

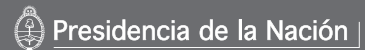
5

Curso Anual de Comunicación Popular

Estado, Políticas públicas y Comunicación



AUTORIDAD FEDERAL
DE SERVICIOS
DE COMUNICACIÓN
AUDIOVISUAL



**Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires**

Decano
Glenn Postolski

Secretaria de Extensión
Stella Escobar

Carrera de Ciencias de la Comunicación
Director
Diego De Charras

Curso Anual de Comunicación Popular
Coordinador
Ramiro Coelho

**Consejo Nacional de
Coordinación de Políticas Sociales**

Presidenta de la Nación
Cristina Fernández de Kirchner

Presidenta Honoraria
Dra. Alicia Margarita Kirchner

Secretaria Ejecutiva
Dra. María Matilde Morales

**Centro Nacional de Organizaciones
de la Comunidad (CENOC)**
Directora
Lic. Beatriz Baltroc

**Autoridad Federal de Servicios
de Comunicación Audiovisual**

Presidente
Martín Sabbatella



AUTORIDAD FEDERAL
DE SERVICIOS
DE COMUNICACIÓN
AUDIOVISUAL



Estado, políticas públicas y comunicación /

Constanza Lupi ; Diego Rossi ; Eliana Mafullo. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la
Universidad de Buenos Aires, 2014.
15 p. ; 20x20 cm.

ISBN 978-987-3810-07-7

1. Estado. 2. Políticas Públicas. I. Rossi, Diego II. Mafullo, Eliana III. Título
CDD 320.6

Fecha de catalogación: 11/12/2014



Equipo de redacción

Constanza Lupi
Eliana Mafullo
Diego Rossi

Diseño Gráfico

Pablo Carballo

Ilustraciones

Emilio Utrera

Mediación pedagógica

Diego Jaimes

Comunicación popular, Universidad y Organizaciones Sociales

Desde quienes integramos el equipo de coordinación del **Curso Anual de Capacitación en Comunicación Popular**, la **Secretaría de Extensión de la Facultad de Ciencias Sociales**, el **Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)** y la **Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA)**, les damos la bienvenida a los/as compañeros/as de las diversas organizaciones sociales, sindicales y medios populares que se suman a este espacio educativo.

Lo hacemos con la intención de **facilitar la producción de conocimientos de comunicación** mediante el encuentro entre los saberes de las diversas formas de **organización social** y la **universidad pública, con la certeza que se construyen colectivamente, cada cual desde su lugar, su historia y su experiencia.**

Asistimos a un momento histórico, donde queda claro que **la comunicación es estratégica para encarar procesos de cambio y transformación social**, como lo demostró la lucha por la **Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual**, una marca de la época de la cual somos parte y pretendemos continuar en el tiempo.

Trabajar en conjunto permite caminar hacia un amplio horizonte de trabajo en torno a **dos desafíos** que resultan estratégicos para las carreras de comunicación de las universidades públicas: una mayor **visibilidad** en la agenda mediática de las problemáticas sociales de los sectores populares y sus organizaciones -generalmente invisibilizados en la agenda mediática hegemónica-, y la construcción colectiva de conocimiento aplicada al fortalecimiento de la gestión de lo **público**.

A través de los contenidos de esta colección de cuadernillos buscamos **fortalecer estas capacidades comunicativas de las diversas formas de organización popular**, en dirección a una democratización que permita ampliar derechos, generando voces más audibles y realidades más visibles en los espacios comunes a todos/as.

Esperamos también que estos materiales sirvan como insumo para **otras prácticas de formación, debate y capacitación**, que desde otras realidades puedan también sumar sus miradas y experiencias complementarias a las que podemos desarrollar en nuestro contexto.

Índice

1	Introducción. Neoliberalismo y después	5
2	Políticas públicas y políticas gubernamentales	8
3	Políticas públicas de comunicación	13
4	Democracia y participación: el papel de las organizaciones sociales y redes en la gestión de políticas públicas.	16
5	Incidencia ciudadana	21

Objetivos de este material

- Pensar juntos el **carácter histórico y social de las políticas públicas**.
- Reconocer el rol del **Estado** con sus distintas funciones de regulación, control, promoción y garantía de derechos.
- Diferenciar **políticas públicas y políticas gubernamentales**.
- Identificar cómo se posicionan e involucran los **actores** corporativos, económicos, sociales.
- Analizar las formas de **participación** en las políticas públicas existentes, y las que podrían organizarse.
- Desde el **rol del comunicador**, proponer acciones en cada etapa de las políticas públicas, para consolidar el objetivo que se plantea la organización de la que formamos parte. Concientes de esta capacidad de incidencia, diferenciar las agendas públicas de acuerdo a los actores que las enuncian y las interpelan.

Introducción

El objetivo de este cuadernillo es reflexionar sobre las políticas públicas que existen en la actualidad, partiendo de realizar una caracterización y conceptualización de las diferentes tipologías de Estado.

En el mismo sentido, se buscará diferenciar Estado y Gobierno por un lado, y políticas públicas de políticas gubernamentales. Ambas diferenciaciones

resultan fundamentales para entender el lugar estratégico que ocupan las organizaciones sociales para pensar el espacio público.

Finalmente trabajaremos los conceptos de participación e incidencia ciudadana, para profundizar el rol, la iniciativa y el accionar de las organizaciones en la agenda pública y en las políticas públicas que se llevan adelante.

1 Neoliberalismo y después

Argentina cuenta ya con más de **treinta años de democracia**. Las bases de este proceso han sido, en gran medida, la recuperación del **Estado de derecho y las elecciones** periódicas y libres en el país. Pero también sabemos que la política está condicionada por la **economía**, en la cual podemos encontrar situaciones de dependencia, concentración del poder y situaciones de fragmentación social con muchos años de historia.

Podemos decir que la construcción del **“bien común”** es uno de los fundamentos de la democracia. Ningún proyecto político y social que desee estar encuadrado en una sociedad democrática, desde su argumentación estaría en contra de “procurar el bien común”. Sin embargo, este concepto requiere de una discusión compleja. Cada proyecto económico y político despliega distintas acciones para acercarse a este objetivo.

“ **Estado Democrático:** Porción de territorio, cuyos habitantes se organizan, establece leyes y eligen representantes. Pero el estado no decide ni acciona sino a través de un gobierno y de la administración pública. (Graglia, 2012) ”



¿Qué se entiende por neoliberalismo?

El Neoliberalismo es una política económica que coloca el acento en lo tecnocrático, pretendiendo reducir al máximo posible la intervención del Estado en todo aquello que respecta a lo económico y social, a través de la defensa del libre mercado capitalista como el mejor garante del equilibrio institucional y del crecimiento de un país.

Estas políticas se hicieron más visibles en el mundo a partir de la **década de los setenta** y particularmente en Latinoamérica fueron la tendencia hegemónica en los **años noventa**.

Los invitamos a recorrer los principales ejes que llevan a definirnos –desde la mirada política de cada uno de nosotros– ante el escenario posneoliberal que ilustra Emir Sader:

- El predominio del **capital financiero** y la especulación por sobre el trabajo, la industria y la producción;
- La **“seguridad”** en el centro de la agenda: desde la “lucha contra el terrorismo” a escala global, hasta la construcción de “la inseguridad” como limitaciones al ejercicio de la libertad y la solidaridad en las relaciones sociales.
- El cuestionamiento del rol de los **organismos multilaterales** a nivel mundial (FMI, Banco Mundial, etc.) y el esquema institucional y jurídico del Estado (a nivel nacional). Las limitaciones heredadas por el endeudamiento externo y la dependencia de organismos judiciales extranjeros.
- La necesaria reconstrucción de un **Estado** dinámico, activo y con capacidad de garantizar ampliación de derechos, para todos y especialmente para los más vulnerables.

- La lucha por el **reconocimiento de derechos** personales, políticos y sociales (derechos humanos, matrimonio igualitario, seguridad social por universalización de jubilaciones y asignación por hijo y embarazo, no represión de las manifestaciones sociales, etc.)

- El surgimiento de **nuevos poderes económicos** y **nuevos actores**. A nivel global, el G-20, China y los BRICs, el anarcocapitalismo. A nivel nacional, los movimientos sociales organizados a partir de la crisis de 2001-2002, los monopolios y oligopolios en los sectores productivos, de servicios y de las comunicaciones.

- Nuevas formas de **acción colectiva**. El ejercicio de la libertad de expresión, de la mano de nuevos derechos a la información y la comunicación diversa y plural. La movilización social y la acción colectiva en el territorio y en las redes sociales. Los liderazgos del “resurgimiento de la política” y el marketing político y electoral.



ACTIVIDAD

Emir Sader sintetiza problemas de la Argentina y la Patria Grande latinoamericana, por eso los invitamos a reunirse en grupo y responder las siguientes preguntas a modo de reflexión:

- ¿Hemos dejado atrás el corazón del modelo neoliberal, la “desregulación”: librar el capital de trabas para su libre circulación?
- ¿Cuál es el riesgo de la financiarización del capital?
- ¿Cuáles son los objetivos y las formas de dar la batalla ideológica y cultural frente a la hegemonía del consumo, y la mercantilización de la vida?

Una nueva Patria Grande

Registramos que en los últimos años, a la permanente **resistencia de los movimientos sociales**, se sumó una serie de **procesos políticos** en varios países de la región que dieron como resultado **gobiernos** que –con diversos matices– apostaron a una **nueva etapa posneoliberal**. Los une la negación del modelo anterior y la intención de trabajar por la **integración latinoamericana**.

Allí encontramos procesos que están apuntando a **refundar el Estado** a través de mecanismos democratizadores que puedan transformarlo en incluyente de sociedades pluriculturales, multiétnicas, más justas y solidarias.

Trazar una **estrategia de desarrollo** para todos –ilustra **Daniel García Delgado**– vuelve a ocupar una posición central en las ciencias sociales y en la política latinoamericana.

Por eso, resulta necesario darle a la **definición del desarrollo, un carácter integral e inclusivo, superando las barreras del individualismo, el economicismo y el utilitarismo**. Estos tres factores fueron los que habían sido destacados por las prácticas del neoliberalismo a nivel global, y en nuestro país fuertemente entre fines de 1980 y 2002.



ACTIVIDAD

Sugerimos ver la película “**Las invasiones Bárbaras**” de Denys Arcand (2003).

Si el tiempo no lo permite, pueden observarse los primeros 30 minutos. Luego, proponemos en conjunto un debate sobre los diferentes Estados representados y sobre las características que presentan cada uno de ellos.

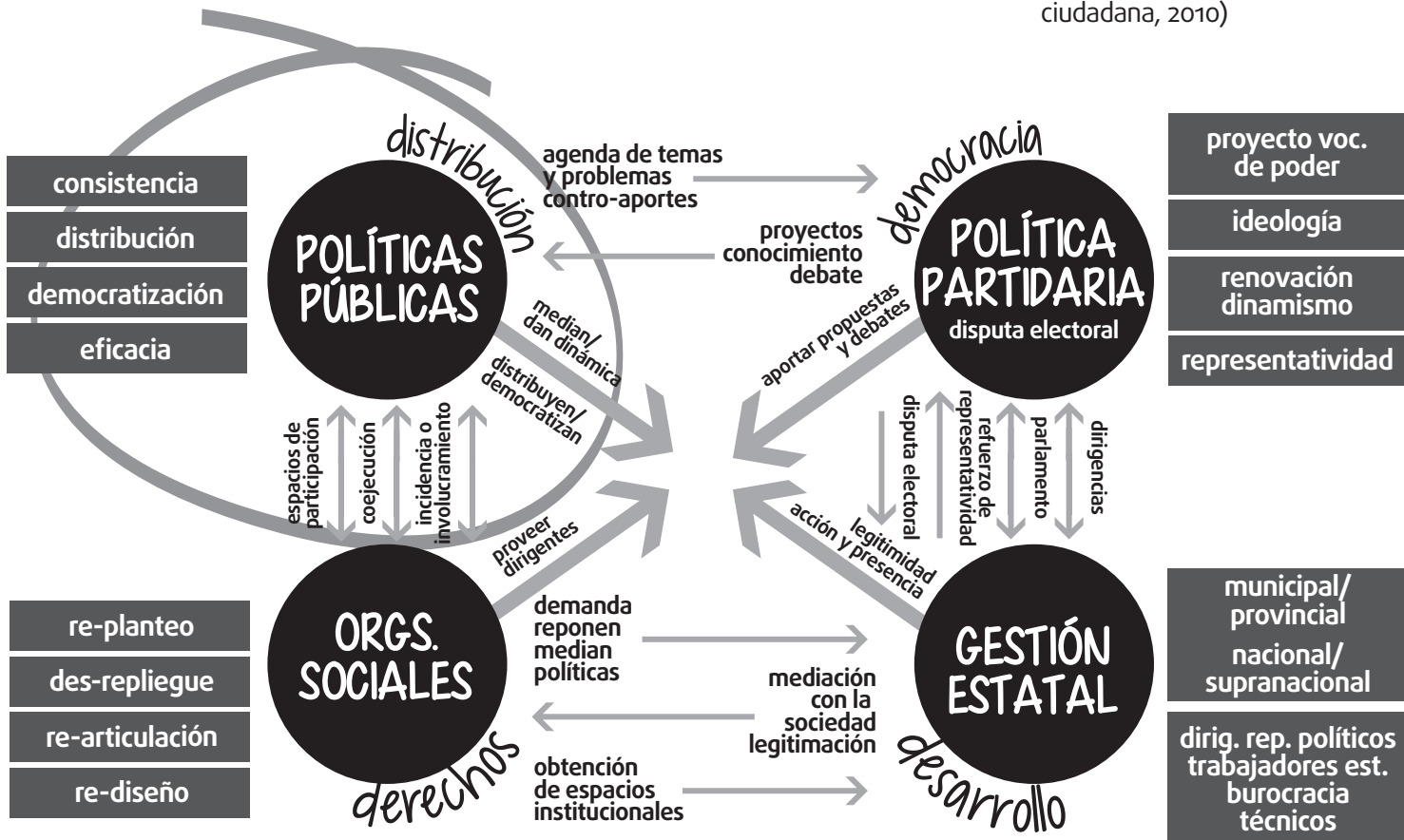
Sugerencias para seguir indagando

- **García Delgado, D. y Noretto, L.** (2006): *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. (Introducción). Ed. FLACSO /CICCUS, Buenos Aires. Págs. 17 a 33.
- **Sader, Emir** (2008): *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. CLACSO – CTA Ediciones, Buenos Aires, 96 págs. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/sader/sader.pdf>
- **Graglia, Emilio** (2012) *En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas*. - 1a ed. Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.

2 Políticas públicas y políticas gubernamentales

“ Por política pública entendemos la acción gubernamental que moviliza recursos humanos, financieros e institucionales para resolver problemas públicos dentro de una sociedad. ”

(Manual de incidencia ciudadana, 2010)



Los discursos sociales, las acciones que realizamos y las que vivimos cotidianamente se encuentran en una gran **madeja de relaciones**. Entre muchos **modelos** que nos pueden ayudar a armar un cuadro de situación e identificar estrategias de los actores sociales y agentes intervinientes en cuestiones públicas, les ofrecemos esta esquema elaborado por el **Centro Mapas – Nueva Tierra**. Durante las diferentes materias de este **Curso Anual de Capacitación en Comunicación Popular**, se abordan aspectos aludidos en el esquema.

Les proponemos focalizar en las **políticas públicas** (campo superior izquierdo del cuadro). Las definimos como **“procesos y campo de incidencia de la acción colectiva para la distribución de recursos, donde confluyen relaciones de actores sociales”**. Las **políticas públicas** no son estáticas: por definición evolucionan en el tiempo, y no siempre con un rumbo lineal ni previsible.

Las **políticas públicas** abordan problemas socialmente tematizados (es decir, hay muchos problemas en nuestra sociedad, pero sólo algunos de ellos, por acción de ciertos grupos, se convierten en “cuestiones” de política pública). La definición de un **problema**, como cuestión, además de considerar cuestiones objetivas (carencias, desigualdades, agrupación de personas e intereses), conlleva una mirada subjetiva y distintas formas de organización que permiten compartir una tematización y cursos de acción para abordarlo.

La lucha para que en un tiempo y lugar determinado, se trate una **“cuestión”** por sobre otra, es la **incidencia** de los diferentes **actores** de la política pública en una “agenda de cuestiones”. Dado que hay múltiples miradas e intereses en juego frente a cada “cuestión”, no puede haber una agenda unificada o fija: sin dudas resulta de fundamental importancia que exista un programa de gobierno, o de acción estatal, aunque esto no agota ni resuelve la puja o arena de conflictos propio de cualquier proceso de definición, organización de recursos y resolución de una política pública.

Las **políticas de comunicación** (masiva, audiovisual, de industrias creativas, etc.) son políticas públicas que interpelan a un sector o varios con especificidad temática. Es importante tener en cuenta que el factor comunicacional está presente en cada etapa del proceso de las políticas públicas.

Algunas características de las políticas públicas

Existen coincidencias generales en señalar dentro del proceso de políticas públicas, cinco momentos básicos (que pueden no explicarse o acontecer en forma lineal):

- 1) **Identificación de un problema**
- 2) **Formulación de una acción**
- 3) **Toma de decisión por parte del Estado y actores relevantes**
- 4) **Aplicación de la acción**
- 5) **Evaluación de los resultados.**

Todas las **decisiones** de política pública **benefician a unos y perjudican a otros**. Por eso, en sentido estricto no hay soluciones definitivas de problemas sino “intercambio de problemas” (Matus: 1987). Cada decisión de política pública lleva al re-posicionamiento de actores, escenarios y fuerzas para abordar similares o diferentes situaciones futuras.

Políticas gubernamentales

Las políticas gubernamentales, articuladas por la gestión estatal en sus distintos niveles jurisdiccionales, pueden definirse como

“ conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios ”
(Tamayo Sáez: 1997)

En consecuencia, la **programación de la política gubernamental**, es un **proceso** por el cual se prevén y determinan los pasos necesarios, las acciones a desplegar y los diversos recursos requeridos para modificar una situación actual que se presenta como problemática, para arribar a una **situación deseable en el futuro** (Niremberg: 2006)

El **Estado** es un **actor privilegiado de la política pública**, porque "interviene como estructura burocrática y representación simbólica dentro del campo de fuerzas donde se dirimen cuáles son los temas y los modos para su resolución" (Oszlak y O'Donnell: 1984).

Podríamos diferenciar **roles y funciones estatales** que han sido ejercidas de diferentes maneras por el Estado en cada momento histórico y proceso político:

- De **regulación y coerción** (administración, registración, control, ejercicio del poder de policía);
- De **planificación** (explicitación de políticas, legislación, reglamentaciones, auditoría);
- De **prestación de servicios** (noción de servicio de interés público/servicio público; condiciones subsidiarias, preferenciales o monopólicas).

En todos los casos, tenemos acciones colectivas que enmarcan y son interpeladas por las políticas estatales, y constituyen entonces un entramado completo de políticas públicas.



ACTIVIDAD

Les proponemos leer el siguiente artículo y trabajar con esta Consigna:

- a) Distinguir y ejemplificar políticas públicas contemporáneas llevadas adelante por el Estado Nacional o el Gobierno Local con impacto universal o focalizado (energía, vivienda, transporte, prevención y asistencia de adicciones, etc.).
- b) Distinguir las manifestaciones e impactos territoriales de esas políticas.

Políticas sociales, ¿universales o focalizadas?

Por Norberto Alayón*

Empecemos por el final, afirmando, en una suerte de consigna: políticas sociales universales, sí; focalizadas, también.

El fundamentalismo neoliberal, en su perspectiva de arrasar con los derechos sociales, propició e impulsó con éxito la implementación de políticas focalizadas para “atacar” la pobreza, en desmedro de las políticas universales que tienden a garantizar los derechos para el conjunto de la población. Ya es suficientemente conocido el fracaso del neoliberalismo y de sus políticas sociales para enfrentar a fondo el drama de la pobreza. De todos modos, hay que reconocer que las políticas sociales –por sí solas, por más progresistas que sean– no resultan suficientes para contrarrestar el desempleo, el subempleo o para erradicar la pobreza. La existencia de la pobreza deviene y está en la propia naturaleza del sistema capitalista. La esencia del capitalismo se centra en la búsqueda de ganancia y en la acumulación privada, en desmedro de la distribución equitativa de la riqueza socialmente producida (es decir, por todos).

Pero el carácter básicamente antidemocrático del capitalismo se puede (y se debe) atenuar o neutralizar políticamente por la acción del Estado, mediante el derecho laboral y las políticas sociales. El desarrollo económico no implica automáticamente desarrollo social. Para ello es necesario que el desarrollo económico vaya acompañado de vigorosas políticas de Estado, de carácter distributivo, que apunten a atacar la pobreza y que tiendan hacia una mayor igualdad. Como dijera el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos, “el Estado es un animal extraño, mitad ángel y mitad monstruo, pero, sin él, muchos otros monstruos andarían sueltos, insaciables, a la caza de ángeles indefensos. Mejor Estado, siempre; menos Estado, nunca”.

Por cierto no es lo mismo la apropiación de riqueza por la vía de un salario significativo que perciban los trabajadores, que su distribución por la vía de políticas de subsidios, políticas asistenciales, etc. Por supuesto, la variante preferida debiera ser la apropiación directa de riqueza por parte de los trabajadores, y si se tuviera que optar entre apropiación y distribución, la alternativa óptima sería la primera.

No obstante, resulta estratégica la defensa, la reivindicación y el fortalecimiento de los derechos sociales y la existencia de amplias y crecientes medidas de inversión en lo social, ya que cumplen una función de redistribución de la riqueza y de contribución hacia una mayor igualdad en la sociedad. Toda medida que procure mejorar la distribución (primaria o secundaria) de la riqueza requiere ser apoyada firmemente. Por ejemplo, la moratoria previsional y la permanente actualización de las jubilaciones, la Asignación Universal por Hijo y también los subsidios (al transporte, a la luz, al gas, al agua, al boleto estudiantil, las exenciones a discapacitados, los descuentos a jubilados, los créditos diferenciados, etc.) significan importantes políticas de distribución secundaria de la riqueza.

Lo primero que suelen atacar y reducir los gobiernos conservadores son las políticas de bienestar social, que constituyen el aspecto más democrático de la acción pública, en tanto van dirigidas hacia el campo de los sectores populares de la sociedad. Por el contrario, los gobiernos que asuman una perspectiva progresista deben ampliar al máximo posible las políticas sociales (universales y focalizadas) en beneficio de los sectores sociales históricamente más castigados.

El empleo formal, los salarios dignos, las políticas sociales universales y las políticas asistenciales, nos conectan con una propuesta de sociedad que tienda hacia la integración y no hacia la exclusión; que tienda hacia la equidad y no hacia la injusticia social; que tienda hacia el fortalecimiento de una nación para todos y no hacia la dualización de sus habitantes, con derechos marcadamente diferenciados, según pertenezcan a uno u otro sector social.

En nuestras injustas sociedades (capitalistas), todo lo que se les transfiera a los sectores sociales previamente empobrecidos y vulnerados es siempre inferior a lo que les corresponde como seres humanos. De ahí que, sin dudar, nos posicionamos a favor de las políticas sociales universales en primer término, pero también defendemos las políticas sociales de asistencia, de subsidios, etc., toda vez que contribuyen a sostener o realizar un mayor bienestar de los sectores trabajadores o de conjuntos con necesidades particulares.

* Profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).



ACTIVIDAD

Vivienda: una cuestión central

Sabemos que en la ciudad de Buenos Aires, la problemática de la vivienda es un tema que afecta a más de 500.000 personas. Sin embargo, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad y la Secretaría de Hábitat e Inclusión, ambos encargados de aplicar la política de vivienda, no cuentan con el presupuesto necesario ni el poder político para aplicar medidas que modifiquen la situación.

Volvamos a ver el esquema que tomamos de Mapas (pág. 8). Allí se identifican cuatro características principales y evaluables de cualquier política pública: ***consistencia;** ***capacidad distributiva;** ***talante democrático (universalización/focalización y dirigismo/participación);** ***eficacia.**

PREGUNTAS
PARA SEGUIR
REFLEXIONANDO



Vimos que en toda sociedad existen distintas formas de comprender y construir los problemas a abordar. Pero también que a la hora de construir “cuestiones” existen diferentes intereses y recursos en disputa.

¿Cuáles son las cuestiones de agenda de políticas públicas más relevantes en la ciudad? ¿A quiénes afectan las cuestiones prioritarias? ¿Son similares las cuestiones prioritarias a las cuestiones priorizadas?

Durante el año 2014, por ejemplo, una convocatoria agrupada bajo la llamada la Carpa Villera acampó frente al Obelisco para exigir que se declare la emergencia habitacional y socioambiental, y que se dé cumplimiento a las leyes de urbanización de las villas y asentamientos. Este pedido no logró sin embargo, convertirse en agenda de política pública priorizada para el gobierno de la Ciudad, cuando es una cuestión realmente prioritaria para miles de habitantes.

¿Cómo aplicarías actualmente estas cuatro categorías para evaluar una política pública que impacta en la situación de tu barrio?

Pensando la redistribución y las políticas públicas a escala de la ciudad, del barrio, de grupos vulnerables, migrantes, etc., ¿podrías utilizar la tensión que indica Alayón para identificar políticas universales y políticas focalizadas?

Sugerencias para seguir indagando

- **MAPAS** (2010): *Caminos abiertos y acción colectiva*. http://materiales.mapas.org.ar/tmp/01/CuadernoMAPAS08_4Ruedas.pdf
- **Oszlak, Oscar** (2011): *El rol del Estado, micro, meso, macro*. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública. Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/EI%20Rol%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf>
- **Alayón, Norberto**: “Políticas sociales: ¿universales o focalizadas?”, en diario Página 12, 19 de marzo del 2012. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-189943-2012-03-19.html>
- **Niremberg, Olga** (2006): “Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia”. Buenos Aires, Paidós. Págs. 23 a 47
- **Matus, Carlos** (1987) *Política, planificación y gobierno*, Organización Panamericana de la Salud, Caracas.
- **Tamayo Saenz, Manuel** (1997) *El Análisis de las Políticas Públicas* en “La Nueva Administración Pública” Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps). Edic. Alianza Universidad Textos; Madrid.
- **Manual de incidencia ciudadana en Políticas Públicas** (2010). Disponible en <http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/MIPP.pdf>

3 Políticas públicas de comunicación

Dentro de las **políticas públicas** en general, podemos identificar aquellas que por su carácter social, o bien porque abordan cuestiones específicas de soportes de comunicación masiva (gráfica, de imágenes y sonidos, de soportes de comunicaciones o redes sociales), podemos llamar “**políticas públicas de comunicación**”.

También, en cada organización se piensa en políticas de comunicación cuando existe una **estrategia** y una **planificación** de difusión de actividades, se determinan formas de relacionarse con los otros, o se diseñan ciertas imágenes, lemas y mensajes característicos de ella.

Encontramos dentro de las **políticas públicas de comunicación**:

a) Aquellas diseñadas e implementadas por los organismos de aplicación a nivel nacional, provincial y municipal

La **AFSCA** (Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual) es la autoridad de aplicación en materia de comunicación. En su órbita se encuentra la regulación de servicios de Radio y TV, el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones, aunque también la promoción de nuevos actores a través de políticas de fomento (como el Fondo Concursable, FOMECA), talleres de promoción de la comunicación audiovisual, etc. Colaboran con éste el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, con representación de las provincias y los distintos sectores de la comunicación, y el Consejo del Audiovisual y la Infancia.



A nivel nacional existen otros organismos que aplican políticas activas de comunicación como el **Ministerio de Planificación**, que desarrolla la Televisión Digital Abierta (TDA), la conexión de internet de fibra óptica a través de Argentina Conectada, la creación de satélites de comunicación como ARSAT, entre otras. La Secretaría de Comunicaciones ordena el funcionamiento, por ejemplo, de las empresas de telefonía fija y celular. La Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) determina los parámetros técnicos de la radiodifusión y se encarga de controlar el uso del espectro radioeléctrico, para lo cual coordina acciones de gestión con la AFSCA.

Encontramos también organismos que gestionan medios públicos y desarrollan permanentemente contenidos audiovisuales, siendo **RTA (Radio y Televisión Argentina)** el encargado de poner en marcha la TV pública, la Radio pública, tanto en su nivel central como en su despliegue a nivel federal.

Las **Universidades nacionales** cuentan con sus propios medios de comunicación, ya sea en Radio o TV, contando cada una de ellas con una autorización de funcionamiento. Otras dependencias educativas como Escuelas, Institutos de Educación Superior, por ejemplo, cuentan también con sus propias emisoras.

En el ámbito **Provincial y Municipal**, existen diversas instancias (Direcciones, Secretarías, Ministerios) que diseñan y ejecutan políticas públicas de comunicación. En muchos casos con medios de comunicación propios, y en otros con iniciativas muchas veces ligadas a la Cultura, la Educación o el Arte.



ACTIVIDAD

En nuestro país, durante los últimos años se realizaron numerosas acciones que podríamos englobar dentro de **“políticas públicas de comunicación”**.

Leemos el folleto “Cuatro años de políticas en comunicación audiovisual”. (ver el enlace en “Sugerencias...”) Identificamos que para cada propuesta de la política, corresponden indicadores o metas, que son sencillas formas de expresar el cumplimiento de esa propuesta.

Luego, realizamos otras propuestas que de acuerdo a nuestro criterio deberían incluirse, o revisamos aquellas que deberían reformularse.

En cualquier caso, intentamos entender estas **políticas no solamente como iniciativas gubernamentales**, sino como ámbitos públicos de diálogo y construcción colectiva con la sociedad, manifestadas no solamente desde lo mediático sino también desde espacios de comunicación cara a cara, con presencia territorial, con vocación de fomento de la participación y la acción colectiva.

b) Aquellas políticas de comunicación que forman parte de áreas públicas de educación, salud, medio ambiente, trabajo, etc.

Podemos decir que hoy en día la mayoría de los ámbitos públicos cuentan con sus áreas de comunicación, ya no solamente vinculadas a “prensa y difusión” sino desde un enfoque más amplio. En estos ámbitos, se publican materiales de capacitación, se generan contenidos audiovisuales, se organizan actividades en el espacio público, etc.

En muchos de estos ámbitos, también, la participación de las organizaciones sociales y de base territorial tiene un lugar destacado.

Sugerencias para seguir indagando

- **AFSCA** (2013): *Cuatro años de políticas en comunicación audiovisual*. Folleto disponible en: <http://www.afsca.gob.ar/Varios/pdf/4-2014.pdf>

- **Sierra Caballero, Francisco** (2006): *Políticas de comunicación y educación. Crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento*, Gedisa, Barcelona.



ACTIVIDAD

Para esta actividad, el grupo se divide en pares. Se reparten las consignas: cada una de ellas trabaja un problema en particular desde dos lugares diferentes: ESTADO y ORGANIZACIONES SOCIALES. A partir de la lectura de las consignas se propone: identificar el problema, definir los actores involucrados y pensar acciones de resolución.

• EJEMPLO

Consigna ESTADO: La ciudad de Buenos Aires está llena de basura, en las calles constantemente los vecinos sacan la basura a cualquier hora y se observan bolsas y restos de comida durante todo el día.
A partir de la situación:

- Identificar los problemas
- Definir los actores involucrados
- Pensar las acciones para su resolución

Consigna ORGANIZACIONES SOCIALES:
En el barrio hay mucha basura y los chicos se están enfermado porque los container están en cualquier lugar.
A partir de la situación:

- Identificar los problemas
- Definir los actores involucrados
- Pensar las acciones para su resolución

De esta consigna surgirán las distintas concepciones sobre el problema y por ende las distintas soluciones propuestas en base a esa definición; los actores que se contemplan y los que no y en qué etapa de la política pública se contempla a esos actores involucrados.

4 Democracia y participación: el papel de las organizaciones sociales y redes en la gestión de políticas públicas

¿Qué es la Participación?

“ Desde una concepción amplia, puede decirse que la participación es la capacidad y posibilidad de las personas y los grupos de influir en la transformación de las condiciones que afectan sus vidas.

(Manual de Participación e incidencia)

La intervención organizada posibilita mejorar el modelo democrático

¿Cuáles son las formas de Participación?

Los modos de participar dentro de una sociedad son múltiples. En forma esquemática, podemos decir que nuestra participación se enriquece en la medida que se cumplan algunas condiciones en cada nivel de participación.

• Primer Nivel: INFORMACIÓN

Es una condición básica y previa de cualquier proceso de intervención colectiva. Implica contar con la información necesaria en cantidad y calidad para generar propuestas viables sobre la cuestión que nos involucra como organización social.



Por ejemplo: Si nuestra organización trabaja la temática de la violencia de género en la ciudad de Buenos Aires, necesitamos conocer cifras oficiales y no oficiales sobre el tema, principales normativas nacionales y locales que rigen, políticas públicas que toman como objeto el tema, definiciones jurídicas, principales problemáticas en torno al tema en el orden local y nacional, modelos de prevención, mapeos de recursos disponibles, organizaciones estatales y no gubernamentales que trabajan la cuestión, etc. Sin toda esta información, será más difícil, desarticulada y menos visible nuestra intervención.

Un caso: la Ley de Medios

Anteriormente a su tratamiento en el parlamento argentino, se conformó la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Este espacio está conformado por organizaciones sociales, universitarias, medios sin fines de lucro, organizamos de derechos humanos, entre otros. Esta Coalición elaboró “21 puntos básicos por el derecho a la comunicación”, que contenía los principales puntos a ser modificados por una nueva ley de radiodifusión que suplante el decreto-ley de la dictadura.

Este documento fue presentado en 2004, al Poder Ejecutivo y al Congreso de la Nación. Vemos entonces, cómo este conjunto de organizaciones y personalidades agrupadas, necesitaron de este primer nivel Participación para poder elaborar un documento que señale la situación en la que se encontraba la comunicación en argentina y los ejes fundamentales para un cambio democrático de la radiodifusión.

• Segundo Nivel: OPINIÓN

Hace referencia a un nivel más comprometido de participación: a partir de una información adecuada, los actores sociales pueden presentar sus posiciones sobre los asuntos que les conciernen.

Este nivel implica tener una posición respecto del tema o los temas que estemos trabajando en determinado momento dentro de nuestra organización. Y por supuesto, esto conlleva procesos de debate y discusiones internas sobre el posicionamiento de nuestra organización frente a ese problema.

Ley de medios: continuación

Siguiendo con el caso de la sanción de la Ley de Servicios de comunicación audiovisual, en el año 2008 la Coalición por una radiodifusión democrática es recibida por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Allí se presentaron los “21 puntos” que servirían de base para la elaboración de un nuevo proyecto de ley de radiodifusión. El espacio conformado, permite la convocatoria a múltiples actores sociales para ser escuchados en su posicionamiento con respecto al mapa comunicacional del país.

Otra instancia dentro de este proceso de sanción de la ley que implicó este segundo nivel de opinión fueron las audiencias públicas que se realizaron tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, de las cuales participaron entidades sin fines de lucro, representantes de los medios comerciales y privados, universitarios, organizaciones sociales para sentar su posición sobre el anteproyecto a ser debatido.

• Tercer Nivel: DECISIÓN

Implica tener voz en las opciones y alternativas de solución. Por otra parte, supone que las opiniones y posiciones de los actores sociales tienen un poder vinculante con las decisiones que se toman, sea a través del consenso, la negociación de intereses o cualquier otro mecanismo de resolución de problemas.

Aquí nos encontramos con un nivel de participación mucho más complejo y elevado, ya que se trata de intervenciones que de manera concreta pueden repercutir en el tema que nos convoca como organización.

El caso de violencia de género

Pongamos como ejemplo el tema que señalamos anteriormente: violencia de género y una situación particular: crecimiento desmedido de los casos de femicidios. Nosotros como organización nos informamos adecuadamente sobre la situación y sus implicancias (primer nivel de participación); y también tomamos una postura sobre las fallas en el sistema vigente de contención y prevención de este problema (segundo nivel de participación). La puesta en marcha de un tercer nivel de participación podría ser, por ejemplo, ser convocados por el gobierno local para la creación de un programa de asistencia a víctimas de violencia de género, como parte activa de ese proceso.

En el caso de la ley de SCA, este nivel de participación se desarrolló en los 24 foros de consulta que se establecieron en todas las provincias del país, donde todos y todas las interesadas en hacer aportes, correcciones y sugerencias en base al anteproyecto pudieran hacerlo y ser consideradas e incorporadas en el texto definitivo. De hecho, si uno lee los pies de página de algunos artículos de la ley se detalla quienes han hecho el aporte.

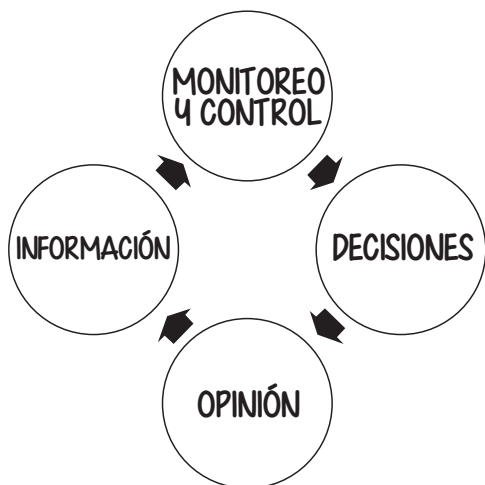
• Cuarto Nivel: MONITOREO Y CONTROL

Se refiere al seguimiento de las políticas y decisiones por parte de los habitantes de una comunidad. Esto significa acompañar el proceso de implementación y asegurarse que los resultados de dicho proceso son consistentes con las metas y objetivos que se establecieron al definir dichas políticas y decisiones.

Este nivel de participación puede realizarse desde un lugar institucionalizado (que nos dará mayor nivel de intervención en la corrección o re direccionamiento de las acciones en pos de conseguir nuestro objetivo (en nuestro ejemplo sería la baja de femicidios producto de la prevención que el programa ha realizado en la población afectada) o en las acciones que de por sí realizan las organizaciones, que no siempre encuentran los canales adecuados.

En el caso de la ley de SCA, un nuevo diseño institucional incorpora en los organismos de control al tercer sector que representando a la sociedad civil, dará seguimiento en diferentes niveles a la aplicación y direccionalidad de la ley. Ejemplo de ello son el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual y el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia que incorporan entre sus representados a los prestadores sin fines de lucro, representante de las emisoras de las Universidades; Pueblos Originarios, entre otros.

EL DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN NO ES LINEAL



Todos los niveles están relacionados y cada uno de ellos implica mayor conciencia acerca de los derechos y responsabilidades que nos cabe como ciudadanos, del conocimiento acerca de las políticas que afectan nuestra calidad de vida y el compromiso con los requerimientos que supone la acción colectiva.

Más participación, más democracia....

La participación efectiva de las organizaciones sociales hace de la **democracia** una construcción que supera la mera declaración formal, ya que el individuo organizado incide en las condiciones de vida de su comunidad y su transformación.

Como sostiene Manuel Garretón: la verdadera ciudadanía es la que logra ejercer derechos, allí donde se construye poder. Allí vemos la diferencia con la "ciudadanía light" de la democracia formal: hablamos de incidir en políticas públicas más allá del reclamo y la demanda.

Participación y Políticas Públicas

Si retomamos el proceso de Políticas Públicas que describimos anteriormente y cruzamos los niveles de participación, se obtiene las siguientes posibilidades:

SURGIMIENTO DE LA CUESTIÓN	PLANIFICACIÓN	IMPLEMENTACIÓN	EVALUACIÓN
Información	Información	Información	Información
Opinión	Opinión	Opinión	Opinión
Decisión	Decisión	Decisión	Decisión
Control y Monitoreo	Control y Monitoreo	Control y Monitoreo	Control y Monitoreo

Es decir que, todos los niveles de participación se replican en cada una de las etapas que conforman el proceso de las Políticas Públicas.



ACTIVIDAD

Los participantes se reúnen en grupos y reflexionan sobre las siguientes preguntas disparadores sobre el ciclo de las políticas públicas y los niveles de participación, en función de sus propias prácticas. Revisamos el ciclo de las políticas públicas y los diferentes niveles de participación.

- ¿En qué políticas Públicas participamos con anterioridad y actualmente en nuestra organización?
- ¿En qué etapa lo hicimos en cada una de ellas?
- ¿En qué nivel de participación?
- ¿Cuál es “el cruce” más frecuente?
- Identificamos qué posibilidades de acción se nos presenta, luego de este diagnóstico.
- Comenzamos la actividad, recordando algunas políticas públicas a modo de ejemplos.

EJEMPLOS

• **El proyecto de ley de Fertilización Asistida** estuvo impulsado por la organización no gubernamental “Sumate a dar vida”, que juntó 280.500 firmas para reclamar su tratamiento, y por la ONG “Concebir”. Con la sanción de la ley 26.862, se garantiza el acceso de toda persona mayor de edad a las técnicas de reproducción médica

de baja y alta complejidad, que estarán comprendidas en el Programa Médico Obligatorio (PMO), los servicios básicos que deben cubrir las prestadoras sociales sindicales y la medicina privada. Este sería un nivel de Participación como DECISIÓN en la etapa de SURGIMIENTO DE LA DEMANDA.

- La concurrencia de distintas organizaciones sociales a las audiencias públicas en el Congreso para trabajar el proyecto de la **Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual**, sería un nivel de Participación como OPINIÓN en la etapa de PLANIFICACIÓN.
- El **Plan FinEs (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios)** se dicta en espacios de organizaciones sociales que cumpliendo determinados requerimientos organizan y administran los cursos. Este sería un nivel de Participación como CONTROL Y MONITOREO en la etapa de IMPLEMENTACIÓN.

Finalmente, ponemos en común lo reflexionado por cada grupo, y reflexionamos haciendo hincapié en el trabajo que cada organización realiza.

Sugerencias para seguir indagando

• **Foro del Sector Social** (2004): *Manual de Participación e incidencia.*

• **MAPAS** (2006): *Los límites y los umbrales. Participación popular en las políticas públicas.*
Disponible en: http://materiales.mapas.org.ar/tmp/01/Cuaderno-MAPAS01_limites-y-umbrales.pdf

• **MAPAS** (2009): *Comunicación: el desafío de construir actores y ampliar ciudadanía.*
Disponible en: http://materiales.mapas.org.ar/tmp/03/Cuaderno-MAPAS09_comunicacion.pdf

5 Incidencia ciudadana



El concepto de incidencia hace referencia a la posibilidad de una persona u organización de participar con un nivel importante de influencia en la esfera pública.

Existen diferentes **experiencias de organizaciones** que han incidido en diferentes políticas públicas o han promovido su surgimiento, por ejemplo organizaciones que juntaron firmas para que se creara una ley o vecinos que participan y deciden qué hacer con parte del presupuesto público.

Un ejemplo es el de la ONG (Sumate a Dar Vida) juntó firmas durante varios meses y comenzó a trabajar conjuntamente con otras organizaciones. Este trabajo dio como resultado que la Cámara de Diputados comenzara a tratar la temática de la Fertilización Asistida.

“ La incidencia supone el uso de una gama de acciones destinadas a lograr cambios en la esfera pública, orientados a activar los derechos de las personas y a equilibrar la distribución de poder y las a construir una comunidad más equitativa e inclusiva. ”

(Manual de participación e incidencia)

Muchas veces las organizaciones consideran que es “muy difícil o muy lejano pensar en la incidencia en las políticas públicas” sin embargo lo importante es entender que cotidianamente realizamos prácticas y acciones en la esfera pública, estén vinculadas o no a partidos políticos.

¿Por qué es importante incidir?

Existen diversas razones, pero la que nos interesa resaltar en este apartado es la cuestión vinculada a los **derechos**: es importante **incidir** porque ayuda a **defender y a resolver problemas relacionados con derechos de las personas o comunidades**. Hablamos entonces de **incidencia ciudadana**.

“ Incidencia ciudadana: concepto que hace referencia al proceso político organizado por diferentes personas que buscan modificar las políticas públicas, prácticas, ideas que perpetúan la desigualdad, el prejuicio y la exclusión. Este tipo de incidencia fortalece la capacidad de los ciudadanos como tomadores de decisiones y fortalece a las instituciones. ”

(Mead, Margaret: 1980)

¿Para qué sirve incidir?

Esto depende de las metas que tenga cada organización en relación con su propia definición política. Sin embargo, a modo explicativo nombraremos **tres grandes** metas, que en la mayoría de los casos engloban a las de las organizaciones:

- Concientizar sobre una causa de interés público
- Democratizar las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones
- Controlar las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones.



ACTIVIDAD

Las organizaciones deberán dividirse en grupos y leer atentamente el siguiente listado de actividades. Deberán marcar las que consideren que su organización ha realizado, participado o realiza en la actualidad.

- Enviar una carta a algún legislador o funcionario sobre alguna problemática que afecte a la comunidad.
- Participar de alguna reunión con un legislador, diputado o funcionario sobre algún tema particular que afecte al barrio.
- Reunir firmas para que se realice cierta acción (o para evitarla) que resulte perjudicial para los actores sociales de la comunidad.
- Participar de una audiencia pública.
- Reunirse con autoridades que estén organizando el presupuesto para el año próximo y solicitarles que tengan en cuenta algunas problemáticas que afecta a la comunidad.
- Ser entrevistados en un programa de radio que explique porque algunas organizaciones se están reuniendo para debatir sobre algunas problemáticas.
- Participar de foros y debates públicos sobre alguna problemática que los atañe.
- Convocar a los vecinos para actuar de manera específica en defensa de alguna problemática particular.

Luego, deberán debatir similitudes y diferencias.

Incidencia y comunicación

A partir de la identificación de las **metas** de la **incidencia**, las organizaciones pueden comenzar a ejecutar su estrategia. En este sentido, una de las posibilidades más factibles de llevar a cabo son las campañas de incidencia en políticas públicas.

“ Campaña de incidencia en políticas públicas: es una campaña realizada por la organización, que busca que se respeten derechos que están siendo vulnerados, por ello, necesitamos juntarnos con otros, ser más: así podremos desarrollar una campaña de incidencia en políticas públicas ”

(Horizontes de cambio, 2012)

A tener en cuenta: cuando pensamos en **problemas**, hacemos referencia a los vinculados a **derechos** que están siendo vulnerados.



¿De qué hablamos cuando decimos campaña?

En general se habla de **campaña** para hacer referencia a crear un **mensaje** destinado a los **medios masivos de comunicación**. Esto responde a la **visión hegemónica** de una campaña. Una estrategia de este tipo va dirigida a informar, llamar la atención o denunciar una situación concreta, o bien a realizar incidencia o presión política en los distintos niveles gubernamentales en el plano nacional o internacional.

Aquí también consideramos **campaña** a las **acciones** que persiguen **transformaciones** y **cambios** de nuestra **comunidad** aunque no aparezcan en los medios, como informar sobre un tema o problema, promover derechos o incidir en políticas públicas. Como ejemplo se pueden pensar en las campañas de vacunación, en campañas de juntada de firmas para que se amplíe el centro de salud o para que un comedor siga funcionando.

Las campañas son más que los medios. Es importante tener claro cuáles son nuestros objetivos, y en función de ellos, sabremos donde es mejor que se difunda nuestra campaña. Pueden ser medios de comunicación, pero también pueden ser carteleras del barrio, charlas, talleres, volantes en la puerta del centro de salud o de la escuela. Todo depende de quiénes sean los destinatarios (Horizonte de cambios, 2012).

El objetivo central de las campañas es poder influir en las personas que toman las decisiones para la formulación o implementación de una política pública. Por eso a veces carece de sentido reclamar a las personas que no pueden tomar decisiones sobre esas políticas.

¿Quiénes llevan a cabo una campaña?

Cuando hablamos de actores sociales hacemos referencia al **Estado** (tanto nacional como provincial y municipal), organizaciones sociales, medios de comunicación y ciudadanos en general.

¿Cómo llevamos adelante una campaña de incidencia?

En este cuadernillo vamos a considerar dos diferentes posibilidades:

A. Impulsar la inclusión de un tema en la agenda de diferentes actores¹ (se busca debatir con estos actores, y lograr soluciones)

B. Movilización social

Dependiendo del contexto y de los temas a trabajar, los actores escogerán cuál es la posibilidad más conveniente. Es necesario recordar que muchas veces ambas estrategias pueden ser implementadas en forma complementaria, porque quizás una no funcione y debamos contar con otra opción en juego.



1 • Es necesario tener en cuenta que si estamos haciendo referencia a derechos vulnerados, existen instituciones del estado que tienen la obligación de garantizar el cumplimiento de esos derechos.

Etapas del proceso de incidencia ciudadana

Anteriormente se hizo referencia a las **etapas** de las políticas públicas y cómo todas son instancias necesarias para que se formulen las mismas. En este caso se hace referencia a las instancias que llevan a cabo los/as ciudadanos/as y las organizaciones sociales para hacer públicas las problemas que los afectan, esto es, campañas de incidencia.

Aquí el eje central son las acciones que pueden llevar a cabo los actores para que sea posible realizar la campaña.

Nos centraremos en una etapa: **impulsar el proceso**.



Impulsar el proceso

Es necesario incluir a los actores que pueden solucionar el problema que se ha planteado. Así se instala el tema y se construyen alianzas con otros actores para ser más. **Instalar un tema** significa ponerlo en agenda a través de un mensaje claro. Se pueden utilizar afiches, volantes, spots radiales, medios masivos.

• En esta situación la comunicación es pensada desde su faceta instrumental. Se entiende a la comunicación como medio para transmitir un mensaje.

Pasos para construir un mensaje:

1. Definir el problema y los objetivos de la campaña
2. Pensar quienes son los destinatarios de la campaña
3. Producir el mensaje
4. Circular y distribuir el mensaje

No olvidar que el mensaje siempre debe tener fecha y lugar. Es importante tener en cuenta que deben existir datos de contacto de alguna de las organizaciones.



Curso Anual de Comunicación Popular

- 1 • Cultura Popular y Nuevos Sujetos Políticos
- 2 • Producción de Materiales de Comunicación y Educación Popular
- 3 • Gestión de Medios Comunitarios y Populares
- 4 • Comunicación y Movimiento Obrero
- 5 • Estado, políticas públicas y comunicación.
- 6 • Comunicación Popular, Educativa y Comunitaria
- 7 • Políticas Nacionales de Comunicación
- 8 • Comunicación y Economía popular, social y solidaria

Estado, Políticas públicas y Comunicación

El objetivo de este cuadernillo es reflexionar sobre las políticas públicas que existen en la actualidad, partiendo de realizar una caracterización y conceptualización de las diferentes tipologías de Estado.

En el mismo sentido, se buscará diferenciar Estado y Gobierno por un lado, y políticas públicas de políticas gubernamentales. Ambas diferencias resultan fundamentales para entender el lugar estratégico que ocupan las organizaciones sociales para pensar el espacio público.

Finalmente trabajaremos los conceptos de participación e incidencia ciudadana, para profundizar el rol, la iniciativa y el accionar de las organizaciones en la agenda pública y en las políticas públicas que se llevan adelante.

