 2011): esta ley introduce un plan de anticorrupción e información a la ciudadanía, de manera que promueve una mayor democracia y la lucha contra la corrupción.
- Ley 1712 de 2014 (transparencia y acceso a la información pública) (Congreso de Colombia, 2014): esta ley garantiza el acceso de la ciudadanía a la información emitida por entidades gubernamentales y regula la información que se proporciona.
- Ley Estatutaria 1757 de 2015 (estatuto de la participación democrática) (Congreso de Colombia, 2015): esta ley establece qué es rendición de cuentas y cuáles son los mecanismos para llevarla a cabo y crea el Manual Único de Rendición de Cuentas (MUR).
- Decreto 230 de 2021 (Presidencia de la República, 2021): este decreto crea el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas.
- Resolución del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 1519 de 2020 (MintIC, 2020): establece estándares de información mínima necesaria para la rendición de cuentas.

Las normas enumeradas proporcionan una base sólida para rendir cuentas y promover la transparencia en la gestión pública. Sin embargo, surge una pregunta fundamental: ¿cómo se aplican estas normas en la práctica y qué incidencia tienen en la percepción de la ciudadanía?

## La práctica de la rendición de cuentas

En la práctica, la rendición de cuentas se convierte en un acto en el que quien dirige la entidad es el personaje principal. Mediante transmisiones en medios de comunicación o plataformas digitales, presenta un discurso centrado en destacar los logros y resultados de su administración. Estos eventos suelen carecer de una participación real de la comunidad y, a veces, involucran solo casos de éxito que son cuidadosamente seleccionados para reflejar lo positivo de la gestión gubernamental. Es necesario superar los enfoques tradicionales de la rendición de cuentas, que se reducen a eventos de divulgación unidireccional o a convertirse en meros *talk shows*.

Omar Rincón (2013) examina cómo quienes gobiernan utilizan estrategias comunicativas para proyectar una imagen de cercanía y conexión con el pueblo, enfocándose en el espectáculo y la popularidad. Con esta forma de comunicación, el poder se convierte en una suerte de *show* para el pueblo, en el que sus valores, estéticas y prácticas se celebran y expresan. Esta perspectiva arroja una visión particular sobre la dinámica de los actos de rendición de cuentas, en los cuales las directivas de las entidades se convierten, a menudo, en actores principales de una representación mediática diseñada para mostrar sus éxitos.

Además, con frecuencia, las rendiciones de cuentas se vuelven espacios para la mera lectura de cifras, lo que dificulta que la ciudadanía comprenda el alcance y el impacto de las acciones emprendidas por la administración. Este enfoque informativo, a pesar de cumplir con los requisitos legales, no fomenta una cultura participativa, ni contribuye a consolidar en la ciudadanía la legitimidad y la credibilidad en el sistema democrático.

Según Jesús Martín-Barbero (2001), la transformación de la esfera pública en la era de la información plantea desafíos significativos. De hecho, la tecnología, las imágenes y la sensibilidad están mediando las transformaciones de la sociedad. Martín-Barbero explora la complejidad de la globalización, la crisis de la representación política y la transformación de la cultura, la comunicación y la percepción pública. La reconfiguración de la esfera pública en esta era de la información implica una reconsideración de cómo se establece la comunicación y se promueve la participación ciudadana.

Según Angarita (2018), las palabras de Atienza (2013) y Bobbio (2007) se resumen en que, si bien la función de las normas es guiar el comportamiento de las personas, los hechos concretos prevalecen, a menudo, sobre el poder de la legislación. Esto se evidencia en

sociedades cambiantes que adaptan sus posturas de acuerdo con el contexto político o social, lo que puede llevar a que, como respuesta a situaciones específicas, las leyes no se cumplan o se modifiquen.

Ana María López y Elva Mónica García Bustamante (2017) señalan lo siguiente:

*Se rinden cuentas para legitimar al mandatario, no a la institución*

La rendición de cuentas se desarrolla porque está en la ley, en el sentido de la transparencia. El administrador debe dar cuenta de su gestión y con ello se espera que se dé visibilidad pública, credibilidad y confianza. La interlocución está referida a la relación mandatario-comunidad.

Este es uno de los escenarios más identificables de todos y, para ello, están hechos los medios [...] La función principal de quien comunica es] registrar para dar cuenta y construir relatos que posicionen la imagen del mandatario, que está en todo su derecho. Aquí prima el mandatario sobre la institucionalidad, se personaliza la labor administrativa y se derivan las dinámicas que [ayudarán] en procesos posteriores [a] mantener las lógicas políticas que se desarrollen en un contexto concreto. En este sentido, un escenario que goza de toda la potencia para convertirse en un espacio de interlocución entre ciudadanía y Gobierno además de participación ciudadana, aún mantiene las dinámicas difusionistas de la comunicación. (p. 133)

Ha sido muy cuestionado el enfoque tradicional de la rendición de cuentas, centrado, a menudo, en el director de la entidad y caracterizado por la falta de participación real de la comunidad. Para superar este enfoque, es crucial que la comunicación pública evolucione y promueva la participación ciudadana, en lugar de limitarse a eventos de divulgación unidireccional. La rendición de cuentas no debe ser un mero *talk show*, sino un proceso significativo que fomente la transparencia y la comprensión de las acciones gubernamentales.

En ese contexto, para promover una visión más efectiva de la rendición de cuentas, la Coordinación de la Línea de Comunicación Pública, de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) llevó a cabo dos cursos en Colombia, en los que participaron representantes de diversas entidades gubernamentales. Los cursos se llamaron Más

Allá de la Información: Comuniquemos la Rendición de Cuentas, y se adelantaron en julio y octubre de 2023. En ambas sesiones, se registró la participación de unas 130 personas, representantes de diferentes entidades gubernamentales en Colombia.

El primer curso contó con la asistencia de 83 participantes y se observó una distribución geográfica diversa. El 16 % de las personas asistentes provenía de Cundinamarca y el 15%, de Bogotá. En su mayoría, eran secretarías o secretarios de despacho y asesores de planta. Además, se destacó la presencia de 49 servidores de alcaldías y de entidades relacionadas con los municipios, como empresas de servicios públicos, concejos municipales e instituciones de salud y educación no siempre adscritas a las alcaldías. En cuanto al género, las mujeres representaron el 54 % de la asistencia.

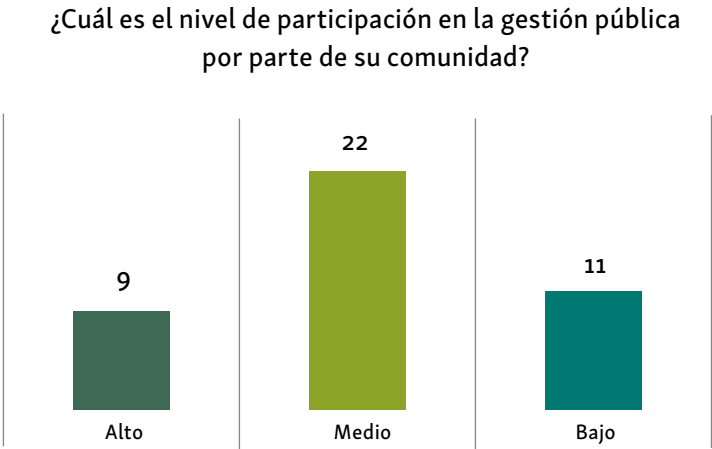
El enfoque pedagógico de estos cursos incluyó la utilización de herramientas para explorar la percepción de las personas asistentes sobre varios aspectos relacionados con la rendición de cuentas. Uno de los ejercicios consistió en solicitarles que asociaran una palabra clave con la rendición de cuentas. La mayoría eligió la palabra “transparencia” como su primera asociación, a la que siguieron las palabras “informe” e “información”. Con otro grupo de participantes, el resultado fue el que presenta la figura 1.



**Figura 1. Curso Más allá de la información: comuniquemos la rendición de cuentas. Nube de palabras que las personas participantes asociaron con rendición de cuentas**

Fuente: elaboración propia.

Cuando se preguntó a quienes asistieron sobre el nivel de participación de la comunidad en la gestión pública, el 26,5 % consideró que dicho nivel era “medio” (figura 2).



**Figura 2. Respuestas sobre nivel de participación en la gestión pública por parte de la comunidad**

Fuente: elaboración propia.

Al indagar entre las y los asistentes sobre si en su entidad se definía el presupuesto con la participación de la ciudadanía, la mayoría respondió con un “no”. Sin embargo, cuando se les preguntó si consideraban que la participación ciudadana contribuía al buen funcionamiento de la entidad, la mayoría respondió afirmativamente y destacó que eso no entorpecía ni ralentizaba los resultados.

Igualmente, se propuso a quienes asistieron al curso que definieran qué implica la participación ciudadana y se les ofrecieron tres opciones: conversación, asistencia y diálogo entre pares. En su mayoría, eligieron “diálogo” como la opción principal, seguida de “conversación” y “asistencia”, en segundo y tercer lugar, respectivamente.

La coordinación de la Línea de Comunicación Pública, además de adelantar los cursos sobre la rendición de cuentas, desempeñó un papel importante al acompañar la estrategia gubernamental Juntos por el Territorio.

Dicha estrategia se llevó a cabo entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Su objetivo

principal fue promover una transición de gobiernos que no afecte de manera negativa a la ciudadanía. En muchas ocasiones, la llegada de una nueva administración se traduce en un cierre abrupto que puede perjudicar a la comunidad y esta estrategia buscó evitar dicho impacto negativo.

En este contexto, la Coordinación de Comunicación Pública tuvo un enfoque especial en lo relacionado con la rendición de cuentas en los siguientes departamentos del territorio colombiano: Caquetá, Putumayo, Guainía, Norte de Santander, Tolima y Guaviare. Si bien se brindó apoyo en otros aspectos, como en el informe de gestión y el proceso de empalme, la atención principal se centró en asegurar una adecuada rendición de cuentas por parte de las entidades gubernamentales.

En algunos de esos lugares, se utilizó un *enfoque de doble voz*, en el que la Coordinación de Comunicación Pública trabajó en conjunto con la directora de Participación de la Función Pública. Fue evidente, entonces, que existía una falta de claridad en cuanto a la distinción entre informar y comunicar, lo que revela una necesidad de fortalecer la comprensión de estos conceptos.

También se abordó el tema de las rendiciones de cuentas desde la perspectiva de su implementación territorial y se observó que, en la mayoría de los casos, los municipios se limitaban a cumplir con los aspectos mínimos requeridos por la ley. Incluso, en algunos departamentos hubo servidores que desconocían que las rendiciones podían enfocarse en aspectos que no se habían cumplido o en cuestiones negativas. Este hallazgo resalta la necesidad de promover una visión más amplia y completa de la rendición de cuentas.

Otro aspecto que se puso de manifiesto en estos escenarios es la falta de líneas base, en especial en lo que concierne a niños, niñas y adolescentes, así como a sectores priorizados según su etnicidad, género o grupo etario. Además, se detectó resistencia por parte de algunos servidores ante la idea de considerar estas diferencias y particularidades. Asimismo, se observó que había un desconocimiento generalizado sobre las diferencias entre procesos y eventos, lo que señala la importancia de brindar una mayor capacitación y claridad en este aspecto.

## Comuniquemos la rendición de cuentas

Este apartado se orienta a mostrar la importancia de ser efectivos y transparentes en la información para el fortalecimiento de la democracia mediante la educación y la participación. En este sentido, el cuidado de lo público se erige como una perspectiva incluyente que fortalece el

tejido social y la democracia participativa. En este cuidado, son responsables la sociedad y el Estado.

Ahora bien, un gobierno se rige con políticas públicas, lo que permite evaluar en conjunto su desempeño, en lugar de analizar cada política de manera aislada. Es esencial mantener un equilibrio entre el poder público y el poder ciudadano, pues contribuye a fortalecer la confianza en quienes toman decisiones. Esto es de particular importancia en un momento en que la confianza en la democracia se encuentra deteriorada.

Como señala Amartya Sen, una democracia no puede subsistir sin virtudes cívicas. Uno de los desafíos clave es hacer que la democracia funcione para la ciudadana o el ciudadano común. Esto implica reconocer la interdependencia de las libertades políticas y las necesidades económicas, de manera que se promueva un diálogo abierto y se fomente la participación de la población en la toma de decisiones políticas y sociales (Sen, 2000, p. 193).

Con la comunicación pública se promueven conversaciones e interacciones en la sociedad, se construye un entorno propicio para que se escuche la voz de todas las personas. Además, se establece una sólida responsabilidad informativa en relación con los resultados de la gestión gubernamental. Al fomentar el diálogo público, la comunicación involucra a una amplia gama de actores, incluidos los medios de comunicación y el Estado, instituciones públicas y privadas, así como grupos y movimientos de la sociedad civil.

La comunicación pública abarca un amplio espectro de derechos que garantizan la libre expresión, el acceso a la información y la diversidad cultural. Esto conlleva la importancia de que los medios de comunicación representen una variedad de lenguajes y sectores sociales, de modo que se fortalece la pluralidad en la sociedad:

La idea de lo social y lo público implica, indudablemente, hablar de seres humanos, de tensiones, de divergencias, en fin, de comunidades reales de hablantes, que son los que conforman el mundo simbólico de lo público, es decir, esa gran esfera del imaginario de una sociedad, donde se debaten los discursos y los actores políticos, sociales, culturales, religiosos e intelectuales que constituyen nuestra existencia terrenal. (Galvis, 2008, p. 145)

Esta perspectiva de comunicación pública no se queda en la teoría, sino que se traduce en la práctica al fomentar activamente la participación

ciudadana y, con ella, el ejercicio de la rendición de cuentas. Este último requiere establecer una estrategia de comunicación específica.

Dicha estrategia debe considerar aspectos cruciales: la organización de la información en los informes de rendición de cuentas, la jerarquización del contenido, la intencionalidad del mensaje, el contexto en el que se realiza la comunicación y los diversos actores involucrados. Además, la inclusión de un enfoque de género y diferencial, junto con la desagregación de la información según criterios de género, identidad de género, pertenencia étnica o discapacidad, resulta esencial en una rendición de cuentas que refleje de manera precisa las demandas y necesidades prioritarias de la comunidad.

En virtud de lo anterior, se requiere que las entidades gubernamentales busquen el bien común, enfoquen los recursos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y promuevan la diversidad y el pluralismo.

La comunicación pública significa competencia y circulación de sentidos que la sociedad reconoce y tramita en su agenda. Es decir, esto se traduce en movilización social (Jaramillo, 2004). Para Martín-Barbero, asistir a la reconfiguración de las mediaciones exige que el carácter participativo de la democracia esté permeado por la escena pública, que se construye con el ecosistema comunicativo (Galvis, 2008, p. 146).

## Conclusiones

En estrecha relación con la comunicación pública, la rendición de cuentas implica desarrollar procesos fundamentales para garantizar que el ejercicio de la rendición, primero, supere la mirada tradicional de la información y, segundo, se ubique en escenarios con prácticas comunicativas dialógicas, participativas y transparentes que faciliten las iniciativas de la gestión pública en los territorios. De este modo, la vinculación de la comunicación pública al ejercicio de la rendición de cuentas supone el desarrollo de los siguientes elementos:

- Promover una cultura de comunicación participativa: las entidades gubernamentales en Colombia deben fomentar una cultura de comunicación participativa, en lugar de limitarse a generar procesos meramente informativos caracterizados por transmisiones unidireccionales. La comunicación debe ser un proceso de diálogo constante con la sociedad, esta es la comprensión del campo que se acerca a su concepción como producción de sentido y que es más sinérgica con la consolidación de la democracia.

- Fortalecer la formación en comunicación y rendición de cuentas: capacitar a las personas profesionales de la comunicación y a los funcionarios gubernamentales en los conceptos clave de comunicación y rendición de cuentas. Esto incluye entender la diferencia entre informar y comunicar.
- Involucrar a una gama de actores: la participación ciudadana debe ir más allá de lo superficial. Se debe incorporar una variedad de perspectivas, incluidas diferencias culturales, de género y étnicas, para reflejar con precisión las necesidades de la comunidad.
- Enfocar la rendición de cuentas en resultados reales: los informes de rendición de cuentas no deben dedicarse, únicamente, a presentar los éxitos, sino también las áreas que necesitan mejoras y los problemas no resueltos. Esto requiere una narrativa de comunicación más completa y auténtica.
- Asegurar la flexibilidad y adaptabilidad de las estrategias de comunicación: las estrategias de comunicación y participación deben ajustarse a las necesidades específicas de las comunidades y a las circunstancias locales. Así se garantiza que las estrategias sean efectivas y apropiadas en contextos diversos.
- Promover la rendición de cuentas basada en la confianza y la pedagogía dialogal: la comunicación y la rendición de cuentas deben construirse sobre una base de confianza, diálogo y compromiso. La pedagogía dialogal, inspirada en Paulo Freire, puede servir como un enfoque efectivo para fomentar la comprensión mutua y la cooperación.

## Referencias

- Agunga, R. (1997a). *Participatory Communication Strategy Design: A Handbook for Communicators and Development Planners*. [https://www.academia.edu/15440559/Participatory\\_Communication\\_Strategy\\_Design\\_A\\_Handbook\\_for\\_Communicators\\_and\\_Development\\_Planners](https://www.academia.edu/15440559/Participatory_Communication_Strategy_Design_A_Handbook_for_Communicators_and_Development_Planners)
- Agunga, R. (1997b). *Developing The Third World. A Communication Approach*. Nova Science.
- Alvear, J. (2019). La democracia moderna: el ocaso del gobierno del pueblo. *Revista Actualidad Jurídica*, 39, 27-53. <https://repositorio.udd.cl/server/api/core/bitstreams/6772373e-a70c-4632-aa28-98a96d4a4730/content>

- Angarita, H. (2018). Discurso, valores y realidad social. Un enfoque ideográfico e idiográfico desde la lingüística crítica del discurso. *Boletín de Filología*, 55(1), 25-48.
- Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Trotta.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2013). *La participación ciudadana en la gestión pública*. <https://publications.iadb.org/es/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica-enfoque-y-condiciones-para-su-desarrollo-modulo-2-0>
- Bobbio, N. (2007). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Congreso de Colombia. (2011). Ley 1474. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>
- Congreso de Colombia. (2014). Ley 1712. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- Congreso de Colombia. (2015). Ley Estatutaria 1757. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>
- De Sousa Santos, B. (2002). *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Trotta.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP], Departamento Administrativo de la Función Pública [Función Pública], Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción [Programa presidencial]. (2010, abril 12). *Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los Ciudadanos. Documento Conpes 3654 de 2010*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83124>
- Elster, J. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511812255>
- Función Pública. (2018). *Orientaciones para promover la participación ciudadana*. Versión 1. Dirección de participación, transparencia y servicio al ciudadano. [https://www.funcionpublica.gov.co/documentos/d/guest/orientaciones\\_promover\\_participacion\\_ciudadana\\_procesos\\_diagnostico\\_planeacion\\_gestion\\_publica\\_v1](https://www.funcionpublica.gov.co/documentos/d/guest/orientaciones_promover_participacion_ciudadana_procesos_diagnostico_planeacion_gestion_publica_v1)
- Gabriele, J. y Pérez, M. (2009). *Comunicación política: Una guía para su estudio y su práctica*. Siglo XXI Editores.

- Galvis, C. (2008). La comunicación pública como holograma de la crisis. *Revista F@ro*, 2. [https://web.upla.cl/revistafaro/n2/02\\_galvis.htm](https://web.upla.cl/revistafaro/n2/02_galvis.htm)
- Galvis, C. y Botero, L. (2012). Comunicación pública: mediaciones para la movilización social. *Observatorio*, 6(04), 27-43. <https://doi.org/10.15847/obsOBS642012555>
- Hernández, R. y Flórez, C. (2011). Comunicación pública en entidades gubernamentales: una experiencia de intervención en la Procuraduría General de la Nación. [https://www.academia.edu/2705068/Comunicaci%C3%B3n\\_p%C3%BAblica\\_en\\_entidades\\_gubernamentales\\_una\\_experiencia\\_de\\_intervenci%C3%B3n\\_en\\_la\\_Procuradur%C3%ADa\\_General\\_de\\_la\\_Naci%C3%B3n](https://www.academia.edu/2705068/Comunicaci%C3%B3n_p%C3%BAblica_en_entidades_gubernamentales_una_experiencia_de_intervenci%C3%B3n_en_la_Procuradur%C3%ADa_General_de_la_Naci%C3%B3n)
- Investigación y Asesoría de Mercado, Invamer. (2021). Estudio mensual de favorabilidad e imagen del sector público 2021 - diciembre. <https://invamer.com.co/estudios-especiales/favorabilidad-e-imagen-del-sector-publico>
- Jaramillo, J. (2004). *Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado (MCPOI)*. Usaid/Casals & Associates Inc.-Comunicación Pública Estrategias.
- Jaramillo, R. (s. f.). *La comunicación y el poder*. [https://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/8a/8ad857e7-8f39-4cb2-8d8e-1e3be0b47a10.pdf](https://www.urosario.edu.co/urosario_files/8a/8ad857e7-8f39-4cb2-8d8e-1e3be0b47a10.pdf)
- López, A. M., y García Bustamante, E. M. (2017). La comunicación y la información en Gobiernos locales: Persistencia de prácticas difusionistas de comunicación en organizaciones gubernamentales del Valle del Cauca (Colombia). *Signo y Pensamiento*, 35(69), 118-139. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.syp35-69.cigl>
- Martín-Barbero, J (2001). Reconfiguraciones comunicativas de lo público en 2001. *Pensar Iberoamérica. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 1, 52-58. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/pensariberoamericarev/article/view/21784>
- Mateos, F. (2008). Crisis de representación política y mediación comunicativa. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 14, 31-49.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, MinTIC. (2015). Resolución 3564 de 2015. Por la cual se reglamentan varios artículos y un párrafo del Decreto N.º1081 de 2015. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038845>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, MinTIC. (2020). Resolución 1519 de 2020. Por la cual se definen los estándares y directrices para publicar la información señalada en la Ley 1712 del 2014 y se definen los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital, y

- datos abiertos. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30044657>
- Okunna, C. (1995a). The Third-Person Effect: A Critical Review of Perception and Influence of Mass Media. *Critical Studies in Mass Communication*, 12(4), 347-376. [https://doi.org/10.1207/s1532785x-mep0104\\_4](https://doi.org/10.1207/s1532785x-mep0104_4)
- Okunna, C. (1995b). Small Participatory Media Technology as an Agent of Social Change in Nigeria: A Non-Existent Option? *Media, Culture & Society*, 17(4), 615-627. <https://doi.org/10.1177/016344395017004006>
- Pierre, J. (2000a). *Debatendo la gobernanza: Autoridad, dirección y democracia*. Siglo XXI Editores.
- Pierre, J. (2000b). Introduction: Understanding Governance. En J. Pierre (Ed.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (pp. 1-10). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198295143.003.0001>
- Presidencia de la República. (2021). Decreto 230. Por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159747>
- Rincón, O. (2013). *En el nombre del pueblo se manda, pero no se comunica*. 7° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política - Alacip-Universidad de los Andes, Bogotá - 25 al 27 de septiembre de 2013. Mesa de Trabajo: Populismos y neopopulismos en América Latina. Enfoques teóricos y aproximaciones empíricas.
- Sen, A. K. (1999). Democracy as a Universal. *Value. Journal of Democracy*, 10(3), 3-17. <https://doi.org/10.1353/jod.1999.0055>
- Servaes, J. (1996a). *Desarrollo sostenible, participación y comunicación: Una visión general*. Sage.
- Servaes, J. (1996b). Introduction: Participatory Communication and Research in Development Settings. En Servaes, J., Jacobson, T. y White, S. A. (Eds.), *Participatory Communication for Social Change*. Sage.
- Uranga, W. y Vargas, T. (Coord.). (2020). *Planificación y gestión de procesos comunicacionales*. Universidad Nacional de la Plata. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Ediciones de Periodismo y Comunicación.
- Velásquez, F y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. [https://dhls.hegoa.ehu.es/uploads/resources/4689/resource\\_files/participacion\\_ciudadana\\_en\\_colombia.pdf](https://dhls.hegoa.ehu.es/uploads/resources/4689/resource_files/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf)

# COMUNICACIÓN-EDUCACIÓN, AL SERVICIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Diana Ruiz Herrera

La verdadera comunicación no  
comienza hablando, sino escuchando.  
La principal condición del buen  
comunicador es saber escuchar.

Mario Kaplún

## Introducción

En este capítulo, se abordan las imbricaciones entre dos categorías fundamentales para el campo de la comunicación: la comunicación-educación y la comunicación pública. Esto se hace partiendo de la siguiente idea: los procesos pedagógicos son centrales en la promoción de escenarios de construcción colectiva y participación para una gestión pública, además de transparente, pertinente frente a las necesidades e intereses de las diversas comunidades del ámbito nacional.

De este modo, la comunicación-educación es un campo de estudio que se centra en la relación entre la comunicación y la educación. Ve esta relación no como una articulación superficial de las características de cada área, sino como un escenario relacional en donde las categorías comunicación y educación mutan y se transforman en un encuentro enriquecedor. En ese encuentro, la comunicación supera un significado vinculado a los medios masivos y la educación deja de pensarse de manera limitada en el contexto de lo escolar.

La comunicación pública señala, por su parte, la ruta de configuración de la esfera pública a partir de procesos de participación, deliberación y encuentro ciudadano en asuntos de interés colectivo. Para hacerlo, tiene como base diversidad de mediaciones (Martín-Barbero, 1991) y prácticas comunicativas caracterizadas por el diálogo, por determinadas formas de consenso, por la inclusión y el debate público.

En este sentido, comunicación-educación y comunicación pública tienen puntos de encuentro y sinergias con respecto al valor que le brindan al diálogo, a la participación, a la interacción y a la intersubjetividad. En esa labor superan los escenarios tradicionales de la información y ubican a la educación en un proceso central de la configuración de la ciudadanía y de la democracia.

La primera reflexión asociada a este vínculo entre comunicación-educación y comunicación pública se relaciona con el significado de la comunicación-educación como campo relacional que tiene incidencia en diversas esferas de la dinámica social y humana. Como se dijo antes, la comunicación-educación es un campo emergente que propone una visión amplia y enriquecedora del significado de comunicación y de educación, para construir una nueva categoría en las que los dos conceptos, al encontrarse, se ven profundamente transformados:

Basta observar la vida cotidiana de los ciudadanos y comunidades comunes y corrientes para poder identificar la pluralidad de lugares en los que se pone en juego la tensión entre procesos de aprendizaje y formación y las prácticas y procesos de construcción, producción y creación de sentido; esos lugares los podemos entender como ámbitos de lo comunicativo-educativo en la cultura y la vida cotidiana. (Mora y Muñoz, 2016, p. 12)

La comunicación se erige, entonces, como producción de sentido intersubjetivo. Eso permite un encuentro más sinérgico y cercano con la educación, pensada como un camino para desarrollar lo que nos hace *verdaderamente humanos*, es decir, nuestros puntos de encuentro fundamentales para vivir como sujetos y en comunidad. Como lo expresa Savater (1997):

Por medio de los procesos educativos, el grupo social intenta remediar la ignorancia amnésica (Platón *dixit*) con la que naturalmente todos venimos al mundo. Donde se da por descontado que todo el mundo sabe, o que cada cual sabrá lo que le

conviene, o que da lo mismo saber que ignorar, no puede haber educación [...], ni por tanto, verdadera humanidad. (p. 14)

Ortiz (2020) aborda la comunicación desde la perspectiva de la comunicación educativa. La mirada se enfoca más en el ejercicio e incidencia de esta última en el entorno de la educación formal, a partir de su concepción como elemento central para el relacionamiento:

La comunicación educativa es una variante de la comunicación interpersonal, que establece el profesor con los estudiantes y otras personas [...] posee grandes potencialidades formativas y desarrolladoras en la personalidad de los estudiantes, los educadores y en la sociedad. (p. 570)

Esta amplitud de significados, tanto de la comunicación como de la educación, pone de manifiesto el lugar estratégico de la comunicación-educación en la configuración de la cultura y de todos los elementos que en ella confluyen. Es así porque es en la esfera comunicativa donde se producen y donde transitan determinados discursos y significados. Además, es la educación el proceso por el que dichos significados se replican mediante la interacción social en multiplicidad de escenarios. Entonces,

[La] comunicación-educación en la cultura hace referencia [...] a un territorio de múltiples escalas y dimensiones en el que conviven e interactúan conflictivamente saberes, prácticas y formas de construir socialidad, juegos de sentido colectivo, proyectos e intencionalidades que buscan generar modelos de vida humana buena y digna. (Mora y Muñoz, p. 13)

Esta comprensión de la comunicación-educación facilita el análisis de diversos fenómenos sociales, al estar fundamentada en el reconocimiento de los saberes y aprendizajes que dinamizan el espacio cultural y que, en últimas, tienen incidencia en las perspectivas de los sujetos en relación con varios elementos: entorno público, relación con las instituciones del Estado, percepción con respecto a la participación y a la misma configuración del concepto de ciudadanía.

En tal orden de ideas, este texto aborda las características del campo de la comunicación-educación centrando la mirada en el diálogo de saberes propuesto por Paulo Freire y retomado por Mario Kaplún en sus postulados de la comunicación popular. La reflexión se nutre,

además, en un sentido más contemporáneo, con las apuestas de Jorge Huergo referidas a la comunicación-educación intertextual. A partir de estas concepciones, se tomará la categoría de comunicación pública en la perspectiva de ciudadanía de Arendt, para materializar la relación ineludible entre comunicación-educación y comunicación pública.

## **Comunicación-educación, como diálogo de saberes e intersubjetividad**

Como ya se señaló, uno de los pilares de la comunicación-educación es su apuesta por el diálogo de saberes, un concepto fundamental de la educación popular de Paulo Freire. El diálogo de saberes de Freire es una noción crucial en la pedagogía y la educación popular. Se centra en la importancia de un proceso de aprendizaje que se da de manera horizontal y cooperativa y en el cual, tanto el educador como el educando, comparten y construyen conocimiento de manera colaborativa.

Igualmente, esa decisión representa una visión revolucionaria en la educación, que abogó por un enfoque pedagógico en el que los roles tradicionales de educador y educando se desdibujan en favor de un proceso de aprendizaje enriquecedor y producto de la construcción colectiva.

A la vez, el enfoque del que se habla promueve el diálogo y la colaboración como medios para liberar el potencial de cada individuo y empoderar a las comunidades. De hecho, para Freire:

Expresarse, expresando el mundo, implica comunicarse. A partir de la intersubjetividad originaria, podríamos decir que la palabra, más que instrumento, es origen de la comunicación. La palabra es esencialmente diálogo. En esta línea de entendimiento, la expresión del mundo se consustancia en elaboración del mundo y la comunicación en colaboración. (1987, p. 14)

En forma similar a lo expresado por Freire, otros autores más contemporáneos han comprendido el lugar estratégico y valioso de la comunicación educativa, con concepciones más amplias. Entienden que esta forma de comunicación contiene un proceso de corresponsabilidad en el que sucede lo siguiente:

[N]o solamente hay un intercambio de mensajes entre individuos que intentan lograr un aprendizaje, sino que [esa forma

de comunicación] implica, también, establecer un diálogo significativo entre las partes, promover la responsabilidad por el propio aprendizaje y construirlo en escenarios sociales donde la colaboración es básica, ya que se aprende a partir de la relación con los demás. En este sentido, hace alusión a un proceso mediado por la comunicación en el contexto natural del proceso de enseñanza-aprendizaje. (Zambrano *et al.*, 2020, p. 104)

Así como se comprende la comunicación en perspectiva intersubjetiva, según Freire, *la palabra* es intersubjetiva y va más allá de una noción primaria de herramienta: se convierte en la esencia del diálogo para la construcción colaborativa del conocimiento. En consecuencia, el diálogo de saberes para Freire fomenta la igualdad y la horizontalidad en los procesos educativos. Además, exige una transformación de la figura del docente, quien se convierte en un facilitador del proceso de aprendizaje.

Como resultado de lo anterior, se rompen las jerarquías tradicionales en la educación, algo esencial para promover la participación y el pensamiento crítico. Al involucrar a las personas educandas en conversaciones significativas y debates abiertos, se les anima a cuestionar, analizar y contextualizar el conocimiento. Esta práctica, además de dotarlas de habilidades intelectuales esenciales, las empodera para comprender, cuestionar y abordar los problemas de su entorno. Por esta vía, las convierte en agentes activos de cambio social y político.

Otro aspecto relevante de la comunicación-educación es la capacidad del diálogo de saberes para integrar la diversidad de experiencias y perspectivas culturales en el proceso educativo. Freire (1987) reconoció que cada individuo trae consigo un conjunto único de saberes y experiencias y que dicha diversidad enriquece el diálogo en la educación. No se puede partir, entonces, de la idea tradicional de un proceso informativo unidireccional de la educación, en el que el docente que ostenta el saber lo comparte con los estudiantes, sino que se recupera la noción de comunicación en el ejercicio educativo. Se entiende que tanto la persona docente, como las y los estudiantes traen consigo unos saberes que ponen a disposición del encuentro colectivo para construir conjuntamente unos nuevos saberes.

Al abrir espacios para el intercambio de conocimientos, con un proceso de comunicación significativo como base, se promueve la interculturalidad y se desafían los estereotipos y prejuicios culturales. Esto es esencial en un mundo globalizado y diverso como el de hoy.

Así, diálogo, participación, libertad, saberes, diversidad, pensamiento crítico y comunicación se convierten en pilares de la concepción de Freire con respecto a la educación. Además, ponen de manifiesto el lugar estratégico y central de la comunicación en la transformación del proceso educativo, llamado a pensarse más desde el diálogo de saberes que desde la mirada tradicional y jerárquica del conocimiento, que Freire (1987) denominó *educación bancaria*.

En este orden de ideas, el diálogo de saberes se erige como un puente entre la comunicación y la educación. Como lo señala Kaplún (2002) “a cada tipo de educación corresponde una determinada concepción y una determinada práctica de la comunicación” (p. 15).

Ahora bien, el diálogo de saberes no es la única apuesta diferencial del campo de la comunicación-educación. A lo largo de los años, Latinoamérica se ha caracterizado por su análisis emergente, pero permanente, de las implicaciones de la comunicación en el proceso educativo. En el continente se piensa, también, en que dicho proceso no se circunscribe de manera absoluta a la escuela, sino que existe multiplicidad de escenarios en la vida social de los sujetos en los cuales se enseña y se aprende, tanto en un campo disciplinar, como habilidades y aprendizajes fundamentales para la vida. Es en este marco de análisis que surgen los postulados de Jorge Huergo.

Huergo propuso superar la denominación del campo como comunicación y educación, para denominarlo comunicación-educación. Fue así como señaló el encuentro, la articulación ineludible de estas dos categorías en una nueva, emergente y con otras características:

Al referirnos a Comunicación/Educación hacemos referencia a procesos y prácticas que se dan en los contextos de interrelación entre la cultura y la política. En este sentido, sería posible sostener que el objeto de este campo es la articulación entre formación de sujetos y producción de sentidos. (Huergo, 1997, p. 13)

En consecuencia, la mirada de la comunicación-educación no es reduccionista, pues no comprende la comunicación como medios, ni la educación como escuela. Más bien, se inserta en la reflexión de la relación y dinámica existente entre la formación de sujetos propia de la educación en diversos ámbitos y la producción de sentidos intersubjetivos de la comunicación.

Esa concepción amplía de manera significativa la posibilidad de incidencia del campo de la comunicación-educación en los escenarios sociales, políticos, culturales y pedagógicos. De allí su importancia en procesos relacionados con la comunicación y la gestión pública, porque solo mediante la comunicación-educación es posible generar transformaciones profundas y verdaderas en la manera en la que los sujetos comprenden, se aproximan, cuestionan, enseñan y aprenden la realidad.

Además de su postura amplia y enriquecedora, Huergo propuso una comunicación-educación intersubjetiva, es decir “centrada en la palabra, que se concreta, en gran medida, a través de estrategias de participación y de interacción grupal” (Huergo, 2005, p. 216). La comunicación-educación intersubjetiva propuesta por Huergo (2005) se basa en la idea de que el proceso educativo es inherentemente social y comunicativo y, en su rasgo comunicativo, implica crear un espacio de interacción significativa donde los sujetos puedan participar activamente. En la comunicación-educación intersubjetiva, al igual que en el diálogo de saberes propuesto por Freire (1987), la comunicación no es unidireccional, sino un intercambio constante de ideas, conocimientos y experiencias.

Esa perspectiva reconoce la importancia de la construcción del conocimiento por medio del diálogo y la colaboración. Entonces, se desdibujan, además de los roles, las mismas concepciones tradicionales de los sujetos que enseñan y los que aprenden. Se asume con claridad que los sujetos no son receptores pasivos de información, sino agentes activos de sus saberes y aprendizajes. De esa manera, se contribuye en la construcción de su propio entendimiento y en el desarrollo del pensamiento crítico.

En la misma línea del diálogo de saberes, la comunicación-educación intersubjetiva favorece la empatía y la comprensión mutua, al reconocerse la diversidad. Eso garantiza que los procesos de construcción colectiva incluyan miradas variadas y enriquecedoras en la lectura y el cuestionamiento de la realidad circundante.

La comunicación-educación intersubjetiva de Jorge Huergo subraya la importancia de la interacción y la comunicación en cualquier proceso educativo: “[i]ndudablemente, cuando se trata de comunicación intersubjetiva, el centramiento está puesto en la palabra” (Huergo, 2005, p. 217). Esto brinda un lugar estratégico a la construcción del conocimiento desde la esfera comunicativa. Además, posibilita un cuestionamiento con respecto a cómo circula la palabra en los escenarios

educativos diversos que se dan en el aprendizaje para la vida. Pero la inquietud no surge solo en términos de circulación, sino también en relación con el tipo de discursos y de significados que se generan, se transmiten y se comparten en los procesos educativos tanto de los sujetos como de la ciudadanía.

Si la comunicación-educación intersubjetiva está ligada fuertemente a procesos culturales, políticos y sociales, no se puede negar su injerencia en el análisis de los discursos y significados que circulan en estas esferas. Tampoco, las posibilidades de transformación que emanan de esos discursos y significados hacia el bienestar colectivo y el cambio social:

Para el discurso de la “comunicación educativa” intersubjetiva, las palabras son,

[I]nstrumentos del pensamiento: la incorporación terminológica determina la capacidad y el enriquecimiento del análisis de la realidad (véase Kaplún, 1996: 160). Esto se debe a la percepción de una “cultura del silencio” que, al recuperar y pronunciar la palabra, se quiebra, de modo que los sujetos comienzan a dejar de ser “receptores pasivos”. (Kaplún, 1996, p. 184, citado por Huergo, 2005, p. 218)

Es fundamental pensar en este quiebre del silencio, en esta oportunidad maravillosa de que los sujetos recuperen el valor de la palabra como instrumento del pensamiento, como apuesta de la comunicación-educación intersubjetiva. También lo es el reconocimiento de la importancia del diálogo de saberes para la construcción del conocimiento y la valoración de la diversidad. Es en este contexto que se tejen los encuentros con una comunicación pública, como “una nueva forma de mediación para la movilidad social” (Watts, 2006, p. 30):

Las interacciones de los individuos en un gran sistema pueden generar una complejidad muy superior a la que los individuos presentan y, a veces, una muy inferior. De un modo u otro, la manera particular en que interactúan puede tener profundas consecuencias para las clases de nuevos fenómenos —desde la genética de poblaciones, hasta la sincronía global y las revoluciones políticas— que pueden surgir a escala de los grupos, sistemas y poblaciones. (Watts, 2006, p. 29)

Dicho de otro modo, los procesos de comunicación-educación intersubjetiva tienen incidencia en la generación de nuevos fenómenos políticos y sociales que, finalmente, inciden en los procesos relacionados con la configuración del ser político, el ciudadano, la participación, la gobernabilidad, la gobernanza y la democracia. Todos estos conceptos se relacionan con la comunicación pública y con las posibilidades que brinda a la gestión pública este subcampo de la comunicación.

En ese sentido, la pregunta que surge es qué clase de ciudadanía puede promover la comunicación-educación intersubjetiva fundamentada en el diálogo de saberes, la recuperación de la palabra, el reconocimiento de la diversidad y la construcción colectiva del conocimiento.

## **La comunicación pública: pilar de una sociedad democrática**

Hannah Arendt, influyente filósofa política del siglo XX, ofreció en su obra una perspectiva única sobre el concepto de ciudadanía. Según Arendt, la ciudadanía no es simplemente un estatus legal, sino, sobre todo, un papel activo y participativo en la esfera pública de la vida política, que acarrea una responsabilidad ante la comunidad política.

Ahora bien, en el corazón de la filosofía política de Arendt, se encuentra la idea de que la ciudadanía solo se manifiesta cuando los individuos se involucran en la esfera pública y participan en discusiones políticas, debates y toma de decisiones. Para Arendt, la ciudadanía es una expresión de la libertad humana, en la que las personas ejercen su capacidad de acción y discurso para influir en el destino de su comunidad.

De otra parte, Arendt enfatiza en la importancia de la acción política como manifestación de la singularidad de cada individuo. De este modo, dicha singularidad aporta una perspectiva única a la configuración de la esfera pública y es la acción política, a partir de la cual los individuos se reúnen y debaten, el medio por el cual se revela y se preserva esta singularidad. La ciudadanía, en este sentido, es un proceso de compartir con otros seres humanos y, al mismo tiempo, preservar lo que hace que cada individuo sea singular y diferente.

Con respecto a su comprensión de la participación y de la deliberación, Arendt considera que la verdadera política se desarrolla cuando las personas se reúnen en espacios públicos para discutir y debatir

sobre cuestiones comunes, si se quiere, en una perspectiva intersubjetiva, como la que plantea el campo de la comunicación-educación. En estas interacciones, se construye el mundo político y se forjan decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto.

En consecuencia, para Arendt, la comunicación es central desde la perspectiva de las interacciones que se requieren para la construcción del mundo político. Este papel central de la comunicación se pone de manifiesto una vez más, cuando, para la filósofa, existe la posibilidad de que las sociedades caigan en la apatía o en una forma de “despolitización”. La ciudadanía, según ella, requiere hacer un esfuerzo constante para mantener viva la esfera pública y participar de manera activa en asuntos políticos; el corazón de este proceso está en la comunicación. Más específicamente, en la comunicación pública:

[La comunicación pública es un] [e]spacio intangible de mediación de los ciudadanos [que estos utilizan para] participar activamente de su propio desarrollo, mediante la consolidación de redes activas de comunicación que actúen como mediadoras ante las instituciones gubernamentales y ante las entidades encargadas de la producción científica, sean estas públicas o [...] patrocinadas por círculos de poder privados. (Galvis y Botero, 2012, p. 31)

La comunicación pública es, entonces, un escenario fundamental para la consolidación de la ciudadanía, al promover escenarios de deliberación pública y ejerciendo como su mediadora ante las instituciones gubernamentales. En la perspectiva de Arendt, la ciudadanía implica un compromiso activo con la esfera pública y un ejercicio constante de la acción y la deliberación política. Además, quien la ejerce es el ser humano,

[Q]ue deja el dominio privado para ejercer la libertad política con sus semejantes, que intenta con sus pares fundar un nuevo gobierno que ha de representar el conjunto de los ciudadanos y cuya legitimidad proviene de los cuerpos políticos subalternos. (Vallarino, 2002, p. 19)

La comunicación pública es fundamental en la construcción de sociedades informadas y democráticas. Este proceso de intercambio, interacción, encuentro y construcción de sentido involucra a los gobiernos, los medios de comunicación y a la sociedad en su conjunto y

desempeña un papel crítico en la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. En consecuencia,

[L]a información es un derecho fundamental para el buen funcionamiento de la sociedad y cuando nos referimos a la Comunicación Pública, estamos ante una potente herramienta que permite: mejorar la transparencia, aumentar la participación ciudadana y fortalecer la democracia. (Campillo-Alhama 2011, citado por Ladrón de Guevara 2023, p. 6)

En primer lugar, la comunicación pública promueve la transparencia gubernamental. En una democracia, la ciudadanía tiene el derecho y la necesidad de estar informada sobre las acciones y políticas de sus gobiernos. De allí que uno de los elementos de la comunicación pública se relaciona con garantizar procesos idóneos para que las personas que lideran el gobierno rindan cuentas, ya que son evaluadas en función de su capacidad para comunicar sus intenciones, acciones y logros. No obstante, más allá de este elemento inicial de la comunicación pública, según Denis McQuail, esta categoría,

[A]ctualiza la lucha de los sujetos por intervenir en la vida colectiva y en el devenir de los procesos políticos concernientes a la convivencia con “el otro” y por participar en la esfera pública, concebida esta como el lugar de convergencia de las distintas voces presentadas en la sociedad. (McQuail, 1998, p. 112)

De esta concepción se puede retomar la noción de lo colectivo, de la convivencia y la convergencia como los lugares del encuentro con el otro ser humano y lo otro, en el marco de la deliberación en la esfera pública. Esta perspectiva supone superar las miradas tradicionales de vinculación del campo de la comunicación en la gestión pública, profundamente relacionadas con un ejercicio informativo.

En esas miradas, se desdibujan las fronteras entre la información y la comunicación y se convierten en categorías similares en los escenarios de gestión pública. Pero, la información, a diferencia de la comunicación, es un acto unidireccional, no implica diálogo, participación, ni interacción. Por esta vía, no promueve la construcción colectiva del conocimiento, ni de la realidad, en contravía a lo planteado tanto por la comunicación-educación intersubjetiva, como por la comunicación pública. La finalidad de esta última es “poner en marcha

procesos de concertación social para la movilización, a partir del consenso y el disenso, bajo un norte orientador que es la negociación de propósitos colectivos” (Galvis y Botero, 2012, p. 31).

Además de promover los procesos de concertación social, la comunicación pública fortalece la participación ciudadana. Cuando la ciudadanía tiene acceso a información precisa y confiable está mejor preparada para involucrarse en la vida política y social de su país. Esto incluye la participación en elecciones, la presentación de opiniones en debates públicos y la organización de movimientos sociales.

La comunicación pública nutre el proceso democrático al empoderar a las personas ciudadanas y al permitirles tomar decisiones informadas. Esta comunicación es, en últimas,

[E]l conjunto de acciones y herramientas comunicacionales disponibles en las administraciones del Estado para vincularse a la ciudadanía en un ejercicio circular de retroalimentación multidireccional y permanente, que busca el intercambio y el trabajo cooperante y cocreativo. (Ladrón de Guevara, 2023, p. 30)

La comunicación pública desempeña, también, un papel crucial en la formación de la opinión pública. Los medios de comunicación son actores clave en este camino, al informar sobre eventos y cuestiones de interés público. Sin embargo, la comunicación pública no se limita a los medios de comunicación; incluye redes sociales y otros canales en línea que permiten a la población expresar sus opiniones y debatir temas de relevancia. Una opinión pública bien informada es esencial para la toma de decisiones políticas y sociales fundamentadas. En este sentido, la comunicación pública,

[D]enota la intrincada red de transacciones informacionales, expresivas y solidarias que ocurren en la esfera o el espacio públicos de cualquier sociedad. En su significado moderno extendido, este espacio designa principalmente los canales y redes de comunicación masiva y el tiempo y el espacio reservados en los medios para la atención de temas de preocupación pública general. (McQuail, 1998, p. 136)

De otra parte, la comunicación pública es un vehículo para construir consensos y resolver conflictos. Por medio del diálogo abierto y la exposición de diferentes puntos de vista, la sociedad puede abordar y

solucionar disputas de manera pacífica. La comunicación pública actúa como un mecanismo para construir puentes y promover la comprensión mutua entre grupos diversos; es una responsabilidad compartida por gobiernos, medios de comunicación y ciudadanía.

## **La importancia de la comunicación-educación intersubjetiva en la gestión pública**

La gestión pública es un campo complejo y multidimensional que abarca la administración de recursos, políticas y servicios que afectan a la sociedad en su conjunto. En este contexto, la comunicación-educación y los procesos pedagógicos desempeñan un papel crucial al incidir en la formación de una ciudadanía informada, participativa y consciente de su entorno y en la configuración de otras prácticas comunicativas centradas en el diálogo de saberes, la participación, la deliberación, la construcción colectiva y el reconocimiento de la diversidad.

Con la educación, los individuos adquieren conocimientos y habilidades que les permiten comprender mejor las políticas públicas, los asuntos sociales y los desafíos que enfrenta la sociedad. Por otra parte, la pedagogía fomenta la capacidad de análisis y la reflexión, lo que permite a las personas evaluar de manera crítica las acciones de sus gobiernos y participar activamente en la vida política. Incluso, pueden servir de veedoras en los procesos de inversión pública al participar en los escenarios de rendición de cuentas.

La pedagogía desempeña, también, un papel importante en la promoción de la justicia social y la igualdad. La educación de calidad y el acceso equitativo a oportunidades educativas son fundamentales para garantizar que todas las personas tengan igualdad de condiciones para participar en la sociedad.

Este ejercicio educativo implica el reconocimiento de las comprensiones y significados que circulan en la sociedad y en las comunidades con respecto a la gestión pública. Además, la identificación clara y pertinente de las prácticas comunicativas propias de las comunidades, con el fin de relacionarse con ellas de manera coherente con sus particularidades. Comunicación, educación y pedagogía se erigen, entonces, como posibilidades legitimadoras en el escenario de la gestión pública.

La comunicación-educación intersubjetiva promueve iniciativas de diálogo y participación desde y con las comunidades. Fundamenta su quehacer en la formación para la transformación como resultado de una participación abierta, sostenida, respetuosa e inclusiva de las sociedades en la esfera pública y en los asuntos de interés colectivo.

La información de la gestión pública aporta a la transparencia y a la legitimidad gubernamental, pero es insuficiente para fomentar procesos de gobernanza y gobernabilidad, pilares para la democracia.

El mismo ejercicio de construcción de políticas públicas implica la incorporación de los principios y aportes de la comunicación-educación intersubjetiva, dado que, desde allí se generan posibilidades de legitimar esas políticas y de lograr su materialización en la esfera pública y social. Participar en los escenarios de formulación de políticas públicas es, para el ciudadano, un espacio de reconocimiento de su palabra, de su diversidad y de su comprensión misma de la realidad. Es permitir concertar para encontrar puntos comunes en la construcción de una mirada colectiva.

La comunicación-educación intersubjetiva y la comunicación pública centradas en la palabra, en el diálogo de saberes, en la mediación, concertación, deliberación, presencia y voz en la esfera pública superan la información, aunque la incluyen; cuestionan y analizan la realidad particular de las comunidades y promueven, permanentemente, las construcciones colectivas en la búsqueda del bienestar común.

Los aportes de ambas formas de comunicación se estructuran, entonces, con los siguientes elementos: acceso a la información, promoción del debate público, movilización, participación en la toma de decisiones, evaluación de las personas líderes y de las políticas y educación cívica.

*Acceso a la información:* la comunicación-educación y la comunicación pública proporcionan a la ciudadanía acceso a información relevante sobre asuntos públicos, decisiones gubernamentales y políticas. La transparencia gubernamental y la disponibilidad de información son fundamentales para la participación y la legitimidad. Sin información, la gente no puede tomar decisiones informadas, ni participar en debates significativos.

*Promoción del debate público:* la comunicación-educación y la comunicación pública fomentan la discusión y el debate sobre cuestiones de interés público. Los medios de comunicación, las redes sociales y otros canales permiten a la ciudadanía expresar sus opiniones, debatir temas y compartir información. Esto crea un entorno en el que se pueden explorar diferentes perspectivas y se pueden construir argumentos informados asumiendo la diferencia.

*Movilización:* la comunicación-educación y la comunicación pública son procesos poderosos para movilizar a la sociedad civil. Las campañas de concienciación, la publicidad política y la difusión de información pueden inspirar a la ciudadanía a participar en elecciones,

protestas o acciones de voluntariado en apoyo de causas que les importan. Este ejercicio implica, también, la circulación de discursos y significados compartidos para construir la realidad.

*Participación en la toma de decisiones:* la comunicación-educación y la comunicación pública permiten a la ciudadanía expresar sus opiniones y preferencias por medio de mecanismos como elecciones, encuestas, referendos y consultas públicas. La ciudadanía puede influir directamente en la formulación de políticas y en la elección de líderes políticos al participar en estos procesos.

Cabe señalar que, en la perspectiva de la comunicación-educación intersubjetiva deben configurarse otros lugares y otras prácticas, diferentes a las tradicionalmente incorporadas para la toma de decisiones, en lo que respecta al sector público. Por su parte, la comunicación pública exige mediaciones diversas que superen los escenarios instrumentales de los medios masivos e implican el conocimiento de los lugares en los que dichas mediaciones se dan, para las comunidades en particular.

*Evaluación de las personas líderes y de las políticas:* la comunicación-educación y la comunicación pública permiten a la ciudadanía evaluar el desempeño de sus líderes y de funcionarios públicos. Los medios de comunicación, la cobertura periodística y las redes sociales desempeñan un papel crítico al exponer la corrupción, la ineficacia o las políticas gubernamentales problemáticas, lo que lleva a la rendición de cuentas.

*Educación cívica:* la comunicación-educación y la comunicación pública desempeñan, también, un papel importante en la educación cívica. Con la difusión de información sobre el sistema político y acerca de los derechos y responsabilidades de la ciudadanía, se prepara a las personas para participar de manera efectiva en la vida política. Ahora bien, la pedagogía electoral es fundamental no solo en los escenarios de escolarización: también en los lugares de encuentro y participación ciudadana. Educar cívicamente no es un tema exclusivo de la escuela, es un proceso de interacción permanente, diálogo y encuentro para generar otras formas de comprender, enunciar el significado de ser ciudadana o ciudadano. Implica formar en cultura política y ciudadana.

Finalmente, señalar que los puntos de encuentro entre comunicación-educación y comunicación pública son evidentes: se fundamentan en la importancia de la interacción, la participación, la recuperación de la palabra, el debate, la deliberación, la construcción colectiva. Esos fundamentos necesitan que se superen las miradas de la gestión pública estructuradas desde la información y limitadas ante unos sujetos y

una ciudadanía con otras prácticas comunicativas y que requieren, en última instancia, que se les reconozca, se les escuche en la esfera pública en el propósito del bienestar colectivo.

Existen preguntas obligadas para trazar una ruta de avance en investigación y construcción de políticas públicas: ¿cuál es el proceso que debe surtir la construcción de políticas públicas que incorporen la esencia y la metodología propia de una comunicación-educación intersubjetiva? Más aún, ¿cuál es la incidencia de la comunicación-educación intersubjetiva en la transformación social y colectiva de las comunidades?

Una reconfiguración del modo de construir e implementar las políticas públicas con la visión de la comunicación-educación intersubjetiva implicará un cambio sustancial en las maneras en que se concibe y practica la ciudadanía en un escenario democrático. Con este horizonte, la misma gestión pública se ve interpelada en sus formas de cara a los postulados de campos valiosos como el de la comunicación-educación y la comunicación pública, que invitan a repensar las formas de relación, gestión, planeación y construcción de lo público.

## Referencias

- Arendt, H. (1970). *On Violence*. Harvest/HBJ.
- Arendt, H. (1995). *¿Qué es la política?* Gedisa.
- Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Paidós.
- Freire, P. (1987). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.
- Galvis, C. y Botero, L. (2012). Comunicación pública: mediaciones para la movilización social. *Observatorio*, 6(4), 27-43. <https://doi.org/10.15847/obsobs642012555>
- Huergo, J. (Ed.). (1997). *Comunicación/Educación. Ámbitos, prácticas y perspectivas*. Universidad Nacional de La Plata.
- Huergo, J. (2005). *Hacia una genealogía de comunicación/educación*. Editorial Facultad de Periodismo y Comunicación-Universidad Nacional de la Plata.
- Kaplún, M. (2002). *Una pedagogía de la comunicación. El comunicador popular*. Editorial Caminos.
- Ladrón de Guevara, L. (2023). La comunicación pública como herramienta estratégica para el desarrollo local. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 23. <https://rua.ua.es/server/api/core/bits-treams/2ac88018-f202-4510-8cd8-eb8440b4f065/content>

- Martín-Barbero, J. (1991). *De los medios a las mediaciones: Comunicación, cultura y hegemonía* (2.<sup>a</sup> ed.). Editorial Gustavo Gili S. A.
- Mcquail, D. (1998). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Amorrortu Editores.
- Mora, A. I. y Muñoz González, G. (2016). Capítulo I. ¿Qué entendemos hoy por comunicación-educación en la cultura en América Latina? Propuesta de reconfiguración del campo desde la vida cultural. En G. Muñoz González (Ed.), *Comunicación-educación en la cultura para América Latina. Desafíos y nuevas comprensiones* (pp. 11-80). Corporación Universitaria Minuto de Dios - Uniminuto. <https://repository.uniminuto.edu/server/api/core/bitstreams/5a05c888-1b0f-4843-9c24-e821c20d525c/content>
- Ortiz, E. (2020). Comprensión teórica general de la comunicación. En *Comunicación pedagógica*. Libros en Red.
- Savater, F. (1997). *El valor de educar*. Ediciones Ariel.
- Vallarino, C. (2002). Ciudadanía y representación en el pensamiento político de Hannah Arendt. *Cuestiones Políticas*, 18(28). <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/19403>
- Watts, D. (2006). *Seis grados de separación. La ciencia de las redes en la era del acceso*. Ediciones Paidós.
- Zambrano-Zambrano, N., Gutiérrez-Santana, J., Malla-García, F., Maw-yin-Cevallos, F., y Santana-Sardi, G. (2020). Apuntes acerca de la comunicación educativa y concepciones en función de los procesos formativos en línea. *Dominio de las Ciencias*, 6(4), 99-112. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8638138>



## **SOBRE LOS AUTORES**

### **Fabiola León Posada**

*Reporteros Sin Fronteras (RSF), Despacho Américas / FabLP Estrategias Integrales SAS*

Periodista, investigadora y consultora en comunicación con más de dos décadas de experiencia en América Latina. Se desempeña como oficial de investigación para América Latina en Reporteros Sin Fronteras (RSF), donde coordina estudios y misiones sobre libertad de información, seguridad de periodistas y políticas públicas de protección. Desde FabLP Estrategias Integrales, lidera procesos de comunicación pública, formación y consultoría en derechos humanos, transparencia y participación ciudadana. Ha sido docente universitaria y facilitadora en procesos de fortalecimiento de capacidades para medios, organizaciones sociales y entidades públicas. Es autora y coautora de publicaciones académicas y periodísticas sobre comunicación, democracia, memoria y libertad de prensa, con enfoque en derechos humanos y transformación social.

Correo electrónico: [periodistafablp@gmail.com](mailto:periodistafablp@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8380-7501>

## Silvio Waisbord

*George Washington University*

Silvio Waisbord es profesor en la Escuela de Medios y Asuntos Públicos en George Washington University, Estados Unidos. Es autor y editor de veinte libros, y artículos sobre periodismo, política, medios y comunicación. Sus libros más recientes son *Introduction to Journalism: Thinking Globally (Polity)*, y *El imperio de la utopía: Mitos y realidades de la sociedad norteamericana* (Península/Planeta, 2020). Es presidente y fellow de la International Communication Association. Se desempeña como editor de *International Journal of Communication*, puesto que también ocupó en *Journal of Communication* y *International Journal of Press/Politics*. Es doctor en Sociología por la Universidad de California, San Diego, y licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires.

Correo electrónico: [waisbord@gwu.edu](mailto:waisbord@gwu.edu)

## Sandra Osses Rivera

*Universidad Externado de Colombia*

Coordinadora académica de la Maestría en Comunicación Política de la Facultad de Comunicación Social y Periodismo de la Universidad Externado de Colombia. Docente investigadora.

Comunicadora Social de la Pontificia Universidad Javeriana, maestra en Ciencias Sociales por Flacso-México y doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Docente en diferentes instituciones de educación superior de Colombia y México.

Cuenta con amplia experiencia en el diseño, ejecución y sistematización de proyectos sociales. Consultora en organizaciones no gubernamentales y en el sector de la cooperación internacional. Integrante del Grupo Comunicación Política y del Grupo Recasens de Investigación en Comunicación (GRIC). Líneas de investigación: comunicación comunitaria y cambio social; comunicación, género, medios y políticas públicas; violencias y comunicación.

Fundadora y primera presidenta de la Asociación Colombiana de Investigadores en Comunicación (ACICOM); integrante de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC) y asociada de la Red Colombiana de Periodistas con Visión de Género.

Correo electrónico: [sandra.osses@uexternado.edu.co](mailto:sandra.osses@uexternado.edu.co)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6641-8969>

CvLAC: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0000003350](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000003350)

## Mario Guerrero-Gutiérrez

*Universidad Nacional de Colombia, Universidad de la Salle*

Docente e investigador en geopolítica, conflictos internacionales, comunicación política y construcción de paz. Doctor *cum laude* por la Universidad Autónoma de Barcelona, magíster por la Universidad Nacional de Colombia. Gestor de proyectos de protección en entornos de conflicto y de construcción de paz.

Director del Centro C3: Crisis y Conflictos Contemporáneos. Co-fundador del Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía de la Universidad Nacional de Colombia. Fundador de la revista *Legislación y Prospectiva*, del Congreso de la República, líder del grupo de investigación interinstitucional Metodologías de Construcción de Paz.

Correo electrónico: mfguerrerog@unal.edu.co

## Olga Gutiérrez-Tobar

*Corporación Universitaria Minuto de Dios*

Doctoranda en Ocio, Cultura y Comunicación para el Desarrollo Humano de la Universidad de Deusto, España, con una investigación sobre la comunicación estratégica, la gobernanza colaborativa y el gobierno abierto. Es magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes, Colombia, y comunicadora social con énfasis en educación de la Universidad Javeriana, Colombia. Es docente investigadora. Ha sido profesora en la Maestría de Comunicación, Desarrollo y Cambio Social y en la Especialización de Comunicación Estratégica para las Organizaciones de la Universidad Minuto de Dios de Bogotá, Colombia. Pertenece al grupo de investigación Comunicación y Construcción Social. Autora de publicaciones científicas sobre comunicación estratégica y comunicación pública. Es consultora de comunicación y planeación estratégica en organizaciones con Netco Solutions.

Correo electrónico: gutierrezolgab@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4396-4729>

CvIac: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvIac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0001682186](https://scienti.minciencias.gov.co/cvIac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001682186)

## **Diana Ruiz Herrera**

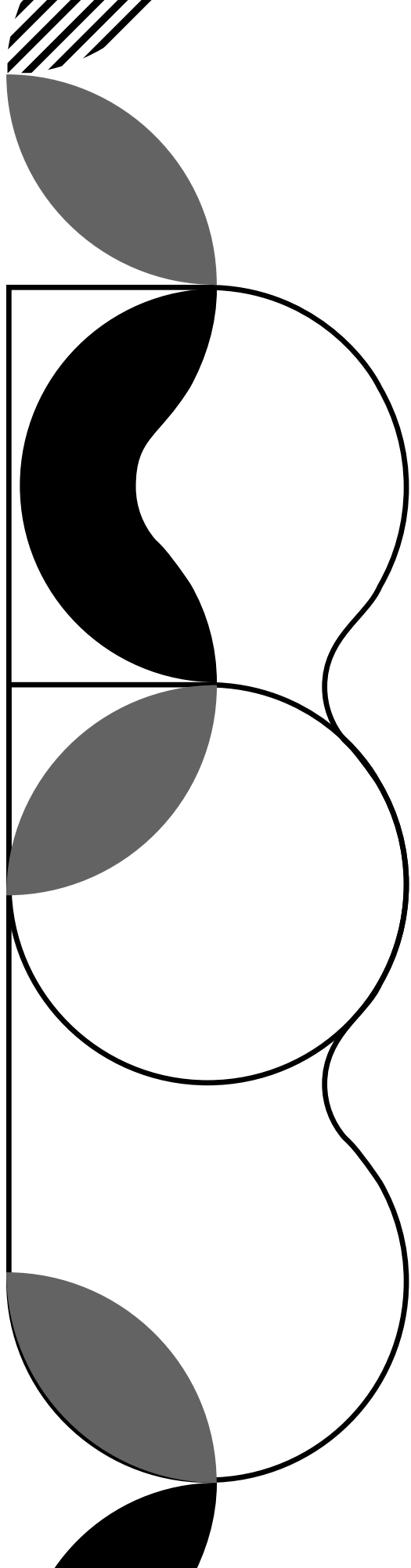
*Fundación Universitaria Compensar*

Comunicadora Social con énfasis en Comunicación y Educación. Especialista en Pedagogía de la Comunicación y Medios Interactivos y magíster en Comunicación-Educación. Ha desarrollado por más de dos décadas procesos pedagógicos y comunitarios con enfoque en derechos, género y memoria. Fue directora de Material Educativo de la Fundación Universitaria San Martín y docente investigadora de la Universidad Santo Tomás, donde coordinó el énfasis de Comunicación-Educación. Actualmente dirige el Programa de Comunicación Social de la Fundación Universitaria Compensar. Su trabajo articula comunicación, educación y metodologías participativas para el fortalecimiento comunitario.

Correo electrónico: [elizabethruhe@gmail.com](mailto:elizabethruhe@gmail.com),  
[deruizh@ucompensar.edu.co](mailto:deruizh@ucompensar.edu.co)









*Comunicación pública. Exploración de perspectivas clave* hace parte de la colección Biblioteca del Servicio Público. Para su composición se usaron fuentes de la familia Skolar. Su cuidado estuvo a cargo del Grupo de Publicaciones de la Escuela Superior de Administración Pública, responsable del sello Editorial ESAP, y se imprimió en la Imprenta Nacional de Colombia.

## Otros títulos de la ESAP

LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS

*Cátedra para la paz: Ideas y debates para una educación pública transformadora* | Diego Andrés Guevara Fletcher y José Francisco Puello-Socarrás (Eds.) (2025)

COLECCIÓN SUPERIOR

*La sociología de Fals Borda: Estudio introductorio* | Miguel Borja (autor); Javier Giraldo Moreno (prólogo) (2025)  
Coedición con el Cinep / PPP

COEDICIONES

*Las promesas de la paz: Análisis del enfoque étnico en el caso colombiano* | Camilo Borrero García y Bryan Vargas Reyes (Eds.) (2026)  
Coedición con la Universidad Nacional de Colombia



@esapoficial

Este libro reúne aportes de expertos en comunicación, presentados en el “Conversatorio internacional de comunicación pública”, organizado por la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP. Sus autores analizan la comunicación pública desde sus implicaciones democráticas, la gobernanza colaborativa, el cambio social, el impacto de la era digital y las políticas de comunicación en América Latina. Cada capítulo profundiza en el papel de la comunicación como un derecho humano, un medio para la incidencia social, y un vehículo para fortalecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Este texto busca inspirar prácticas que promuevan el diálogo, la inclusión y la construcción colectiva en la gestión pública, a la vez que destaca los desafíos de un entorno digital cada vez más complejo.

