

El efecto tabla redonda comunicación y política pública

The Round Table Effect Communication and public policy

O efeito da tábola redonda comunicação e política pública



Juan Camilo Jaramillo López

- Comunicador social de la Universidad Externado de Colombia.
- Consultor desde 1990 en procesos como la reconstrucción del Eje Cafetero (terremoto 1999), el Plan Estratégico de Comunicación del Parlamento de Bolivia para la Asamblea Nacional Constituyente o La Comisión para el esclarecimiento de la Verdad de su país. En Colombia y Paraguay implementó su “Modelo de comunicación pública para entidades del estado” (MCPOI).
- E-mail: juancaj1954@yahoo.com



RESUMEN

La construcción de política pública además de acción política es acción comunicativa, como mecanismo que da cumplimiento y le imprime dinámica al principio de publicidad, y como ejercicio de comunicación pública que admite acuerdos, consensos y compromisos, ordena y le imprime carácter a la participación ciudadana. El efecto "tabla redonda" recurre a la metáfora para referirse al tipo de conversación amplia, horizontal e incluyente que requiere este ejercicio democrático, tanto en la deliberación pública como en los espacios directos de participación.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICA PÚBLICA • POLÍTICA DE GOBIERNO • GOBERNANZA COLABORATIVA • PARTICIPACIÓN CIUDADANA • TABLA REDONDA.

RESUMO

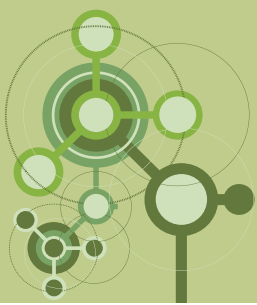
A criação de uma política pública não é apenas uma ação política, mas também uma ação comunicativa, como um mecanismo que atende e dinamiza o princípio da publicidade, e como um exercício de comunicação pública que admite acordos, consensos e compromissos, determina e dá caráter à participação cidadã. Utiliza-se a metáfora do efeito da "távola redonda" para se referir ao diálogo amplo, horizontal e inclusivo que esse exercício democrático demanda tanto na deliberação pública quanto nos espaços diretos de participação.

PALAVRAS-CHAVE: POLÍTICA PÚBLICA • POLÍTICA GOVERNAMENTAL • GOVERNANÇA COLABORATIVA • PARTICIPAÇÃO CIDADÃ • TÁVOLA REDONDA.

ABSTRACT

The construction of public policy, in addition to political action, is communicative action. As a mechanism that complies with and gives dynamism to the principle of publicity and as an exercise in public communication that admits agreements, consensuses and commitments, it organizes and gives character to citizen participation. The "round table" effect uses metaphor to refer to the kind of broad, horizontal and inclusive conversation that this democratic exercise requires, both in public deliberation and in direct spaces of participation.

KEYWORDS: PUBLIC POLICY • GOVERNMENT POLICY • COLLABORATIVE GOVERNANCE • CITIZEN PARTICIPATION • ROUND TABLE..



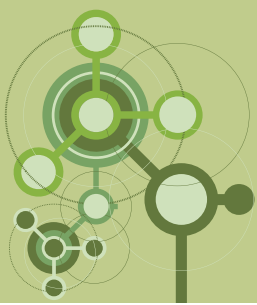
Es interesante, o curioso por decir lo menos, que el politólogo pionero de la disciplina de política pública haya sido, también, el sociólogo y académico que propuso una de las primeras fórmulas de aproximación a la comunicación masiva. En efecto, en 1948, recién terminada la Segunda Guerra Mundial y el mismo año de publicación de *Mathematical theory of communication*, de Claude Shannon y Warren Weaver, considerado el texto fundante del campo de la teoría de la información, el norteamericano Harold Dwight Lasswell (1902-1987) en el ensayo *The communication of ideas* hizo público su enunciado conocido como “el paradigma de Laswell”: “¿Quién dice qué, a quién, por qué canal y con qué efecto?”; y tres años más tarde, en 1951, publicó su artículo “La orientación hacia las políticas”, que es considerado el texto fundacional de lo que en su momento fue entendido en modo multi e interdisciplinario como “ciencias de políticas” (*policy sciences*) (Canto Sáenz, 2000; Aguilar Villanueva, 2010).

La pregunta que la naciente disciplina pretendía resolver, en palabras de Lasswell, era “cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad política” (Aguilar Villanueva, 2010, p. 20), y probablemente (la hipótesis es mía) lo que le inquietaba en el escenario de los medios de comunicación masiva (*mass media*) era establecer cómo funcionaban los resortes operativos de su incidencia en la sociedad, pues desde mediado el s. XIX la consolidación de la prensa escrita y, con mayor impacto avanzado el s. XX la generalización de la radio y la tv en la posguerra, determinaban que estos medios colocaran cada vez con mayor capacidad de influjo los temas en el centro del interés público, y orientaran o direccionaran y condicionaran, depende del punto de vista que lo examine, la conversación pública. Más allá de describir el flujo de la información (emisor-mensaje-canal-receptor, que fue el aporte de Shannon y Weaver), la fórmula de Lasswell buscaba indagar, como mecanismo de control del proceso comunicativo, sobre el origen (quién), el contenido (dice qué), la recepción –audiencia– (a quién) y el impacto del proceso –consecuencias– (con qué efecto). En otros términos, pareciera que a ambas indagaciones subyaciera la misma preocupación por “aumentar el factor inteligente” para lograr “mayor racionalidad del proceso”.

Según el politólogo y filósofo mexicano Luis Fernando Aguilar Villanueva², a quien se le reconoce haber introducido el tema de política pública en Latinoamérica: “Las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública” (Aguilar Villanueva, 2010, p. 17). Para este autor, las características fundamentales de la política pública son su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su capacidad de realizarlos, la participación ciudadana en la definición de objetivos, metas y acciones de política, voluntad política y respeto a la legalidad por parte del gobierno e implementación y evaluación en asociación con o delegada a actores sociales (Aguilar Villanueva, 2010)³. De esta caracterización se desprenden por lo menos tres rasgos o condiciones de las políticas públicas en la perspectiva de Aguilar: 1) están orientadas hacia objetivos de interés o beneficio público; 2) suponen la participación ciudadana en la definición de objetivos, instrumentos y acciones de política; y 3) involucran en su implementación y evaluación, mediante asociación o delegación de atribuciones, a otros actores sociales además del personal de la administración pública. Ello quiere decir que, entendidas así, este tipo de políticas se producen o resultan de alguna forma de interlocución entre el gobierno y la ciudadanía que responde a propósitos comunes por ser de interés o beneficio público, y que ellas admiten, además de debate amplio y deliberación social organizada previos a su formulación, diversas formas de interacción del gobierno con otros actores sociales para su ejecución y evaluación; todo lo cual, por obvias razones, en tanto demanda una acertada, eficiente y productiva interlocución, implica comunicación abierta, accesible y transparente.

² Luis F. Aguilar Villanueva, doctor en filosofía con especialidad en filosofía política, ha sido profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en El Colegio de México y en la Universidad Autónoma Metropolitana –Xochimilco. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores y es miembro del Comité Internacional de Expertos en Administración Pública de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Imparte regularmente cursos sobre gobierno, gestión y política pública en países de Iberoamérica y en España.

³ Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales (Aguilar Villanueva, 2010, p. 29).



En otras palabras, tiene sentido que desde su origen el campo de la política pública estuviera estrecha y orgánicamente relacionado con la comunicación pública. Entiendo aquí la comunicación pública como aquella que refiere al propósito de participar en el acontecer de la vida pública de la sociedad, trátase de acciones comunicativas con incidencia en asuntos de interés colectivo desde el gobierno u otras entidades del Estado, del involucramiento de la sociedad civil y del sector privado en este tipo de asuntos, de la discusión mediática o, en el entorno digital, del individuo que interviene en la conversación pública. Esto es, la comunicación que sucede en la esfera pública con el gran propósito de establecer interlocución entre algún sector o con la sociedad en su conjunto para tratar temas que atañen al interés común.

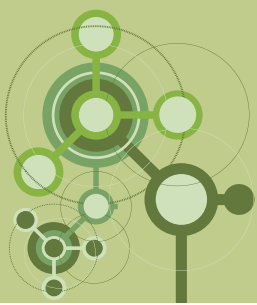
La conexión entre ambas concepciones, tanto de este tipo de política como del tipo de comunicación que ella supone, pareciera estar en el adjetivo “pública” que califica ambos conceptos, entendida esta calificación en el segundo caso, el de la comunicación como se expresa más arriba, y en el primero, de la política, siguiendo a Aguilar Villanueva, como denominación que describe un tipo de administración pública “cada vez más público-privada, público-social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público”, que el mismo autor asocia a un *pluralismo político* [que] *deviene pluralidad de políticas* (las cursivas son mías). Este es el estilo de la democracia, de las sociedades abiertas” (Aguilar Villanueva, 1994, p. 33).

Ahora bien, que una política orientada hacia objetivos de interés o beneficio público involucre la participación ciudadana en la definición de objetivos, instrumentos y acciones de política, admita en su implementación y evaluación la participación de otros actores sociales diferentes del personal de la administración pública y requiera en su proceso información, deliberación, concertación, corresponsabilidad y en algún momento cogestión, sumado esto a la obligación normativa de darle cumplimiento al principio de publicidad de la función pública⁴ –según el cual las autoridades deben dar a conocer “al público y a los interesados en forma sistemática y permanente” todos sus actos, contratos y resoluciones–, son dos condiciones que, para garantizar que este tipo de política tenga el resultado esperado tanto en su formulación como en su ejecución, suponen un tipo de comunicación que se exprese en acciones tangibles y concretas y no solo discursivas. Esto quiere decir que estamos ante lo que el filósofo alemán Jürgen Habermas, siguiendo al filósofo británico J.L. Austin, define como acción comunicativa⁵.

La construcción de política pública, pues, además de acción política, es acción comunicativa. Una acción comunicativa en dos dimensiones igualmente importantes y significativas: i) como mecanismo que da cumplimiento, pero, sobre todo, amplía y le imprime dinámica y potencia al principio de publicidad –que siempre puede ser restringida a un acto formal de publicación en un medio oficial– porque cuando se concreta en información suficiente, accesible, veraz, transparente, incluyente y oportuna documenta y enriquece un ejercicio deliberativo amplio que valida los temas y les abre espacio preponderante en la agenda pública, con lo cual contribuye a darles visibilidad y a la confrontación de argumentos, enfoques e interpretaciones. En otras palabras, una interlocución que se da en la conversación pública de carácter informativo, consultivo o deliberativo, cuyos escenarios naturales son el hemiciclo legislativo y los espacios de participación previstos en la Constitución Política, pero que se hace extensiva a escenarios y foros presenciales y virtuales especializados que promueve la sociedad civil y a los medios de comunicación tradicionales y no tradicionales, incluidos, por supuesto, los que han emergido con el apareamiento y consolidación de las tecnologías de información y comunicación. Es lo que podemos denominar componente social amplio de la construcción de política pública como acción comunicativa; y ii) como mecanismo ya no restringido a un alcance consultivo sino ejercicio pleno de comunicación, pues, en tanto que escenario de interlocución directa que admite acuerdos, consensos y compromisos vinculantes, ordena y le imprime carácter a la participación ciudadana, que, en cuanto acción

4 En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 3).

5 A esta clase de interacciones, en que todos los participantes armonizan entre sí sus planes individuales de acción y persiguen, por ende, sin reserva alguna sus fines ilocucionarios [hacer diciendo algo], es a la que llama [el filósofo británico J.L. Austin] acción comunicativa (Habermas, 2003, p. 376).



comunicativa también, se caracteriza por ser un tipo de diálogo entre actores diferentes y diversos, cuyo propósito explícito es lograr algún tipo de consecuencia que beneficie total o parcialmente los objetivos de los intervinientes.

Dada la naturaleza comunicacional y no de ciencia política de esta reflexión, no se trata aquí de profundizar, ni mucho menos arriesgar hipótesis, en el debate sobre la teoría de la política pública, sino de exponer algunas ideas sobre la caracterización y funcionamiento del proceso de construcción de política pública como acción comunicativa. Por esta razón, me interesa retomar y tal vez subrayar tres relaciones –que quizás se podrían plantear en algún momento como tensiones– ampliamente estudiadas y desarrolladas por diversos autores especialistas en el tema, que desde mi punto de vista son pertinentes y le dan alcance a la reflexión sobre el vínculo comunicación-política pública: qué va de una política de gobierno a una política pública, cómo se conectan política pública y gobernanza, y qué relación hay entre comunicación y participación.

La primera de estas relaciones tiene que ver con la distinción, en este caso clara tensión pues está determinada por restricciones y limitaciones de alcance, entre lo que se entiende por política pública y lo que cabe con mayor exactitud en la denominación política de gobierno; es decir, si todo acto mediante el cual el gobierno toma decisiones e imparte directrices sobre algún asunto, o que, en tanto acción de gobierno, involucra y afecta intereses de algún sector o de la sociedad en su conjunto, constituye o puede ser considerado política pública. Al respecto, Rodolfo Canto Sáenz –doctor en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de México y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Iberoamericana–, cita a Luis Fernando Aguilar Villanueva, cuando este advierte que para él no toda política gubernamental es política pública:

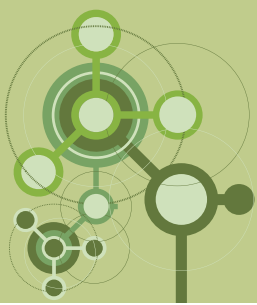
Aguilar (1994) propone un gobierno por políticas públicas: “Gobernar de acuerdo con política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental (Canto Sáenz, 2010, p. 155).

Aguilar Villanueva, entonces, traza la línea divisoria entre ambos conceptos: “Lo gubernamental, dice, es público pero lo público trasciende a lo gubernamental” (1994, p. 33). Canto Sáenz, por su parte, ofrece una perspectiva cuyo matiz no es menor, pues refiere directamente al rasgo participativo que Aguilar Villanueva identifica como característico del tipo de política que propone para gobernar, cuando afirma que, si bien toda política gubernamental puede ser considerada política pública, hay cuestiones de gobierno en las que la participación ciudadana es de suyo restringida o está reservada a representantes electos como la política fiscal o la política exterior, o la monetaria, o la de defensa (Canto Sáenz, 2010). Así que el factor diferencial en esta relación, que por obvias razones de presión social escala con facilidad al nivel de tensión, es la mayor o menor participación ciudadana tanto en la formulación como en la implementación de la política.

En nuestro caso, el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación colombiano adopta también este planteamiento cuando cita a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para definir lo que entiende por política de gobierno:

Una política gubernamental es una decisión determinada por el gobierno para (i) abordar los desafíos socioeconómicos en un país (o en el caso de la política exterior, en las relaciones del país con otros países) y por lo general también decisiones sobre (ii) cómo se abordarán estos desafíos. Las políticas son los principales instrumentos de los gobiernos para orientar la acción, y por lo general se expresan en leyes/reglamentos, declaraciones o directrices oficiales de políticas e instituciones que luego dan lugar a programas e iniciativas específicas financiadas y/o conducidas por organizaciones gubernamentales para hacer frente a estos desafíos (OCDE, 2012)⁶.

⁶ Disponible en: <https://minciencias.gov.co/glosario/politica-publica-o-estado>. Acceso en: 18 mar. 2024.



Y, como desarrollo de esta definición, incorpora también el factor de la colaboración gobierno-sociedad como rasgo característico de la política pública, al adoptar la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

La Política Pública es producto de la interacción gobierno-sociedad, una obra coproducida por el poder público y el público ciudadano que genera un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. La Política Pública está compuesta de acciones intencionales, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público; así mismo sus acciones son causales, por cuanto son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema (PNUD, 2012).

Lo importante aquí, con independencia de si pueda ser denominada pública o se plantee como de gobierno, es que la mirada se concentra en ese tipo de política que, además de versar sobre asuntos de interés y beneficio colectivo, es resultado de una interacción entre el gobierno y la sociedad mediante alguna forma de participación ciudadana:

En tanto proceso de decisión y no solo acto decisorio gubernamental independiente, la PP es producto de la interacción gobierno-sociedad, un producto compartido entre el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia. Es pública y no solo gubernamental (Aguilar Villanueva, 2010, p. 32).

La segunda relación que me interesa subrayar como consecuencia de la primera, y que, sin serlo particularmente, puede convertirse en tensión cuando alguna de las dos partes, la de quien participa o la de quien gobierna, no tiene claro su alcance o falla en la interlocución, establece el vínculo imprescindible entre participación ciudadana y gobernanza, en lo que esta tiene, también, cuando es democrática y de carácter colaborativo, de acción comunicativa que le da voz en el ejercicio del gobierno a organizaciones sociales y ciudadanos independientes, mediante un complejo modelo de conversación colectiva que demanda metodologías creativas y eficaces que garanticen resultados. Aguilar Villanueva argumenta que la disminución de la capacidad de gobernar en un contexto de democracia y liberalización económica de alcance global ha aumentado la independencia política de la sociedad, con la consecuente extensión de la voluntad de los ciudadanos de participar e influir en la definición y gestión de los asuntos públicos, lo que le da origen a lo que el autor define como “una poderosa expansión de la esfera pública que el gobierno ya no acota ni controla” (2010, p. 58) y le da cuerpo y sustentación a la idea de gobernanza:

La “nueva gobernanza” es descrita como un cambio del modo jerárquico de gobernar mediante mando y control hacia uno más descentralizado, horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo, en red, en el que los actores públicos y privados, gubernamentales y sociales, practican formas de diálogo y negociación para ajustar sus intereses, conciliar sus diferencias y acordar los objetivos y futuros preferidos de la sociedad, que serán el marco de referencia para elaborar las políticas, prestar los servicios públicos de beneficio social y decidir proyectos de inversión cruciales para la viabilidad y la prosperidad de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2010, p. 58).

La docente e investigadora colombiana de la Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto), Olga Beatriz Gutiérrez, llena de contenido la expresión “nueva gobernanza” utilizada por Aguilar Villanueva, cuando se refiere al componente comunicacional de la colaboración entre gobierno y sociedad: “La función de la comunicación en la construcción de política pública, dice, es contribuir a que sea posible la gobernanza colaborativa”, pues “no se puede ejercer el gobierno sin hacerlo colaborativamente. Problemas complejos, multicausales, necesitan de la participación de múltiples actores” (Olga Beatriz Gutiérrez, conversación personal, 14 de marzo de 2024). Enfoque que respalda, poniendo el acento en la dimensión deliberativa de esta forma de entender la acción de gobernar, Xabier Barandiaran Irastorza, licenciado en Sociología y Ciencias Políticas, en artículo publicado en 2022 por la revista *Stanford Social Innovation Review* en español del Instituto Tecnológico de Monterrey, a propósito del programa *Etorkizuna Eraikiz* (construyendo futuro) que practica la gobernanza colaborativa en



el país vasco, al referirse a este tipo de gobernanza como “el proceso de deliberación y acción compartida que vincula a las instituciones públicas, a la sociedad organizada y a la sociedad civil con el objetivo de fortalecer el ecosistema de políticas públicas”, lo que en su criterio “construye un espacio público compartido, a través de generar capital social y una nueva cultura política” (Barandiaran Irastorza, 2022).

La doctora en política pública e investigadora de la Universidad Autónoma de Nuevo León, también de Monterrey, María Teresa Villarreal Martínez, insiste, por su parte, en que en este campo el factor diferencial es la participación ciudadana “porque constituye un elemento fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática, y puede llegar a constituir un mecanismo para el empoderamiento social” (Villarreal Martínez, 2009, p. 31). Finalmente, en este rápido, subjetivo e incompleto recuento de planteamientos de expertos en el tema, la doctora María Victoria Whittingham Munévar, investigadora colombiana en política pública, propone una definición amplia de la idea de gobernanza, rica en matices y posibilidades, que además evoca en forma y contenido el enfoque gobierno por políticas públicas de Aguilar Villanueva:

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

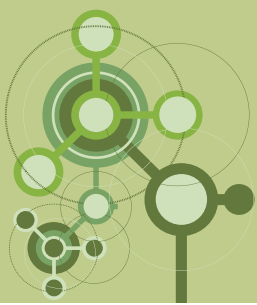
La conclusión al examinar estas dos primeras relaciones, como diría un detective perspicaz, es que todo apunta a que la nuez del asunto está en la idea de participación, lo cual sugiere, para abordar la tercera relación, comunicación-participación, una rápida revisión de lo que se entiende por participación ciudadana, y también, seguramente, de lo que supone e implica la participación en general, como categoría amplia.

María Teresa Villarreal Martínez referencia a la investigadora chilena especialista internacional en temas de participación ciudadana, control social y lo público no estatal, Nuria Cunill Grau, quien distingue cuatro formas de participación en el espacio público: la participación social, la participación comunitaria, la participación política y la participación ciudadana. En el primer caso, el de la participación social, Cunill se refiere a la participación del individuo en organizaciones sociales, dejando claro que aquí la interlocución no es con el Estado, sino con otros actores sociales. En dirección parecida establece que la participación comunitaria se refiere al involucramiento de los individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad, caso en el cual el interlocutor no necesariamente es el Estado, aunque lo que se espera de él es apoyo asistencial. Y con respecto a la participación política apunta que está mediada por los mecanismos de la representación política. Cunill define la participación ciudadana como:

aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas (Villarreal Martínez, 2009, p. 32).

Contacto este que en Colombia –que según la Constitución Política es una democracia participativa y pluralista–, se produce mediante una interlocución productiva entre ciudadanía y gobierno con reglas del juego claramente establecidas:

Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará (Art. 103 Constitución Política).



La participación ciudadana, sin embargo, aunque suene o parezca contradictorio, como la participación política, también está inevitablemente mediada por la representación. Se trata de una acción comunicativa en la que intervienen, para ponerlo en los términos de J.L Austin⁷ retomados por Habermas (2003: 376s) tanto actos *locucionarios* (discurso) como *ilocucionarios* (argumentación, debate) y *perlocucionarios* (negociación, concertación), en una conversación entre múltiples actores con igual derecho a que sus argumentos sean escuchados y tenidos en cuenta. Pero al mismo tiempo es un proceso en el que la participación personal y directa de cada ciudadano, con voz y nombre propios, solo es posible real y tangible en unidades territoriales y poblacionales muy pequeñas. Y aún en estos casos la figura del *participare* (lat. tomar parte en algo) en sí misma tiende a ser más teórica que real, pues no todos tienen la misma disposición ni capacidad para intervenir personalmente y es inevitable que surjan y se destaquen voces con credibilidad, legitimidad y respaldo que hablan a nombre del colectivo y de los que no se sienten con capacidad discursiva y argumentativa para debatir en público, pero en privado le expresan a aquel en quien confían sus ideas, puntos de vista e intereses con la expectativa de que sepa plantearlos y defenderlos; lo que, por lo menos en la estructura de esta conversación como acción comunicativa, le da forma a la figura de la vocería o representación. La misma Constitución Política prevé y establece el mecanismo democrático de la representación para la participación ciudadana:

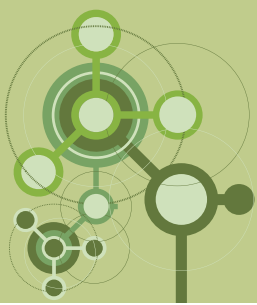
El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (Art. 103 Constitución Política).

La literatura sobre participación ciudadana es tanto o si se quiere más extensa que la literatura sobre política pública y gobernanza, lo cual, solamente para inducir el tema, plantea un difícil camino de exploración con infinidad de acentos, distinciones, rasgos característicos, condiciones de contexto y enfoques, que, una vez más, imponen grandes limitaciones y acotan el alcance de esta reflexión que pretende centrarse de manera concreta y específica en la relación comunicación-política pública. Sin embargo, para subrayar un solo aspecto que es la transversalidad de la participación del ciudadano en la gestión pública, cuestión fundamental si estamos refiriéndonos a la dimensión comunicativa de un estilo de gobernanza que busca establecer una conversación permanente, formalmente establecida y con consecuencias, orientada hacia la concertación, la corresponsabilidad y en casos específicos la cogestión de ciertos asuntos públicos de interés colectivo, vale la pena mencionar la definición adoptada por la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, reunida en Lisboa, Portugal, en junio de 2009 y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Estoril, también Portugal, en noviembre del mismo año:

La participación ciudadana en la gestión pública debe ser un elemento transversal y continuo en la actuación de los poderes públicos, que velarán para que pueda ser ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, los programas sociales y los servicios públicos (Capítulo segundo 'Participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas', numeral 11 'Participación ciudadana como elemento transversal y continuo de las políticas públicas' (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009).

Queda claro, pues, que una concepción de gobierno de este tipo, que incorpora formalmente la participación y la colaboración ciudadanas, es característica de modelos de democracia fundada en la colaboración armónica entre Estado y ciudadanía, puesto que como afirma María Teresa Villarreal:

⁷ Según J.L. Austin, *la locución* es lo que se dijo y quiso decir, *la ilocución* se refiere a lo que se hizo y *la perlocución* es lo que sucedió como resultado.



Desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación, o bien, plantear la participación ciudadana como eje transversal que atraviesa todo el ejercicio gubernativo no es tan sólo un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino sobre todo una cuestión ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad (Villarreal Martínez, 2009, p. 38).

Convergen estas tres relaciones, política de gobierno/política pública, política pública/gobernanza colaborativa y comunicación/participación ciudadana, como condiciones *sine qua non* en el vínculo comunicación pública/política pública, desde una comprensión que, siguiendo a la filósofa y socióloga argentina Nora Rabotnikof, entiende que lo público es aquello "de interés o utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad" (2008, p. 38). Y esta convergencia, finalmente, es el contexto generatriz de un tipo de acción comunicativa inherente a la construcción de política pública, en un marco de gobernanza colaborativa y con el eje transversal de la participación ciudadana. Como ejercicio pleno de comunicación (su otra función se concentra en la gestión informativa y del debate público en aplicación del principio de publicidad), esta acción comunicativa se orienta a facilitar un escenario de interlocución que admita acuerdos, consensos y compromisos, y propicie el diálogo entre actores diferentes, diversos y plurales, con el propósito explícito de lograr un resultado en el que puedan reconocerse todos los intervinientes. Ello requiere estrategias comunicativas para el debate y la negociación que faciliten y garanticen una conversación con suficiente información de calidad, espacio para la consulta, deliberación incluyente, mecanismos de concertación, e incluso, en el nivel de ejecución, instancias de interlocución para la coordinación de compromisos corresponsables y eventuales mecanismos de cogestión. En otras palabras, la construcción de política pública demanda una acción comunicativa caracterizada por una horizontalidad real en la interlocución directa, efectiva en su proceso, resultados y consecuencias, incluyente y con apertura sin restricciones al debate público y a la participación amplia de los ciudadanos en escenarios tales como medios de comunicación, redes sociales o foros académicos, especializados, sectoriales o políticos.

La primera condición, entonces, para que sea posible la participación con respeto a esa característica de horizontalidad, que como se ha dicho está en la esencia misma de esta acción comunicativa, es que quienes se sientan a la mesa para participar, con voz propia o representando a otros que delegaron en ellos la responsabilidad de ser voceros de sus argumentos e intereses, lo hagan en igualdad de condiciones, con el mismo acceso a la palabra y la misma posibilidad de incidir en la decisión. Es el efecto que, según la leyenda artúrica, buscaba el mítico rey para que sus caballeros conversaran en condiciones de igualdad, proponiendo un gesto de reconocimiento por parte de la autoridad a la posibilidad de intervención de cualquiera de los participantes en igualdad de condiciones, al cambiar la relación vertical de poder trono/corte por una relación de escucha, empoderamiento y respeto por la palabra del otro, representada y puesta en escena alrededor de una mesa en forma de tabla redonda, evocación, quizás, toda especulación es posible, de la figura milenaria del concejo de ancianos deliberando en círculo alrededor del fuego para discernir y asumir de manera colectiva, aunque con respeto y acatamiento a una figura de autoridad, decisiones importantes para la comunidad. La figura es harto elocuente, pues siendo claro en un punto de la mesa el lugar de quien preside, coordina y en algún momento debe asumir la responsabilidad de la decisión, salvo, por supuesto, cuando el acuerdo previo es llegar a una decisión concertada, el gesto deja de tener un carácter meramente simbólico cuando propicia una conversación productiva, de alcance consultivo o vinculante. Esto es lo que llamo "efecto tabla redonda".

Perdida en la bruma de la leyenda la norma de protocolo del estilo de conversación de Arturo con sus caballeros, se especula sobre la cantidad de asientos en la mesa y se habla de que esta podía expandirse para ampliar la participación cuanto se considerara necesario. Lo interesante en nuestros tiempos es que esa ampliación no tiene limitación de copresencia física respetando el principio de horizontalidad, sino que puede expandirse con alcance indefinido, en la deliberación pública a través de los medios de comunicación que siguen apelando a cierto nivel de representatividad según rol, especialización, autoridad académica o condición de editorialista o columnista, y después, como proyección del principio de participación ciudadana, en las redes sociales donde cualquiera puede intervenir, y hacer oír su voz o por lo menos sumarla a tendencias de expresión del sentir colectivo, con la salvedad de la pertinente preocupación por las zonas grises y preguntas con respecto



a esta pretendida democratización de la opinión pública. Es, en mi criterio, la mejor metáfora que ilustra la dimensión y el alcance que la comunicación pública puede y debe aportarle a la construcción de política pública: crear condiciones propicias, desde la comunicación, para que sean posibles la intervención, argumentación y posibilidad de incidencia de todos y cada uno de los que se sientan alrededor de la mesa.

REFERENCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Estudio introductorio. *In: VILLANUEVA, Luis Aguilar (Org.). El estudio de las políticas públicas.* Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 1992. p.15-74.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Introducción. *In: VILLANUEVA, Luis Aguilar (Org.). Política Pública.* Ciudad de México: Biblioteca Básica de Administración Pública: Siglo Veintiuno Editores, 2010. p.17-60.

BARANDIARAN IRASTORZA, Xabier. Los retos de la gobernanza colaborativa. *Stanford Innovation Review*, Stanford, 2022. Disponible em: <https://ssires.tec.mx/es/noticia/los-retos-de-la-gobernanza-colaborativa>. Acceso em: 29 mar. 2024.

CANTO SÁENZ, Rodolfo. Políticas públicas: más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), v.9, n.2, p.231-255, 2000.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública.* *In: CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO*, 11., 2009, Lisboa. *Conferência [...]*. Lisboa: CLAD, 2009. Disponible em: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>. Acceso em: 10 abr. 2023.

RABOTNIKOF, Nora, Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas, *Iconos*, Revista de Ciencias Sociales, núm 32, septiembre, 2008, pp. 37-48, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, 4a ed, Taurus Humanidades, México, 2003

VILLARREAL MARTÍNEZ, María Teresa. Participación ciudadana y políticas públicas. *In: FERNÁNDEZ GUAJARDO, Patricia Teresa et al. Décimo Certamen de Ensayo Político*, Ciudad de México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León, 2009. p.31-48.

WHITTINGHAM MUNÉVAR, María Victoria. ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?, *RAI, Revista Análisis Internacional*, [s.l.], n. 2, 2010. Disponible em: <https://ulibros.com/rai-revista-analisis-internacional-no-2-l4d46.html>. Acceso em: 1 abr. 2024.

Artículo recibido el 14.05.2024 y aprobado el 11.07.2024.