

MANUAL DE COMUNICACIÓN, CIUDADANÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

CRISTIAN CABALIN Q.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1	PRESENTACIÓN DEL LIBRO	3
2	LA COMUNICACIÓN EN LA SOCIEDAD ACTUAL	4
2.1	LA COMUNICACIÓN COMO RACIONALIDAD	5
2.2	LA COMUNICACIÓN EN LA MODERNIDAD	8
3	DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA	12
3.1	CIUDADANÍA COMO CONJUNTO DE DERECHOS	14
3.2	LA CRÍTICA AL ESTADO DE BIENESTAR	16
3.3	LA CIUDADANÍA EN LA DIVERSIDAD	17
3.4	CIUDADANÍA E IDENTIDAD	19
3.5	CIUDADANÍA EN CHILE	22
4	SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS	25
4.1	POLÍTICAS PÚBLICAS	28
4.2	POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXCELENCIA	30
4.3	MARCO LÓGICO	31
4.4	COMUNICAR UNA POLÍTICA PÚBLICA	33
5	OPINIÓN PÚBLICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN	36
5.1	LOS MEDIOS Y LO PÚBLICO	38
5.2	LA AGENDA	40
6	REFLEXIONES FINALES	44
7	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

ÍNDICE DE RECUADROS, CUADROS Y TABLAS

Tabla 1: Tipo y número de organizaciones en Chile	28
Tabla 2: Etapas de una Política Pública	31
Tabla 3: Esquema secuencial de un proyecto	33

1 PRESENTACIÓN DEL LIBRO

Este texto contiene las aproximaciones conceptuales generales que permiten entender la relación entre la comunicación y las políticas públicas, para generar un sistema democrático de gobierno.

El propósito es entregar una referencia respecto a los temas centrales de la sociedad moderna, para conocer sus características principales y entender el marco en el cual se insertan las decisiones políticas y la comunicación desde el Estado.

El texto no propone una reflexión acabada de los tópicos que aborda, pero sí intenta describir los conceptos centrales de los capítulos que lo componen y revisar algunos de los más destacados autores que alientan actualmente el debate público y académico en temas relacionados con la comunicación, la ciudadanía, las políticas públicas y la democracia.

Cada uno de los capítulos está orientado a entregar los marcos referenciales, proponiendo una lectura ágil de los planteamientos mencionados en el artículo.

2 LA COMUNICACIÓN EN LA SOCIEDAD ACTUAL

El 11 de septiembre de 2001, dos aviones comerciales impactaron las Torres Gemelas en el centro financiero de Estados Unidos. El atentado terrorista fue el primer gran acontecimiento del siglo XXI y reconfiguró el orden mundial.

Desde ese momento, se ha elaborado una serie de tesis para describir las principales características de la sociedad actual. Independiente de los enfoques, los analistas sociales, cientistas políticos, sociólogos y periodistas coinciden en varios puntos: la globalización de las comunicaciones, la supremacía del sistema económico neoliberal en gran parte del mundo y los crecientes problemas sociales y culturales, relacionados con la democracia, exclusión, la injusticia, las migraciones y los derechos de las minorías. Éstos parecen ser los temas con mayor presencia en las discusiones públicas. Es ahí donde se centran los análisis y propuestas.

La sociedad moderna presenta un alto grado de complejidad, por lo que cualquier intento de simplificación resulta ineficaz y entorpece una interpretación fidedigna de los acontecimientos mundiales. Para comprender y explicar los fenómenos sociales se requiere de un sustento teórico que permita delinear los principales cauces por los cuales transcurre actualmente el análisis de la sociedad.

Justamente, el objetivo principal de este capítulo es describir una de las más relevantes teorías de la sociedad, que tiene como principal elemento a la comunicación: la Teoría de la Acción Comunicativa, de Jürgen Habermas. También ahondaremos en los planteamientos de otros teóricos que han elaborado interesantes argumentos para entender los fenómenos sociales.

Esta aproximación conceptual de la sociedad moderna nos permitirá comprender e interpretar la importancia de la comunicación en las operaciones sociales y en la construcción de la democracia, de la ciudadanía y de las políticas públicas.

2.1 LA COMUNICACIÓN COMO RACIONALIDAD

La Teoría de la Acción Comunicativa, de Jürgen Habermas (1990), es una de los más importantes de la sociología moderna, entregando marcos de referencia para comprender la complejidad de la sociedad. En términos generales, este autor plantea que la acción comunicativa es un proceso cooperativo de interpretación entre los distintos actores sociales. En otras palabras, para Habermas la sociedad se relaciona comunicativamente, llegando al entendimiento. Es decir, es posible superar el conflicto, coordinar las acciones e integrar los distintos sistemas de la sociedad.

Habermas indica que existe sistema y mundo de la vida. El sistema se relaciona con subsistemas de acción racional con arreglo a fines y el mundo de la vida con subsistemas de acción racional orientada al entendimiento. Los subsistemas se relacionan, en términos sencillos, con las estructuras que sostienen las operaciones de la economía, la política o la cultura. En el sistema operan mecanismos de coordinación, que permiten dar consistencia al propio sistema social. El dinero y el poder son instrumentos de coordinación, que no consideran las pretensiones de los sujetos que los rodean. El derecho permite dar legitimidad al sistema y permite su acoplamiento con el mundo de la vida. El mundo de la vida es el espacio del desarrollo de la personalidad, de la cultura, de la cotidianeidad del individuo. Es ahí donde se generan los contextos de entendimiento, pues los sujetos razonan y acatan las razones de los otros.

“En las sociedades modernas los espacios de contingencia para las interacciones ligadas de contextos normativos se amplían a tal punto que tanto en las formas desinstitucionalizadas de trato en la esfera privada-familiar como en la esfera de la opinión pública acuñada por los medios de comunicación de masas ‘se torna verdadera en la práctica’ la lógica propia de la acción comunicativa. Al mismo tiempo, los imperativos de los subsistemas autonomizados penetran en el mundo de la vida e imponen, por la vía de la monetarización y de burocratización, una asimilación de la acción comunicativa a los ámbitos de la acción formalmente organizada, y ello aun en los casos en que el entendimiento sigue siendo funcionalmente necesario como mecanismo de coordinación de la acción” (Habermas, 1990: 572).

Entonces, al aumentar la complejidad del sistema y la racionalidad del mundo de la vida, ambas instancias se diferencian internamente y se distancian de la otra. Pese a que sistema y mundo de la vida se encuentran claramente diferenciados, ambos responden a la comunicación como eje estructurante de sus acciones. La comunicación es la que permite el entendimiento y también la formación de espacios de opinión pública en los que la comunicación queda conectada con la tradición cultural.

Esos espacios de opinión pública en la sociedad moderna están constituidos principalmente por los mensajes y orientaciones de los medios masivos de comunicación, que se configuran como los principales vehículos de socialización y de transmisión cultural en la sociedad. Por ello, su diversa presencia es determinante para un sistema democrático de convivencia política. En los medios masivos de comunicación están presentes los componentes del mundo de la vida (cultura, sociedad y personalidad) y además permiten la conformación de espacios de opinión pública para el entendimiento. “Los medios comunican imágenes de la sociedad, su aplicación cultural y además socialización” (Habermas, 1990).

Habermas distingue dos clases de medios capaces de coordinar el entendimiento. Establece que existen “los medios de control sistémico, a través de los cuales los subsistemas se diferencian del mundo de la vida, y por otro lado, las

formas generalizadas de comunicación, que no sustituyen al entendimiento lingüístico, sino que simplemente lo condensan y que, por lo mismo, permanecen ligadas a los contextos del mundo de la vida" (Habermas, 1990).

Los medios de control no tienen la función de neutralizar los desencuentros o la falta de consenso, en cambio, las formas generalizadas de comunicación son las responsables de ligar la coordinación y permitir el entendimiento. Se trata de una especialización de los procesos lingüísticos de formación de consenso.

Según Habermas, los medios masivos de comunicación pertenecen a estas formas generalizadas de comunicación. Al liberar a la comunicación del tiempo y del espacio, ya que con los avances tecnológicos la presencia no es condición de la comunicación, surgen espacios de opinión pública, poniendo los mensajes a disposición de contextos multiplicados.

Los *mass media* seleccionan lo que comunican, produciendo y reproduciendo a la vez un conocimiento del mundo. Los medios jerarquizan los temas y el horizonte de las comunicaciones posibles, a la vez que refuerzan considerablemente la eficacia de los controles sociales. Esta representación de la realidad es contingente, basada en la novedad y tiene a la información como su principal elemento. "Los medios de comunicación de masas pueden, ciertamente, escalonar, acaparar y condensar simultáneamente los procesos de entendimiento" (Habermas, 1990).

No obstante, las comunicaciones que los medios generan siempre tienen la posibilidad de ser cuestionadas. Los medios presentan contradicciones en su funcionamiento, ya que no pueden sustraerse sin problemas de los parámetros que sostienen su misión periodística, y además están constantemente expuestos a centros de información con intereses opuestos.

Y justamente, la Teoría de la Acción Comunicativa considera posible la formación del consenso en el mundo de la vida, luego de un proceso de deliberación donde las pretensiones de validez de todos los actores son susceptibles a críticas. Es ahí donde los medios masivos de comunicación cobran relevancia, pues son ellos quienes configuran la opinión pública en la sociedad moderna. Y es en la opinión pública donde cohabitan los 'mundos posibles' que los propios medios proponen. Estos 'mundos posibles' son en su mayoría políticos y remiten a un proyecto de sentido. Por lo mismo, si las comunicaciones de la *mass media* permiten el debate y la crítica se acentúan las posibilidades de generar espacios públicos democráticos e inclusivos.

Así, la comunicación es vista como una racionalidad, es decir, como un elemento que orienta las operaciones sociales y que a la vez las determina. El entendimiento, por lo tanto, es posible si efectivamente circulan las distintas posturas en un espacio abierto de comunicación en el mundo de la vida.

2.2 LA COMUNICACIÓN EN LA MODERNIDAD

Una postura totalmente diferente a la de Habermas es la que sostiene otro pensador alemán, Niklas Luhmann. En la Teoría de la Sociedad (1993), Luhmann, junto a Rafael DeGiorgi, plantean que la sociedad está constituida por diversos sistemas parciales operacionalmente clausurados y diferencialmente funcionales, constituidos por la comunicación. Por ejemplo, el sistema político tiene al Poder como su principal medio de comunicación simbólicamente generalizado y sus programas están establecidos por la distinción poder/no poder. En términos sencillos, las elecciones en un sistema democrático de gobierno constituyen una disputa por retener o alcanzar el poder político, que a la vez determinará las comunicaciones posibles dentro de la contienda electoral.

La comunicación no tiene, por lo tanto, un fin o una racionalidad, alejándose así de la postura de Habermas hacia el entendimiento. "La comunicación tiene

todas las propiedades necesarias para la autopoiesis¹ del sistema: es una operación genuinamente social (y la única genuinamente tal). Es una operación social, porque presupone el concurso de un gran número de sistemas de conciencia, pero precisamente por eso, como unidad, no puede ser imputada a ninguna conciencia sola. Es social, porque de ningún modo puede ser producida por una conciencia común colectiva, es decir, no se puede llegar al consenso en el sentido del acuerdo completo; y sin embargo, la comunicación funciona” (Luhmann y DeGiorgi, 1993).

Es decir, para Luhmann la comunicación es altamente improbable y no tiene una finalidad más que su propia autorreproducción. De todos modos, le asigna a la comunicación un papel fundamental en la sociedad moderna y más allá de la diferencia conceptual con Habermas, Luhmann plantea que la comunicación permite a la vez la autoobservación de la sociedad.

Es en ese proceso donde se determinan los temas que son de interés y los problemas que se deben resolver. En otras palabras, en la autoobservación de la realidad se construyen los problemas que deben resolver las políticas públicas.

Para Luhmann, cualquier juicio sobre las posibilidades de autoobservación de la sociedad moderna se debe ajustar a los medios masivos de comunicación. La selectividad de aquello que consideran estos medios es lo que se refleja como opinión pública, que se puede definir en tres dimensiones de sentido.

En la **dimensión material**, los datos cuantitativos adquieren un significado extraordinario (lo que se llama “el lenguaje de los números”), sin que exista la

¹ Concepto asociado a los planteamientos del biólogo chileno Humberto Maturana, que en términos sencillos significa “autorreproducción”.

posibilidad de reflexionar cómo se calculan. Por ejemplo, “se aceptan sin reparos los datos que indican un aumento del Producto Interno Bruto o se lamenta su caída. La política y la bolsa de comercio reaccionan ante el hecho de que las cifras sean importantes, sin que nadie se moleste en pensar que el PIB puede caer por el simple hecho de que aumenten los accidentes o catástrofes” (Luhmann, 1993).

En la **dimensión temporal**, lo que es mencionado por los medios de comunicación debe ser nuevo. Es decir, tiene el carácter de evento o de noticia, o sea, actual y novedoso. Sobre esta base se organiza la profundidad temporal de aquello a lo que se hace referencia. Y la **dimensión social** se presenta como conflicto, pero en el fondo existe una expectativa continua de que, finalmente, se debería llegar a un acuerdo (Luhmann, 1993).

Con esto, se comunica desde el entorno lo que “irrita” al sistema, empujando sus operaciones de selección y reestabilización, es decir, su evolución. Así, la sociedad “aparece como entidad que se irrita a sí misma, o sea, que se alarma sola” (Luhmann, 1993). Este alarmismo extendido por los medios de comunicación ha llevado a otro sociólogo alemán, Ulrich Beck, a señalar que vivimos en la “sociedad del riesgo”. Para Beck (1998), el proceso de modernización de las sociedades ha llevado al surgimiento de la “amenaza” como semántica estructural. Indica que la “producción social de la riqueza va acompañada sistemáticamente por la producción de riesgos”.

En la actual sociedad del riesgo, se pasa del “tengo hambre” de las sociedades premodernas al “tengo miedo” de las sociedades modernas. Así se promueve la reflexión de la autoamenaza y los riesgos pasan a ser globales. Esto se puede observar con los problemas ecológicos que amenazan a la humanidad o con el terrorismo que se convierte en un problema planetario. Sin embargo, los riesgos son asimétricos y afectan a unos más que a otros. De todos modos, la riqueza no asegura no padecerlos y éstos se transforman así en un buen negocio.

En ese contexto, existen dos componentes esenciales en la sociedad del riesgo: la ciencia y la información. En la búsqueda de la seguridad, los sujetos recurren a fuentes fiables y empíricas de resolución de sus problemas. Los riesgos se trasladan así a la disputa política y se produce una definición pública de los riesgos. Evidentemente, esto luego se transforma en las políticas públicas llamadas a aminorar los efectos de esos riesgos que ponen en peligro a la democracia, la seguridad institucional y, en definitiva, a la modernización.

Dentro de los problemas que afectan a la modernización en América Latina, Touraine (1989) considera que los más relevantes son: la desintegración laboral, la segmentación social, la crisis de la identidad cultural y representación política limitada. Sin duda, éstos son los temas que dominan a su vez los intentos de la mayoría de los gobiernos de la región para profundizar la democracia y construir una sociedad más igualitaria. Estas grandes declaraciones de principios son traducidas en políticas públicas que pretenden impactar las estructuras y redes sociales.

Pese a estas pretensiones, aún en América Latina persisten obstáculos que impiden la integración plena de todos los individuos al sistema político, económico y cultural. Por ello, surge la necesidad de acentuar los procesos de inclusión social y de promover el desarrollo en la mayoría de los países.

El proceso de modernización conlleva a su vez un cambio en la manera tradicional de enfrentar los problemas y exige respuestas concordantes con los tiempos. En ese sentido, la comunicación juega un papel fundamental, pues la sociedad moderna no se entiende sin ella. "En la teoría social moderna, la comunicación ha dejado de ser el mero traspaso de información entre A y B, e incluso el proceso que media entre las intenciones de unos y las respuestas de otros, para constituirse en un proceso fundamental para la cohesión social, el adhesivo que permite la construcción y el mantenimiento de vínculos sociales" (Tironi, 2004).

3 DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

La democracia constituye una de las grandes preocupaciones de la actualidad. El panorama político de la mayor parte del mundo expresa la supremacía de los regímenes elegidos en elecciones libres y con candidatos competitivos. Es la expresión de una de las premisas de la modernización política: conducir los países hacia el progreso y la democracia.

Sin embargo, este proceso ha sido lento, ya que por ejemplo en América Latina hasta hace muy poco tiempo subsistían las dictaduras. De hecho, recién a mediados del siglo XX se extiende esta forma de administración del poder en América y Europa, y luego de la caída del muro de Berlín y del fin de la Guerra Fría se produce su mayor expansión.

"El surgimiento histórico de la democracia ocurrió primero con la participación deliberativa de aquellos con derecho en la asamblea de ciudadanos, en la discusión pública de los asuntos comunes. Se generaliza, siglos después, con el desarrollo de la esfera pública burguesa, es decir, mediante procesos comunicativos cada vez más amplificadas por el advenimiento de los modernos medios de comunicación: la prensa, especialmente durante el siglo XIX; la televisión, primordialmente durante la segunda mitad del siglo XX, y en los últimos lustros las novedades tecnológicas que hacen convergir la computación, las telecomunicaciones y las industrias culturales" (Sánchez Ruiz, 2005).

La democracia se constituyó en un primer momento como un modelo de orientación de las sociedades. Era el horizonte político que conducía la administración del poder hacia espacios de mayor participación e integración de los diversos actores sociales. No obstante, la democracia hoy no es solo un anhelo, sino también una expresión material del ordenamiento de las sociedades. Tal como dice Helmut Wilke (2006), "la democracia ha sido relevada de su posición sagrada como modelo de orientación de las sociedades y es expuesta a

un frío examen relativo a su capacidad de establecer lineamientos de orientación socialmente vinculantes".

Las decisiones vinculantes del sistema político deben desplegarse y aceptarse en el resto de la sociedad y para eso se han fijado procedimientos y programas, siempre considerando que su principal elemento es el poder. Según Karl (1991), la democracia es entendida como un conjunto de reglas de procedimiento: "es un conjunto de instituciones que permiten al total de la población adulta actuar como ciudadanos, escoger a sus dirigentes políticos en elecciones competitivas, justas y efectuadas con regularidad... la democracia es un concepto político que involucra varias dimensiones: 1) competencia, 2) participación ciudadana, 3) responsabilidad de los gobernantes, 4) control civil sobre los militares".

Las garantías básicas que debe contener una democracia están señaladas por Dahl (1971) y son: 1) libertad para constituir e integrarse en organizaciones, 2) libertad de expresión, 3) derecho de voto, 4) elegibilidad para cargo público, 5) derecho de los líderes políticos a competir por el voto, 6) fuentes alternativas de información, 7) elecciones libres y limpias, 8) que las instituciones que hacen política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia.

Estas normas son materialmente comprobables, pero no suficientes para constituir un sistema democrático en la actualidad, pues "la democracia, hoy en día, es un problema de participación social, directa o medida, en las decisiones y acciones que afectan a la colectividad. Es también un asunto de tolerancia ante la pluralidad de intereses, opiniones, opciones y acciones sociales. Toda sociedad es múltiple y compleja, plural y diversa. La democracia, entonces, significa la búsqueda histórica de la inclusión de lo múltiple, del universalismo de lo plural, y no de la imposición universalizante de lo singular" (Sánchez Ruiz, 2005).

Esta aproximación se acerca a uno de los principales aspectos de la democracia: la construcción de la ciudadanía y su participación política. Lo que hoy parece

un tema de debate recurrente, recién tomó fuerza a comienzos de 1990. Desde ese momento, se han profundizado las teorías que definen a la ciudadanía y se ha puesto el acento en la participación social. Las políticas públicas intentan rescatar estas preocupaciones y establecen ciertos espacios de deliberación en alguno de los aspectos relevantes de las diversas áreas de intervención. Sin embargo, no existe una clara definición de lo que significa ser ciudadano y de cómo se ejerce la ciudadanía.

“La falta de certeza sobre el significado de la ciudadanía no se restringe a los miembros de la elite política. Existe una importante investigación realizada por Conover, Crece y Searing sobre las opiniones de las personas en los EE.UU. y Gran Bretaña acerca de sus derechos, obligaciones e identidades como ciudadanos. En primer lugar, las concepciones de ciudadanía estaban moldeadas en ambos países por el estatuto legal de ciudadano existente, las personas no consideraban en general que la ciudadanía estuviera definida exclusivamente por sus propios derechos y obligaciones: reconocieron también un elemento ético de la ciudadanía, una idea de lo que ésta debería implicar para la práctica social y política. En segundo lugar, existía un desacuerdo sustancial sobre el significado de la ciudadanía –algunos la entendían eminentemente en términos de la noción liberal de los derechos cívicos, mientras otros tenía una comprensión más comunitaria, que implicaba la responsabilidad de promover el bien común por medio de la participación activa en la vida de la comunidad. Esto sugiere que la palabra “ciudadanía” tiene una resonancia política” (Miller, 1997)

3.1 CIUDADANÍA COMO CONJUNTO DE DERECHOS

Para tener una aproximación más concreta a la ciudadanía como concepto eje de la democracia, se presenta a continuación un resumen de las posturas teóricas de cuatro autores que han investigado al respecto: David Miller, Will Kymlicka, Wayne Norman y Christian Gros.

Una de las concordancias generales en torno a la ciudadanía es que “este concepto está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de los derechos

individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular" (Kymlicka y Norman, 1997).

La vinculación entre ciudadanía y garantía de derechos tiene sus primeros antecedentes a fines de la Segunda Guerra Mundial, cuando T.H. Marshall publica en 1949 *Citizenship and Social Class*. Según este autor, la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. Esta postura teórica en torno a la ciudadanía es conocida como "**liberal**" (Miller, 1997).

"Marshall divide estos derechos en tres categorías que, desde su punto de vista, se materializaron en Inglaterra en tres siglos sucesivos: derechos civiles, que aparecen en el siglo XVIII, derechos políticos, que se afirman en el siglo XIX y derechos sociales (educación, salud pública, asistencia sanitaria, seguros de desempleo y a las pensiones de vejez) que se establecen en el siglo XX" (Kymlicka y Norman, 1997).

Estos derechos partieron siendo posesión solo de los hombres blancos y acaudalados, para luego extenderse a las mujeres, los negros, las minorías y los más desposeídos. Era en un primer momento una ciudadanía restringida, casi un privilegio. En EEUU y Gran Bretaña, en ese entonces, se impuso la convicción de que el principal garante de los derechos debe ser el Estado liberal democrático.

Esta perspectiva es también conocida como "**ciudadanía pasiva**". Una de las principales críticas que se le realizan es que esta conceptualización enfatiza los derechos y descuida las responsabilidades, como por ejemplo, la participación política. Otro de los cuestionamientos tiene que ver con la necesidad de incorporar el pluralismo cultural de la sociedad moderna. De todos modos, el aseguramiento de derechos para todos los individuos como condición de la ciudadanía es uno de los aportes más relevantes de esta teoría.

3.2 LA CRÍTICA AL ESTADO DE BIENESTAR

Con el pasar de los años y con la supremacía del sistema neoliberal, la Nueva Derecha, como la definen Kymlicka y Norman, ha esgrimido también una aproximación al concepto de ciudadanía, cuestionando la idea de los derechos sociales. “Los derechos son resistidos porque: a) son incompatibles con las exigencias de la libertad negativa y con los reclamos de justicia basados en el mérito, b) son económicamente ineficientes y c) nos hacen avanzar en el camino hacia la servidumbre” (Kymlicka y Norman, 1997).

Esta postura rechaza el papel del Estado como asegurador de garantías básicas. Para “los teóricos de la Nueva Derecha, la ciudadanía no es valiosa en sí misma; somos ciudadanos sólo porque demandamos bienes que requieren provisión pública. El ciudadano, para decirlo escuetamente, es un consumidor racional de bienes públicos” (Miller, 1997).

Es decir, se establece una relación contractual entre el individuo y el Estado. Es la llamada teoría “**libertaria**” (Miller, 1997). Para quienes sostienen estos planteamientos, el Estado de Bienestar ha promovido la pasividad entre los miembros de la sociedad, por eso, “es necesario enseñarles la confianza en sí mismos y la autosuficiencia” (Kymlicka y Norman, 1997).

La visión de la Nueva Derecha es interpretada como un intento de neutralizar el papel del Estado en la sociedad y limitarlo a sus funciones más elementales: la seguridad externa y el mantenimiento del orden público. Siguiendo con esta línea argumentativa, la teoría libertaria expone que los individuos difieren en sus gustos, por lo tanto, deben gozar de “libertad” en la elección de los bienes de consumo público. Así, el ciudadano es visto como un consumidor o cliente de servicios provistos por el aparato burocrático.

Una de las mayores críticas a este concepto de ciudadanía, que entrega al propio Estado una categoría de “cuasimercado”, es que con esto “el carácter redistributivo de la ciudadanía se pierde por completo: los derechos ciudadanos ya no pueden compensar parcialmente las desigualdades del mercado, tal como lo hacen en la concepción marshalliana” (Miller, 1997).

Además, esta postura obvia la real necesidad de que muchos de los servicios públicos deben ser de acceso libre y masivo para todos los ciudadanos, como por ejemplo, la salud o la educación. Uno de los pocos aportes de esta teoría es que reconoce el pluralismo intrínseco de la sociedad, es decir, que existen posturas disímiles e intereses en pugna, que se deben respetar para garantizar la igualdad de oportunidades de todos los sectores.

3.3 LA CIUDADANÍA EN LA DIVERSIDAD

La sociedad moderna es altamente compleja y diversa. Por eso, la ciudadanía también es una expresión de esa complejidad, ya que no puede ser reducida ni a un conjunto de derechos ni a un esquema mercantilista de transacciones. “Mouffe critica al liberalismo por reducir la ciudadanía a un simple estatus legal que reúne los derechos que el individuo puede hacer valer contra el Estado y busca reestablecer una conexión perdida entre la ética y la justicia por la idea de entender la ciudadanía como una forma de identidad política que se crea a través de la identificación con la *res pública*” (Kymlicka y Norman, 1997).

Esta noción se conoce como la teoría “**republicana de la ciudadanía**” (Miller, 1997), que enfatiza la participación pública de los ciudadanos como miembros activos de la sociedad. Apela a la civilidad y al compromiso de los individuos por los asuntos públicos. “La ciudadanía es participar en la sociedad civil, porque ‘así se forman el carácter, las competencias y la capacidad de la ciudadanía, porque aquí interiorizamos la idea de la responsabilidad personal y compromiso mutuo, y aprendemos el autocontrol voluntario que es esencial para una

ciudadanía verdaderamente responsable' (Glendon, 1991, citado por Kymlicka y Norman, 1997).

El republicanismo reconoce la importancia del ejercicio ciudadano de los diversos actores sociales, no obstante, existen grupos en desventaja que no pueden hacer ejercicio en igualdad de condiciones de estos espacios de participación y deliberación. Son los grupos históricamente excluidos del debate y del proceso de toma de decisiones: minorías, indígenas, mujeres, pobres, entre otros.

Es por ello que surge como una alternativa la teoría del **pluralismo cultural**. "Los pluralistas culturales creen que los derechos de la ciudadanía, originalmente definidos por y para los hombres blancos, ni pueden dar respuesta a las necesidades específicas de los grupos minoritarios. Estos grupos solo pueden ser integrados a la cultura común si adoptamos lo que Iris Marion Young llama una concepción de la '**ciudadanía diferenciada**'" (Young, 1989, citada por Kymlicka y Norman, 1997).

Para esta autora, "en una sociedad donde algunos grupos son privilegiados mientras otros están oprimidos, insistir en que, como ciudadanos, las personas deben dejar atrás sus filiaciones y experiencias particulares para adoptar un punto de vista general, solo sirve para reforzar privilegios. Esto se debe a que la perspectiva y los intereses de los privilegiados tenderán a dominar este público unificado, marginando y silenciando a los demás grupos" (Young, 1989).

Los críticos han objetado que la ciudadanía diferenciada: "a) viola la igualdad ya que al asegurar ciertos derechos a algunas personas, pero no a otras en función de su pertenencia grupal, crea una jerarquía en la que 'algunos son más importantes que otros'; b) viola el principio liberal de la neutralidad del Estado, según el cual el rol cultural de los poderes públicos debe limitarse a mantener un mercado de ideas limpio; c) es arbitraria, ya que no hay principios que permitan

determinar cuáles grupos merecen un estatus diferencial (Glazer 1993, Taylor, 1991, citados por Kymlicka y Norman, 1997).

En resumen, la ciudadanía diferenciada reconoce la existencia de sectores sociales sometidos a la marginalidad, a la violencia, el acoso, y la invisibilidad. Entonces, la posibilidad de entregar reconocimiento social a estos grupos a través de lo que se conoce como discriminación positiva permitiría superar estos grados de discriminación arbitraria y abrir los espacios de participación.

Esta visión es criticada, porque la noción tradicional de ciudadanía expresa como requisito inviolable para su ejercicio la igualdad ante la ley, sin privilegios ni prerrogativas especiales. Sin embargo, la “nivelación” de derechos o discriminación positiva debería ser solo una etapa transitoria hasta que las sociedades alcancen altos grados de desarrollo democrático, donde cada grupo pueda tener espacio para la expresión de sus pretensiones políticas en igualdad de condiciones.

3.4 CIUDADANÍA E IDENTIDAD

El planteamiento anterior esboza otro aspecto a considerar en la construcción de la ciudadanía: la identidad cultural. “El pluralismo cultural no es aceptar la diferencia cultural cuando se da en el país vecino y encerrarse en su propia ley, incluso si ésta no es consuetudinaria. Más que una democracia de individuos, supone construir una nueva república. Significa que grupos marginados movilicen sus recursos culturales para construirse en nuevos sujetos dentro de la ‘gran sociedad’” (Gros, 2000).

La ciudadanía, entonces, es también la expresión de un sentido de pertenencia e identificación, no solo la garantía de los derechos, sino también la posibilidad de participar de una comunidad y encontrar reconocimiento en ella. La identidad

cultural de un individuo o grupo social también es la expresión de un ejercicio político, porque en ella existe un uso del poder con intereses definidos.

Justamente, la etnicidad es una demanda de ciudadanía de los grupos indígenas, que han sufrido la violación sistemática de sus derechos en gran parte del mundo. "Desde 1945, según investigaciones de Bárbara Hartif, han ocurrido cerca de 50 episodios de genocidios y masacres políticas dirigidas contra más de 70 minorías étnicas y religiosas, causando entre 9 y 20 millones de civiles asesinados" (Gros, 2000).

A la vez, "la etnicidad, es decir, la reivindicación política de una identidad particular de naturaleza étnica, se encuentra claramente identificada como uno de los grandes peligros que deben ser afrontados de ahora en adelante por la mayoría de los países" (Gros, 2000). Esto, porque la lucha reivindicatoria de estos grupos tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones tensiona la estabilidad del sistema político.

La identidad cultural de un individuo o grupo social es un proceso de reconocimiento y negación, donde definir la identidad cultural pasa por una experiencia que construye la propia identidad diferenciándose de un "otro". También existe un tercer elemento que se relaciona con la percepción que tienen "los otros" de un sujeto en particular. Existe, entonces, un cruce entre un yo (o un nosotros), un otro (o los otros) y cómo nos ven ese o esos otros.

Es aquí donde la comunidad también juega un papel clave para constituir los procesos de identificación, porque es en la comunidad donde se establecen las relaciones de diferencia y de reconocimiento, donde se pone en juego la subjetividad colectiva y la particular. "Todas las comunidades mayores que las aldeas primordiales de contacto directo son imaginadas. Las comunidades no deben distinguirse por su falsedad o legitimidad, sino por el estilo con el que son imaginadas" (Anderson, 1993).

La generación de comunidad es una preocupación de las todas las ciencias sociales. Para el historiador británico Eric Hobsbawm, "la palabra 'comunidad' nunca se ha usado de forma más indiscriminada y vacía que en las décadas en que las comunidades en el sentido sociológico se hicieron difíciles de encontrar en la vida real. Hombres y mujeres buscan grupos a los que puedan pertenecer, de forma cierta y para siempre, en un mundo en que todo lo demás cambia y se desplaza, en el que nada es más seguro" (Hobsbawm, citado por Bauman, 2005).

En suma, la "comunidad representa el tipo de mundo al que por desgracia no podemos acceder, pero que deseamos habitar" (Bauman, 2005). Entonces, todas las comunidades son imaginadas, es decir, están en el campo de la abstracción y de la subjetividad. No obstante, "aunque todos los individuos existen dentro de estratos de la subjetividad, también están situados en determinadas posiciones, cada una de las cuales permite y restringe las posibilidades de la experiencia y de legitimar esas representaciones. Así, la identidad es una cuestión de poder social, y su articulación, su anclaje en el cuerpo de la población misma" (Grossberg, 1996).

La identidad se forja también en las condiciones materiales, territoriales y simbólicas a las cuales los sujetos tienen acceso mediante su experiencia. Esta materialidad de la identidad también influye en la formación de "su" comunidad imaginada, que termina siendo compartida (al ser reconocida como propia) o rechazada (al ser reconocida como de los otros). "Los modos de pertenencia, que actúan en el plano de la subjetividad, definen clases de personas en relación con los tipos de experiencia de que disponen" (Grossberg, 1996). Y esa experiencia está en relación también con la comunidad.

Es decir, el ejercicio de la ciudadanía implica que los distintos grupos sociales no sean sometidos a discriminación arbitraria y que además se les reconozca su posición de desventaja histórica en comparación con otros grupos sociales. No es una ciudadanía diferenciada ni tampoco significa derechos especiales, sino que

representa la oportunidad de una integración a la comunidad política, disminuyendo las asimetrías de poder de la cual generalmente padecen los sectores marginales.

3.5 CIUDADANÍA EN CHILE

La profundización de la democracia y de la ciudadanía en Chile ha sido una preocupación de las políticas públicas desde mediados de los años '90. Paradójicamente, existe la sensación que la democratización del país ha venido acompañada de un proceso de desmovilización ciudadana.

"Durante la transición se pusieron nuevamente en tensión las fuentes de legitimidad de la acción política: en los '80 había brotado desde la experiencia populista hacia la democratización, y en los '90 produjo una democracia incompleta, limitando incluso las posibilidades de la política democrática institucional que la administra. La consecuencia de lo anterior han sido la escasa participación social que caracteriza a la democracia chilena" (De la Maza, 2005).

Las explicaciones e interpretaciones de este fenómeno apuntan a la fragmentación social (Márquez, 2006), a la democracia de las elites (De la Maza, 2005), a la propia política social cuando se distorsiona (Espinoza, 1993), al proceso de modernización del país y de América Latina (Lechner, 1990) o a la supremacía del sistema neoliberal (Gómez Leyton, 2008).

Todos los enfoques recién mencionados realizan un análisis crítico de la pasividad de la población chilena y observan los escasos espacios de participación social que ha promovido la democracia. Esto va de la mano con la desigualdad económica y con la creciente "profesionalización" de la política, que excluye a una gran parte de la población.

Chile es uno de los países más injustos en la distribución de los ingresos. Por ejemplo, la distancia entre el 10% más rico de la población y el 10% más pobre es

de 31,3 veces, según la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional del año 2006 (Casen, Mideplan, 2006).

Esta inequidad genera un creciente malestar en gran parte de la población, que observa que los beneficios del crecimiento económico no llegan de igual manera para todos. Esta sensación se agudiza en los sectores más vulnerables, pues “según diversas encuestas de opinión, una mayoría de las personas pobres manifiesta que el desarrollo económico no la ha favorecido, y cerca de la mitad indica que la pobreza se mantiene igual, a pesar de aumentos en los ingresos y mejoramientos en la infraestructura. Los sectores pobres no se perciben como favorecidos, a pesar de nuevas disposiciones institucionales (incremento del salario mínimo, reforma tributaria, mayor gasto social), que han contribuido a superar la pobreza a través del aumento de los ingresos” (Rodríguez, et al. 2004).

Por eso, la situación recién descrita no se puede desconocer al momento de analizar la movilización ciudadana, pues cuando existe una percepción desfavorable del sistema político y económico, involucrarse en los asuntos públicos es un aspecto de menor interés, pues aumentan los grados de frustración y resignación.

De todos modos, la participación ciudadana es un tema que ha crecido en interés y es una preocupación central del sistema político en general.

“Participación es un concepto utilizado mucho y mal. Forma parte del lenguaje de lo políticamente correcto, junto a la descentralización y otras generalidades, pero en realidad tiene una serie de condicionantes, si se quiere obtener los efectos democratizadores de los que hablamos. Uno central, es la construcción de instituciones y políticas públicas que contribuyan efectivamente a la equidad en la participación. Se requieren estrategias públicas para promover procesos participativos inclusivos y para el desarrollo de la participación pública de las bases” (De la Maza, 2005).

Justamente, en el capítulo siguiente se profundizará en el diseño de las políticas públicas y en su relación con la sociedad civil, siempre considerando a la comunicación como una herramienta fundamental en la generación de un sistema inclusivo y más igualitario.

4 SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El esquema actual en la administración del poder sitúa una relación tripartita entre Estado, mercado y sociedad civil. La democracia moderna no se concibe sin la decidida injerencia de la mayor cantidad de actores sociales en el proceso de toma de decisiones. “La sociedad civil es el terreno en el que han de desarrollarse las actitudes democráticas, incluida la tolerancia. La esfera cívica puede ser fomentada por el sistema pero es, a su vez, su base cultural” (Giddens, 2000, citado por Sánchez Ruiz, 2005).

La sociedad civil es un espacio de intersección de intereses, que permite la deliberación en un sistema democrático de gobierno. Tal como afirma Habermas, la voluntad política no solo está en el plano individual de las motivaciones o en los argumentos de los actores particulares, sino también en “el plano de los procesos institucionalizados de deliberación y toma de resoluciones” (Habermas, 1998).

En Chile, el desarrollo de la sociedad civil ha sido lento y lleno de matices. Sus orígenes tienen directa relación con la formación del Estado-Nación, que a juicio del historiador Gabriel Salazar, impuso el poder de la institucionalidad por sobre la voluntad popular.

Entonces, la sociedad civil nace como respuesta a la institucionalización de la fuerza y por la despreocupación social de los primeros años del siglo XX en Chile. El conflicto social brota con fuerza: la pobreza, el hacinamiento, el desempleo y la salud llevan a que se creen las primeras organizaciones sociales, vinculadas principalmente a la Iglesia Católica en sus labores de caridad y beneficencia. “Las primeras organizaciones en constituirse fueron las de cooperación y autoayuda, conocidas como sociedades de socorros mutuos, que organizaron

prestaciones de salud y educacionales" (Illanes, 1993, citada por De la Maza, 2005).

Así, en este primer momento la labor social era asistencialista y vertical: desde la elite a los grupos más desposeídos. Posteriormente, la aparición de los partidos políticos de izquierda (Partido Comunista en 1921 y Partido Socialista en 1933) condujeron las demandas sociales, organizando a las bases a través de la promoción y defensa de sus derechos.

Algunos de los hitos que han marcado la conformación de la sociedad civil en Chile son: derecho a voto de las mujeres en las elecciones municipales de 1949, la promoción de la educación pública en los años '40, el énfasis en los planes de salud de los '50, la demanda por una vivienda justa en los '60 y la reforma agraria en los '70.

Entonces, la relación entre política y organizaciones sociales ha sido fundamental para orientar la conformación de la sociedad civil, configurando un esquema de movilización en pos de la consecución de los derechos más básicos, que como se menciona en el capítulo anterior se relacionan con la teoría liberal de la ciudadanía.

Este proceso de movilización de la sociedad civil tiene sus expresiones más materiales entre 1960 y 1973, donde se profundiza la participación popular en la toma de decisiones, alcanzando altos niveles de democratización y politización. Se instala la semántica del "pueblo" y se institucionaliza la organización de los ciudadanos a través de la Ley de Junta de Vecinos, dictada en 1968.

Todo este proceso de articulación de la sociedad civil es duramente reprimido por la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990), donde se impide la libre circulación de las ideas, existe la prohibición de organizarse, se persigue y mata a los líderes sociales, se interviene las juntas de vecinos y se promulga en 1978 un

nuevo Código del Trabajo que debilita la presencia de los sindicatos y de los trabajadores en los procesos de negociación.

Luego de 10 años de violenta represión institucional frente a cualquier intento de organización, en 1983 comienza el proceso –inorgánico, en ese momento– de recuperación de la democracia, que moviliza y rearticula a los diversos actores sociales. Con el triunfo finalmente del NO en el plebiscito de 1988 y con el comienzo de la transición a la democracia, se esperaba un resurgimiento de la ciudadanía participativa y organizada. Han existido algunas iniciativas que pretender revertir el deterioro al tejido social durante estos años, como por ejemplo: la nueva Ley de Juntas de Vecinos, el Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, el Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana y diversos fondos de financiamiento concursables para organizaciones sociales.

Y una de las más relevantes es el proyecto de Ley de Participación Ciudadana, diseñado en el año 2004. En lo esencial, esta normativa establece que las asociaciones ya no requieren de la personalidad jurídica ante la Presidencia, lo que antes entorpecía y limitaba la creación de organizaciones de todo tipo. Además, se crean las asociaciones voluntarias de interés público. Sin embargo, para los más críticos estas iniciativas no están precisamente ligadas a la participación, sino más bien a la rendición de cuentas. Agregan a esto que están ausentes mecanismos directos de participación (referéndum o plebiscito).

No obstante lo anterior, en Chile la población sí tiene capacidad de organización. Tal como se muestra en la tabla siguiente, los datos permiten afirmar que la asociatividad en Chile presenta niveles destacados, por lo menos, en comparación con el resto de América Latina.

TABLA 1: TIPO Y NÚMERO DE ORGANIZACIONES EN CHILE

Organización	Vigentes
Territoriales y Funcionales (1998)	18.385
Fundaciones (2000)	971
Corporaciones (1998)	13.651
Cooperativas Activas (1996)	1.070
Sindicatos (1999)	13.528

Fuente: Teixido y Chavarri, 2001

En Chile, de acuerdo con datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PUND) del año 2004, existen 83.386 asociaciones, sin considerar las religiosas. Esto demuestra que es posible reactivar la capacidad organizativa de la sociedad civil y, en ese sentido, son fundamentales las políticas públicas que promuevan la participación y la inclusión, pues “mayor capacidad asociativa es más capital social disponible” (De la Maza, 2005).

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Así como los proyectos democráticos “evocan y proponen proyectos utópicos de convivencia y orden social” (Touraine, 2000, citado por Sánchez Ruiz, 2005), las políticas públicas pretenden materializar las obras de los gobiernos. La semántica que las cruza generalmente se relaciona con la igualdad, la solidaridad, la justicia, la participación, la integración y la transparencia. Esa es la declaración de principios que generalmente inspira, en mayor o menor medida, a las políticas públicas en un sistema democrático de gobierno.

El énfasis en las políticas públicas nace en Estados Unidos, luego de la crisis del Estado de bienestar, donde se pone en cuestionamiento la forma en que el

gobierno realiza su programa y administra los recursos. Así se pretende introducir el análisis científico a la administración pública con objetivos concretos.

Para Eugenio Lahera, doctor en Políticas Públicas y uno de los asesores más cercanos al ex Presidente Ricardo Lagos, una política pública "es un programa de acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental" (Lahera, 2002).

Además, dice Lahera, "por políticas públicas se debe entender los cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido y, en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado" (Lahera, 2002).

Las políticas públicas son diseñadas desde el poder y ejecutadas por el sistema político. Los gobiernos observan que de esta manera materializan su programa y establecen su legado. Además, los gobiernos son evaluados por el éxito o fracaso de sus políticas públicas.

Además, las políticas públicas poseen un escenario definido, que se puede describir de la siguiente manera: afectan la vida de las personas, se toman en nombre de los gobernados y emplean recursos públicos. Por lo tanto, quienes ejecutan, diseñan o evalúan políticas públicas están sometidos a criterios relacionados con la ética, la responsabilidad y la transparencia.

Todas las medidas donde el poder y los intereses sectoriales están en juego, se ven condicionadas por la política. Las políticas públicas no escapan a esta lógica, pues deben conciliar siempre las perspectivas políticas para su desarrollo, además de garantizar una correcta gestión de los recursos asignados.

En los últimos años, el despegue de China como potencia mundial ha despertado el interés de los analistas y científicos políticos que han tratado de explicar por qué las políticas públicas en el país asiático son tan efectivas. La respuesta está en los criterios con los cuales adoptan las políticas públicas, que son: "1) si la medida conduce a mejorar la productividad, 2) si la medida ayuda a mejorar la vida de la gente y 3) si la medida contribuye a aumentar la fortaleza del país" (Oppenheimer, 2005).

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXCELENCIA

Como las políticas públicas impactan la vida de las personas y marcan el legado de un gobierno, se deben tener ciertas consideraciones esenciales a la hora de pensarlas e implementarlas. Los criterios más comunes que se utilizan para definir una política pública de excelencia son:

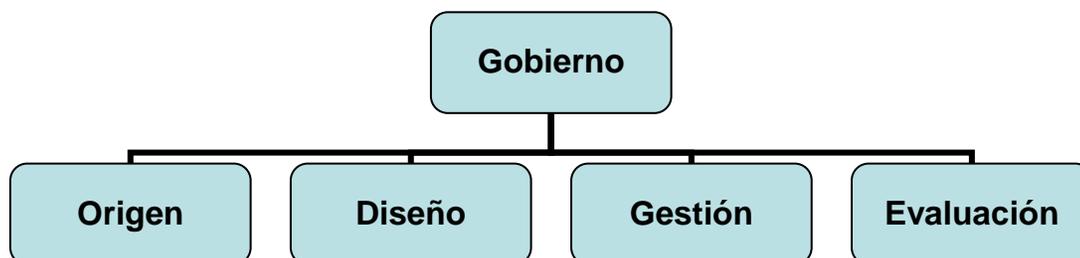
1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega? o ¿qué inicia?)
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
7. Oportunidad política
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
9. Claridad de objetivo
10. Funcionalidad de los instrumentos
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Fuente: CIPE (1996): "Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets", Washington

Todos los factores descritos están atravesados por las acciones del sistema político, que resultan determinantes para las políticas públicas. Por eso, se requiere identificar a los actores y sus intereses que están en juego cada vez que se propone una política pública. Esto, porque las políticas públicas nacen para resolver un problema de interés público o social, y muchas veces la solución propuesta no es la más acertada.

Por ello, una de las primeras etapas en el diseño de una política pública es identificar con claridad el problema que se pretende atender. Luego es necesario determinar a los actores y sus modos de interacción, para ahí realizar una estrategia política que permita la ejecución plena de cada uno de los proyectos elaborados.

TABLA 2: ETAPAS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA



Cada una de las etapas señaladas debe ser monitoreada y traducida en objetivos para tener una real perspectiva del alcance de la política pública.

4.3 MARCO LÓGICO

Uno de los instrumentos más utilizados para el seguimiento y evaluación de políticas públicas y proyectos sociales es el marco lógico. Esta herramienta de medición fue desarrollada a fines de los años sesenta por la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (División de Planificación, Ministerio de Educación, 2001).

Hoy esta herramienta de análisis estructurado permite realizar con éxito el “proceso de identificación, diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas, proyectos y diseños organizacionales, pudiendo aplicarse en cualquier fase de los respectivos procesos de planificación” (División de Planificación, Ministerio de Educación, 2001).

El marco lógico nació para ordenar y aumentar la precisión de los proyectos sociales, ya que no se tenía claridad en los resultados finales ni en las responsabilidades determinadas. No había una base de comparación entre lo planificado y lo realmente realizado. Así, este instrumento permite homogeneizar la terminología, aportando un formato único y estructurado.

Principalmente, con la matriz del marco lógico se organiza información y se distribuye para las distintas etapas del proyecto. Ahí se establecen los objetivos (logros esperados del proyecto), el fin del proyecto (descripción de la solución al problema identificado), los propósitos (el efecto directo de los resultados esperados), los resultados (las obras y servicios terminados), las actividades (acciones de los ejecutores), los indicadores (medios de verificación) y los supuestos (factores externos que podrían afectar el proyecto).

De esta manera, se entrega un panorama más preciso de los proyectos sociales y se evalúa su real impacto en la resolución del problema del cual se hace cargo una política pública. Tal como se muestra a continuación, existe una relación lógica entre cada uno de los elementos relevantes del proyecto.

Problema Social: Bajo nivel de escolaridad de la población en edad escolar en la región norte

TABLA 3: ESQUEMA SECUENCIAL DE UN PROYECTO

Objetivo del Proyecto	Indicador
Disminuir en un 70% la brecha de nivel educacional existente entre la región norte y el promedio nacional	% de variación en resultados de prueba nacional de medición de calidad educativa
Objetivo del Proyecto	Objetivos relacionados
Disminuir en un 70% la brecha de nivel educacional existente entre la región norte y el promedio nacional	Bajar en un 70% la brecha de repetición Bajar en un 70% la brecha de deserción escolar
Productos	Indicador
Estudiantes educados con nuevas tecnologías Becados de escasos recursos	Número de estudiantes educados con nuevas tecnologías Número de Becados de escasos recursos
Producto	Meta del Producto
Becados de escasos recursos	2.000 Becas
Supuestos	Supuestos
Las actividades educativas estables no se modifican. Se mantienen becas de capacitación de profesores.	Los alumnos asisten a la escuela. Hay recursos.

Fuente: Ernesto Cohen

4.4 COMUNICAR UNA POLÍTICA PÚBLICA

Una de las etapas más relevantes de una política pública es cómo se comunica, para que de esta manera adquiera visibilidad y legitimidad pública. Como se aludió anteriormente, las políticas públicas se ejecutan en nombre de los gobernados y emplean recursos públicos. Por lo tanto, se requiere de una

estrategia que entregue la mayor cantidad de información posible acerca de esta medida.

Generalmente, el aspecto comunicacional de una política pública es uno de los últimos en ser considerados en cualquier diseño, pero esta subestimación muchas veces termina arrojando serios problemas, convirtiendo una buena política pública en una política invisible.

“Los flujos de información son ‘los nervios del gobierno’ según la expresión del politólogo estadounidense Karl W. Deutsch” (Sánchez Ruiz, 2005). Bajo esta premisa, la comunicación adecuada de una política pública se vuelve una condición ineludible para cualquier gobierno.

Para cumplir con el objetivo anterior, “es fundamental adquirir habilidad y precisión en el lenguaje escrito, saber razonar por analogía, conocer detalles institucionales, aspectos legales de los diversos procesos. Es también importante ser capaz de anticipar cómo serán percibidas las políticas y plantear su defensa en términos más amplios, ideológicos o filosóficos” (Lahera, 2004).

Muchas veces se achaca al aparato comunicacional de un gobierno el resultado negativo de una política pública. El “error comunicacional” se produce cuando no existe “la capacidad para explicar lo que se está haciendo o lo que se está dejando de hacer” (Lahera, 2004).

Todo gobierno debe explicar lo qué está haciendo y por qué lo hace, pues de esta manera se reconoce la importancia de los ciudadanos y su trascendencia en las acciones públicas. También se debe estar preparado para responder ante lo que no se está haciendo. Toda esta información debe ser transmitida desde el sentido común y no del lenguaje técnico. El sentido común permite conectar las distintas interpretaciones y producir una relación de cercanía.

Algunas de las consideraciones que se deben considerar al momento de comunicar una política pública son las siguientes:

1. Definir una imagen (entendida como la proyección visible de la política)
2. Establecer una agenda de comunicación pública (qué transmitir, a quiénes, cómo y cuándo)
3. Un mensaje que contenga congruencia, credibilidad, oportunidad, persistencia y cercanía.
4. Además de fortalecer la capacidad analítica y operativa de quienes desarrollen el indispensable trabajo con los medios de comunicación.

Fuente: Lahera, 2004

Con esto se transmitirá a la opinión pública la información necesaria para que las decisiones políticas se conviertan en vinculantes, salvaguardo así el Estado de Derecho, alentando además la transparencia y la fiscalización de los actos del aparato estatal.

5 OPINIÓN PÚBLICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

“Lo que sabemos sobre la sociedad y aún lo que sabemos sobre el mundo, lo advertimos a través de los medios de comunicación para las masas. Esto no solo es válido respecto al conocimiento sobre la sociedad y sobre la historia, sino también respecto del entendimiento de la naturaleza” (Luhmann, 2000). Esta afirmación demuestra la trascendencia de la información y de los *mass media* en la sociedad actual. De hecho, los medios masivos son la institución más influyente de Chile, según la encuesta Poderómetro 2004 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo².

Por lo tanto, la comunicación desde el Estado debe tener en cuenta el proceso de producción de las informaciones periodísticas y cómo los medios impactan en la conformación de la opinión pública.

Los medios masivos de comunicación ocupan un papel central en la conformación de la sociedad. Son quienes articulan y distribuyen los mensajes presentes en el ámbito de lo social y quienes influyen en la tematización de los distintos sistemas sociales (política, economía, educación, etcétera) Su abundante presencia, a través de la prensa escrita, la radio, la televisión y todas

² El “Poderómetro” se construyó sobre la base de una encuesta a miembros de la elite chilena. Se propuso a los entrevistados un listado de 32 entidades y se solicitó evaluar cada una de ellas a partir de la pregunta: ¿cuánta influencia cree usted que tienen hoy en Chile cada uno de ellos? Las calificaciones se hicieron en una escala de 1 a 10, donde 1 significa que la entidad calificada no tiene influencia y 10 que tiene mucha influencia.

las posibilidades que brinda Internet hacen reflexionar acerca de su rol como sistemas de contingencia en la sociedad compleja de hoy.

La comunicación es, sin duda, una de las principales operaciones del sistema social. Los *mass media* constituyen en la actualidad espacios “públicos” de discusión, por ende, su presencia en la sociedad cobra relevancia para la consolidación de un sistema democrático de gobierno.

Los medios masivos de comunicación permiten la materialización de derechos fundamentales de la democracia, como el de Información y la libre expresión. “En la teoría democrática contemporánea se destaca el carácter de piedra angular que la libertad de expresión tiene para la existencia misma de la sociedad democrática, el que obligaría a los Estados a implementar un sistema jurídico e institucional capaz de satisfacer las aspiraciones y los principios que subyacen tras su naturaleza de derecho fundamental” (Sunkel, 2000).

La libertad de expresión y el derecho a la información son garantías universales del ser humano. “Los derechos humanos están provistos de aquella validez universal, porque pueden ser fundamentados exclusivamente desde el punto de vista moral. También otras normas jurídicas son fundamentadas ciertamente con la ayuda de argumentos morales, aunque, en general, en la argumentación confluyen puntos de vista ético-políticos y pragmáticos que hacen referencias a formas de vida concretas de una comunidad histórica de derecho o a objetivos concretos de determinadas orientaciones políticas. Los derechos fundamentales regulan, por el contrario, materias para cuya fundamentación por la misma generalidad de éstas, bastan los argumentos morales. Estos son argumentos que fundamentan por qué la garantía de tales reglas se encuentra en los intereses iguales de todas las personas en su calidad de personas en general, por qué tales reglas son, pues, buenas en igual medida para cualquiera” (Habermas, 1999).

Tal como se mencionó en el primer capítulo de este texto, en la Teoría de la Acción Comunicativa, la comunicación tiene una racionalidad que permite que los actores sociales den razones a sus actos y acaten las razones de los otros, cuando el argumento se impone como el mejor argumento. Y esta acción comunicativa se da en "el mundo de la vida", que es un lugar de la cultura donde los sujetos se entienden y razonan. Pero ¿qué sucede cuándo los actores sociales son privados justamente de espacios comunicacionales para la expresión de sus razones? ¿Es posible el entendimiento en un espacio restrictivo de comunicaciones?

Se requiere que la comunicación pública del Estado sea capaz de contribuir a la formación de una opinión pública informada y crítica. Esto aumentará las posibilidades de deliberación de la democracia. Los Estados modernos tienen a la democracia como premisa elemental en sus programas de gobierno y de administración del poder. Por eso, es necesaria la articulación de mecanismos que permitan su configuración y uno de ellos es propiciando espacios comunicacionales abiertos, plurales y diversos que den cuenta de los distintos intereses en juego en la sociedad, apelando al entendimiento.

Es evidente que "la comunicación, como sistema de conformación de conciencias, opiniones y actuaciones históricas contingentes, se ha convertido en material estratégico de primera categoría, lo que repercute en su condición actual de sutil, real manipulación por parte del poder; allí donde se dé, sea cual sea el medio comunicacional al que nos referimos" (Vázquez Montalbán, 2000).

5.1 LOS MEDIOS Y LO PÚBLICO

La construcción social de la realidad por los medios masivos de comunicación es un proceso de producción, circulación y reconocimiento (Alsina, 1999). Este proceso de reproducción del sistema de medios de comunicación tiene a la información como principal elemento. Con ella, se configura la opinión pública,

que permite la convergencia de los distintos actores sociales, que se deben ajustar a la selectividad de los propios medios para ser parte de las comunicaciones que estos producen. Esta operación de selección y de tematización condensa las semánticas que los medios masivos de comunicación establecen en el espacio de comunicaciones posibles dentro de la opinión pública.

Esto, desde el análisis de la Acción Comunicativa de Habermas, se traduce en la necesidad de ampliar los espacios de deliberación para que los actores sociales logren el entendimiento y den razones a sus actos. Si en la democracia debe convivir la diferencia, los medios masivos de comunicación deben hacerse cargo de esa premisa.

El alto grado de mediatización de la sociedad supone que las comunicaciones fluyen libremente, ampliando el espacio público. Esto se produce porque los medios de comunicación de masas han institucionalizados procesos, mediante los cuales han ganado en legitimidad y autorreferencia. Por ejemplo, los medios aparecen como agentes de socialización y de transmisión cultural, a la vez que transportan el conocimiento, supervigilan los actos públicos de los otros sistemas parciales y suministran canales de expresión a los individuos. Estas funciones están presentes evidentemente hasta el día de hoy, donde los medios explican y configuran la opinión pública.

Esta opinión pública, según Habermas, tiene su origen en el desarrollo del capitalismo temprano, específicamente, con el tráfico de mercancías y noticias. Con esta nueva estructura de comunicaciones y de administración del poder, se objetiviza la presencia de una esfera pública. De esta manera, el “poder público se consolida como un perceptible estar-frente-a aquellos que le están meramente sometidos y que, por lo pronto, solo encuentran en él su propia determinación negativa” (Habermas, 1986).

O sea, los medios de comunicación, especialmente, la prensa transforman al lector o simple receptor, en un “lector juez” de las acciones de los personajes públicos. Es lo que actualmente se denomina como control ciudadano de los actos públicos del sistema político. Y estos mecanismos de vigilancia se dan principalmente en los medios de comunicación y en la conformación de la opinión pública.

“Para Horkheimer y Adorno, los flujos de la comunicación controlados a través de los medios de comunicación de masas sustituyen a aquellas estructuras de la comunicación que antaño habían posibilitado la discusión pública y la autocomprensión del público que formaban los ciudadanos y las personas privadas” (Habermas, 1990).

5.2 LA AGENDA

El espacio público de comunicaciones constituye la principal fuente de legitimación de la democracia, pues permite la discusión abierta de los temas de interés social. Justamente, la Teoría de la Acción Comunicativa apuesta a la formación del consenso en el mundo de la vida, luego de un proceso de deliberación donde las pretensiones de validez de todos los actores son susceptibles a críticas. Es ahí donde los medios masivos de comunicación cobran relevancia, pues son ellos quienes configuran la opinión pública en las sociedades modernas.

Es en la opinión pública donde cohabitan los ‘mundos posibles’ que los propios medios proponen. Estos ‘mundos posibles’ remiten a un proyecto de sentido, muchas veces, político. Por lo mismo, si las comunicaciones de los *mass media* permiten el debate y la crítica se acentúan las posibilidades de generar espacios públicos democráticos e inclusivos. Por ello, la conformación de la agenda es un tema de interés para el Estado.

La teoría de Agenda-Setting (establecimiento de la agenda) ha tenido un rápido desarrollo y gran acogida en el campo de la Comunicación. Este enfoque, cuyo principal impulsor es Maxwell McCombs, estudia “cómo los medios ejercen influencia en las audiencias mediante los temas considerados de mayor relevancia. El medio no decide por el público qué es lo que éste tiene que pensar u opinar sobre un hecho aunque sí decida cuáles son las cuestiones que van a estar en el candelerero o en la opinión pública. A este conjunto de contenidos se le denominará: la agenda” (Rodríguez 2004).

En otras palabras, los periodistas no le dicen a la audiencia qué pensar, pero sí sobre los temas sobre los cuales hay que pensar, delimitando así las fronteras de sus conocimientos y juicios (Sampedro 2000).

La explicación de esta corriente teórica pasa por la jerarquización de los temas (*issues*) que están presentes en el debate público. Esta jerarquización depende de los criterios de relevancia que consideren las lógicas sectoriales que definen las agendas. En otras palabras, no existe un “centro” que genere la agenda, sino que ésta se va nutriendo de varias fuentes (en el caso de la agenda de medios, se alimenta por las pautas de los medios de comunicación social, cada uno según su lógica).

Existen tres tipos de agendas. En primer lugar está la **agenda de los medios**, que concentra los temas que son considerados por los medios de comunicación como dignos de informarse. Esta agenda estará jerarquizada por los criterios sectoriales profesionales (criterios periodísticos), pero también por los intereses propios del sector, en general, y de cada uno de los medios, en particular. Además, cada medio tendrá un “gatekeeper” (guardián de la reja, puede ser una persona o un comité de personas que cumple esa función), que es “el responsable de realizar para su medio la selección previa de las noticias que servirán para considerar los temas más importantes del día” (Rodríguez, 2004).

Luego está la **agenda pública**, que es la jerarquía que asigna “el público” a los temas presentes en los medios. Desde el surgimiento de la teoría de Agenda Setting se han realizado más de 200 estudios, muchos de los cuales buscaron vincular la agenda de los medios con la agenda pública, demostrando que hay una estrecha relación entre los temas presentados en los medios de comunicación y los temas considerados importantes por el público.

Sin embargo, han revelado que las jerarquías que maneja una y otra agendas son distintas (no demasiado, pero sí diferentes). Una investigación realizada por Dearing y Rogers en 1996 concluyó que “la agenda de los medios selecciona la agenda del público” (Rodríguez, 2004).

Finalmente aparece la **agenda política** (o institucional) que “mide el tipo de acciones que adoptan los gobiernos, parlamentos y las diferentes instituciones sociales que más tarde formarán parte desencadenante de debates, además de incluirse como temas destacados en la agenda de los medios y en la agenda pública” (Rodríguez, 2004).

Según Sampedro (2000) hay dos efectos presentes en la agenda de los medios que impactarán en las otras agendas. Se trata del *priming* (o destaque de las informaciones) y el *framing* (o encuadre). El primero de ellos tiene relación con el lugar en la parrilla informativa que va a ocupar la noticia, lo que estará reflejando cuál es la importancia que le da el medio, en particular, y el sector, en general, a determinado hecho noticioso. Esta jerarquización de la agenda mediática incidirá en las jerarquizaciones propias de las otras dos agendas.

Por su parte, el *framing* alude a cómo se presenta el hecho noticioso, a qué aspectos se muestran como relevantes del suceso y desde dónde se relata. Si se da una sola versión de los hechos, si se victimiza a una de las partes o demoniza a la otra, si los temas se abordan desde una perspectiva de los sectores que detentan el poder o de aquellos que no tienen acceso a él, todo ello será

fundamental, según la teoría de la Agenda Setting, para impactar en las otras agendas.

Glanz & Rimer (2005) sintetizan lo anterior afirmando que “los medios masivos pueden no decirnos qué pensar, pero son sorprendentemente efectivos en decirnos sobre qué debemos pensar”. Recogen positivamente el hecho de que los medios masivos de comunicación pueden iluminar y enfocar la atención del público en ciertos temas, ayudando a generar conciencia pública y condiciones para propiciar el cambio (Glanz & Rimer 2005).

6 REFLEXIONES FINALES

En la sociedad moderna, los vínculos sociales se ven constantemente sometidos a las tensiones propias de un contexto complejo, plural y demandante. La democracia debe considerar estas presiones para lograr la cohesión y la inclusión social, reconociendo a la vez cada una de las particularidades en juego. Los estados totalitarios han sido superados por el imperativo ético y normativo de salvaguardar la dignidad de las personas, consagrada en -términos políticos- en los derechos humanos.

Así, el Estado democrático debe ganar en legitimidad para que sus decisiones sean vinculantes y se logren encauzar las diversas demandas sociales por los caminos de la institucionalidad y el entendimiento. La comunicación desde el Estado adquiere un papel fundamental, pues es una operación que permite generar un sentido social compartido y nutrir de significación a las políticas públicas.

El Estado al garantizar el acceso a la información y la libre circulación de las ideas promueve la deliberación en la sociedad, pero muchas veces esto no es suficiente. Por ello, se requiere de una estructura que garantice y consagre la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, para que la sociedad civil sea un actor relevante en la generación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

La consolidación de un sistema democrático de gobierno requiere de un amplio trabajo de afianzamiento de las confianzas públicas y de la participación de los ciudadanos en los temas de interés social. No es posible concebir actualmente a la sociedad moderna sin la pretensión de establecer un espacio de redes inclusivas y vinculantes para legitimar las decisiones del sistema político.

Las políticas públicas son la manera de materializar los proyectos y principios declarados por cualquier administración gubernamental. Permiten justamente determinar los lineamientos por los cuales se conducirá el país hacia el proceso y se incorporará a la población en esa tarea. Se requiere de políticas públicas eficaces, sólidas desde lo teórico y lo práctico, pero también es necesario establecer mecanismos de coordinación y comunicación con los diversos actores sociales.

La discusión y la deliberación necesarias para una democracia se dan en los límites que fijan las comunicaciones circulantes en el espacio público. Los medios de comunicación y la opinión pública, en general, permiten socializar, tematizar, fiscalizar, participar y debatir. Por ende, la comunicación desde el Estado no puede desconocer su influencia y la necesidad de aportar a la generación de una opinión pública inclusiva y amplia, donde todos los sectores estén representados y tengan los medios de expresión adecuados.

El conflicto moviliza a las sociedades y la política los encauza, pero siempre existe la pretensión de lograr el entendimiento, que no significa neutralizar las posiciones opuestas, sino conducir las razones a los mejores argumentos y la tolerancia. Una sociedad diversa y compleja requiere altos niveles de inclusión, evitando la discriminación arbitraria. El reconocimiento de las distintas identidades culturales, de los grupos sociales y de sus intereses es parte de su derecho a desarrollar una ciudadanía responsable y comprometida con el interés social.

En definitiva, la democracia se construye en un proceso de circulación de ideas libres que se materializan en políticas públicas y en los espacios de deliberación que la opinión pública permite. Las decisiones políticas y la comunicación desde el Estado tienen que salvaguardar justamente que esto sea posible para todos los sectores de la sociedad.

7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Benedict. 1993. Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. Fondo de Cultura Económica. México.
- ALSINA, Miquel. 1999. La construcción de la noticia. Ediciones Paidós. Barcelona.
- BECK, Ulrich. 1998. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Ediciones Paidós, Barcelona.
- BHABHA, Homi. 1996. El entremedio de la cultura. En: Hall, Stuart y Du Gay, Paul. 1996. Cuestiones de Identidad cultural. Amorrortu editores, Madrid.
- BAUMAN, Zigmunt. 1996. Del peregrino al turista o una breve historia de la identidad. En Hall, Stuart y Du Gay, Paul. 1996. Cuestiones de Identidad cultural. Amorrortu editores, Madrid.
- BAUMAN, Zigmunt. 2005. Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil. Siglo Veintiuno Editores, Argentina.
- DAHL, Robert. 1971. Polyarchy: Participation and Opposition. Yale University. New Haven.
- DE LA MAZA, Gonzalo. 2005. Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile. Lom ediciones. Santiago.
- ESPINOZA, Vicente. 1993. Pobladores, participación social y ciudadanía. Entre los pasajes y las anchas alamedas. Ediciones Sur. Santiago.



GLANZ, K. & RIMER, B.K. 2005. Theory at a Glance. A guide for health promotion practice (2ª Edición). Washington: National Institutes for Health & National Cancer Institute.

GÓMEZ LEYTON, Juan Carlos. 2008. Política y ciudadanía en una sociedad neoliberal avanzada, Chile 1990-2007. En Cuadernos del CENDES, año 25, número 67, pp 59-83. Santiago.

GROSSBERG, Lawrence. 1996. Identidad y estudios culturales: ¿no hay nada más que eso? Hall, Stuard y Du Gay, Paul. 1996. Cuestiones de Identidad cultural. Amorrortu editores, Madrid.

GROS, Christian. 2000. Políticas de la etnicidad: Identidad, Estado y Modernidad. Instituto colombiano de Antropología e Historia.

HALL, Stuard y DU GAY, Paul. 1996. Cuestiones de Identidad cultural. Amorrortu editores, Madrid.

HABERMAS, Jürgen. 1990. Teoría de la Acción Comunicativa. Crítica a la razón funcionalista. Editorial Taurus, Madrid.

HABERMAS, Jürgen. 1999. La Inclusión del Otro. Paidós. Buenos Aires.

HABERMAS, Jürgen. 1986. Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública. Gustavo Gili. Barcelona.

HABERMAS, Jürgen. 1998. Sobre el papel de la sociedad civil y de la opinión pública política, En Facticidad y validez, pp. 407-468. Trotta. Madrid

KARL, Ferry. 1990. Dilemas de la democratización en América Latina. Foro Internacional. México.



- KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne. 1997. El retorno del Ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. En: La política. Ciudadanía. El debate Contemporáneo. Paidós. Barcelona.
- LAHERA, Eugenio. 2002. Introducción a las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica. Santiago.
- LAHERA, Eugenio. 2004. Política y políticas públicas. Serie políticas sociales. CEPAL. Santiago.
- LECHNER, Norbert. 1990. A la búsqueda de la comunidad perdida. FLACSO, documento de trabajo. Santiago.
- LUHMANN, Niklas. 2000. La Realidad de los Medios de Masas. Universidad Iberoamericana. Editorial Anthropos. Barcelona. Primera edición.
- LUHMANN, Niklas y DEGIORGI, Rafael. 1993. Teoría de la Sociedad. Universidad de Guadalajara. Universidad Iberoamericana. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. México
- MILLER, David. 1997. Ciudadanía y pluralismo. David Miller. En: La política. Ciudadanía. El debate Contemporáneo. Paidós. Barcelona.
- MÁRQUEZ, Francisca. 2006. Resistencia y Sumisión en sociedades urbanas y desiguales: Poblaciones, villas y barrios populares en Chile. Lecciones de política en América Latina. FLACSO-Crop. Universidad Academia Humanismo Cristiano.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y WINCHESTER, Lucy. 2004. Santiago de Chile: Una ciudad fragmentada. En: Santiago en la globalización ¿Una nueva ciudad?. Ediciones Sur y Eure Libros. Santiago.



RODRÍGUEZ DÍAZ, Raquel. 2004. Teoría de la Agenda-Setting. Aplicación a la enseñanza universitaria. Alicante: OBETS Editorial. Disponible online en <http://www.obets.ua.es/obets/public.php>

SAMPEDRO, Víctor. 2000. Opinión pública y democracia deliberativa. Medios Sondeos y Urnas. Madrid: Istmo.

SÁNCHEZ RUIZ, Enrique. 2005. Medios de comunicación y democracia. Norma, Colombia.

SUNKEL, Guillermo y GEOFFROY, Esteban. 2000. Concentración económica de los medios de comunicación. LOM ediciones. Primera edición. Santiago de Chile.

TIRONI, Eugenio y CAVALLO, Ascanio. 2004. Comunicación estratégica, Vivir en un mundo de señales. Taurus. Santiago de Chile.

TOURAINÉ, Alain. 1989. América latina. Política y sociedad. Espasa Calpe. Madrid.

VÁZQUEZ MONTALBÁN, Manuel. 2000. Historia y Comunicación Social. Editorial Mondadori. Primera edición. Madrid.

WILKE, Helmut. 2006. La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas. Estudios públicos, 102.