

# RETORNO A SAN CARLOS: LA COMUNICACIÓN PÚBLICA COMO ACTIVO DINÁMICO DE LA GOBERNANZA<sup>1</sup>

Glemis Mogollón Vergara<sup>2</sup>

Gloria Luz Gómez Ochoa<sup>3</sup>

## Resumen

En los últimos años el municipio de San Carlos se ha convertido, por diversas intervenciones estatales, en un laboratorio de acompañamiento a procesos de retorno para población que –por el conflicto armado interno– ha sido víctima de desplazamiento forzado. Las comunicaciones, que han estado presentes de diversas formas y más como un instrumento que como un componente transversal, transformador y propiciador de la gobernanza, no han sido analizadas a profundidad, a diferencia de otros temas vinculados al retorno.

Teniendo en cuenta el enfoque teórico neoinstitucionalista para el análisis de políticas públicas, el presente estudio de caso centra su mirada en tres procesos de retorno implementados en este municipio entre 2009 y 2013, en los actores que concurrieron y decidieron sobre el tema comunicacional y en cómo la comunicación pública está llamada a ser un activo dinámico de la gobernanza.

**Palabras claves:** Comunicación pública, desplazamiento forzado, gobernanza, política pública, retorno.

---

<sup>1</sup> Trabajo de grado presentado para optar al título de magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit, con la asesoría de Adolfo Maya Salazar, sociólogo y docente de la Universidad Eafit, a quien expresamos nuestro agradecimiento por su acompañamiento, orientación y confianza.

<sup>2</sup> Comunicadora social-periodista de la Universidad Pontificia Bolivariana. glemismogollon@yahoo.es.

<sup>3</sup> Comunicadora social-periodista de la Universidad de Antioquia, especialista en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional. gloriagoster@gmail.com.

## **Abstract**

In recent years, San Carlos town has become for various government interventions in a laboratory to accompany return processes for population that because of the armed conflict, have been victims of forced displacement. Communications, which have been present in several forms, more as an instrument than a transverse component, transformer and conducive to governance, have not been analyzed in depth, compared to other issues related to the return.

If we consider the neoinstitutionalist theoretical approach to the analysis of public policies, the case study focuses its attention on three processes implemented in this municipality between 2009 and 2013; the actors who attended and decided on the on the communication topic and how the public communication is called to be a dynamic asset governance.

**Keywords:** Public Communication, forced displacement, governance, public policy, return

## Introducción

Una de las principales consecuencias humanitarias del conflicto social y armado que vive el país desde hace décadas es el desplazamiento forzado de miles de familias que huyeron, especialmente a las ciudades capitales, por presiones de los diferentes grupos combatientes en la disputa por el control territorial.

El municipio de San Carlos, ubicado en la región del Oriente antioqueño a 119 kilómetros de Medellín, la capital del departamento de Antioquia, es reconocido en el país por sus altos índices de afectaciones relacionadas con la confrontación bélica (desplazamiento forzado, masacres, homicidios selectivos, minas antipersonal y desaparición forzada) y –al mismo tiempo– por las maneras de contrarrestar el conflicto (Grupo de Memoria Histórica, 2011, pág. 22).

Esta localidad, con 33.375 personas incluidas como desplazadas en el Registro Único de Víctimas (Red Nacional de Información, 2015), fue uno de los municipios con mayor expulsión de población campesina. Y a la capital antioqueña llegó el 46,3% de quienes huyeron de esta localidad, según datos del informe *San Carlos, memoria del éxodo en la guerra* (Grupo de Memoria Histórica, 2011, pág. 185).

Para 2007, la administración municipal de San Carlos se declaró oficialmente en emergencia por el retorno de miles de campesinos, cuando cerca de 1.200 hogares habían regresado (Murillo, entrevista personal, 14 de mayo 2014)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Wilson Murillo era funcionario de la Alcaldía de San Carlos cuando se inició el apoyo de Medellín a los procesos de retorno y actualmente es un reconocido líder comunitario. Esta entrevista corresponde a un trabajo presentado en 2014, para otro curso de la maestría, por los estudiantes Glemis Mogollón y Juan Fernando Rojas.

En este escenario, y apelando a la equidad con los municipios más afectados por el conflicto armado, la Alcaldía de Medellín anunció en 2009 el apoyo al retorno de familias en situación de desplazamiento forzado provenientes de ese municipio, que le dio posterior paso a diferentes intervenciones de acompañamientos a retornos promovidas en los últimos años con el desescalamiento del conflicto armado interno.

El presente trabajo pretende analizar las dinámicas comunicacionales que se dieron en la aplicación de tres intervenciones estatales con 905 familias retornadas en el municipio de San Carlos, entre 2009 y 2013, bajo el enfoque teórico neoinstitucionalista para el análisis de políticas públicas y con un norte específico: vincular la comunicación pública como activo dinámico de la gobernanza.

Para este trabajo investigativo se utiliza el método de muestreo teórico, recolección de datos guiada por los conceptos derivados de la teoría que se está construyendo y basada en el concepto de "hacer comparaciones", cuyo propósito es acudir a lugares, personas o acontecimientos que maximicen las oportunidades de descubrir variaciones entre los conceptos (Strauss & Corbin, 2002).

También se hace una revisión documental, que incluyen lo normativo y los planes y documentos relacionados con el ejercicio de la comunicación; entrevistas selectivas, semi-estructuradas para hacer un relato explicativo de los procesos comunicacionales que se dieron en las tres intervenciones con población retornada en el municipio de San Carlos y entrevistas a las familias impactadas por estos procesos.

Para esto, se parte del modelo de Análisis Institucional y de Desarrollo (IAD) planteado por Elinor Ostrom (Camacho, 2011), en clave de la coordinación institucional que requirió ejecutar estas intervenciones desde una lógica local novedosa, ante las actuaciones nacionales de política pública frente a víctimas de desplazamiento forzado.

En esta apuesta por indagar por el componente de comunicación pública en la implementación de la política pública para víctimas del desplazamiento forzado, que incide en la gobernanza en municipios con procesos de retorno, como es el caso del municipio de San Carlos, se parte de dos premisas.

En primer lugar, existe la necesidad de contar un enfoque propio de análisis, que *“se alimente de la riqueza de las experiencias locales –tanto de los fracasos como de aquellas que llegan a feliz término–”* (Eslava, 2011, pág. 28) y dé cuenta del quehacer gubernamental en su interacción con otros actores intervinientes en la problemática territorial del desplazamiento. Y en este caso en particular se pretende analizar la comunicación establecida en tres iniciativas que atendieron el retorno en el municipio de San Carlos, teniendo en cuenta como categoría principal la comunicación pública, unida a las categorías de implementación de políticas públicas y gobernanza.

En el análisis también se consideran otros conceptos como retorno, conflicto armado y democracia, como elementos concomitantes de las mencionadas anteriormente.

En segundo lugar, el presente trabajo se enmarca en las lógicas del nuevo institucionalismo, una corriente que supera los modelos tradicionales de análisis de políticas públicas, como lo son el historicismo alemán o el institucionalismo norteamericano, por mencionar algunos.

Los enfoques del neoinstitucionalismo ubican a las personas como protagonistas de la decisión social y dan relevancia a la influencia mutua entre actores e instituciones, éstas entendidas no como meras organizaciones, sino como reglas de juego, tanto formales, la ley, e informales, la norma social (North, 1993), las cuales en su conjunto son usadas en situaciones repetitivas (Ostrom, 2005), como recoge Eslava (2010, pág. 106).

Así, no se trata tanto de tomar en consideración todas las reglas institucionales existentes y sus nexos jerárquicos, sino más bien lo significativo es identificar las reglas formales e informales a que recurren los actores privados y públicos para hacer valer sus intereses, para manejar las modalidades de sus interacciones y, finalmente, para garantizar la eficacia de la política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008, pág. 109).

Los autores neoinstitucionalistas comparten tres postulados: las reglas de juego (las instituciones) determinan el comportamiento de los actores; las instituciones determinan la actividad política; y las instituciones están determinadas por la historia (Hernández, 1999, pág. 10).

En ese marco, la perspectiva neoinstitucional concede un papel más autónomo a las instituciones y desde una lógica funcional-descriptiva (Rivas, Junio de 2003, pág. 39) permite realizar comparaciones en cuanto al desempeño de las organizaciones, entendidas dentro de un contexto histórico en el que se implementan las acciones de política pública.

En dichos términos, se revaloriza la influencia que pueden tener las comunidades, en este caso la población retornada, en la determinación e implementación de las políticas públicas, pues se profundiza en los vínculos entre grupos de interés y actores estatales, las lógicas que los

alimentan y las distintas relaciones que se desatan en los procesos de toma de decisión de la acción pública.

Desde esta mirada, el especialista chileno Eugenio Lahera asegura que:

Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, tales como la participación de los agentes sociales en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas; su responsabilidad respecto a normas de la negociación y su voluntad de cooperación (2010, p. 17).

Eslava añade que el conjunto de acuerdos conducentes a la implementación de una política pública específica, analizados desde el neoinstitucionalismo, tiene en cuenta las decisiones particulares que resultan de la interacción entre actores e instituciones involucradas (Eslava, 2010, p. 98). De igual manera, toman relevancia los microcontextos, entendidos como *“atributos específicos de una situación en que interactúan individuos”* (Eslava, 2011).

Así, las propuestas de esta orilla de análisis van detrás de explicaciones más precisas y, si se quiere, sistemáticas, en torno a elementos interdependientes que operan en el desarrollo de políticas públicas (instituciones, organizaciones, personas, políticas, entornos). Se evidencia el rol central del Estado en la estructuración de la política, al tiempo que reconoce otros actores definitivos en la estabilidad que pueda tener dicha política en su ejecución.

Además de identificar actores y reglas de juego formal y no formal de los procesos de comunicaciones, el aporte que más ocupa este estudio de caso es vincular la comunicación pública como activo dinámico de la gobernanza, para proponer unas formas diferentes de dialogar, de encontrar consenso, cohesión social, que es donde la comunicación se hace inevitable, pero no aquella instrumentalizada ni de los medios masivos de comunicación, sino la que se configura en la implementación de las políticas públicas para aportar a la gobernanza.

Lo paradójico es que esta dimensión del quehacer político, como es el que la población esté informada de sus derechos, particularmente los sectores más vulnerables de las sociedades que estamos construyendo, es un tema que no está en las agendas ni del mundo político, ni de los gobiernos, ni del mundo social ni menos aún del mundo empresarial (Quevedo & Calvo, 2010).

El documento, igualmente, quiere mostrar lecciones aprendidas que dejaron estas iniciativas y más en un contexto actual como el colombiano, en el que –a pesar de los ires y venires propios de cualquier negociación de un conflicto armado de tantos años– se empieza a avizorar un posible acuerdo entre Estado e insurgencia.

Si bien este texto le apunta, en últimas, a hacer un llamado para que en la planeación de la política pública para víctimas de desplazamiento forzado se piense en la comunicación pública como un elemento vinculante de la gobernanza, se aclara que no pretende minimizar los logros y aprendizajes de los procesos de acompañamiento al retorno. Además, no sobra agregar que a partir de este trabajo se pueden generar otras miradas y análisis alrededor de comunicación y retorno, un tema que se ha explorado muy poco y que no debe pasar desapercibido al proponer abordajes en clave de post-conflicto.



## **1. La deliberación de la comunicación pública**

En los últimos años, con el desescalamiento del conflicto armado interno, el Estado colombiano ha venido implementando diferentes programas y proyectos para población víctima de desplazamiento forzado que ha retornado a sus lugares de origen.

Estos procesos han incluido distintos componentes con el fin de garantizar la restitución de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno que, en medio de la guerra, abandonaron tierra, casa, familia, cultivos, animales, recuerdos, vecinos, todo.

Esa decisión hizo que algunos entes territoriales, como es el caso de Medellín, le apostaran a asumir de manera más decidida el acompañamiento al regreso de estas familias y, en este caso, al municipio de San Carlos, donde entre otras intervenciones, se diseñaron tres planes de retorno, amparados inicialmente en la ley 387 de 1987 y luego en la ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Dentro de la implementación de esta política pública, el elemento comunicacional como parte de la visibilización de estos procesos estuvo presente, de manera que se pudo dar a conocer la inversión y las acciones de los diferentes actores involucrados en los procesos desarrollaron.

Sin embargo, el papel de las comunicaciones sigue siendo visto como un instrumento, más no como un componente activo dinámico de la gobernanza, el desarrollo y la cohesión social. Este componente no ha sido constante ni se han analizado sus implicaciones en programas relacionados con el retorno para población desplazada, ya que son estos procesos lo que han de garantizar la transformación de los territorios, las vidas y las formas de gobernar, en un país en el que el 80% de las personas afectada por el conflicto armado ha padecido este hecho victimizante.

Pero esto solo es posible cuando los involucrados pueden acceder a estos procesos en condiciones de comprensión de lo sucedido.

Este municipio como estudio de caso se ha convertido en un laboratorio, en un piloto del retorno no solo en Antioquia sino en el país. De un lado, por la cantidad de población que regresó y de otro por los recursos invertidos desde diferentes entidades estatales y privadas para acompañar a esta población.

El primer acercamiento a este análisis está relacionado con la definición de comunicación pública y cómo desde ésta es posible abordar las deficiencias y los aportes que se encuentran en la implementación de los planes de retorno de la población desplazada de esta localidad.

En la búsqueda de la conceptualización de comunicación pública, se acude a los planteamientos que hace la docente Ana María Miralles Castellanos en el intento de explicar que este tipo de comunicación va más allá de la concepción tradicional y se ubica en el lugar de las relaciones entre el Estado, el gobierno y los actores sociales.

En este sentido la comunicación pública es aquella que “articula información, vinculación de la ciudadanía, deliberación, construcción de representaciones y ejercicios de influencia en lo público. Y se llama pública también porque es una comunicación cuyo alcance es el de la sociedad en su conjunto y porque está al servicio de la construcción de lo público” (Miralles, 2008).

Por ello se vincula el concepto de comunicación pública como aquel que no está sólo en el ámbito del Estado o el Gobierno sino que hace parte de las interrelaciones que se crean a partir de procesos dialogantes con otros actores participantes. Y vale la pena aclarar que la comunicación

pública también está inscrita en la comunicación de los medios y, por supuesto, en la esfera política.

Es importante señalar que este abordaje se hace desde la mirada de la comunicación como una situación comunicativa que:

(...) hace referencia a la derrota de la comunicación en un solo sentido (información) como elemento único y se basa en las interacciones de sentido entre los participantes como fuente de construcción de imaginarios colectivos, los cuales no significan una mirada homogenizante sino que son colectivos por su forma de construcción (Miralles, 2008).

En la implementación de las políticas públicas, la comunicación es vista más como un medio útil solo para difundir, convencer y clarificar mensajes o contenidos (Villamayor, 2006) más no como un componente estratégico que aporta a la transformación y al cambio social.

El propósito de la comunicación pública no es el poder sino la configuración de un espacio en donde los asuntos públicos puedan estar a la vista del público (condición de lo manifiesto en Rabotnikof) pero además en donde los diferentes públicos puedan ejercer su derecho a la participación (Miralles, 2008).

Es en este lugar donde se considera la acción comunicativa como un elemento fundante de la interacción del Estado y los demás actores sociales.

Se trata de una comunicación que propone el intercambio de puntos de vista en el espacio público. La preparación, el diseño y la ejecución de ese escenario de intercambio es lo que en realidad se constituye como comunicación pública (Miralles, 2008).

La comunicación pública vista como factor integral y fundamental de la construcción de procesos democráticos, que permiten la concertación, la conciliación y el intercambio de puntos

de vista, como fundamento de la transformación de una situación que, en este caso, alude al proceso de retorno de población desplazada y que exige de transformaciones y cambios sociales en los territorios y en la maneras de ser y estar frente al Estado y los gobiernos. Y por ende se convierten en condicionamiento para los gobiernos sobre las maneras distintas de gobernanza.

Procesos de retorno, como el dado en San Carlos, son un ejemplo a seguir en términos de atención y articulación de diferentes entidades gubernamentales, pero al carecer de estrategias de comunicación pública que se adecuen a las nuevas exigencias de la población retornada, en últimas no aportan como debieran a la construcción de democracia:

La información debe ser vista en este caso como un insumo fundamental para la construcción de procesos democráticos y para la elaboración de políticas públicas que respondan a los intereses democráticos. Aún más que a los resultados que la información le da calidad al ejercicio de la toma de decisiones y sustenta los procesos comunicacionales que cargan de sentido las iniciativas (Uranga, 2015).

Miralles también afirma que de lo que se trata es de introducir la lógica comunicativa en la perspectiva del logro de una cultura democrática, que se refiere a que la democracia no es solo cuestión de regímenes ni de gobiernos buenos o malos sino que alude a ésta como cultura, a una forma de relación en interacción entre conciudadanos y de éstos con representantes del Estado.

En los sistemas de creencias está contemplado que en la categoría de pobres el suponen una condena eterna a la humillación y al desprecio. Un afiche no crea espacios de confianza, un pasacalle tampoco, se requiere de relacionamiento y construcciones conjuntas. Por eso la hipótesis de Miralles es válida. Tiene que haber deliberación (Morales, 2015).

Esto es lo que Jesús Martín Barbero ha llamado desde varios escenarios “el tejido comunicativo de la democracia”, en referencia a la importancia del debate abierto en las sociedades democráticas. La comunicación pública debe favorecer otras voces y se define

justamente porque “descentraliza” la comunicación y la hace pública por su ámbito, sus asuntos y no porque la ejerce el gobierno (Miralles, 2008).

Si bien la noción de la comunicación pública pasa por los medios de comunicación, ni se agota ni se da centralmente en ellos porque ésta se desarrolla en otros ámbitos más directos de comunicación con los distintos actores ciudadanos, institucionales, que superan la esfera de lo público, y conducen, por ende, a diversas posiciones y decisiones públicas. Esto significa que cualquier proceso que se adelanta bajo estas concepciones de la comunicación pública, como componente de las políticas públicas, le puede imprimir, además, un carácter de legitimidad a dichos procesos. *“El avance de la democracia deliberativa de la posguerra sirvió de cimiento a los tres “campos” del DIC (Departamento de Información y Comunicación) y condujo a la adopción de un estandarte común: la comunicación pública”* (Demers & Lavigne, 2007).

Al recurrir a la definición, que desde la Universidad de Laval (Canadá) se plantea, *“la comunicación es incluso el elemento central de la legitimidad política, más aún, ha permitido resituar en el campo de la ciencia política el problema de la legitimidad desde la perspectiva comunicativa”* (Demers & Lavigne, 2007).

Y es en este sentido se articula la comunicación como interacción comunicativa que permite el intercambio de puntos de vista en la esfera de lo público acerca de los problemas, decisiones o planteamientos de políticas públicas que ponen en el escenario intereses colectivos que se relacionan con la comunicación política,

(...) pero esta no sustituye la comunicación pública, porque es ésta la que haría viable la gobernabilidad y por lo tanto la gestión democrática de lo público, al menos en tres ámbitos: El de la relación gobernantes y gobernados; la construcción participativa de las políticas públicas; y la re-legitimación de la política por el sustento en la relación activa con la ciudadanía (Miralles, 2008).

Este proyecto buscaba estabilizar a las familias retornadas, luego de todo lo que habían perdido. Y con estas familias se inicia un proceso de identificación de quiénes serían las beneficiarias de los tres componentes fundamentales del proyecto: vivienda, generación de ingresos y seguridad alimentaria. Para ello se utilizó una estrategia más personalizada de comunicación, que implicaba llamadas al celular, y convocatorias a través de la emisora local. No había plan de comunicaciones, pero se contrató un periodista para que hiciera programas de radio novelados (Gómez, 2015).

Esa conjunción de terrenos en los que se interrelaciona distintos actores: la ciudadanía, los medios de comunicación, las instituciones públicas y privadas, y los gobernantes es lo que sitúa la comunicación pública como un componente fundamental de estos procesos que permiten construir a largo plazo y de manera sostenible, una manera de interlocución del ciudadano con la restitución de sus derechos y sus demandas.

La participación de otros actores harían parte de un nuevo esquema de gobernanza, que lleva la discusión más allá de la gobernabilidad democrática hacia un diseño institucional que permite que incluso las redes políticas de ciudadanos tengan un papel garantizado en la construcción de políticas públicas (Miralles, 2008).

## **2. La implementación de políticas públicas**

En la implementación de políticas públicas, relacionada con la necesaria inclusión de la comunicación pública como componente que incide en la democratización de las mismas, se tiene en cuenta el papel que cumple para que los actores y la sociedad civil comprendan los intereses, los resultados y la contribución que pueden hacer al proceso y que a partir de la situación comunicativa se pueden establecer unas maneras diferentes de abordar la implementación de las políticas públicas. Es en este escenario donde la política pasa de los discursos y las palabras a los hechos concretos (Roth, 2014).

Si bien la decisión del análisis de este tema se detiene en la implementación o puesta en marcha, no se desconoce que cuando se habla de políticas públicas, tal como lo afirma Charles

Lindblom (1991, pág. 13) se está ante un proceso complejo “*sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos*”, compuesto por diferentes momentos que se suceden e interactúan permanentemente (Velásquez, 2009).

Y es en esta etapa de la aplicación de las políticas públicas, en particular las de retorno, donde toma importancia la comunicación. Porque es desde ahí desde donde se puede cobrar un mayor valor en la acción deliberativa y transformadora de los procesos sociales al que apunta la política pública. Es decir, es en la implementación donde es posible evidenciar los procesos de cambio y cohesión social, en donde el elemento fundante es la confianza, que a su vez es vinculante entre los actores y las reglas del juego que se convierte en una manera de dinamizar la comunicación pública.

La implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado ‘eslabón perdido’. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales (Revuelta, 2007).

En este sentido, la comunicación y, para este caso de estudio, la comunicación pública, es parte de esos factores y componentes fundamentales en las democracias para que la decisión alcance legitimidad política, en el sentido de aceptación ciudadana y fiabilidad social (Aguilar, 2012).

Dicho de otra manera, una buena política pública está fundamentada en la participación de sus actores. Es ahí donde confluyen elementos de la comunicación y la democracia, y desde la perspectiva de que “la riqueza de una sociedad se mide por su discusión pública, así como por su

capacidad de transformarse a partir de ella. De allí que la democracia debe educar a sus ciudadanos en su habilidad de plantearse públicamente” (Lahera, 2004).

Esta mirada se articula con la que propone Juan Camilo Jaramillo López, citado por Bruno, quien sostiene que:

El aporte de la comunicación a las políticas públicas –y no a las políticas gubernamentales– consiste sobre todo en favorecer la construcción de escenarios de encuentro, concertación y participación para la creación de consensos y propósitos colectivos. Pero esta reivindicación del pluralismo y de necesaria apertura del debate sobre los cursos gubernamentales de acción no debería llevarnos a soslayar la desigual distribución del poder de incidencia de los actores sociales en lo público (Bruno, 2012).

Para la misma autora, la comunicación ya no debe ser circunscrita “a la idea de transmisión de información”, sino que debe ampliarse y conectarse con otras palabras como proceso e intercambio. Advierte, eso sí, que esto no excluye que se necesiten:

(...) la voluntad política de los decisores y la participación comunitaria para el logro de cambios duraderos. Por ello, el involucramiento y el empoderamiento de las comunidades para transformar su entorno e incidir en la agenda de decisores y medios van ganando terreno como objetivos prioritarios insoslayables en las intervenciones comunicacionales en temas públicos (Bruno, 2012).

De ahí que desde la perspectiva de este estudio, se aborde la comunicación pública como un elemento constitutivo de las políticas públicas en su implementación y de la democracia, como un fundamento de la gobernanza. Y en este escenario es apropiado mencionar al argentino Washington Uranga, quien destaca que “sin comunicación no hay políticas públicas democráticas”. Este es un concepto de la comunicación que va más allá de la herramienta de difusión de las acciones de gobierno, o la llamada comunicación difusionista, utilizada en las distintas esferas de lo público y que no conducen necesariamente a configurar procesos de participación, concertados y conciliados con los actores participantes de políticas públicas. Por



tanto, la comunicación pública requiere aplicarse desde las políticas públicas como estrategia de desarrollo de los procesos de transformación y cambio social de quienes participan para que sean actores, sujetos activos y transformadores de sus entornos, como es el caso de la población retornada en el municipio de San Carlos.

En este proceso, la participación era masiva. Se atendía a la gente en la modalidad de carrusel en simultánea en jornadas de 8 horas. Lo que permitía hablar con las personas sobre los proyectos de generación de ingresos y, luego de bastantes solicitudes, se contó con un psicólogo, para que brindara atención psicosocial. La cual era fundamental porque para la gente era importante sacar el dolor, el resentimiento. Las secuelas de la guerra se deben atender para que estos procesos lleguen a feliz término y se evidenciaba que San Carlos estaba enfermo psicosocialmente (Gómez, 2015).

Y es que la comunicación pública verbaliza el dolor y teje confianza. No es posible el postconflicto sin comunicación. Ella es una posibilidad para resarcir las desconfianzas y construir escenarios de perdón civil. No se puede perdonar lo que no se comprende. Y en ese sentido la comunicación, con todo el significado social que en ella se configura, está dirigida solo a hacerse entender (Morales, 2015).

### **3. Eso que llaman gobernanza**

Para el propósito de este trabajo se tiene en cuenta el concepto de gobernanza, relacionada con la comunicación pública y el aporte de ésta a la democracia. En el sentido de entender **la comunicación pública como activo dinámico de la gobernanza**, se acude a la gobernanza como un elemento transformador del Estado, en el que la influencia de los diversos actores y factores que emergen como claves del cambio social y la nueva gestión pública inciden “en transformaciones significativas de la naturaleza de las políticas públicas (...) En el momento

actual, las políticas reflejan el cambio social hacia temas como la participación ciudadana, la protección del medio ambiente o las cuestiones de género” (Natera, 2004).

Se entiende la gobernanza como la relación del Estado y los ciudadanos y, en ese sentido, la democracia son las reglas de juego para vivir lo político. Es por ello que la comunicación pública tiene el reto de educar en derechos, como parte de esas mismas reglas de juego. Si se considera que la gobernabilidad es la cancha y la gobernanza los jugadores, es ahí donde los intercambios generan expectativas, tensiones.

Desde este punto de vista la comunicación ha contribuido en la visibilización de las víctimas del conflicto armado y desde ella también se puede contribuir a impedir la revictimización, si se tiene en cuenta que la comunicación es un proceso vinculante no meramente informativo, y desde esta perspectiva tiene la capacidad de construir comunidad. Porque en las reglas de juego de procesos donde la pérdida, el dolor, la memoria, la verdad, el reencuentro puede movilizar tantas cargas emocionales, la ausencia de comunicación puede convertirse en obstáculo para el retorno, porque quien ha vivido el desplazamiento forzado es un sujeto dinámico, activo, que requiere comprenderse más allá del camino que se hace de regreso.

En este sentido el cambio social al que asiste el mundo de hoy, y en particular las condiciones dadas por los acuerdos que se negocian en La Habana (Cuba)<sup>5</sup> entre Gobierno Nacional y Farc, podrían incluirse las políticas públicas para responder al postconflicto, como acciones en las que confluyen diferentes actores e intereses gubernamentales para el cambio de una realidad que afecta a una gran parte de la población y en la que no es suficiente la sola

---

<sup>5</sup> Desde octubre de 2012, el gobierno de Colombia y las Farc –el grupo guerrillero más antiguo del continente– iniciaron formalmente un proceso de negociación que parte del "Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".

intervención del Estado. Porque se requiere de diversos actores que dinamicen situaciones tan complejas como es el retorno de quienes un día fueron obligados a abandonarlo todo.

Es por ello que en un Estado contemporáneo la gobernanza se lee como la adecuada manera de atender las demandas de los actores implicados en decisiones públicas y sus dinámicas de participación en la transformación de situaciones problemáticas de un territorio. *“San Carlos es un municipio bastante complejo porque hay que ser muy cuidadoso con la palabra, debido a la polarización política que allí existe, además es un pueblo con mucha territorialización”* (Gómez, 2015).

Es ahí donde aparecen nuevos actores que permiten la construcción de lo público y de políticas públicas. Podría decirse que este tipo de gobernanza es la manera en la que el Estado aborda su papel un actor que interactúa con distintos actores y que no abandona sus funciones.

Se está ante una situación en la que la capacidad de gobernar de la que habla Aguilar (2007, pág. 5) muestra resultados reales y se explotan “las potencialidades legales, fiscales, informativas, políticas, gerenciales” para atender “problemas y enfrentar desafíos públicos”, y “negociar con los actores sociales (cosa que la gobernanza resalta)”.

El reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no dependen sólo de la acción de gobierno o gobernación (governing) sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores, de cuya calidad depende la gobernabilidad (2001, pág. 114).

Finalmente, se puede ubicar la comunicación como activo dinámico de la misma porque puede crear condiciones favorables para una adecuada implementación de la política pública, si se tiene en cuenta que *“la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos”* (Natera, 2004).

#### **4. Intervenciones, actores y apuestas de la comunicación en San Carlos**

Al *“analizar el componente de comunicación pública como activo dinámico de la gobernanza para la implementación de una política pública para víctimas de desplazamiento forzado”*<sup>6</sup> del conflicto armado, en el caso del proceso de retorno en el municipio de San Carlos, es posible constatar de manera explícita que en términos de comunicación, ésta no obedeció en su mayoría a una intencionalidad, planeada o estratégica para conducir al logro de uno o varios objetivos definidos con anticipación.

*“Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos”* (Lahera, (2004)).

Es en este lugar donde es importante destacar la acción vinculante de la comunicación y la gobernanza como activo que permite identificar unas maneras diferentes en las que los gobiernos deberán fundar sus nuevas formas de administrar.

---

<sup>6</sup> El artículo 1 de la Ley 387 de 1997 define que es “desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

*“La gobernanza como una propuesta en expansión debe tener sus base en el desarrollo social y es particularmente atribuible a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales”* (Kooiman, 2003). Procesos que resultan de ampliar cadenas de interacción como las llama Elionor Ostrom.

Así lo demuestran los documentos que hacen parte de la planeación de los tres proyectos de retorno implementados en el municipio de San Carlos, en los que el componente comunicacional se caracteriza por su inconstancia tanto en la planeación, la implementación, la definición de los mensajes, los recursos destinados y en la presentación del balance (resultados y aprendizajes) del mismo componente.

**-Alianza Medellín-San Carlos.** Representa un gran salto en el modelo de intervención local, que hasta ese momento se suscribía en atender de forma individual a las familias que estando en la ciudad buscaban el apoyo para trasladarse a su lugar de origen. La atención se hacía por demanda, con auxilio de transporte y la entrega de ayuda para la emergencia del retorno (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 106). Con esa iniciativa, se atendieron, entre 2009 y 2011, a 300 familias a través de los siguientes componentes: seguridad (especialmente lo relacionado con desminado humanitario y de emergencia realizado por el Ejército), atención en la emergencia del retorno, promoción del desarrollo de la economía local, vivienda digna, acompañamiento y atención psicosocial, acciones para la reparación simbólica y construcción de la memoria.

**-Proyecto “Acompañamiento a procesos de retorno o reubicación del municipio de Medellín al Oriente antioqueño”,** conocido como Retorno a Oriente, e implementado en el marco de la estrategia Retornar es Vivir, con 285 familias y 3.280 millones de pesos aportados por la Alcaldía de Medellín y el Departamento de la Prosperidad Social (DPS). La iniciativa

trabajó en la ejecución de cuatro componentes: seguridad alimentaria y nutricional, mejoramiento de vivienda, generación de ingresos y atención psicosocial. Esta iniciativa coincidió con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que reunió en un solo marco normativo a los diferentes hechos victimizantes en el marco del conflicto armado colombiano.

**-Convenio de Retorno Alcaldía de San Carlos-Unidad para las Víctimas (Convenio 1510).** Se implementó los años 2012 y 2013 con 320 familias retornadas y ya con el marco jurídico de la Ley 1448 de 2011 desarrollado y un especial énfasis para población urbana y adulta mayor (Corporación Región; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Se invirtieron 4.300 millones de pesos en atención psicosocial y reparación, generación de ingresos, seguridad alimentaria y nutricional y mejoramiento habitacional (Unidad para las Víctimas, 2013).

**Tabla 1. Actores que definieron la comunicación**

Proyecto / Convenio	Actores que definieron la comunicación	Regla de juego para destacar	Apuestas y acciones
Alianza Medellín-San Carlos	Alcaldía de Medellín, Alonso Salazar Jaramillo	La norma dice que quien pone la plata pone las condiciones y en esta iniciativa se cumple esta consigna pues fue la Alcaldía de Medellín la que definió de principio a fin cómo, qué y cuando se comunicaba.	<p>El plan de comunicaciones respondía a la estrategia aprobada a la Dirección General de Comunicaciones de la Alcaldía de Medellín.</p> <p>Mensajes: La intervención bajo un enfoque de restablecimiento de derechos, solidaridad del Municipio de Medellín, proceso innovador y sin</p> <p>Apertura de la Casa del Retorno (Oficina de la Alcaldía de Medellín en San Carlos).</p> <p>Fuerte incidencia en agenda mediática (primer municipio del país libre de sospecha de minas antipersonal, visita del presidente Juan Manuel Santos para entrega de primera vivienda de EPM, traslado de periodistas en helicóptero del Ejército facilitó cubrimiento periodístico de prensa</p> <p>Definición de imagen institucional, producción de piezas pedagógicas impresas, redacción de boletines de prensa</p> <p>Radio local: clave para la convocatoria</p>
Retorno a Oriente	Alcaldía de Medellín - Secretaría de Bienestar Social (Varios voceros: Aníbal Gaviria, alcalde de Medellín; Dora Cecilia Gutiérrez, secretaria de Bienestar Social; Luz Patricia Correa, directora Unidad de Desplazamiento Forzado.	A pesar de que la mayoría de los recursos provenían del Gobierno Nacional, la estrategia de comunicación la lideró la Alcaldía de Medellín como líder del convenio.	<p>Se contó con una profesional de comunicación social encargada de implementar estrategia de comunicaciones. Se definieron en el territorio los públicos, los objetivos, las actividades, el cronograma y los recursos.</p> <p>Mensaje: Restablecimiento de derechos</p> <p>Se visibilizó el convenio como una intervención coordinada entre Alcaldía de Medellín con (inicialmente) Acción Social y luego con el Departamento para la Prosperidad Social.</p> <p>Se continuó utilizando la Casa del Retorno</p> <p>Radio local: clave para convocatorias</p> <p>Visibilidad compartida entre Alcaldía de Medellín y Gobierno Nacional (Acción Social y DPS).</p>
Convenio 1510	Alcaldía de San Carlos, alcaldesa María Patricia Giraldo	En este caso se evidencia que no aplica la regla de quien pone los recursos pone las condiciones. Aunque la mayor inversión provino del Gobierno Nacional (Unidad para las Víctimas) es el actor local el que toma las decisiones en materia de comunicaciones.	<p>Mensaje: se aporta a la reparación integral</p> <p>No se contó con un documento orientador para comunicaciones / Ausencia de planeación</p> <p>Se define inicialmente grabación de videos para sistematizar la intervención, pero por falta de recursos no se culminan.</p> <p>Se usa a la radio local para convocatorias y para producción y emisión de relatos novelados.</p> <p>Se privilegia comunicación telefónica</p>

Construcción propia.

Este estudio centró la mirada en las dinámicas comunicacionales que se dieron en la aplicación de las tres intervenciones que se aplicaron con la población retornada en el municipio de San Carlos, con el propósito de hallar unas formas diferentes de dialogar, de encontrar consenso, cohesión social, que es donde la comunicación se hace inevitable, pero no aquella instrumentalizada ni de los medios masivos de comunicación, sino la que se configura en la implementación de las políticas públicas para aportar a la gobernanza.

Sin embargo, es de anotar que en los documentos oficiales recopilados de los tres proyectos, uno –Retorno a Oriente– tiene información detallada sobre la estrategia comunicacional, con objetivos, público, actividades y cronograma; pero de igual forma ésta no obedece a una planeación estratégica donde se concibe la comunicación como generadora de condiciones para construir comunidades de interés, que genera contactos entre ciudadanos e instituciones. Tal como lo destaca Brunner: “comunicar es poner en común, es generar conversación pública, es posibilitar que actores y grupos sociales puedan expresarse en el espacio público y lograr socializar sus intereses, mensajes y símbolos —negociarlos, expresarlos, discutirlos—, en el marco de unos arreglos institucionales básicos que les garantice su presencia en la sociedad, que es lo que el chileno José Joaquín Brunner (1987, pág. 169) entiende por democracia. Brunner (como se citó en Bonilla, Comunicar lo público).

De esa manera adoptamos el plan como la guía para las comunicaciones de la Secretaría de Bienestar Social, y este a su vez para la unidad de desplazamiento, que fue el proyecto específico por medio del cual se hizo el manejo de todo el plan de retornos al municipio de San Carlos. No puedo decir que para la alianza Medellín – San Carlos se pensó en comunicación pública, sin embargo la guía de comunicaciones que teníamos desde la dirección estaba construida sobre la base de una comunicación pública y con participación de los ciudadanos (López J. P., 2015).



Sin embargo, lo público es más amplio y rebasa ampliamente lo estatal, sin que esto signifique desconocer que las instituciones públicas por excelencia deben ser el Estado y las Leyes, precisamente porque la fortaleza de lo público proviene de su capacidad de sintetizar y representar los intereses, contradictorios o no, de todos los sectores de la sociedad (Toro, 2001).

En el caso de la alianza Medellín – San Carlos, no se planeó un proceso o plan de comunicaciones específicamente para ese proyecto. Desde la Dirección de Comunicaciones se determinó que todo lo que tuviera que ver con comunicaciones en ese respecto particular, se acomodara al plan general de comunicaciones de la Alcaldía de Medellín (López J. P., 2015).

De igual manera, la revisión documental de los planes de retorno permite identificar como las víctimas no sólo han experimentado el drama, el miedo, el dolor, la desesperanza, por la pérdida de sus seres queridos y de sus pertenencias, sino una débil interlocución con el Estado.

San Carlos tiene esa problemática: las acciones que se realizan desde la comunidad se convierten en insumo de quienes llegan y borran el trabajo comunitario y participativo y se adjudica al recién llegado. Nosotros ponemos las bases, pero nos las desconocen. No es lo mismo cuando uno ya tienen las bases de la estructura que cuando llega a ver las humedades, a hacer los filtros (Mira, 2015).

Pese a las teorías al respeto, la comunicación se concibe por su utilidad, facilitadora y reducida al ámbito de los procesos masivos de la información. *“El conflicto dejó en las mentes el oír más no el escuchar. Porque cuando se sentían las explosiones, los gritos, los disparos, tuvimos que entrar en las negaciones. Y eso se nota en los niveles de concentración de los estudiantes”* (Mira, 2015).

Es dable afirmar que la comunicación es un elemento estructural de la sociedad, en el entendido de que constituye un “cemento” de la trama inter-individual por el cual aquella es conformada. Este factum puede ser traducido axiomáticamente en el aserto de que no hay sociedad sin comunicación (o a la inversa) (Torrico, 2004).

Y en este escenario, se concibe la comunicación de la manera tradicional, como mero instrumento de información y en sentido unidireccional. Lo que significa (Morales, 2015) relacionar la comunicación con las personas sobre las cuales se ejerce el poder, un supuesto que

tanto la institución que aborda el proceso comunicacional, como el comunicador, asumen sobre los públicos objetivos como los otros (la población desplazada, las minorías étnicas, por ejemplo) lo cual la lleva a convertirse en un predicamento de monólogo, de instructivo. Es decir, se infiere una comunicación que no es vinculante sino mayormente informativa.

El alcalde, los concejales, líderes del pueblo, el maestro, las JAC, los líderes de opinión, son muy importantes, pero eso no basta, porque podrían surgir otros liderazgos y otras voces, que manifiesten qué clase de comunicaciones están reclamando, las que pasan por un medio o las que realmente sean escuchadas para que sus demandas sean efectivas (Bonilla, 2015).

La comunicación pública en este caso se define para mostrar resultados, más no como parte esencial del proceso. Lo que pone a la comunicación, en un sentido unidireccional, que considera al otro (el retornado) como beneficiario, en términos de que es el Estado el que entrega, da, informa, resuelve o soluciona. Más no en términos del otro como participante activo, *“donde las personas directamente beneficiarias o participantes, de los procesos de retorno, entiendan que no les están regalando algo sino que les están reconociendo unos derechos que fueron violentados y que se les deben restablecer”* (Cardona, 2015).

Parte de torcerle el pescuezo a la comunicación pública es que los gestores de esta comunicación entiendan que la construcción de ciudadanía y democracia es un imperativo de la comunicación. Si no existe participación para qué comunicación pública. Eso es lo mismo que hacen los dictadores, dan órdenes (Morales, 2015).

Así mismo, al relacionar la comunicación con el poder, ésta se queda en la mayoría de los momentos en dar a conocer resultados o balances, o apoyar la imagen del Estado o sus representantes en el Gobierno, y olvida que la comunicación es una estrategia pedagógica.

Por ejemplo, en el proyecto Alianza Medellín-San Carlos, el objetivo de la estrategia de comunicaciones se definía así: *“Promover procesos de comunicación que contribuyan a la*

*construcción de referentes positivos para la estabilización socio económica de la población retornada al Municipio de San Carlos”* (Alcaldía de Medellín, 2011, págs. 54-99).

*“La comunicación es condición necesaria para la conformación de ciudadanía... y solamente la garantía y la potenciación de las organizaciones de la sociedad civil para defender y ejercer sus derechos significará un avance en los modos de comunicar y convivir del país”* (Bonilla, 2011) y mucho más si se piensa en un país que camina hacia un proceso de posconflicto.

Cuando la alcaldesa de San Carlos, María Patricia Giraldo, se refiere a las acciones realizadas a través del Convenio 1510 destaca que:

(...) se trabajaron las comunicaciones hacia afuera, para contar lo que se estaba haciendo. Esto a través del canal comunitario, la emisora, volantes y Facebook. Logramos generar un impacto muy positivo. Y la mayoría de las personas quedaron satisfechas de esta atención, lo más difícil es lo relacionado con los proyectos productivos. En lo que las familias quedaron más satisfechas fue en el tema de vivienda. Eso fue los que más resaltaron los retornados (Giraldo, 2015).

El proyecto de la Alianza Medellín San Carlos tuvo gran componente de visibilidad y la comunicación estuvo a cargo casi, en su totalidad, del Alcalde (Alonso Salazar). Primero es de destacar que fue un proyecto que se hizo en el marco de una cosa que no se había hecho antes en el país, un retorno de esas dimensiones, y que no existía la Ley 1448, se estaba al amparo de la Ley 387 que no incluía ni temas de restitución ni reparación, solo de atención humanitaria y restablecimiento de derechos. La comunicación giró en torno a la emoción de la posibilidad del retorno, muy directa. La agenda mediática fue muy grande y la comunicación era muy directa, muy del Alcalde de Medellín (Correa, 2015).

Entre los hallazgos de este estudio de caso, se encuentra que se confunde el éxito de las convocatorias para entregar la información de los procesos, de manera masiva, en la mayoría de los casos, con la comprensión del núcleo del conflicto armado interno, de sus víctimas y de la situación general que reúne dicho proceso de retorno, sus implicaciones y las afectaciones para todo el territorio y quienes lo habitan. Algo que no es de poca monta en un país que con más de

6.200.000 personas en el registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, convierte a Colombia en el segundo del mundo –solo superado por Siria– con mayor población afectada por desplazamiento forzado (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, 2015).

Es por ello que la vocación paternalista de la comunicación también debe cambiar. Porque no existe horizontalidad de la comunicación y la relación personal, cuando es vista desde esta perspectiva.

El retorno es sistemático y permanente. Y por esto es importante que se atienda a la gente, porque seguirá llegando y continuará generando malestar en la población, porque no todos podrán ser atendidos. El Estado no puede abandonar esta situación, será de la única manera que se permitirá que el retorno siga por un buen camino (Giraldo, 2015).

La transformación de un problema comienza por su comprensión. Si se parte del foco de análisis, del caso del retorno en el municipio de San Carlos, se puede sugerir que el conflicto armado interno en Colombia, respecto a la comunicación pública no ha deslindado las capacidades de cubrimiento con las de tratamiento. Cuando se habla de comunicación pública no se habla de medios, porque la comprensión es un asunto desde abajo.

Y es que el diseño de una política pública debe ser una decisión política.

Para que la comunicación en lo público cumpla la tarea de ser el ambiente para gobernar requiere creer en la participación y en la comunicación en todas sus dimensiones, un lenguaje unificado y apropiado, definir un concepto y como concebir de lo que se quiere y como se entiende en todo el espacio de lo público (Vásquez, 2015).

Cuando llegué, me quedé en el pueblo, porque ahí tenemos un apartamentico. Pero cuando empezaron a llegar las ayudas el cambio fue total. Empezó a llegar la ayuda alimentaria, psicólogos, personas a enseñarnos a sembrar y otras simplemente a tomarse un tinto con nosotras, a darnos una voz de aliento, a escuchar nuestros problemas. Fue un trabajo social muy bonito (Valencia, 2015).

En el mundo de hoy, cambiante, dinámico, diverso, donde temas como la gobernanza se convierten en elemento vinculante de reglas de juego, se entiende la gobernanza como la relación del estado y los ciudadanos y en ese sentido la democracia son las reglas de juego para vivir lo político. Es por ello que la comunicación pública tiene el reto de educar en derechos, como parte de esas reglas de juego. Si se considera que la gobernabilidad es la cancha y la gobernanza los jugadores, es ahí donde se generan los intercambios las expectativas, las tensiones. Y desde este punto de vista se considera la comunicación como la que ha visibilizado a las víctimas y también la que podría impedir la revictimización. Esto visto desde que la comunicación es un proceso igualmente vinculante más no meramente informativo, porque desde esta perspectiva la comunicación tiene la capacidad de construir comunidad.

La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas. El surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos (Cerrillo, 2005).

Otro de los hallazgos de este análisis, que implica a la comunicación pública como un elemento de la gobernanza en la implementación de políticas públicas, tiene que ver con la falta de estrategias para manejar situaciones que generan malestar.

En ninguno de los planes que atendieron los procesos de retorno, se ocuparon del “ruido” y la molestia que causó la falta de oferta, inicialmente para quienes no demostraban paso por el municipio de Medellín (para acceder a los beneficios que ofrecía la Alianza Medellín-San Carlos y el proyecto Retorno Oriente) y luego entre la población resistente (que no se desplazó y se quedó en el municipio pese al miedo y a las difíciles condiciones de seguridad).

A una persona le pueden entregar la vivienda, la tierra, lo que sea pero si eso no va precedido por reconocer al otro como un ciudadano que tiene derechos, no lo vamos a lograr y allí es donde en Colombia seguimos patinando en temas de asistencialismo. No logramos dar la vuelta, por ejemplo en temas como el retorno, que no es un asistencialismo. Y hay que entenderlo en las dos vías: que las personas directamente beneficiarias o participantes de los procesos de retorno entiendan que no les regalando algo sino que les están reconociendo unos derechos que fueron violentados y que se los deben restablecer (Cardona, 2015).

A ello se suma, la imposibilidad de muchos de comprender la atención diferenciada para cada una de las familias atendidas por los proyectos de retorno. La comunicación, con un horizonte de lo público, le apuesta a procesos dialogantes que permitan hacer entender y fortalecer las relaciones de los actores con la transformación de los territorios, la mentalidades y las creencias, para hacer de la gobernanza un elemento que promueva la democracia.

Para ello se requiere de una participación efectiva de todos los actores y, aunque las intervenciones con la población retornada tienen resultados importantes, replicar estas experiencias requieren afinar las lecciones aprendidas y retroalimentar a las víctimas del conflicto armado y, en general, a todos los ciudadanos con una comunicación que genere confianza, legitimidad para fortalecer el accionar y los esquemas de una nueva gobernanza, que apunten a la construcción de un país capaz de hablar de sus dolores, pero también de entenderlos y resolver las dificultades que esto trae.

Había unos tutores, eran unos jóvenes a los que uno les preguntaba. Nos citaban a esas reuniones. Muchas familias estábamos en las reuniones, y era muy importante asistir porque si no uno se perdía de mucha información (...) Hay tantos programas que el que no tenía ayuda era porque no sacaba el tiempo para estar en esas reuniones (Beltrán, 2015).

Es por ello, que en un horizonte de la comunicación pública, como es el caso del retorno San Carlos tipifica acciones más no programas o intervenciones de largo aliento. Es por ello que de repetirse acciones gubernamentales de este tipo, deberán corregirse aquellos asuntos relacionados con la inclusión del componente de comunicación pública para que, en esta etapa

que se avecina para el país, de posconflicto, no se dilapiden energías y esperanzas, y la comunicación pública esté al servicio de quienes padecieron la guerra y todos sus vejámenes.

Este es un reto del Estado, que no puede sacrificar el dolor y la verdad por la promoción de las acciones del gobierno de turno. “*Se necesita mucho coquito para hablarle sobre estos temas. Desmenuzadito, plastilina, plastilina*” (Mira, 2015).

En este sentido, la comunicación pública, como elemento integral de cualquier acción estatal, podrá conducir a grandes transformaciones si se entiende que la comunicación exorciza la tragedia, teje redes sociales y es elemento de cohesión social, porque es a través de ella que se genera confianza y por ende legitima el actuar del Estado y el gobierno. Por tanto, no será posible que las políticas públicas, dirigidas a procesos de este tipo, se hagan de manera democrática sin una comunicación que apunte a considerar al ciudadano como un sujeto activo de sus derechos de su historia, de su memoria y de su verdad.

En momentos en los que se plantea una etapa de posconflicto la comunicación no puede dedicarse ni concebirse como el mero cumplimiento de las tareas difusionistas. Su papel se articula a la transformación que permita el cambio de creencias, imaginarios y mentalidades que conduzcan a la transformación de la sociedad en el camino a la democracia.

## 5. Conclusiones

En términos de hallazgos teórico-analíticos, se puede advertir que los procesos de retorno tienen mucha comunicación pero éste sigue siendo un tema incomprendido por cuanto se está ante un abordaje comunicacional que, en la mayoría de los casos, privilegia lo instrumental, inmediatista y no en lo pedagógico y de largo aliento.

Se resalta, también, que de las intervenciones realizadas si bien hay documentos que sistematizan las experiencias de los diferentes componentes del retorno, también es cierto que en lo comunicacional no es usual que haya un análisis o un balance de resultados que permita dar cuenta de lecciones, errores y aprendizajes. Esto, sin desconocer que las reflexiones sobre el retorno apenas se están construyendo (Correa, 2015).

Igualmente es de evidenciar que así como el conflicto armado puede asociarse con una confrontación de relatos dominantes, la comunicación –entonces– tiene que ver con el retorno de la confianza y la reconstrucción del tejido social y en esa medida el caso estudiado se asume como un piloto porque deja lecciones aprendidas para diferentes campos, en clave de avizorar claves para procesos de postconflicto, que suelen desconocer la confianza como un elemento fundamental y vinculante entre los actores en juego.

En esta medida llama la atención que la comunicación pública, como elemento que dinamiza la gobernanza, aún no se considera como clave en procesos que crean comunidad y permiten colectivizar el miedo, verbalizar, construir, potenciar sitios de encuentro.

También si se considera el retorno no como un viaje, sino una vivencia, puede comprenderse la comunicación como clave para transformar creencias e imaginarios.



En resumen, la construcción de la paz es una urgencia y un reto para la comunicación pública, por lo tanto la comunicación pública no es el apéndice de la imagen de los gobernantes, y debe estar al servicio de la transformación y el cambio social. Es la opción del ciudadano para entender los procesos y el ejercicio de su ciudadanía.

## Referencias

Agudelo, L. (2014). *Gobernanza y gobernabilidad. Enfoques para el análisis y políticas públicas*. Clase dada en la Universidad Eafit, Medellín, Colombia.

Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia* (39).

Aguilar, L. F. (2012). Política pública: una mirada al presente y al futuro. *Opera* (12), 31-61.

Alcaldía de Medellín (2011). *Reconstrucción de la experiencia Alianza Medellín-San Carlos*. Medellín.

Alcaldía de Medellín (2012). *Informe final Acompañamiento a procesos de retorno o reubicación del municipio de Medellín al Oriente Antioqueño, en el marco de la estrategia Retornar es Vivir*.

Barzelay, M., & Cortázar, J. C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Beltrán, L. M. (16 de abril de 2015). *Familia retornada*. (Mogollón, Entrevistador)

Bonilla, J. I. (2011). *La comunicación como objeto de política*. Medellín.

Bruno, D. (2012). Comunicación y políticas públicas en la Argentina pos-neoliberal. *Question*, 34(1), 14-22.

Camacho, M. (2011). El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas. Una transición desde la tecnocracia a enfoques cualitativos. Aspectos generales sobre la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia. 26.

Cardona, A. (23 de Abril de 2015). Psicóloga y directora de pedagogía de la Casa Museo de la Memoria Alcaldía de Medellín. (G. Mogollón, Entrevistador)

- Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (06 de mayo de 2015). Recuperado el 15 de 05 de 2015, de <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-GO2015-HL-SP.pdf>
- Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Corporación Región; Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *Memorias del Retorno*. Medellín.
- Correa, L. P. (15 de mayo de 2015). Coordinadora Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas de Medellín. (Mogollón, Entrevistador).
- Demers, F., & Lavigne, A. (2007). La comunicación pública: una prioridad contemporánea de investigación. *Comunicación y Sociedad*(7), 65-87. Recuperado el 2 de Abril de 2015
- Eslava, A. (2010). *Análisis neoinstitucional de políticas públicas*. Bogotá: Digiprint Editores.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas: regla y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
- Giraldo, M. P. (29 de abril de 2015). Alcaldesa de San Carlos. (Gómez, Entrevistador).
- Gómez, J. (02 de mayo de 2015). Coordinador del Convenio 1510. (Mogollón & Gómez, Entrevistadores)
- Grupo de Memoria Histórica. (2011). *San Carlos. Memoria del éxodo en la guerra*. Bogotá: Taurus.
- Hernández, G. (1999). El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales (en línea)*(4).
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Govenance. Democracia y bienestar social*. Barcelona: Estudios Goberna.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Cepal, Serie políticas sociales.

- López, J. P. (1 de mayo de 2015). Ex comunicador de la Secretaría de Bienestar Social. (Mogollón, Entrevistador),
- Mira, P. (24 de 04 de 2015). Concejala del Municipio de San Carlos y líder del Centro de Acercamiento, Reparación y Reconciliación (Care). (Mogollón, Entrevistador)
- Miralles, A. M. (2008). *Marco Teórico para la Escuela Municipal de Ciudadanía*. Informe Técnico de Consultoría, Escuela Municipal de Ciudadanía, Caldas, Manizalez.
- Morales, A. (29 de abril de 2015). La comunicación pública perceptual. (Gómez & Mogollón, Entrevistadores)
- Natera, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública y reticular*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. *Instituciones y Desarrollo* (10), 103-148. Recuperado el 6 de Junio de 2014, de <http://www.hegoa.ehu.es/dossier/gobernanza/3-Prats2001.pdf>
- Quevedo, V., & Calvo, F. (2010). *Estrategias comunicacionales utilizadas por el Estado para difundir sus políticas inclusivas en cuatro países*. Santiago de Chile: Comunicación, Cultura y Sociedad.
- Rabotnikof, N. (1993). Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 2. Recuperado el 30 de marzo de 2015
- Red Nacional de Información (2014). *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Recuperado el 10 de Diciembre de 2014, de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>
- Red Nacional de Información (2015). *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Recuperado el 30 de Abril de 2015, de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21(16), 135-156.

- Rivas, J. A. (2003). *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*. Bucaramanga, Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Roth, A. N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Strauss, A. & Corbin, J. (2002). *Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: U de A.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Toro, J. (2001). *El ciudadano en la construcción de lo social*. Bogotá: BID.
- Torrico, E. R. (2004). Grupo Editorial Norma.
- Unidad para las Víctimas. (15 de Agosto de 2013). Recuperado el 31 de Marzo de 2015, de <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/79-noticias/1012-san-carlos-continua-con-su-proceso-de-retorno>
- Uranga, W. (2015). *Washington Uranga Comunicación*. Obtenido de <http://www.washingtonuranga.com.ar>
- Valencia, D. (15 de abril de 2015). Familia retornada. (Gómez, Entrevistador)
- Valencia, F. (15 de abril de 2015). Familia retornada. (Mogollón & Gómez, Entrevistadores)
- Vásquez, L. (16 de Abril de 2015). La comunicación pública como elemento de cohesión social. (Gómez & Mogollón, Entrevistadores)
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20, 149-187.
- Villamayor (2006). La comunicación como perspectiva y como dimensión en los procesos sociales. Una experiencia de participación en las políticas públicas. *Unirevista*, 1(3).