

# COMUNICACIÓN PÚBLICA

---

NUEVOS DESAFÍOS Y PARADIGMAS PARA LA DEMOCRACIA

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>1</b>	<b>PRESENTACIÓN DEL LIBRO</b>	<b>8</b>
1.1	SÍNTESIS ANALÍTICA RELACIONAL	8
1.2	FICHA TÉCNICA	10
<b>2</b>	<b>BIOSOCIOANTROPOCENTRIA, GLOCALIDAD, EQUIDAD Y CONSTRUCCIÓN DEL PACTO SOCIAL. UNA VISIÓN DE DESARROLLO</b>	<b>11</b>
2.1	INTRODUCCIÓN	11
2.2	FICHA TÉCNICA	12
2.3	DIMENSIONES DEL DESARROLLO	13
2.3.1	Hacia un nuevo paradigma	14
2.4	COMUNICACIÓN Y DESARROLLO	17
2.5	AUTOEVALUACIÓN	18
2.5.1	Preguntas de contenido	18
<b>3</b>	<b>REFORMAS, POLÍTICAS PÚBLICAS, SUJETO SOCIAL Y COMUNICACIÓN</b>	<b>19</b>
3.1	INTRODUCCIÓN	19
3.2	FICHA TÉCNICA	20
3.3	CAMBIOS ESTRUCTURALES RECIENTES Y FUTUROS EN AMÉRICA LATINA	21
3.3.1	El concepto de Estado	21
3.3.2	El ajuste en América latina	22
3.3.3	Nuevos desafíos y visiones	24
3.4	POLÍTICAS PÚBLICAS, SUJETO SOCIAL Y COMUNICACIÓN	25
3.4.1	La calidad democrática del desarrollo y las políticas públicas	25
3.4.2	Desafíos en comunicación	26
3.5	AUTOEVALUACIÓN	32
3.5.1	Preguntas de contenido	32
<b>4</b>	<b>PODER, AGENDAS Y DESAFÍOS PROGRAMÁTICOS</b>	<b>33</b>
4.1	INTRODUCCIÓN	33
4.2	FICHA TÉCNICA	34
4.3	EL OBJETO DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA	35
4.3.1	Un caso notable: Comunicación y economía dinámica	39
4.4	AGENDAS Y POLÍTICAS COMUNICACIONALES	39
4.4.1	¿Qué son las agendas?	40
4.4.2	El contexto político de las agendas	41
4.4.3	Los tipos de agenda	41
4.5	CONCLUSIONES	44
4.6	AUTOEVALUACIÓN	45
4.6.1	Preguntas de contenido	45
<b>5</b>	<b>MODELOS DE DESARROLLO DEL TERRITORIO Y ARTICULACIÓN ESPACIAL DE LAS COMUNICACIONES</b>	<b>46</b>
5.1	INTRODUCCIÓN	46
5.2	FICHA TÉCNICA	48
5.3	DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL Y COMUNICACIÓN PÚBLICA	49
5.3.1	introducción	49
5.3.2	Articulación de estrategias de desarrollo territorial y comunicación pública	50
5.3.3	Ejemplo 1: Comunicación pública bajo el modelo de convergencia absoluta y condicional	51
5.3.4	Ejemplo 2: Comunicación pública bajo el modleo de acumulación flexible	55

5.3.5	Ejemplo 3: Comunicación pública bajo el modelo de nueva geografía económica	59
5.3.6	Consideraciones finales	60
5.4	DESARROLLO SOCIO-DEMOGRÁFICO, EQUIDAD INTERTEMPORAL Y COMUNICACIÓN PÚBLICA	60
5.5	CONSTRUCCIÓN DE FUTURO Y PACTO SOCIAL	63
5.5.1	Consideraciones operacionales	64
5.6	AUTOEVALUACIÓN	67
5.6.1	Preguntas de contenido	67
<b>6</b>	<b>POLÍTICA COMUNICACIONAL, INTERCULTURALIDAD, PARTICIPACIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA</b>	<b>69</b>
6.1	INTRODUCCIÓN	69
6.2	FICHA TÉCNICA	70
6.3	CONSIDERACIONES INICIALES	71
6.3.1	Comunicación e interculturalidad	71
6.3.2	Comunicación y participación	72
6.3.3	Comunicación y lucha contra la pobreza	75
6.4	ANEXO: MODELOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA (OPCIONAL)	75
6.4.1	De los ingresos	76
6.4.2	De las necesidades básicas	76
6.4.3	De las capacidades	78
6.4.4	Las brechas de equidad y desarrollo	79
6.5	CONSIDERACIONES FINALES	86
6.6	AUTOEVALUACIÓN	87
6.6.1	Preguntas de contenido	87
<b>7</b>	<b>EL PLAN COMUNICACIONAL</b>	<b>88</b>
7.1	INTRODUCCIÓN	88
7.2	FICHA TÉCNICA	88
7.3	DIMENSIONES DEL PLAN	89
7.3.1	Consideraciones sobre la Estrategia	89
7.3.2	Matrices de agenda y operación	90
7.3.3	Matriz de operaciones	94
7.3.4	Plan de acción -síntesis	96
7.3.5	Evaluación	97
7.3.6	Conclusiones	98
7.4	AUTOEVALUACIÓN	98
7.4.1	Preguntas de contenido	98
7.4.2	ejercicios de taller	99
<b>8</b>	<b>COMENTARIOS SOBRE ÁMBITOS E INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN</b>	<b>100</b>
8.1	INTRODUCCIÓN	100
8.2	FICHA TÉCNICA	101
8.3	ÁMBITOS DE EVALUACIÓN	102
8.3.1	Consideraciones generales	102
8.4	AUTOEVALUACIÓN	105
8.4.1	Preguntas de contenido	105
<b>9</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>106</b>

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

1. Vectores concurrentes no coplanares del desarrollo	17
2. Cuadros de sinergias entre comunicación y políticas públicas para una estrategia integrada.	31
3. Vectores de crecimiento, políticas públicas aplicadas y estrategias comunicacionales derivadas bajo el modelo de Convergencia	55
4. Vectores de crecimiento, políticas públicas aplicadas y estrategias comunicacionales derivadas bajo el modelo de Acumulación Flexible	58
5. Vectores de crecimiento, políticas públicas y estrategias comunicacionales derivadas de modelo de Nueva Geografía Económica	60
6. Gráfica analítica para la creación de Imagen Objetivo deseada, escenarios parciales, zonas de ruptura y jerarquización dinámica de actores	65
7. Matriz de características y efectos en participación social	74
8. Curvas intertemporales de brechas de equidad y desarrollo.	80
9. Brecha dinámica de equidad educacional, según años de estudios.	82
10. Matriz de jerarquía de variables principales en la construcción de una brecha de equidad, según territorio (análisis estático)	83
11. Óptimos dinámicos de desarrollo y brecha fiscal estimada, para niveles crecientes de bienestar.	84
12. Enfoques de estimación y lucha contra la pobreza.	86
13. Sinergias entre comunicación y superación de la pobreza	87
14. Matriz de Agendas	91
15. Cuadro de relaciones entre tipo de estudio, hipótesis y diseño	104
16. Cuadro de relaciones entre políticas públicas para el desarrollo y políticas comunicacionales.	108

## ÍNDICE ALFABÉTICO

Accountability.....	8, 27, 58	Estrategia de Desarrollo Regional .....	46, 67
Acumulación flexible .....	55	Estrategias de desarrollo .....	14, 21, 28, 30, 47
Agenda de medios.....	28, 29, 30	Externalidades.....	23, 29, 47, 53, 57
Agenda pública .....	27, 30, 47, 75, 80	Focalización .....	23, 28
Aglomeracional .....	57	Fuerzas centrífugas.....	59
Bienestar... 14, 15, 22, 26, 30, 46, 51, 54, 75,		Fuerzas centrípetas .....	59
76, 79, 80, 81, 82, 83, 84		Gerencia pública .....	8, 30, 53, 76, 80
Biosocioantropocéntrico .....	14, 16, 29	Gestión 8, 10, 17, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30,	
Brechas.....26, 29, 30, 46, 52, 56, 65, 75, 77,		33, 34, 38, 40, 49, 55	
78, 79, 80, 81, 86		Gestión territorial integrada .....	8
Capacidades...26, 28, 29, 31, 47, 57, 65, 66,		Glocalidad .....	11, 12, 15, 16, 60
75, 78, 79		Gobernabilidad .... 11, 16, 26, 27, 28, 30, 46,	
Capital humano31, 53, 55, 57, 58, 59, 60, 76		55, 58, 62, 67	
Capital social .....	15, 31, 56	Gobierno.....	8, 26, 28, 79
Cartera de inversiones.....	26	Grupos vulnerables .....	16, 29, 30, 77
Comunicación política .....	9, 27, 67	Imagen Objetivo .....	65, 67
Comunicaciones..8, 9, 25, 26, 27, 28, 29, 30,		Ingresos.... 26, 53, 54, 57, 75, 76, 77, 78, 79,	
46, 47, 49, 54, 55		81, 83	
Conflictos.....	26, 29	Inversión pública .... 26, 44, 58, 62, 79, 80, 81	
Convergencia.....	47, 51, 53, 54	Jerarquización.....	8, 9, 65, 67, 77
Coopetencia .....	48, 56, 58	Libertad .....	11, 16
Coordinación multisectorial .....	9, 28	Lineamientos.....	46, 57
Costo eficiencia.....	81	Mercados labores densos.....	59
Crecimiento ....28, 46, 47, 51, 52, 54, 55, 56,		Metodologías de evaluación .....	9
57, 58, 60, 63, 79, 80, 81		Mideplan.....	47, 53
Diseño de políticas.....	27, 47, 65, 67, 77	Modelos de desarrollo .....	9
Equilibrio dinámico de equidad.....	85	Nación .....	19, 21, 46
Escenarios.....28, 30, 58, 63, 64, 65, 66, 67		Necesidades básicas .... 26, 29, 75, 76, 77, 78	
Espacial .... 10, 11, 15, 23, 29, 46, 48, 56, 58		Nueva Geografía Económica .....	59
Estado ....8, 9, 15, 16, 19, 21, 22, 23, 24, 46,		Objetivo .....	8, 23, 26, 27, 55, 66, 67, 79
58, 75, 76		Óptimos dinámicos de desarrollo .....	84

Pacto social.....	8	Sociedad .	8, 9, 15, 21, 22, 24, 47, 51, 75, 76
Planificación.....	57, 58, 63, 64, 65	Territorial.....	15
Pobreza ..	8, 9, 28, 29, 31, 49, 75, 76, 77, 78, 81, 86, 87	Territorio ..	10, 21, 29, 46, 48, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 79, 83, 85, 86
Políticas comunicacionales .....	27, 44, 62	Turismo .....	57, 79
Programa.....	26, 53, 54, 66	Vectores concurrentes no coplanares .....	11
Región de Magallanes.....	9		
Regional .....	29, 30, 47, 57, 59, 60		
Ruptura.....	63, 66		



## AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer al Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile por su apoyo para que este libro fuera una realidad. También a mis alumnos por sus cuestionamientos y contribuciones a las reflexiones que en estas páginas se han plasmado sobre comunicación pública. Por supuesto a Fernando Sagredo por sus observaciones y aportes. A Claudia Lagos, Manuel Guerrero y José Miguel Labrín por su lucidez crítica y generosidad.

Finalmente a Cynthia e Isidora, porque sin ellas no habría sueños ni realidad.

MAURICIO WEIBEL

---

# 1 PRESENTACIÓN DEL LIBRO

---

## 1.1 SÍNTESIS ANALÍTICA RELACIONAL

Desde la gestión de expectativas racionales en economía dinámica, hasta la articulación de las agendas pública, de medios y político institucional, pasando por la construcción de sinergias en gestión territorial integrada; las comunicaciones han comenzado a desempeñar un papel cada vez más importante en la construcción tanto de pactos sociales como de estrategias subnacionales y locales que plasmen en políticas, planes e inversiones los objetivos de equidad y desarrollo de una nación o comunidad.

Clave en este proceso de resignificación teórica y funcional son los cambios productivos ocurridos en las últimas décadas, que han obligado a redefinir la posición del Estado, los ciudadanos y las relaciones internacionales entre países y/o entre éstos y corporaciones privadas. De una sociedad industrial viajamos por la red Internet a otra de la información y avanzamos -por vías aún inexploradas- a otra de jerarquización del conocimiento<sup>1</sup>.

En el marco de la alta gerencia pública, las comunicaciones políticas adquieren una importancia creciente. Su papel y ámbitos, empero, aún no están claros ni sistematizados. Existen muchas áreas y preguntas por resolver.

¿Cómo aportan las comunicaciones a la articulación de políticas públicas?, ¿Bajo qué modelos de desarrollo y qué enfoques de pobreza?, ¿Qué relaciones hay entre la gestión de agendas institucional, medial y ciudadanas y la alta gerencia pública?, ¿Cómo se vinculan los procesos de participación y *accountability*?, ¿Qué es una brecha de información en términos de equidad y cómo una política comunicacional puede contribuir a formar capitales humano y social intertemporales? En definitiva, ¿Cuál es el papel de las comunicaciones en el desarrollo, la lucha contra la pobreza y la gestión política de los gobiernos?

---

<sup>1</sup> TOMASSINI, Luciano. *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, 1994.





En el presente documento, que se articula sobre una serie de experiencias en coordinación multisectorial a nivel de gobierno y en el desarrollo de un programa integrado de comunicaciones, se intenta profundizar en las respuestas a estas interrogantes. Además se plantean una serie de metodologías de evaluación que den sustentabilidad y coherencia a la toma de decisiones en comunicación política, permitiendo la producción y acumulación de conocimientos.

En términos concretos, este libro se divide en una primera parte que plantea una base filosófica y epistemológica desde la cual visualizar y proyectar soluciones a los problemas del desarrollo. Luego, introduce los cambios sobre el Estado y sus efectos sobre la sociedad y la relación con ésta. Para posteriormente analizar el papel de las comunicaciones en el diseño y ejecución de las políticas públicas, las distintas opciones de jerarquización de las comunicaciones según modelos alternativos de desarrollo territorial y combate a la pobreza. Finalmente, se presentan modelos de trabajo desarrollados instituciones del Estado, así como metodologías de evaluación.

Metodológicamente, es importante destacar que este documento se construyó recurriendo a fuentes bibliográficas, trabajo de campo y entrevistas con altos gerentes públicos.

## 1.2 FICHA TÉCNICA

NOMBRE DEL DOCUMENTO	Comunicación Pública. Nuevos desafíos y paradigmas.
OBJETIVOS	<p>Jerarquizar y articular estrategias comunicacionales dinámicas que generen externalidades positivas (sinergias) tanto en la gestión de políticas como en su impacto, asumiendo un enfoque político, económico y espacial del desarrollo.</p> <p>Comprender procesos e interrelaciones en la construcción de agendas.</p> <p>Reconocer los diferentes modelos de desarrollo y los distintos enfoques de intervención social, económica y espacial asociados a ellos.</p> <p>Identificar brechas de equidad y brechas de desarrollo, vinculando objetivos políticos y comunicacionales.</p> <p>Dominar técnicas de espacialización de las estrategias comunicacionales.</p> <p>Comprender e incorporar estrategias de participación al diseño comunicacional.</p>
PRESENTACIÓN DE MÓDULOS	<p>Módulo 1: Presentación</p> <p>Módulo 2: Biosocioantropocentria, glocalidad, equidad y construcción del pacto social. Una visión de desarrollo</p> <p>Módulo 3: Reformas, políticas públicas, sujeto social y comunicación</p> <p>Módulo 4: Poder, agendas y desafíos programáticos</p> <p>Módulo 5: Modelos de desarrollo del territorio y articulación espacial de las comunicaciones</p> <p>Módulo 6: Política comunicacional, interculturalidad, participación y lucha contra la pobreza</p> <p>Módulo 7: El Plan Comunicacional</p> <p>Módulo 8: Ámbitos e instrumentos de evaluación</p> <p>Módulo 9: Conclusiones</p>
MÉTODO DE TRABAJO	Autoaprendizaje y trabajo tutorial.

---

## 2 BIOSOCIOANTROPOCENTRIA, GLOCALIDAD, EQUIDAD Y CONSTRUCCIÓN DEL PACTO SOCIAL. UNA VISIÓN DE DESARROLLO

---

### 2.1 INTRODUCCIÓN

La definición de una estrategia de desarrollo y la consecuente articulación de políticas y esfuerzos comunicacionales, requiere de la construcción de una arquitectura filosófica que establezca un marco moral, social, económico, cultural y evolutivo coherente con las necesidades presentes y futuras de los individuos y las comunidades que ellos integran.

En definitiva, la acción pública ha de tener un sentido que otorgue coherencia a las políticas, programas e inversiones por sobre consideraciones estrictamente técnicas. Por lo tanto, el sentido de este capítulo es sugerir una visión sobre qué podemos entender por desarrollo y cuáles son sus dimensiones.

En esa línea, se propone como punto inicial de discusión un paradigma de desarrollo que equilibra -como un oximorón múltiple- vectores concurrentes no coplanares que estructuran -idealmente- un camino viable de desarrollo que integra los desafíos filoontogénicos que tiene la especie humana<sup>2</sup>, los límites de la libertad histórico individual, la relación entre globalidad y realidad local/espacial<sup>3</sup>, así como la gobernabilidad del pacto social en un ambiente dinámico y caótico<sup>4</sup>.

---

2 Maturana, Humberto; "El sentido de lo humano", pág. 143, Editorial Dolmen, 1995, Santiago de Chile. Ver también Maturana, Humberto; "Fenotipo ontogénico, conducta y evolución", 1990, Reunión Anual de la Sociedad de Biología de Chile. En esencia, se plantea que el desarrollo debe dar cuenta de los diferentes planos de lo humano y de las implicancias filogénicas de la evolución. O sea, que los actos del desarrollo afectan el desarrollo mismo de la especie y de su cultura.

3 Ver Ilpes, "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial", Edgard Moncayo, 2001.

4 Revisar CAPP, Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile. La Reforma del Estado en América Latina: un Marco de Referencia, Santiago, Junio 1999; GARRETÓN, Manuel Antonio. La Sociedad en que Vivi(re)mos. Introducción Sociológica al Cambio de Siglo. Lom ediciones, Santiago, 2000; PASQUINO, Gianfranco. Participación Política, Grupos y Movimientos, en Pasquino, Gianfranco, Manuel de Ciencia Política. Alianza Universidad, Madrid, 1989.

Desde esa mirada, se plantea, por tanto, una vinculación sinérgica entre políticas nacionales y estrategias de comunicación, que atraviese desde la jerarquización de los planes comunicacionales (según objetivos de desarrollo) hasta los ámbitos de acción (económico, institucional, político y social).

Como prevención, es importante acotar que las restricciones de extensión que impone este trabajo no permiten una revisión exhaustiva de cada aspecto (como componente del paradigma), tanto en su dimensión temporal y cultural, como diacrónica evolutiva.

## 2.2 FICHA TÉCNICA

CAPÍTULO	Biosocioantropocentria, glocalidad, equidad y construcción del pacto social. Una visión de desarrollo.
OBJETIVOS	Comprender la calidad multidimensional del desarrollo y los efectos que ello tiene para la acción pública.  Vincular estos desafíos a las políticas y estrategias comunicacionales
CONTENIDOS	Dimensiones conceptuales del desarrollo.  Sujeto social, desarrollo y comunicación
BIBLIOGRAFÍA BASE	MATURANA, Humberto; "El sentido de lo humano", Editorial Dolmen, 1995, Santiago de Chile.  MATURANA, Humberto; "Fenotipo ontogénico, conducta y evolución", 1990.  ILPES, "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial", Edgard Moncayo, 2001.  GARRETÓN, Manuel Antonio. La Sociedad en que Vivi(re)mos. Introducción Sociológica al Cambio de Siglo. Lom ediciones, Santiago, 2000.

## 2.3 DIMENSIONES DEL DESARROLLO

Tras la implementación de las reformas estructurales en América latina, se ha empezado a instalar la pregunta sobre cuáles son los paradigmas y desafíos que hoy deben guiar la acción pública en la región<sup>5</sup>.

La necesidad de una mayor calidad democrática del desarrollo emerge como una demanda intelectual y social. Pero, ¿qué podemos entender por ello? ¿Simplemente más participación y transparencia?

Lo cierto es que esta exigencia refiere tanto a aspectos procesales como sustantivos.

Los primeros apuntan a los modelos decisionales y de control, donde es necesario pensar e impulsar una intervención de la ciudadanía que suponga enlazar proactivamente a los individuos, sus colectivos y organizaciones, con instancias o agencias del Estado y las políticas públicas.

Se plantea por tanto una participación ciudadana que ponga en ejercicio derechos y deberes que comprometen a las personas en materias de interés común y de bien público.

Sin embargo, como se dijo, estos son aspectos procesales y la pregunta central sobre qué define sustantivamente la calidad democrática del desarrollo queda aún sin respuesta.

De hecho, ¿basta la participación, por profunda que sea, para dar calidad democrática al desarrollo? ¿Cómo se vinculan la libertad y la equidad con estos desafíos?. En definitiva, ¿qué dimensiones se deben considerar para construir un desarrollo multidimensional con mayor calidad democrática.

---

<sup>5</sup> Dicha discusión cuestiona a los Estados, los organismos internacionales y, por supuesto, a los movimientos denominados “altermundistas”, sin que hasta ahora exista un proceso constructivo de intercambio de ideas.

### 2.3.1 HACIA UN NUEVO PARADIGMA

#### 2.3.1.1 La dimensión biosocioantropocéntrica

En la presente propuesta, el primer factor que interviene en este paradigma multidimensional es el carácter biosocioantropocéntrico que demanda el desarrollo para ser sustentable endógena, social y filogénicamente. O sea, se articula en tres espacios no coplanares: a) el biológico, b) el social y c) el humano, los cuales tienen como característica común su co-centralidad.

El vector biológico implica que el destino humano y la biología de su entorno depende de su acción.

*“La conservación transgeneracional del modo de vida o fenotipo ontogénico que constituye un linaje, acota y guía el camino del cambio filogénico del fenotipo total en el curso evolutivo de tal linaje, y de hecho determina este curso acotando su variabilidad”<sup>6</sup>.*

Por lo tanto, este no es un problema de mera sustentabilidad productiva o ambiental, sino que esencialmente de filoontogenia evolutiva.

Ello, al vincularlo con la ciudadanía y la calidad democrática del desarrollo, implica analizar y sopesar en el diseño de políticas los efectos que el crecimiento y sus efectos ambientales pueden tener sobre las culturas y los modos de relación entre las comunidades, así como las asimetrías de equidad en tanto filoontogenia evolutiva.

El vector social dice relación con la necesidad de que la articulación de estrategias de desarrollo, más allá de las consideraciones derivadas de la adopción de distintos modelos económicos, requieren equilibrar y considerar el bienestar y las necesidades sociales y poblaciones, derivadas de la formación de territorios y naciones. Problemas como el envejecimiento demográfico o el surgimiento de nuevos “modelos” de familia son algunos de ellos.

Finalmente, el vector humano refiere a la individualidad que plantea Gyddens. A cómo las políticas públicas pueden dar cuenta de los efectos sociales e ideológicos que los nuevos

---

<sup>6</sup> Maturana, Op. Cit.

procesos de producción (acumulación flexible, en reemplazo de la producción industrial en línea) tienen sobre las conductos y fenómenos socioculturales.

Una pregunta interesante, y sin resolver en este capítulo, es si esa individualidad –por su construcción cultural- es la misma para Europa que América latina.

### 2.3.1.2 La dimensión “glocal”

Un segundo factor es la glocalidad, que es la interacción entre la transferencia sin límites de demandas, modos culturales, flujos financieros y bienes a nivel internacional, con la articulación espacial de los territorios y los agentes y acervos culturales que los determinan.

Se vincula al desafío de construir y reconstruir los espacios comunitarios en función de las estrategias de desarrollo subnacionales y locales<sup>7</sup>. Conlleva, por tanto, comprender cómo los fenómenos globales impactan en los ambientes sociales, humanos, económicos y territoriales.

Por ejemplo, ¿Cómo afectan los flujos internacionales de información las culturales locales, las formas de autonomía y de relación entre la sociedad civil y el Estado?, ¿Cómo determinan los flujos de capitales las conformaciones económicas regionales y de qué forma estos procesos afectan el bienestar, la cultura y el capital social?<sup>8</sup>

En definitiva, supone pensar que para diseñar una Estrategia de Desarrollo no es relevante “asumir” como supuesto *ceteris paribus* la globalización. Lo que interesa es determinar los procesos de glocalidad involucrados y sus efectos sobre las demás dimensiones del desarrollo que se han propuesto.

---

<sup>7</sup> En el caso de Chile, el sistema de planificación considera -a partir del nivel subnacional- la estructuración de una jerarquía de instrumentos de planificación (no siempre coherente en los hechos) articulados a partir de las Estrategias de Desarrollo Regional, los Planes de Desarrollo Comunal, los Convenios Marco de inversión plurianual y los Planes de Gobierno. En ese marco, idealmente, debieran desarrollarse los programas sectoriales, incluidos los de comunicación y participación política.

<sup>8</sup> Revisar op cit de Tomassini; ILPES, “Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América latina: Estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación”, Santiago de Chile, 2003; ILPES, “Pensar el territorio: Los conceptos de ciudad-global y región”, Santiago de Chile, 2003.

### 2.3.1.3 Equidad y libertad dinámicas

La articulación de políticas que permitan construir un desarrollo biosocioantropocéntrico, que considere los fenómenos de glocalidad, requiere validarse incorporando como una tercera dimensión la ampliación de las fronteras intertemporales de equidad y libertad. Pero ¿qué entendemos por estos términos?

Para los efectos de este trabajo, definiremos equidad como la capacidad de un individuo de acumular capitales<sup>9</sup> y satisfacciones transmisibles social, intertemporal e intergeneracionalmente, que amplíen los horizontes de libertad de sí mismo, así como de sus descendientes y comunidad.

En esa lógica, la libertad es la capacidad de un hombre o un grupo de modificar su entorno y destino. Por lo tanto, la equidad y la libertad como vectores de las políticas públicas y el desarrollo dicen relación con generar condiciones en los grupos vulnerables que les garanticen la posibilidad de deconstruir y reconstruir su entorno, así como sus relaciones con otras comunidades, agentes y el Estado.

La equidad, en esa lógica, es mucho más profunda que una mera igualdad en el acceso al consumo. Se vincula materialmente con la incorporación de capacidades de desarrollo y sustantivamente con la posibilidad de ejercer una libertad que permita el cambio social e individual.

### 2.3.1.4 La gobernabilidad

Finalmente, estos esfuerzos requieren, para su estabilidad diacrónica, de la conformación de estrategias de gobernabilidad en el pacto social, la articulación de políticas y las relaciones entre los diferentes actores sociales y las instituciones del Estado.

La participación ciudadana cumple un papel insustituible en esta dimensión, pero es importante destacar que lo sustantivo no es el hito procesal sino sus impactos.

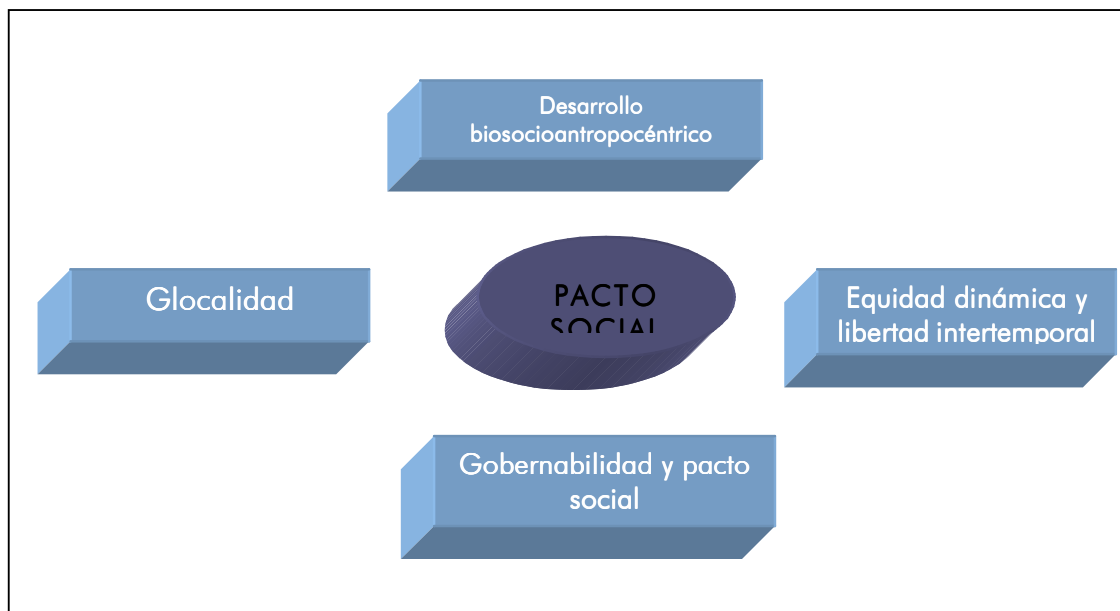
Todas las dimensiones anteriores podemos ordenarlas gráficamente como sigue:

---

<sup>9</sup> Humanos, financieros, culturales y sociales.



### 1. Vectores concurrentes no coplanares del desarrollo



Fuente: Elaboración propia

## 2.4 COMUNICACIÓN Y DESARROLLO

En esta lógica, la relación entre comunicación y política pública ya no sólo asoma como un problema de gestión de agenda y liderazgo de la alta gerencia pública. Adicionalmente, es factible visualizar la necesidad de que ellas fortalezcan las capacidades nacionales de crecimiento, integración social, desarrollo territorial, participación y profundización democrática.

La comunicación política cuando se piensa en una mayor calidad democrática del desarrollo adquiere una perspectiva mayor. Ella no es comparable con el papel que se le “asignó” en la primera etapa de los ajustes estructurales, cuando se le definió como una “activo” que debía ser “gerenciado”, como consecuencia de entender a los ciudadanos como “clientes” de un Estado “supermercado” que debía ofrecer eficientemente “bienes y servicios públicos”.

Hoy, ante, los nuevos desafíos y el declive de los paradigmas neoliberales clásicos, se puede entender comunicación estratégica como un desafío centrado en la jerarquización y

priorización de políticas para el desarrollo<sup>10</sup>, donde el sujeto social y sus colectivos adquieren una fuerza olvidada.

## 2.5 AUTOEVALUACIÓN

### 2.5.1 PREGUNTAS DE CONTENIDO

- Explique la dimensión biosocioantropocéntrica.
- ¿Por qué la equidad es mucho más que la “igualdad en el acceso al consumo”?
- ¿De qué manera la comunicación pública ha cambiado su papel en tanto contribución al desarrollo democrático?

---

*10 En el Gobierno Regional de Punta Arenas se efectuó una consultoría donde no sólo se redefinieron los objetivos mediales, sino que también se jerarquizaron los esfuerzos comunicacionales por necesidades económicas en línea con la EDR. Así, se intervino el modelo de toma de decisión de la inversión pública, el sistema de comunicación institucional interno y entre GORE y CORE, y se rejerarizaron los planes comunicacionales, acorde a la EDR y al modelo económico territorial de acumulación flexible.*

---

## 3 REFORMAS, POLÍTICAS PÚBLICAS, SUJETO SOCIAL Y COMUNICACIÓN <sup>11</sup>

---

### 3.1 INTRODUCCIÓN

Los cambios económicos ocurridos desde la segunda mitad del siglo XX, como el triunfo del modelo capitalista y una creciente „glocalización“ del desarrollo, indujeron una fuerte reformulación (y cuestionamiento) de todas las corrientes de pensamiento.

Dos hechos centrales ocurrieron: a) Se resquebrajó la noción y la capacidad (poder) del Estado-Nación<sup>12</sup> y b) Se trastocó completamente la relación entre el Estado, la sociedad civil, la economía y el individuo<sup>13</sup>.

Todo lo anterior se tradujo, adicionalmente, en nuevas formas de concepción y ejecución de la acción pública. Pasamos de un Estado Benefactor que pretendía proteger a los ciudadanos „desde la cuna hasta la tumba“<sup>14</sup> a otro neoliberal que visualiza al ciudadano como cliente y centra su atención en la eficiencia y focalización de recursos.

Hoy, el reto de Latinoamérica es ser capaz de construir una institucionalidad que pueda acoger sus desafíos de desarrollo y sus cualidades como sociedad multicultural, multinacional y multiétnica. Evidentemente, los modelos ingleses, estadounidenses o franceses no visualizan estos aspectos desde las carencias del sur.

El presente capítulo –sin ahondar exhaustivamente, pues no es el norte de este documento– propone una discusión inicial sobre lo que ha sucedido con el Estado en América latina, bosqueja sus efectos estructurales y esboza los desafíos que se plantean a las políticas de

---

*11 Es importante acotar que en este capítulo se plantea una visión del Estado, su evolución política como contraparte de la evolución socioeconómica, y los desafíos que enfrenta en un mundo donde pierden fuerza los Estado-Nación, en detrimento de las grandes corporaciones empresariales y financieras (de las 50 economías más importantes del mundo, 38 son empresas transnacionales, por ejemplo).*

<sup>12</sup> Tomassini, *op. cit.*

<sup>13</sup> Gyddens, Anthony; *“La tercera vía”, Taurus, Buenos Aires, 2000.*

<sup>14</sup> Gyddens, *op. cit.*

comunicación y participación, desde una mirada estructurada en torno a la necesidad de dotar al desarrollo de una creciente calidad democrática.

Supone, por tanto, abandonar la visión de la comunicación como un „activo“ y situarla en la relación de la tríada Estado-Sociedad-Desarrollo.

### 3.2 FICHA TÉCNICA

CAPÍTULO	Reformas, políticas públicas, sujeto social y comunicación
OBJETIVOS	<p>Sistematizar los cambios ocurridos en el Estado, en tanto su relación con la economía, la sociedad y el ciudadano.</p> <p>Visualizar los desafíos que esas nuevas relaciones imponen a las políticas comunicacionales, desde una óptica de desarrollo de creciente cualidad democrática.</p>
CONTENIDOS	<p>El concepto de Estado</p> <p>Cambios recientes y futuros en América latina</p> <p>Estado, sociedad y comunicación</p>
BIBLIOGRAFÍA BASE	<p>TOMASSINI, Luciano. La Reforma del Estado y las Políticas Públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, 1994.</p> <p>TOMASSINI, Luciano, “La Reforma del Estado en América Latina: un Marco de Referencia”, CAPP, Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile, Santiago, Junio 1999</p> <p>WEBER, Max; “Theory of Social &amp; Economic Organization”</p> <p>ENGELS, Friederich; “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado”.</p>

### 3.3 CAMBIOS ESTRUCTURALES RECIENTES Y FUTUROS EN AMÉRICA LATINA

#### 3.3.1 EL CONCEPTO DE ESTADO

Si bien el concepto de Estado ha sido y será motivo de discusión, es posible consensuar una definición evolutivo funcional que permita comprender las relaciones entre éste y la sociedad, así como los desafíos de su institucionalidad en la relación con agentes internos y externos a su ámbito de competencia e institucionalidad, a través de vínculos funcionales, participativos, económicos y político comunicacionales, por ejemplo.

Inicialmente, el Estado se entendió como una comunidad humana que al interior de un determinado territorio reclamaba para sí el monopolio de la coacción legítima de la fuerza<sup>15</sup>. Además, se postuló que ese Estado no sólo actuaba como un agente de “unidad”, sino que también reflejaba la dominación y relaciones asimétricas de poder y clase<sup>16</sup>.

La participación, las comunicaciones políticas y la accountability no eran vectores de acción por lo tanto, pues el sujeto era visualizado como un receptor de beneficios.

En el presente, en cambio, las operaciones globales de paz, los tratados internacionales, los flujos internacionales de inversiones, las tecnologías de la información, el fortalecimiento de la sociedad civil, la creación de micro comunidades globales, los grupos globales de subpolíticas (ecologistas, por ejemplo) y la aparición de corporaciones privadas económicamente más poderosas que los Estados Nación abrieron varias interrogantes. Algunas de ellas referidas a los límites de la soberanía del Estado posmoderno<sup>17</sup> y otras acotadas al diseño y ejecución de las estrategias de desarrollo y las políticas públicas.

---

15 Por lo cual el Estado era la fuente única del “derecho de coacción”. Ver al respecto Weber, Max; “Theory of Social & Economic Organization”.

16 Engels, Friederich; “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado”. Ver también Mark, Karl; “El Capital” y “El manifiesto del Partido Comunista”.

17 O al menos de si la capacidad soberana es simétrica entre distintos países.

Las consecuencias de estos cambios<sup>18</sup> aún son impredecibles y es lícito y deseable preguntarse cómo ha de operar una nueva relación entre el Estado y el sujeto social, que es precisamente el motivo de este capítulo. En definitiva, como se producirán las comunicaciones e interacciones entre este nuevo Estado en formación y la sociedad<sup>19</sup>.

### 3.3.2 EL AJUSTE EN AMÉRICA LATINA

#### 3.3.2.1 Causas y azares

Las reformas estructurales impulsadas durante los últimos dos decenios del siglo XX en América latina tuvieron orígenes diversos, los que a su vez condicionaron sus efectos sobre millones de personas.

La crisis de la deuda externa, la caída de los socialismos reales, el cambio demográfico, el agotamiento financiero del Estado de Bienestar, la consolidación de economías privadas transnacionales más poderosas que los Estados Nación, y el triunfo temporal del liberalismo sobre la socialdemocracia y/o socialismo abrieron paso a una reestructuración del Estado que enfatizó la eficiencia financiera por sobre la democracia.

Los ciudadanos dejaron de ser protegidos por el Estado. En políticas públicas, dejó de importar la pregunta de cómo resolver las carencias sociales, para centrarse en aquella referida a cómo

---

18 Como sea, para entender estas transformaciones, es necesario comprender la evolución de las condiciones nacionales que dieron forma y modificaron al Estado, en tanto sistema de representación de la base socioeconómica. En esa lógica, es posible distinguir cuatro matrices sociopolíticas del Estado chileno. La primera, que dura hasta la década de 1920, es la matriz oligárquica, donde la sociedad se articulaba en torno a haciendas y el Estado era el reflejo sin contrapeso de la clase dominante. Entre 1930 y 1970, durante la matriz Nacional-Popular, el Estado absorbe a los partidos políticos y la sociedad se conecta directamente con él. La clase media se convierte en el actor principal, en alianza con sectores populares. Surge el Estado benefactor. La evolución centrífuga del centro político, y los primeros pasos hacia la apertura comercial y económica a nivel nacional y global, permiten la conformación de una matriz Industrial del Estado Nacional, en torno a la cual se establece un modelo capitalista, donde el concepto de desarrollo se asocia a una expansión de la producción que deberá, idealmente, mejorar el nivel de bienestar de los sectores más pobres. Finalmente, y aún en consolidación, es posible distinguir una cuarta matriz: La Sociedad Global, que debiera importar una constante cesión de la soberanía del Estado en ámbitos económicos, militares, sanitarios, etcétera; pero al mismo tiempo una preocupación política e institucional mayor por los fenómenos espaciales y comunitarios que construyen la diversidad evolutiva social.

19 Donde, por ejemplo, la importancia creciente de la participación en sus niveles informativo, consultivo, de gestión y control.

proveer de capacidades y externalidades a los grupos más vulnerables, exiliados de los beneficios a los que comenzaron a acceder crecientemente los sectores más dinámicos<sup>20</sup>.

Se centró el debate en la “brecha de la equidad”<sup>21</sup> con énfasis en las inequidades económicas.

Los sujetos se transformaron en clientes que requerían igualar su consumo como criterio de equidad. Se relegó el debate sobre la acción ciudadana y la nueva democracia que se requería articular para un desarrollo político, económica y socialmente sostenible.

El concepto de democracia relevó aspectos como eficiencia, transparencia y equidad.

### 3.3.2.2 El caso chileno

A partir de las transformaciones ocurridas los últimos treinta años, el Estado chileno ha enfrentado una modernización administrativa, asociado a la búsqueda de disminuciones constantes de las externalidades negativas de su gestión, así como en la focalización de las transferencias sociales<sup>22</sup>.

Durante la dictadura militar (1973-1990), este proceso sólo significó una reducción de las estructuras y funciones del Estado.

Desde la recuperación de la democracia hasta principios del nuevo milenio, los esfuerzos se centraron en iniciativas legales y de gestión acotadas, las cuales no constituyeron por sí una reforma global del Estado y su funcionalidad. Se optó en definitiva por modernizaciones sectoriales que no resolvieron los problemas de coordinación e integración temática y espacial de las políticas públicas y sus objetivos.

---

<sup>20</sup> *Que tomaron ventajas del proceso de globalización.*

<sup>21</sup> *Se recomienda revisar documentos sobre el tema de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Por ejemplo, “Panorama Social de América Latina-2004” (y versiones anteriores, disponibles en [www.cepal.cl/publicaciones/](http://www.cepal.cl/publicaciones/)).*

<sup>22</sup> *Estos cambios tienen, entre otros, su fundamento en la noción económica neoliberal de que la inversión pública es siempre menos rentable que la inversión privada. Se puede consultar textos de autores clásicos de esta corriente. Por ejemplo, Barro, Robert; Grilli, Vittorio y Febrero, Ramón; “Macroeconomía. Teoría y Política”, Mc Graw Hill.*

A partir de 2004, el gobierno admitió el agotamiento del proceso de descentralización y articuló una nueva fase de modernización: La Gestión Territorial Integrada<sup>23</sup>. Este programa se plantea como objetivo principal articular sobre las unidades subnacionales una oferta coherente y única de bienes, productos y servicios públicos. Implica, por tanto, un avance en la coordinación multisectorial y en la visualización de imágenes objetivo de desarrollo regional, así como de programas subnacionales de gobierno.

No obstante estos avances, el tema de la Reforma del Estado aún queda pendiente. Hacia el futuro, una redefinición y reestructuración funcional y política del Estado será ineludible. Ello implicará una serie de rejerarquizaciones en lo relativo a la soberanía, la relación con la sociedad y los distintos grupos que la integran, así como entre las propias instituciones estatales, además de los actores externos, crecientemente más poderosos y pertinentes.

Temas impostergables de ese proceso serán, por ejemplo, la incorporación creciente de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, la incorporación de la dimensión democrática en los sistemas nacionales de inversión, la equidad en la construcción de la agenda pública y la dependencia ascendente de las altas gerencias públicas de las comunicaciones y la participación para la optimización de su gestión.

Por lo tanto, se requiere ya un cambio central en la forma de entender, planificar, ejecutar y evaluar las estrategias de comunicación política. Este documento avanza en esa línea.

### 3.3.3 NUEVOS DESAFÍOS Y VISIONES

La democracia y la institucionalidad latinoamericana deberán “reinventarse” en los próximos años.

La pérdida de poder externo frente a los organismos multilaterales y las empresas transnacionales; la necesaria apertura de espacios de gestión y decisión ciudadana; y la obligación y necesidad cada vez más presente y creciente de articular estrategias y políticas de desarrollo de creciente calidad democrática en sus aspectos procesales y sustantivos marcarán

---

<sup>23</sup> Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile; “Programa de Mejoramiento de la Gestión. Año 2005 Programa Marco”.



la forma de construir la nueva institucionalidad, así como las relaciones que en torno a ella articulen la sociedad y la economía.

La acción pública quedará sujeta a esta nueva construcción, donde la democracia como dimensión sustantiva debería ingresar al corazón de las políticas públicas. No debiere bastar la eficiencia y la coordinación sectorial y territorial, para articular una estrategia de desarrollo.

Se necesitará también –y cada vez más conciente- a la ciudadanía. Y eso es bueno. Muy bueno.

### **3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS, SUJETO SOCIAL Y COMUNICACIÓN**

#### **3.4.1 LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

El punto es que podemos entender por una calidad democrática del desarrollo. Esencialmente, y sin agotar la discusión, encuadraremos el debate en torno a que podemos distinguir aspectos procesales y otros sustantivos.

Los primeros refieren a cómo se construyen las decisiones y una ciudadanía activa. Los segundos a la calidad de las políticas públicas, en tanto su capacidad para superar las brechas de equidad y desarrollo, entendidas estas últimas como las capacidades intertemporales de los sectores vulnerables de superar sus carencias de integración social.

Se requerirá, por tanto, de políticas públicas que no sólo apunten adecuadamente sus objetivos en términos sociales y territoriales, sino que además vigoricen la democracia social. La eficiencia deberá subordinarse a la eficacia. Y la formación de redes público privadas será cada vez más importante.

En ese contexto, la capacidad de los gobiernos de comunicar y construir canales de interacción con la ciudadanía será vital. Las comunicaciones públicas, a futuro, tomarán una importancia no conocida, que obligará a cambios conceptuales, institucionales y de diseño político estratégico

### 3.4.2 DESAFÍOS EN COMUNICACIÓN

En síntesis, el desafío central de los países en desarrollo es estructurar e impulsar políticas, planes y programas públicos que les permitan romper tanto las brechas de equidad como las de desarrollo<sup>24</sup>, a través de la construcción de consensos políticos, sociales y técnicos, que viabilicen una estrategia y una imagen objetivo que den gobernabilidad a la articulación de propósitos y la resolución de conflictos.

En esa lógica, es vital que la agenda político institucional y la cartera de inversiones asociada a ella coadyuven a la estabilidad y continuidad de las reformas democráticas, respetando los pactos fiscal y social, más allá de los fenómenos de coyuntura política.

Para lograr los objetivos precedentes, es imprescindible que las altas direcciones públicas impulsen una gestión estratégica y eficiente de las inversiones fiscales lo que necesariamente demanda un fortalecimiento tanto de las instituciones como de las redes público-privadas de intervención social<sup>25</sup>.

La misión central de los gobiernos en orden a promover la equidad, mejorar las condiciones para el desarrollo y profundizar la articulación democrática requiere de acciones multidimensionales, que exigen determinar jerarquías de priorización e interrelación tanto sectoriales como multisectoriales, con una visión nítida de las interacciones espaciales que ocurren sobre los diferentes territorios.

Por ello, adquieren preponderancia las acciones que incrementen la coordinación política y social de las políticas e inversiones públicas.

---

*24 Hablamos de brechas de desarrollo y no meramente de brechas de equidad, debido a que consideramos que lo importante no es equiparar la satisfacción de necesidades básicas, sino lograr los estándares mínimos necesarios para la maximización de las capacidades de producción de bienestar social e individual de los grupos más vulnerables. Se trata, por ejemplo, de no plantearse sólo como meta que los jóvenes accedan a doce años de estudios, sino que el impacto social de dicho logro les permita efectivamente acceder a mejores empleos, niveles de ingresos y bienestar intertemporal.*

*25 En este punto, las comunicaciones desempeñan un papel estratégico que es necesario relevar política y funcionalmente.*

En ese marco, y con una visión de largo plazo, deben inscribirse las políticas comunicacionales, como ejes de las articulaciones organizacionales, sociales y mediales necesarias para dar gobernabilidad al pacto social<sup>26</sup> y la estrategia de desarrollo.

Dichos esfuerzos deben respaldarse colateralmente en procesos de *accountability*<sup>27</sup> y participación<sup>28</sup>, que profundicen el control ciudadano sobre la gestión pública.

Lo anterior implica un esfuerzo teórico, operativo e institucional respecto de la gestión comunicacional, en los ámbitos políticos y de recursos humanos. En términos concretos, exige vincular transversalmente el diseño de políticas públicas, las estrategias de participación ciudadana, la comunicación política y las agenda pública y de medios.

#### 3.4.2.1 Desafíos teóricos

Dentro del marco anteriormente descrito, las preguntas naturales que uno puede formularse son:

- Cómo se construyen estrategias comunicacionales que den cuenta de estas exigencias de política;
- Qué metodologías y herramientas concurren en su diseño;
- Cómo incorporamos los temas de equidad en la política comunicacional.
- En definitiva, cómo las comunicaciones se convierten en un vector y una herramienta de gestión para el desarrollo, antes que en una mera tarea de reacción ante los medios de comunicación social.

Para acercarse a esas respuestas es necesario dar algunos pasos previos. Epistemológicamente<sup>29</sup>, por ejemplo, es necesario definir un marco lógico que otorgue

---

<sup>26</sup> Sea este implícito o explícito.

<sup>27</sup> Entiéndase por este concepto el proceso de transparencia de la gestión pública y de sus objetivos y financiamientos. En Chile, un aspecto vector de esta política son las cuentas públicas que al menos dos veces al año debe emitir los distintos servicios.

<sup>28</sup> Desde la meramente consultiva hasta la gestonaria.

coherencia política a las estrategias de desarrollo, más allá de una simple definición de metas o escenarios. En ese sentido, y de acuerdo a los niveles de desarrollo de cada país o región, lo que se busca es construir un meta objetivo en el ámbito político, democrático y social.

Por ejemplo, desde 1990 a la fecha, los sucesivos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile definieron explícitamente que este meta objetivo era la construcción de condiciones crecientes de equidad en un marco de estabilidad macroeconómica que profundizaran el proceso democrático, dando gobernabilidad al desarrollo e inserción nacional.

En ese marco, el desafío central de las comunicaciones políticas estuvo centrado en la necesidad de influir en la agenda de medios, dando credibilidad y respaldo a la acción política, pero postergando los temas de coordinación multisectorial, participación y cultura institucional.

Se entendieron las comunicaciones simplemente como un “activo”, que requería “gestión corporativa”.

Casi 15 años después, la pobreza monetaria cayó a la mitad, las instituciones democráticas se consolidaron, los equilibrios macroeconómicos se fortalecieron y el país se reinsertó política y económicamente al mundo, a través de una estrategia de crecimiento con control inflacionario y focalización del gasto social, en un marco de progresiva liberalización de las barreras comerciales, culturales y políticas.

Subsisten, en todo caso, áreas de inequidad asociadas a deficientes condiciones de acceso a la educación, la salud, la infraestructura y el capital que impiden a cerca de tres millones de chilenos superar la línea de la pobreza<sup>30</sup> y adquirir capacidades endógenas que les permitan acumular capitales humano y social suficientes para romper la reproducción intertemporal de las asimetrías de equidad.

---

29 Epistemología: Doctrina de los fundamentos y métodos de las ciencias.

<sup>30</sup> Encuesta Casen 2002, Mideplan.

Enfrentar estos desafíos exige un análisis altamente regionalizado y espacial que revele las particularidades y deficiencias estructurales que en cada territorio determinan las brechas de equidad y desarrollo. Lo anterior supone además una programación y coordinación de las inversiones que pueda superar los conflictos derivados de la coexistencia de estructuras de gobierno sectorial y regional, así como de una pobreza cada vez más compleja y multidimensional<sup>31</sup>.

A ello se suman deficiencias en la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, en un marco democrático constreñido por un sistema electoral binominal que incentiva la exclusión y la no representatividad.

Repensar un meta objetivo implica por lo tanto construir epistemológicamente un estadio futuro de desarrollo país hacia donde enfocar y dirigir proactivamente los esfuerzos de las políticas públicas, que dé continuidad y profundice los logros alcanzados.

Esto demanda, en síntesis, una articulación territorial de propósitos sociales, económicos, culturales y políticos que reduzca las externalidades negativas asociadas a gastos o transferencias públicas improductivas, que deterioran la competitividad agregada de la economía.

Desde esa perspectiva, las políticas públicas debieran promover un desarrollo biosocioantropocéntrico<sup>32</sup> que no sólo permita a los grupos vulnerables y prioritarios satisfacer sus necesidades básicas, sino que adquirir capacidades endógenas transmisibles intertemporalmente que les permitan modificar su entorno e interlocutar en todas las instancias del sistema democrático y social.

Pero ¿Cómo se vinculan las comunicaciones a este nuevo desafío país? En la lógica actual, están relacionadas casi exclusivamente con demandas de contención e influencia sobre la agenda de medios, pues ésta puede tener efectos adversos o de ruptura sobre la agenda

---

<sup>31</sup> Veremos en el capítulo 8 que existen diversas definiciones de pobreza, que necesariamente quedarán superadas en el tiempo, que develan diferentes enfoques y modelos de intervención.

<sup>32</sup> Que supone un equilibrio entre el desarrollo antrópico, social y los equilibrios ambientales (filoontogenia evolutiva).

pública, debido a los fenómenos de *priming* y *framing*<sup>33</sup>, que condicionan y jerarquizan a corto plazo tanto la alta gerencia pública como los equilibrios sociales y electorales.

Por ende, hoy una presión permanente en la gestión pública y política entonces es influir en la agenda de medios, para mejorar la gobernabilidad, bajo escenarios de incertidumbre y presiones corporativas.

Hacia futuro, a medida que los temas del desarrollo territorial y multi dimensionalidad del desarrollo adquieran mayor relevancia, también debieran enfocarse las comunicaciones hacia la creación de sinergias políticas y economías externas espaciales que maximicen el bienestar de los grupos vulnerables y/o los rendimientos económicos de los sectores que se desea fortalecer<sup>34</sup>.

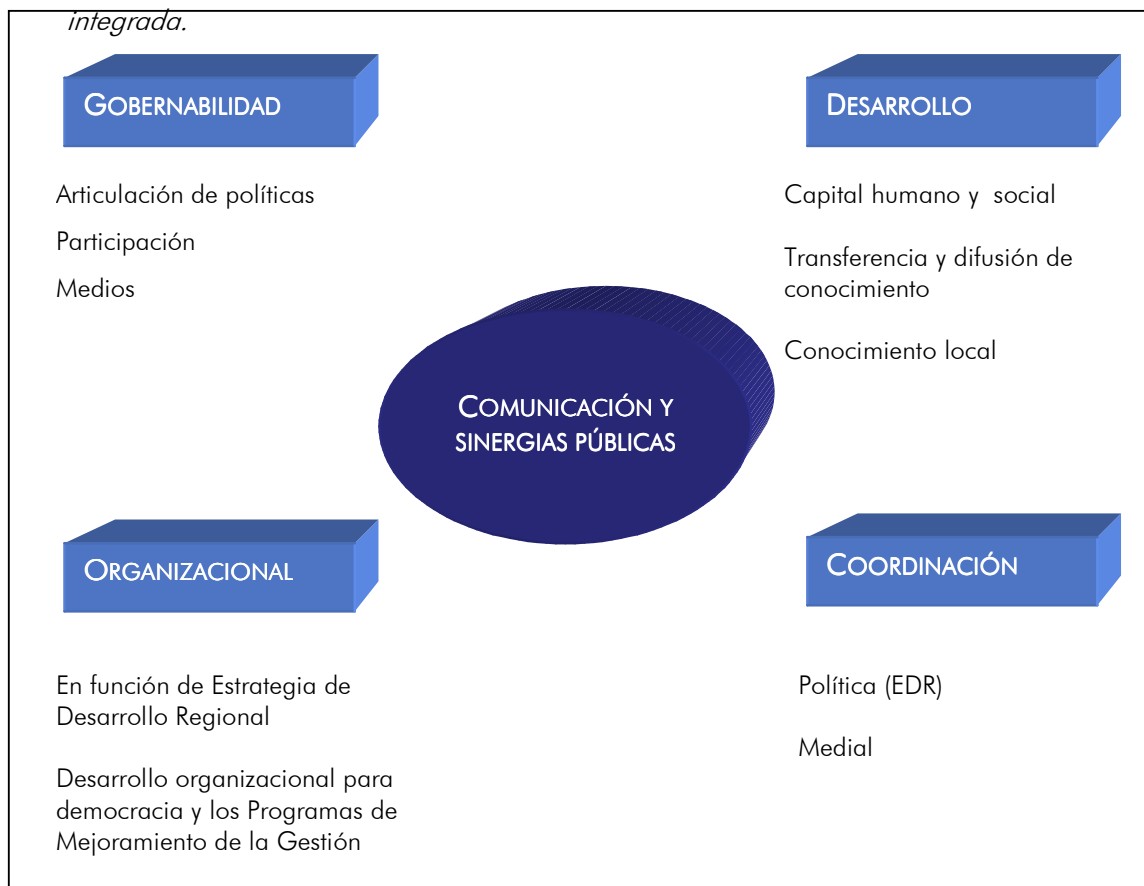
El modelo de desarrollo comunicacional propuesto incorpora tanto demandas de gestión política de corto plazo como aspectos estructurantes, asociados a la existencia de brechas de información que condicionan la gerencia pública de estrategias de desarrollo. Gráficamente,

---

<sup>33</sup> Se entiende por ellos primado y encuadre. Refieren a que los medios jerarquizan las noticias según sus intereses corporativos y las analizan en la lógica de “buscar culpables”, sin centrarse en los procesos o causas de fondo de los fenómenos “mediatizados”.

<sup>34</sup> En las respectivas estrategias de desarrollo regional que tienen en Chile las trece unidades administrativas subnacionales. Conviene precisar que el término región se usa universalmente para denotar unidades espaciales o culturales con identidad propia, como región andina. Por eso se habla de trece unidades subnacionales y no de regiones.

2. Cuadros de sinergias entre comunicación y políticas públicas para una estrategia integrada.



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, enfatiza este enfoque los esfuerzos en función de los sectores donde se priorizará la acumulación de capacidades endógenas (capital humano) y de capital social (fortalecimiento de redes), ambos vectores indispensables en la lucha contra la pobreza, que afecta a casi el 50 por ciento de la población latinoamericana<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Ver los informes de CEPAL sobre equidad y los anuarios estadísticos. También deben consultarse los panoramas sociales.

### 3.5 AUTOEVALUACIÓN

#### 3.5.1 PREGUNTAS DE CONTENIDO

- ¿Cómo describiría la transformación del rol y características del Estado en las últimas dos décadas del siglo XX?
- Explique la doble dimensión procesal y sustantiva de la democracia.
- ¿Cuáles son los objetivos de la política pública en este nuevo momento histórico?
- ¿Qué implica desarrollar una política de comunicaciones en este contexto de transformación de la política pública?



---

## 4 PODER, AGENDAS Y DESAFÍOS PROGRAMÁTICOS

---

### 4.1 INTRODUCCIÓN

En los capítulos anteriores, se ha presentado una discusión inicial sobre el estadio de desarrollo político, social e institucional en que han de construirse y ejecutarse las políticas comunicacionales de los gobiernos latinoamericanos. Se han revisado cuáles son los desafíos de las democracias de la región y cómo en ese contexto deben entenderse o delinearse los esfuerzos de comunicación pública.

En las páginas siguientes, se analizará el terreno interdisciplinario como el imaginario simbólico en que ocurren las intervenciones comunicacionales y cómo ellas afectan aspectos concretos de la economía, la participación ciudadana y la capacidad de gestión de las políticas públicas por parte de los gobiernos. En definitiva, el poder.

Materia de este capítulo serán los ámbitos de la comunicación pública, las agendas y sus interrelaciones, la relación de la comunicación pública con el desarrollo económico-social y el análisis de casos.

## 4.2 FICHA TÉCNICA

CAPÍTULO	Poder, agendas y desafíos programáticos
OBJETIVOS	<p>Identificar los ámbitos en que opera e influye la comunicación pública</p> <p>Visualizar las relaciones de la comunicación pública, con el desarrollo social, la economía y las gestión de políticas públicas</p> <p>Entender que son y cómo operan las agendas político institucional, de medios y ciudadana.</p> <p>Analizar casos de intervención bajo el modelo que se propone</p>
CONTENIDOS	<p>Ámbitos de acción de la comunicación pública</p> <p>Las agendas y el contexto de poder en que interactúan</p> <p>Descripción de casos</p>
BIBLIOGRAFÍA BASE	Mc Combs, Maxwell; Luna Pla, Isa; "Agenda-Setting de los medios de comunicación".

### 4.3 EL OBJETO DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

Durante los últimos años, se ha fortalecido la idea y la tentación de vincular las transformaciones ocurridas en la relación entre comunicación y política desde una lógica que entiende este proceso como una mediatización de la política. Conceptos como vídeo-política, marketing político, tele-política y política virtual emergen sobre este campo discursivo y parecen asentar la noción de una politicidad mediatizada.

Refuerza esta creencia la expansión e institucionalización de los medios de comunicación social, como agentes organizativos y articuladores de un espacio social simbólico. En ese marco, se asume, sin mayores cuestionamientos, que la acción política no puede sino hacerse en los medios y particularmente en la televisión<sup>36</sup>.

Pero, ¿Qué hay de cierto en todo esto?, ¿Qué condiciones histórico materiales permiten que se construyan estos imaginarios teóricos? ¿Tiene, en el largo plazo, sentido mediatizar la acción comunicacional de los gobiernos o los actores políticos? ¿Qué podemos esperar entonces de la relación entre una democracia socialmente inclusiva y las comunicaciones? ¿Desde el gobierno es más pertinente hablar de comunicación política o de comunicación pública?

Un primer avance para intentar dilucidar estas interrogantes refiere a la necesidad de entender desde dónde se construyen las teorías sobre la mediatización de la comunicación política. Esencialmente, es posible visualizar tres fenómenos que nutren estas teorías:

- La expansión y consolidación a partir de 1970 de las teorías de agenda setting, en especial los estudios sobre efectos y asignación de atributos,
- La constitución de un nuevo paradigma del Estado (post bienestar) y la aceptación de los sujetos como 'clientes' de éste, en desmedro de una visión que los conceptualice como ciudadanos y

---

<sup>36</sup> Mouchon, Jean; *"Política y medios: Los Poderes bajo la influencia"*, Editorial Gedisa, 1999.

- La creencia –consiguiente- que las comunicaciones eran un ‘activo’ que debía ser ‘gerenciado’

No obstante, ninguna de estas dimensiones refiere a aspectos sustantivos y estructurales del desarrollo, ni de los desafíos democráticos regionales. Por lo tanto, su aceptación es cuestionable.

Por ello se señala en este texto que el problema de los enfoques sobre mediatización de la política -y de las críticas a ellos- es que dialogan sobre sí mismos. La comunicación o la comunicación política -en esa lógica- terminan siendo campos disciplinarios que no interactúan profundamente con la economía, la antropología, las políticas públicas, la ciencia política o la territorialización de los fenómenos sociales.

Los análisis comunicacionales clásicos sólo se centran en la relación de efecto entre fenómenos comunicacionales y causas en los campos psicológicos, económicos o político electorales.

La propuesta que se presenta reconoce los fenómenos que describen los estudios de agenda setting y comunicación política, pero construye su objeto de estudio e intervención en las áreas de diálogo interdisciplinario de la comunicación con otras ciencias, con una mirada centrada en la construcción de un desarrollo de calidad democrática<sup>37</sup>, eje de toda esta propuesta.

¿En qué se sustenta esta visión? Básicamente, en fenómenos estructurales del desarrollo global y latinoamericano. A saber:

- La consolidación de una sociedad del conocimiento, que obliga a visualizar las comunicaciones como una dimensión del desarrollo y no sólo un activo,
- La consolidación de un modelo de desarrollo económico territorial de acumulación flexible que favorece la emergencia de grupos de subpolíticas<sup>38</sup>, lo que obliga a diseñar políticas y estrategias de comunicación-participación inclusivas,

---

<sup>37</sup> Ver Capítulo 2.

<sup>38</sup> Gyddens, *op cit.*

- Las nuevas concepciones sobre las relaciones entre Estado, sociedad y mercado que debieran apuntar a la articulación de un desarrollo biosocioantropocéntrico<sup>39</sup>.

En esa lógica, el campo de estudio de la comunicación política deja de ser la mediatización y se sitúa en los desafíos que emergen en la relación de comunicación y desarrollo, en una sociedad de la información.

En esa óptica, las preguntas relevantes ya no son las relativas a los efectos de la agenda setting, sino a cómo se articulan los vínculos entre comunicación y democracia, comunicación y economía, comunicación y conocimiento.

Por ejemplo, ¿Por qué la consolidación de una sociedad del conocimiento obliga a pensar las comunicaciones como una dimensión del desarrollo? Esencialmente, debido a que hoy las comunicaciones y el conocimiento son un factor clave del crecimiento. De hecho, la fórmula clásica de producción<sup>40</sup>

$$(Y = K^{\alpha} - L^{1-\alpha})$$

Hoy debe entenderse como,

$$(Y = \Delta(K^{\alpha} - L^{1-\alpha}))$$

Donde  $\Delta$  representa el peso de la tecnología, el know how y la información en la función de producción.

La pregunta natural, entonces, es ¿cómo se traduce este hecho estructural en políticas y estrategias comunicacionales? Una primera reflexión indica que estas políticas deben constituirse no sólo como esfuerzos de información o manejo de imagen, sino que como también como:

---

<sup>39</sup> Ver capítulo 2.

<sup>40</sup> Donde  $K$  es el capital,  $L$  el trabajo y  $\alpha$  ó  $1 - \alpha$  son el peso de cada factor en la ecuación total.

- Aceleradores del crecimiento, en tanto su capacidad por ejemplo para hacer – ceteris paribus- más competitivos los mercados.
- Estabilizadores del crecimiento, dada su gestión de expectativas<sup>41</sup>.
- Integradoras de sectores excluidos o en desventaja competitiva, a través de esfuerzos por difusión de tecnología, know how e información, por ejemplo.

Igualmente significativo es el hecho que el modelo de desarrollo industrial ha cedido paso a otro de acumulación flexible, donde el aspecto más significativo es la articulación de clusters productivos.

Por lo tanto, hemos pasado de una sociedad de globalización temprana con paradigmas universales (socialismo, capitalismo) a otra de glocalización<sup>42</sup> (sic) avanzada con fragmentación de paradigmas y aparición de grupos de interés y subpolíticas, en concordancia con el nuevo modelo de desarrollo, basado en la división y externalización de la producción.

Pero ¿qué implica este fenómeno en tanto la relación del Estado y los gobiernos con sus ciudadanos? Esencialmente, la necesidad de generar políticas, estrategias y mecanismos de comunicación-participación inclusivas, que respondan a las necesidades de cada segmento. De esa forma se puede construir una democracia sustantivamente inclusiva.

Un ejemplo, es el Programa Puente que ejecutó el gobierno de Chile, con el objeto de “incluir” en la red asistencial a los 800.000 mil chilenos en extrema pobreza, que no estaban organizados, ni conocían sus beneficios sociales. Ese fue un esfuerzo conciente por establecer

---

<sup>41</sup> *Que necesariamente debe asociarse a una política fiscal coherente. Un buen ejemplo sería el retardo en la reactivación económica que enfrentó la economía chilena, tras la crisis de 1999. Pese a que a partir de 2002-2003, el ciclo de crecimiento comenzó a dar señales positivas, el consumo de los hogares se mantuvo deprimido, probablemente porque las familias no “apostaban” a una mejoría de su ingreso, en términos monetarios y de estabilidad. El robustecimiento de la seguridad social (seguro de desempleo, por ejemplo) y una política comunicacional más agresiva podrían actuar favorablemente como estabilizadores del crecimiento, permitiendo que el costo social de las crisis se reduzca en el largo plazo.*

<sup>42</sup> *Entendemos por glocalidad el fenómeno que los sucesos globales moldean o impactan localmente en los territorios, que no son sólo fenómenos transversales. Por ejemplo, un aumento de la demanda de salmón en China, aumenta las inversiones en esa industria en el sur de Chile, afectando dimensiones tan diversas como la sustentabilidad ambiental, del empleo y la posibilidad de creación de clusters.*

una nueva relación entre el Estado y los segmentos más marginales. Y para ello la estrategia no fue la mediatización. En realidad, no podía serlo.

Entonces, ¿cómo puede articularse relaciones funcionales inclusivas entre el Estado y los grupos étnicos o las mujeres o los jóvenes?. Son temas pendientes, que demandan definiciones y diseños de comunicación pública.

En definitiva, de todo lo anterior, se desprende algo tremendamente importante: Para los gobiernos no tendría sentido hablar de comunicación política, sino de comunicación pública.

#### 4.3.1 UN CASO NOTABLE: COMUNICACIÓN Y ECONOMÍA DINÁMICA

Un buen ejemplo de la importancia de las políticas comunicacionales sobre las variables macroeconómicas es la llamada Curva de Phillips, que describe la relación entre tasa de crecimiento, nivel de empleo e inflación.

Esencialmente, se plantea que la reducción de la inflación –producto de políticas monetaria y fiscal menos expansivas- tendrá un menor costo social en la medida que estas políticas sean creíbles y consistentes. O sea que las expectativas del mercado se alineen con las proyecciones del gobierno.

Por más que los economistas consensuen técnicamente o no la trayectoria de reducción inflacionaria, lo cierto es que lo central es que las expectativas (siempre subjetivas) de los agentes económicos estén en línea con el gobierno y ese es un desafío de comunicación pública.

Por lo tanto, es posible decir que el costo social de un ajuste inflacionario no sólo es función de la consistencia de la política económica, sino también de las señales comunicaciones.

#### 4.4 AGENDAS Y POLÍTICAS COMUNICACIONALES

Sólo cuando se han acotado los temas relativos a la función política, económica, social y democrática de las comunicaciones, es posible definir los desafíos que imponen las agendas a la acción de los gobiernos.

De lo contrario, las agendas institucional, de medios y pública sólo serían un campo de batalla simbólico político, pero sin un sentido estratégico de desarrollo económico y profundización democrática.

A continuación, se analizará qué son las agendas, cuáles existen, cómo operan y de qué manera afectan la gestión pública.

#### 4.4.1 ¿QUÉ SON LAS AGENDAS?

En definitiva, las agendas son priorizaciones formales o subjetivos que construimos respecto de intereses, políticas o conflictos. Constituyen el escenario simbólico –preferentemente medial– donde se “pelea” el proyecto país.

Son dinámicas, complejas y crecientemente diversas, debido a la aparición de grupos de subpolíticas. Además, influyen y en algunos casos definen ejes de acción, alianzas y jerarquización de inversiones, entre otros tópicos.

Por ejemplo, tras la crisis de las viviendas básicas (el caso Copeva)<sup>43</sup>, el gobierno del Presidente chileno Eduardo Frei enfrentó una severa crisis político social que lo obligó a renunciar a sus metas de gestión.

En Brasil, el aún candidato del Partido de los Trabajadores Luiz Inacio da Silva (“Lula”) debió anticipar comunicacionalmente sus compromisos con políticas macroeconómicas en línea con los paradigmas de libre mercado, para evitar una recesión interna y regional, ante la incertidumbre que generaba la vertiente política que él representa.

Por lo tanto, la construcción de las agendas -dado los intereses que afectan- es un proceso cada vez menos fortuito y más vinculado a inversiones de capital y trabajo. Consecuentemente, se requiere de políticas comunicacionales sistemáticas y modernas que permitan enfrentar este fenómeno adecuadamente desde la función pública.

---

<sup>43</sup> Tras un temporal de un fin de semana 44.000 viviendas para sectores pobres colapsaron o “se llovieron”, motivando fuertes críticas a la política habitacional del gobierno que pretendía en seis años acabar con el histórico déficit de viviendas, pero con unidades de bajo costo (técnicamente, obra gruesa habitable).



En términos generales, para que un tema “entre”<sup>44</sup> en una agenda es necesario que cumpla con ciertos requisitos, tales como:

- Contar con atención amplia de la sociedad (el desempleo, la delincuencia),
- Constituir un tema de interés de la política pública (la integración comercial, incentivos a la investigación tecnológica), aunque no necesariamente de la mayor parte de la ciudadanía, para quienes estos temas pueden ser lejanos o inexistentes,
- Disponer de un responsable institucional (en Chile, por ejemplo, pese al explosivo aumento de los inmigrantes, no hay una entidad que genere políticas migratorias y el tema está “fuera” de la agendas).

Pero no sólo es importante que el tema se incorpore a las agendas, sin que lo haga bajo las lógicas que imponen las demandas relativas a la función política, económica, social y democrática de las comunicaciones.

Por lo tanto, no sólo es prioritario que las brechas de equidad y su costo humano sea visible en los medios, sino que es imprescindible que ese esfuerzo medial este gobernado por una política de inclusión funcional de la interacción entre los grupos marginados y el Estado.

#### 4.4.2 EL CONTEXTO POLÍTICO DE LAS AGENDAS

¿Por qué las preocupaciones anteriores? Simplemente, debido a que lo que está en juego es la legitimidad de la conducción política y la apropiación social del poder. En general, un menor poder del gobierno debilita su capacidad de liderar reformas (salud, por ejemplo), así como de extraer recursos (royalty). En definitiva, menoscaba y entorpece su agenda programática

#### 4.4.3 LOS TIPOS DE AGENDA

Es posible sistematizar tres tipos de agenda, que demandan diferentes esfuerzos comunicacionales. Por un lado está la agenda político institucional, por otro la agenda de los medios y por otro la agenda ciudadana. La política comunicacional debe enfocarse en las tres.

---

<sup>44</sup> Evidentemente este es un “ingreso” subjetivo.

#### 4.4.3.1 La agenda político institucional

Esta agenda esta constituida por las políticas, esfuerzos e intereses que son prioritarios para el gobierno. Constituye su hoja de ruta efectiva.

Es importante entender en este punto que la agenda político institucional no sólo es generada por el gobierno o quienes lo componen, sino que también por grupos de presión privados. Esto justifica el mercado del lobby y explica el que determinados grupos puedan incorporar sus temas a la agenda político institucional.

Por lo tanto, esta agenda es un ente dinámico que se estructura por:

- Liderazgo de los líderes políticos, preferentemente el gobernante, que puede relevar temas en la agenda del gobierno,
- Por lobby o acceso interno de grupos de presión,
- O por acceso externo (caos o hechos fortuitos que ponen violentamente un tema en la agenda)<sup>45</sup>.

Otro caso es el del llamado acceso subterráneo, cuando el gobierno negocia con un agente externo una acción pública, sin el conocimiento de la ciudadanía. Un buen ejemplo de esta situación son las tratativas que habitualmente llevan en secreto Chile y Bolivia sobre el acceso soberano de este último país al Océano Pacífico. Lo que caracteriza a este caso es que no interesa hacer público el esfuerzo, para no entorpecer el diálogo.

Los mayores desafíos de la política comunicacional respecto de esta agenda son fortalecer el liderazgo del Poder Ejecutivo y alinear a todo el gobierno respecto del sentido global y las actividades particulares del programa de gobierno efectivo.

Supone un esfuerzo –como veremos más adelante- por incorporar variables de desarrollo territorial y social (equidad, lucha contra la pobreza) en el diseño de las políticas comunicacionales.

---

<sup>45</sup> Por ejemplo, el atentado a las Torres Gemelas puso el terrorismo islámico en la agenda global, sin necesidad de lobby o consenso político.

#### 4.4.3.2 La agenda de los medios

Incorpora los temas y enfoques relevantes y relevados por los medios de comunicación social, en la batalla de la prensa. De hecho, “en una sociedad moderna el periódico, la radio y la televisión están al alcance de todos para proponer una visión complementaria de la realidad a través del filtro que representa la presentación de la noticia”<sup>46</sup>.

En todo el mundo, la agenda de los medios además está contaminada por la estructura de propiedad de las empresas periodísticas, que suelen tener inversiones en distintos sectores económicos. “El control de los medios de comunicación se encuentra fuertemente concentrado, y sus dueños poseen una amplia capacidad para imprimir las informaciones afines a sus intereses o la de los grupos que ellos representan”<sup>47</sup>.

A estas dificultades, se agrega la existencia de una agenda noticiosa centrada en la “guerrilla” política cotidiana, la corrupción gubernamental, la ineficiencia de los servicios públicos, la competencia empresarial, la droga y el espectáculo, en desmedro de temas de interés público.

De allí que los gobiernos tengan la responsabilidad de contribuir a la corrección de estas distorsiones, entregando a la opinión pública informaciones transparentes sobre las políticas que llevan a cabo y sobre sus resultados<sup>3</sup>.

Pero además es necesario que se delinee políticas de regulación y fomento de las industrias mediales, que en definitiva introduzcan equidad en la construcción social de la realidad y, sobre todo, de las agendas de gobierno.

Es altamente cuestionable, por ejemplo, que los grandes consorcios noticioso tengan intereses en otros sectores económicos, pues se generan “incentivos” para la manipulación de las agendas y los mercados. Las acusaciones en 2005 contra un diario chileno de inventar noticias económicas para favorecer la venta de acciones carboníferas de su dueño son sólo la punta del iceberg. ¿Qué sucede cuando hay reformas laborales o elecciones presidenciales en juego?

---

<sup>46</sup> Jean Mouchon, *Política y Medios: Los Poderes bajo la Influencia*, Edit. Gedisa, 1999.

<sup>47</sup> OP. Cit.

Al menos es necesario pensar en tres medidas estructurales:

- Establecer que las empresas periodística y sus controladores sólo puedan tener intereses en empresas productores de contenidos, limitando los conflictos de intereses,
- Crear incentivos para el surgimiento de una prensa nacional y regional pluralista, a través de la creación de fondos o líneas de apoyo similares, por ejemplo, a las impulsadas para la industria del cine, y
- Instalar activamente una política de transparencia que facilite el acceso de todos los sectores a información clave

#### **4.4.3.3 La agenda ciudadana**

Consiste en los temas que son priorizados por la ciudadanía y que suelen ser medidos por encuestas o expresados en manifestaciones públicas. La capacidad de los gobiernos de influir en la agenda ciudadana refiere en el fondo a la gobernabilidad de las políticas públicas.

En la práctica es construida por actores sociales corporativos, lo que representa un límite a la democracia y una brecha de equidad. Este aspecto implica un desafío a las políticas de participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil.

De lo contrario, uno pudiere decir que la agenda ciudadana no existe y que en realidad lo que hay es una agenda de grupos corporativos.

### **4.5 CONCLUSIONES**

Por todo lo anterior, adquieren preponderancia las iniciativas que incrementen la coordinación política y social de las intervenciones públicas, así como la transparencia frente a la ciudadanía y a los diversos agentes económicos y sociales involucrados en ellas.

En ese marco, y con una visión de largo plazo, deben inscribirse las políticas comunicacionales de los gobiernos, como ejes de las articulaciones organizacionales, sociales y mediales necesarias para otorgar visibilidad a sus políticas, factibilidad a sus estrategias de desarrollo y

viabilidad a los pactos sociales que se encuentran detrás de ellas, sean estos explícitos o implícitos.

Las políticas comunicacionales -en síntesis- no pueden referir sólo a la publicación de noticias, sino también a la articulación y el fortalecimiento de las funciones económicas, sociales y democráticas de los gobiernos, articuladas y priorizadas simbólicamente en torno a las agendas institucional de medios y ciudadana.

## 4.6 AUTOEVALUACIÓN

### 4.6.1 PREGUNTAS DE CONTENIDO

- ¿Los cambios en la producción y en el modelo de desarrollo de qué modo afectan la relación entre comunicación y política?
- ¿Cómo la nueva concepción de “comunicación pública” influirá en la construcción de agendas?
- Explique los tipos de agenda existentes.

---

## 5 MODELOS DE DESARROLLO DEL TERRITORIO Y ARTICULACIÓN ESPACIAL DE LAS COMUNICACIONES

---

### 5.1 INTRODUCCIÓN

Como se ha planteado, las comunicaciones ocurren en un estadio de evolución del Estado-Nación y de sus relaciones con actores internos y externos, bajo un paradigma social de desarrollo que guía la articulación de las políticas públicas. Pero además acontecen en un espacio con realidades y agentes específicos, afectados por fenómenos demográficos, culturales y sociales insoslayables para la política comunicacional.

Por ello, es de particular importancia comprender las variables clave del desarrollo territorial y cómo éstas jerarquizan y priorizan estrategias, lineamientos y tácticas comunicacionales<sup>48</sup>. También es necesario visualizar las relaciones entre desarrollo social, construcción del espacio público y comunicación gubernamental.

No en vano, desde esa perspectiva, un desafío principal de las comunicaciones es contribuir a reducir las brechas de información y bienestar, potenciando la articulación multisectorial dinámica sobre los espacios de un territorio. Todo ello bajo la guía de una EDT<sup>49</sup> vinculada a metas de gobernabilidad, desarrollo social y crecimiento económico<sup>50</sup>.

En las últimas décadas se han generado y perfeccionado diversas teorías<sup>51</sup> que explican las interrelaciones existentes entre territorio, crecimiento, presiones antrópicas sobre el ambiente, bienestar y gobernabilidad<sup>52</sup>. Cómo se vinculan las comunicaciones a estos procesos es un tema pendiente que se intentará abordar en este capítulo.

---

<sup>48</sup> La comunicación pública no es un sucesivo decálogo de actividades, sino que se diferencia en cada lugar y tiempo.

<sup>49</sup> Estrategia de Desarrollo Territorial.

<sup>50</sup> DE lo contrario la comunicación pública se “reduce” como máximo a comunicación política y abandona su potencial como dimensión del desarrollo.

<sup>51</sup> Ver Ilpes, “Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial”, Edgard Moncayo, 2001.

<sup>52</sup> Probablemente, dada su disparidad geográfica, las diferentes unidades subnacionales de Chile, o cualquier otro país, asuman distintos enfoques. Hoy es imposible decir si uno es más asertivo que otro.

En general, los marcos lógicos sobre los territorios, que en muchos casos recurren a modelos econométricos<sup>53</sup>, intentan explicar los fenómenos que determinan los procesos de desarrollo de una región y centran su análisis tanto en las asimetrías en los stocks de capital físico, humano y tecnológico como en las fuerzas centrípedas y centrífugas asociadas a la creación de externalidades positivas<sup>54</sup> y negativas.

Estos paradigmas, cuya mayor debilidad es que no incorporan variables culturales y sociales, plantean las razones por las cuales las regiones convergen o divergen<sup>55</sup> en su desarrollo y los factores que determinan el potenciamiento o debilitamiento de sus capacidades de crecimiento endógeno<sup>56</sup>.

En Chile, según Mideplan<sup>57</sup>, el problema del desarrollo territorial ha quedado relegado a un segundo plano en la agenda pública y el diseño de políticas, debido a que las tasas de crecimiento de la economía (en torno a seis por ciento hasta 1999) permitieron obviar los problemas estructurales de desarrollo y asimetrías interregionales. Sin embargo, las menores tasas de crecimiento tendencial<sup>58</sup> han reposicionado esta variable. En opinión de Mideplan:

*“algunas regiones enfrentarían problemas de bajo crecimiento, quedando imposibilitadas de abordar en forma adecuada sus propios proyectos de desarrollo y de superación de sus problemáticas sociales”<sup>59</sup>.*

Falta por explicar, con mayor profundidad, cómo en la sociedad del conocimiento las comunicaciones juegan un papel articulador en las estrategias de desarrollo, de qué forma

---

53 Que se sustentan en regresiones MICO, por ejemplo.

54 Asociadas a la creación de capacidades endógenas de crecimiento que plantea el Premio Nobel de Economía Robert Lucas.

55 Los modelos neoclásicos, que suponen rendimientos decrecientes y competencia perfecta, plantean que en el largo plazo los territorios convergen económicamente, a partir de diferentes estados estacionarios de desarrollo.

56 En definitiva, las diferencias en competitividad regional.

57 Mideplan, “Convergencia-Divergencia Regional en Chile: Posibles Causas y Efectos”, 2002.

58 El Banco Central, el Ministerio de Hacienda y los expertos en política macroeconómica prevén un crecimiento futuro de 4,9 por ciento promedio.

59 *Ibíd.*, pág. 7.

contribuyen a la creación de redes de coo**petencia**<sup>60</sup>, la difusión del progreso tecnológico y el incremento de la participación ciudadana.

En definitiva, cómo las políticas comunicacionales pueden tener rendimientos sociales que rentabilicen y, sobre todo, rejerarquicen su lugar en el diseño general de políticas públicas. Ello implica, además, que las estrategias comunicacionales no son neutras, sino que deben alinearse proactivamente con las EDT y los enfoques que las sustentan.

## 5.2 FICHA TÉCNICA

CAPÍTULO	Modelos de desarrollo del territorio y articulación espacial de las comunicaciones.
OBJETIVOS	Comprender las relaciones y sinergias entre estrategias de desarrollo territorial regional y local con políticas de comunicación pública.  Dominar técnicas para la territorialización de las comunicaciones, bajo criterios de desarrollo, integración y equidad espacial.
CONTENIDOS	Modelos de desarrollo y comunicación  Procesos sociales y comunicación  Construcción de escenarios y comunicación
BIBLIOGRAFÍA BASE	MONCAYO, EDGARD, "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial", Ilpes, Santiago de Chile, 2001.  BARRO, ROBERT; GRILLI, VITTORIO; Y FEBRERO, RAMÓN, "Macroeconomía. Teoría y Política", página 333, Editorial Mc Graw Hill, Madrid, 2002.

---

<sup>60</sup> Cooperación y competencia (neologismo).



## 5.3 DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL Y COMUNICACIÓN PÚBLICA

### 5.3.1 INTRODUCCIÓN

Actualmente, existen varios modelos de desarrollo territorial<sup>61</sup> cuya formulación y aplicación conlleva, tácita o explícitamente, a implementar diversas estrategias de lucha contra la pobreza. Cada una de estas decisiones además posiciona de distinta forma el papel de las comunicaciones públicas en la gestión programática de los gobiernos.

En general, estos enfoques sobre el desarrollo plantean diversas explicaciones de por qué los territorios avanzan o retroceden en su crecimiento económico y social<sup>62</sup>. Detrás de todos ellos, eso sí, existe la convicción de que la globalización, contrariamente a lo que se postuló en su momento, no significó el fin de la historia, ni la muerte de la geografía. De hecho,

*“La valorización de lo local en relación dialéctica con lo “global”, ha dado lugar incluso a un extraño neologismo: “glocal”, para tratar de expresar la pertenencia de los dos ámbitos espaciales al mismo campo relacional<sup>63</sup>”.*

Las preguntas desde la comunicación pública -en todo caso- apuntan a cómo ella se sitúa en una estrategia de desarrollo regional. ¿Simplemente como un elemento de transparencia y democracia? ¿O es posible pensar que las comunicaciones también pueden y deben tener rentabilidad social y económica? En definitiva, ¿en una sociedad de la información cuáles son las sinergias entre comunicación pública, desarrollo y equidad? O más específicamente, ¿cuál es el aporte de la comunicación pública a la formación de capital social, el fortalecimiento de las instituciones y la difusión del progreso tecnológico?

A continuación, se revisan estos temas y se plantean tres ejemplos concretos de sinergias entre comunicación pública y modelos de desarrollo territorial.

---

<sup>61</sup> Quizá los más importantes son los que se denominan Neoclásico (convergencia), Acumulación Flexible y Nueva Geografía.

<sup>62</sup> Moncayo, Edgard, “Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial”, Ilpes, Santiago de Chile, 2001.

<sup>63</sup> Ibid.

### 5.3.2 ARTICULACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL Y COMUNICACIÓN PÚBLICA

Un primer paso en la articulación de estrategias de desarrollo territorial y políticas de comunicación pública consiste en sistematizar cuáles son los vectores o dimensiones más importantes en la construcción de estrategias de desarrollo en el largo plazo. Si bien no existe consenso entre los expertos, es posible señalar que entre los factores más reiterados por todas las escuelas figuran:

- Mercados laborales densos
- Externalidades positivas neutras (no asociadas a un sector específico)
- Formación de capital humano
- Redes de cooepetencia y capital social
- Estabilidad y seguridad social
- Instituciones estatales fuertes y eficientes
- Asimetrías en los stock de capital
- Proyecciones demográficas

Luego, para la construcción de sinergias entre desarrollo territorial y comunicación pública, el enfoque clave dice relación con la posibilidad de establecer orientaciones y criterios de rentabilidad social y económica para las políticas, estrategias y programas comunicacionales.

¿Pero qué se puede entender por ello? ¿Cómo se puede “medir” un retorno en términos de transparencia o información, en el marco de una sociedad del conocimiento?<sup>64</sup> O más complejo aún, ¿qué es rentabilidad social desde una lógica de inclusión democrática y equidad intertemporal?

Esencialmente, es posible definir una serie de desafíos para una política de comunicación pública como vector de una estrategia de desarrollo territorial integrada. A saber,

---

<sup>64</sup> En este punto, es importante recordar las limitaciones epistemológicas de todo modelo cuantitativo, más aún cuando lo que evaluamos refiere a procesos sociales.

- Debe alinear sus prioridades, contenidos y objetivos a los énfasis del modelo de desarrollo. O sea, pondrá los recursos en los sectores que estructuralmente aportan al crecimiento económico y la inclusión social.
- Favorecer la formación de redes de cooportunidad y capital social en sectores dinámicos y/o con mayores brechas de desarrollo.
- Fortalecer las redes de comunicación e interacción entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones, bajo criterios de equidad.
- Mejorar los sistemas y estándares de transparencia y cooperación institucional.
- Crear y optimizar mecanismos de difusión de las innovaciones y diversificaciones productivas.
- Generar estrategias de estabilización de expectativas de las firmas y los hogares, como apoyo a políticas de estabilización del crecimiento<sup>65</sup>.

Por lo tanto, la rentabilidad social y económica –en una primera mirada- no se vincula tanto con mediciones econométricas o financieras, sino con la construcción y jerarquización conceptual de la política de comunicación pública.

Queda pendiente para el capítulo siguiente (“Lucha contra la pobreza y política comunicacional”), el definir las articulaciones entre política social y política comunicacional. A continuación se presenta tres casos prácticos de coordinación entre modelo de desarrollo y política comunicacional.

### 5.3.3 EJEMPLO 1: COMUNICACIÓN PÚBLICA BAJO EL MODELO DE CONVERGENCIA ABSOLUTA Y CONDICIONAL

Desde la mirada neoclásica<sup>66</sup>, existen tres vectores que determinan el crecimiento a largo plazo de una economía y por lo tanto del bienestar global de una sociedad: a) la acumulación de capital, b) la expansión demográfica y c) las mejoras tecnológicas<sup>67</sup>. Matemáticamente,

---

<sup>65</sup> Es posible que este sea uno de los puntos más débiles en tanto impacto efectivo, pero no por ese despreciable.

$$Y = F(K, L)^{68}$$

Los rendimientos decrecientes, como otro supuesto clave, determinan una “frontera de desarrollo”, que limita la capacidad de expansión infinita de un territorio / economía. En esa lógica, países, regiones o industrias con condiciones semejantes de población y de oferta de trabajo se situarán en el largo plazo en un nivel similar de producción, debido a que convergerán hacia un nivel K de equilibrio, que en la literatura se conoce como K\* o estado estable del stock de capital. O sea, el punto en que un aumento de la inversión neta sería desventajoso<sup>69</sup>.

Se entiende, entonces, por convergencia la tendencia de los territorios con menor stock de capital a crecer más rápido que aquellas que ostentan mayor capital, debido a que los primeros presentan tasas de productividad marginal más elevadas que los segundos<sup>70</sup>. En definitiva, convergencia significa que:

*“cuanto menores sean los valores iniciales, K e Y, mayor será la tasa media de crecimiento durante la transición (hacia K\*)”<sup>71</sup>*

Los estudios nacionales existentes<sup>72</sup> no son taxativos respecto de la existencia de convergencia<sup>73</sup>. No obstante, si asumimos como base el enfoque neoclásico, el país sólo

---

66 Algunos de cuyos principales exponentes son Robert Barro, Milton Friedman y Sala-i-Martin.

67 Barro, Robert; Grilli, Vittorio; y Febrero, Ramón, “Macroeconomía. Teoría y Política”, página 333, Editorial Mc Graw Hill, Madrid, 2002.

68 Donde Y es el nivel de producción agregado, K, el capital y L la oferta laboral. F significa función.

69 Por la ley de rendimientos decrecientes del capital.

70 Los estudios realizados por Barro demostraron que efectivamente la convergencia, como teoría, era capaz de explicar el desarrollo en las diferentes zonas de Estados Unidos y en algunos países de Europa. Sin embargo, al ampliar la base de análisis se observó evidencia contrapuesta. De hecho, una de las principales críticas a este enfoque es que las brechas de equidad se han ahondado entre grandes zonas del planeta. Ver Barro, Frank; “Teoría y Política”, Mc Graw Hill, 1998.

71 Op cit, pág. 336.

podría avanzar a estadios superiores de desarrollo en la medida que fortalezca su vínculo con el sector externo y optimice sus externalidades positivas.

Por lo tanto, el desafío de un programa de comunicación pública debiere ser apoyar este esfuerzo, creando y potenciando sinergias en la acción de la alta gerencia pública y la ciudadanía organizada o no.

Sin embargo, antes de aterrizar en la definición de políticas y programas, conviene advertir que la evidencia internacional muestra una tendencia creciente a la creación de “clubes de convergencia”, donde algunos países logran mayores ingresos, mientras que otros se empobrecen<sup>74</sup>.

Este fenómeno, que evidentemente incidirá en las programaciones políticas, esta vinculado a que hay una multiplicidad de factores (no sólo la población y las asimetrías en stock de capital) que condicionan el progreso de un territorio. Por ello, las economías con parámetros distintos adicionales al nivel de capital inicial, convergerán a “estados estacionarios (de equilibrio)” diferentes. Este proceso se denomina convergencia condicional y plantea, en definitiva, que el progreso depende<sup>75</sup> de la existencia de mayor apertura al comercio exterior, menores distorsiones (subsidios / impuestos) de precios de los bienes de capital, baja presencia de las compras públicas en el PIB, mayor eficiencia del mercado de capitales, y mejor capital humano disponible y potencial.

---

72 Ver Mideplan, División de Planificación Regional, “Convergencia-Divergencia Regional en Chile: Posibles Causas y Efectos”, 2002; Ver Álvarez, F., “Crecimiento Económico Regional en Chile: Un Análisis de Convergencia en Ingresos”, Documento de Trabajo, Universidad Católica del Norte, 2000; Ver Anríquez, G. y Fuentes, R., “Convergencia de Producto e Ingreso de las Regiones en Chile: Una Interpretación”, Working Paper, Universidad de Chile, 2000; Ver Cieplan, “Evolución del Producto por Regiones 1960-1992”, 1996; Ver Díaz, L., “Pobreza, Desigualdad y Convergencia Regional: Un Análisis para el Período 1990-1998”, Ministerio de Planificación y Cooperación. Unidad de Estudios Prospectivos, 2001.

73 En realidad, es más pertinente hablar de no convergencia.

74 Quah, D.T., “Empirics for Economic Growth and Convergence”, *European Economic Review*, N°40, p. 1353-75, 1996.

75 Según los estudios de Barro y Sala-i-Martin.

En esa línea, el enfoque Neoclásico de Convergencia<sup>76</sup> permite proyectar para cualquier país dificultades crecientes para expandir la economía y el bienestar social<sup>77</sup>, por lo que es necesario impulsar políticas, planes y programas que posibiliten superar esa encrucijada. Desde este enfoque, los aspectos principales a considerar son:

- Vincular las ventajas productivas a las economías externas, a través del fortalecimiento de estrategias exportadoras y captadoras de inversiones.
- Favorecer la especialización productiva, elevando la productividad del territorio, ampliando su oferta (diversidad de productos) en las áreas de desarrollo estratégico.
- Elevar la tasa de inversión favoreciendo la de tipo externo directo en los sectores de especialización.

Pero ¿cómo apoyan las comunicaciones estos desafíos?. En un plano macro teórico, esa respuesta se construye vinculando vectores principales de crecimiento, políticas públicas y estrategias comunicacionales. Esquemáticamente,

---

<sup>76</sup> Conviene recordar que este modelo la función de producción de los territorios, y el bienestar que se derive de ellos, se comporta como una ecuación del tipo Cobb-Douglas.

<sup>77</sup> Debido a que la XII Región presenta niveles de ingresos per cápita superiores al resto del país, que la sitúan en la frontera productiva de la economía.

### 3. Vectores de crecimiento, políticas públicas aplicadas y estrategias comunicacionales derivadas bajo el modelo de Convergencia

VECTOR DE CRECIMIENTO	POLÍTICA PÚBLICA	ESTRATEGIA COMUNICACIONAL
Mayor inversión en capital	Programas de fomento productivo	Difusión, asociatividad y formación de redes
Progreso tecnológico	Programas de fomento tecnológico Programas de investigación	Difusión, asociatividad y formación de redes
Apertura creciente al comercio exterior	Programas de integración e internacionalización	Difusión y asociatividad
Menores distorsiones de precios	Política macroeconómica	Gestión de expectativas
Mayor eficiencia en mercado de capitales	Política macroeconómica	Difusión
Mejor y mayor capital humano disponible	Programas de capacitación laboral Énfasis educación escolar y prebásica Apoyo a universidades	Difusión y coordinación institucional

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, podemos visualizar que las comunicaciones no son sólo un herramienta mediática o de apoyo al desarrollo organizacional, sino un factor clave en el desarrollo y en la construcción de gobernabilidad de propósitos y políticas.

#### 5.3.4 EJEMPLO 2: COMUNICACIÓN PÚBLICA BAJO EL MODELO DE ACUMULACIÓN FLEXIBLE

El concepto de Acumulación Flexible nació del supuesto que el crecimiento de las regiones está vinculado a las dinámicas internas de los territorios. Se asoció además a una nueva forma de producción, consistente en la manufactura de bienes para públicos diversos, que exigía máquinas y procesos de objetivos múltiples y operarios calificados.

Esta modificación en la naturaleza de los bienes finales implicó una transformación de los sistemas productivos, el tamaño y las relaciones entre empresas y la organización del trabajo. Las grandes empresas de producción en serie ceden paso, en este modelo, a firmas medianas

y pequeñas vinculadas entre sí por relaciones de cooperación y división del trabajo (subcontratación y *outsourcing*).

La innovación y la diversificación productiva son los vectores estructurantes de esta nueva fase, la cual –a través del desarrollo de *know how* y políticas de fomento- permitiría a los países más pobres construir un atajo hacia el desarrollo, superando los fatalismos de los modelos estructuralistas<sup>78</sup>.

A nivel macro teórico, se resaltan el papel de las instituciones y el capital social, así como la relación entre los territorios y la economía global<sup>79</sup>. En el ámbito meso, el interés se centra en la organización industrial y los sistemas regionales de producción.

Queda pendiente en este enfoque un análisis adicional sobre los efectos que estos cambios productivos tienen sobre el tejido social, la conformación de las ideologías y la relación entre la sociedad y el Estado.

De las consideraciones anteriores, se desprende que el énfasis para el diseño y ejecución de políticas no es la creación transversal de vectores de crecimiento -como en el modelo de convergencia- sino que la articulación espacial de las políticas de innovación y fomento productivo, así como las de capital social y fortalecimiento institucional.

Las estrategias para enfrentar las brechas de información, difundir conocimiento y generar redes comunicacionales y de asociatividad deberían seguir esa misma lógica de articulación. En general, las estrategias comunicacionales -bajo estos supuestos- deberían apoyar el fortalecimiento de un territorio, que, además de especialización productiva, requiere de:

- Concentración industrial espacial, con intensa división de la cadena productiva.
- Fortalecimiento de las redes de cooepetencia en áreas de especialización (asociatividad productiva)

---

78 Sin embargo, la crítica no se hizo esperar. La dicotomía entre producción masiva y especialización no era tan polar. Además estos fenómenos locales no escapan de factores globales. Ver Martinelli, Flavia; y Schoenberger, Erica; “Los oligopolios están bien gracias. Elementos de reflexión sobre la acumulación flexible”, 1994.

79 Scott, Allen; “Regions and the world economy, the coming shape of global production, competition, and political order”, Oxford University Press, 1998.



- Creación de externalidades sectoriales (no asociadas a una empresa individual)

Traducido al ámbito público, los postulados anteriores implican definir una batería de políticas e inversiones que fortalezcan las capacidades de crecimiento territorial, a través de un encadenamiento ascendente de relaciones con el sector externo<sup>80</sup>, que se sustente en la creación de economías “aglomeracionales” (más productivas), en especial en los sectores considerados estratégicos.

Para avanzar en esta línea, es necesario fortalecer el desarrollo de redes productivas que permitan acumular *know how* y diversificar la oferta de productos al interior de cada sector de especialización, desafíos que se vinculan teóricamente con el modelo de crecimiento endógeno, el cual plantea que los territorios pueden expandirse sin las restricciones que suponen tasas decrecientes de productividad marginal, si es que políticas públicas activas de creación de capital humano les permiten generar rendimientos constantes a escala que amplíen las fronteras de desarrollo.

Este modelo también observa que un territorio puede alcanzar estados superiores de desarrollo en la medida que incorpora tecnología y diversifica su gama de productos. Eso implica construir una oferta variada de opciones de consumo (gasto).

Aplicados estos postulados a la realidad latinoamericana, y en el marco de sus lineamientos estratégicos, considerados estos como vectores del desarrollo, es indispensable materializar esfuerzos económicos y organizacionales tendientes a:

- Crear circuitos productivos integrados temática y espacialmente que permitan ampliar la oferta. Por ejemplo, el desarrollo de “rutas gastronómicas” monotemáticas (cordero, centolla) o multitemáticos (castor, liebres, emu) vinculados a ofertas de turismo aventura y fabricación de artesanía<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Es importante destacar que un aspecto fundamental en esta estrategia es la creación de redes que fortalezcan los capitales sociales y humano, impulsando niveles crecientes de ingresos. En el capítulo sobre estrategia de planificación se detallan iniciativas en este ámbito.

<sup>81</sup> Como se ha visto es indispensable la ampliación de la gama de productos, como estrategia para capturar mayores ingresos.

- Estandarizar procesos productivos con políticas direccionales desde el Estado que potencien calidad de las políticas y sus objetivos, a través de mayor coordinación entre sectores y servicios.
- Favorecer e impulsar la creación de redes asociativas que impulsen la cooepetencia espacial y productiva<sup>82</sup>, con una planificación isométrica.

Para enfrentar estos desafíos es necesario establecer escenarios alternativos que permitan prever las amenazas y potencialidades asociadas a un territorio. Es en esa lógica en que la política comunicacional debiera jerarquizar sus intervenciones, de acuerdo a la siguiente matriz:

4. *Vectores de crecimiento, políticas públicas aplicadas y estrategias comunicacionales derivadas bajo el modelo de Acumulación Flexible*

VECTOR DE CRECIMIENTO	POLÍTICA PÚBLICA	ESTRATEGIA COMUNICACIONAL
Concentración espacial con división industrial del trabajo	Estrategia de desarrollo territorial	Difusión, asociatividad y coordinación institucional.
Innovación productiva	Programas de fomento e innovación productiva	Difusión, asociatividad y coordinación institucional.
Diversificación productiva	Programas de fomento de Corfo Programas Sercotec y Fontec	Difusión, asociatividad y coordinación institucional.
Institucionalidad y gobernabilidad	Cuenta pública y <i>accountability</i> Gobierno electrónico Participación ciudadana Articulación social de EDR e inversiones públicas	Difusión, coordinación interinstitucional y articulación social
Capital social y redes de competencia	Programas Sercotec Chilesolidario - Fosis	Difusión, asociatividad y coordinación institucional
Mejor y mayor capital humano disponible	Ampliación cobertura educación prebásica Ampliación EM y EMTP	Difusión y coordinación institucional

<sup>82</sup> Un ejemplo de estos esfuerzos son las redes de descuentos usadas en Europa, Centroamérica y Argentina. En ellas los comercios asociados a un territorio emiten una tarjeta digital a sus clientes en la cual éstos acumulan descuentos en la medida que más gastan.

### 5.3.5 EJEMPLO 3: COMUNICACIÓN PÚBLICA BAJO EL MODELO DE NUEVA GEOGRAFÍA ECONÓMICA

En un intento por responder a las críticas que se generaron contra el modelo Aglomeracional, diversos teóricos -en especial, Paul Krugman del MIT- estructuraron un cuerpo teórico matemático conocido como la Nueva Geografía Económica<sup>83</sup>, el cual se sustenta en los supuestos de rendimientos crecientes y competencia imperfecta de los territorios.

*“La construcción teórica de Krugman esta basada en el argumento según el cual en el comercio y la especialización, los rendimientos crecientes, las economías de escala y la competencia imperfecta son lejos más importantes que los rendimientos decrecientes, la competencia perfecta y la ventaja comparativa; y que las economías externas por tamaño del mercado y por innovación tecnológica que apuntalan dichos rendimientos crecientes, no son de alcance internacional<sup>84</sup>, sino que surgen de un proceso de aglomeración de naturaleza regional o local<sup>85</sup>.”*

En este enfoque, se supone que un territorio progresa o no, en función de fuerzas centrípetas y centrífugas principales, sobre las cuales es necesario incidir.

- Fuerzas centrípetas: Tamaño del mercado (encadenamientos o *clusters*), mercados labores densos (capital humano, tamaño y flexibilidad) y Economías externas puras
- Fuerzas centrífugas: Factores fijos en alza y rentas de la tierra y deseconomías externas

Al realizar nuestro análisis vectorial integrado, obtenemos que:

---

83 Cuyo texto fundacional es Krugman, Paul; Venables, Anthony; y Fujita, Masahisa; “The spacial economy: Cities, regions, and international trade”, The Mit Press, Cambrigde, 1999.

84 O sea, no son homogéneas ni están a “libre disposición” de todos los territorios y economías.

85 Moncayo, Edgard; Op cit. Pág. 25

5. *Vectores de crecimiento, políticas públicas y estrategias comunicacionales derivadas de modelo de Nueva Geografía Económica*

VECTOR DE CRECIMIENTO	POLÍTICA PÚBLICA	ESTRATEGIA COMUNICACIONAL
Tamaño del mercado y encadenamientos productivos	Programas de fomento productivo	Difusión y coordinación interinstitucional
Mercados laborales densos	Ampliación cobertura prebásica (mujer y trabajo) Capacitación laboral Subsidios regionales para contratación	Difusión
Economías externas	Obras públicas Telecomunicaciones Marca regional	Difusión y coordinación interinstitucional
Mejor y mayor capital humano disponible	Ampliación cobertura educación prebásica Mejoramiento EMTP y Apoyo a universidades regionales	Difusión y coordinación institucional

Fuente: Elaboración propia.

### 5.3.6 CONSIDERACIONES FINALES

No existen modelos más perfectos que otros. Pareciera que algunos pueden responder mejor a unas situaciones que a otras. Existen en todo caso dos áreas aún extremadamente inexploradas: a) La relación de los territorios con las economías globales (la *glocalidad* del desarrollo) y b) la importancia de los factores culturales y sociales en la conformación de los espacios, aspecto frecuentemente olvidado por economistas y geógrafos.

A continuación se analizan los desafíos sociales del desarrollo y su vinculación con la comunicación pública.

## 5.4 DESARROLLO SOCIO-DEMOGRÁFICO, EQUIDAD INTERTEMPORAL Y COMUNICACIÓN PÚBLICA

La territorialización de las políticas comunicacionales no sólo se vincula con factores económicos, sino que también con procesos sociodemográficas que tensan la equidad y la relación entre el Estado y la ciudadanía.

En general, los procesos de recuperación o profundización de la democracia, las reformas económicas y el fortalecimiento de la sociedad civil han abocado a los gobiernos latinoamericanos al desafío de rearticular las relaciones entre el mercado, la ciudadanía y el Estado, como requisito ineludible para orientar sus estrategias de desarrollo.

Ello ha asignado gran importancia a la formulación de las políticas públicas, pues estas regulan las relaciones entre estas tres esferas y determinan las orientaciones dentro de las cuales debe encauzarse la evolución de los distintos sectores del desarrollo de los países<sup>86</sup>.

En el actual nivel de desarrollo social y democrático de América latina, estas políticas tienden a ser cada vez más diversificadas y complejas. La consolidación de una sociedad civil más protagónica enfrenta a los gobiernos a la necesidad de incorporar en sus políticas públicas variables como la información, la transparencia y la construcción de confianzas en su relación con los actores sociales y económicos.

Sin embargo, surgen con frecuencia fallas de comunicación, e incluso conflictos recurrentes, en la interacción entre el nuevo Estado post bienestar, los agentes económicos, las organizaciones sociales y los ciudadanos. Estos problemas complican la capacidad de gestión de las políticas públicas que poseen los gobiernos, comprometiendo el desarrollo económico y social de los países.

Lo anterior abre una distancia entre la ciudadanía y la acción de los gobiernos. Como consecuencia, se reduce la visibilidad de las políticas públicas, se debilita la eficacia de los programas gubernamentales y se desperfilan las iniciativas de interés público desarrolladas por la sociedad civil. En definitiva, se genera un clima desfavorable a la gobernabilidad de los países.

A estas dificultades, se agrega la existencia de una industria medial que prioriza una agenda noticiosa centrada en la “guerrilla” política cotidiana, la corrupción gubernamental, la

---

<sup>86</sup> En efecto, en una etapa en que el mercado ha adquirido gran preponderancia y que los agentes privados son responsables principales del gasto y la inversión que se realiza, a las políticas públicas corresponde: (1) Orientar el desarrollo de los distintos sectores; (2) jugar un papel coordinador al interior del gobierno, (3) ordenar la coalición que apoya la gestión gubernativa, (4) definir las relaciones entre el gobierno y la oposición, (5) determinar las prioridades de la agenda legislativa y (6) expresar la imagen-país que se persigue en cada etapa.

ineficiencia de los servicios públicos, la competencia empresarial, la droga y el espectáculo, en desmedro de temas de interés público.

De hecho, “en una sociedad moderna el periódico, la radio y la televisión están al alcance de todos para proponer una visión complementaria de la realidad a través del filtro que representa la presentación de la noticia”<sup>87</sup>. Además, en todo el mundo “el control de los medios de comunicación se encuentra fuertemente concentrado, y sus dueños poseen una amplia capacidad para imprimir las informaciones afines a sus intereses o la de los grupos que ellos representan”. De allí que los gobiernos tengan la responsabilidad de contribuir a la corrección de estas distorsiones, entregando a la opinión pública informaciones transparentes sobre las políticas que llevan a cabo y sobre sus resultados, aunque cuidando de mantener la más estricta neutralidad y objetividad y sin confundir la información con la propaganda<sup>88</sup>.

Por ello, adquieren preponderancia las iniciativas que incrementen la coordinación política y social de las intervenciones públicas, así como transparencia frente a la ciudadanía y a los diversos agentes económicos y sociales involucrados en ellas. En ese marco, y con una visión de largo plazo, deben inscribirse las políticas comunicacionales de los gobiernos, como ejes de las articulaciones organizacionales, sociales y mediales necesarias para otorgar visibilidad a sus políticas, factibilidad a sus estrategias de desarrollo y viabilidad a los pactos sociales que se encuentran detrás de ellas, sean estos explícitos o implícitos.

Hasta ahora, con distintas modalidades<sup>89</sup>, los gobiernos cuentan con ministerios o equipos responsables de sus comunicaciones. Sin embargo, muchos de ellos operan con la noción – largamente superada por los hechos- de que las comunicaciones se refieren a un conjunto de hechos que constituyen un activo que sólo necesita ser “gerenciado”, olvidando que en una sociedad moderna la comunicación estratégica requiere un cuerpo de conocimientos y prácticas especializados y, en el caso de los gobiernos, debe dar cuenta de los nuevos y

---

<sup>87</sup> Jean Mouchon, *Política y Medios: Los Poderes bajo la Influencia*, Edit. Gedisa, 1999.

<sup>88</sup> Ben H. Bagdikian, *The Media Monopoly*, Beacon Press, 1992,

<sup>89</sup> Para lograrlo, en algunos casos será necesario superar las inhibiciones derivadas de la noción de que en una democracia el Estado no debería utilizar recursos públicos para dar a conocer su labor y sus resultados, pues ello desequilibraría la percepción que posee la ciudadanía acerca de la agenda pública en favor del gobierno y en desmedro de la oposición. Para ello, sería necesario desarrollar un discurso muy bien fundamentado que permita extender las prácticas propias de la propaganda política, que se encuentra aceptada, a una labor bien entendida de difusión de los bienes públicos generados por los gobiernos.

complejos desafíos que plantean sus relaciones con la ciudadanía y los distintos actores económicos y políticos.

Para remediar esta situación, sería necesario generar al interior de los gobiernos las competencias requeridas para que éstos puedan desarrollar, en forma moderna y eficiente, una labor de comunicación pública capaz de dar cuenta del sentido, los valores y los resultados de las políticas ejecutadas para satisfacer los intereses de la ciudadanía, incluyendo el desarrollo de la institucionalidad que fuere necesaria para generar e infundir a lo largo del aparato del Estado las capacidades anteriormente mencionados.

## 5.5 CONSTRUCCIÓN DE FUTURO Y PACTO SOCIAL

La integración de las dimensiones territorial y social con una visión intertemporal permite la creación de escenarios<sup>90</sup>. O sea, la identificación de tendencias de desarrollo que permitan entender las fuerzas centrales que incidirán en la conformación de futuros probables y alternativos, facilitando a los gobiernos la adopción temprana de medidas frente a quiebres previstos.

Estos escenarios -para dar gobernabilidad de largo plazo a la acción pública- requieren de la construcción de pactos sociales que validen las visiones y definiciones que articulan las políticas, programas e inversiones públicas.

Estas proyecciones -que integran análisis cuantitativos y cualitativos- constituyen, entonces, descripciones exploratorias y provisionales de futuros posibles, que describen eventos y variables contruidos con el objeto de centrar la atención sobre procesos, rupturas y momentos de decisión.

Refieren por ejemplo a análisis demográficos y su vinculación con fenómenos educacionales, previsionales y/o sociales. Responden por tanto a dos preguntas fundamentales: ¿Cómo ocurre

---

<sup>90</sup> En el sector público, las aplicaciones más conocidas han sido la experiencia de H. Kahn en los años sesenta, en conexión con los estudios militares y estratégicos conducidos por la Rand Corporation, la planificación territorial de la DATAR en Francia desde los años sesenta y setenta, los escenarios derivados del análisis de sistemas y modelos de “Los Límites del Crecimiento” de Meadows & Meadows, primer reporte al Club de Roma, que analizó las consecuencias globales del crecimiento de la población, el agotamiento de los recursos y la polución. Y el ejercicio “Interfutures”, dirigido por Jacques Lesourne para la OCDE, que identificó alternativas para las relaciones entre el norte y el sur del planeta.

y quiénes intervienen en la situación hipotética en el futuro?, y ¿Cuáles alternativas existen para los diferentes actores en cualquier momento de decisión en que se desee prevenir, desviar o facilitar un proceso? Suponen que bajo restricciones de incertidumbre puede moldearse el futuro, si se afectan sus variables estructurantes.

Comunicacionalmente, la construcción de escenarios y la construcción del pacto social obliga a centrar la mirada en una serie de procesos sociales, con énfasis en aquellos que apuntan a la construcción de redes, ideologías y culturas.

¿Cómo afectará la evolución económica la formación de redes productivas y sociales? ¿Cómo ese proceso impactará la creación de comunidades, imaginarios y culturas? ¿De qué forma la glocalidad impactará en la ciudadanía? En definitiva, ¿qué cambios se producirán en las interacciones y redes entre Estado, sujeto y comunidad? y ¿de qué forma una política pública inclusiva puede intervenir o al menos sugerir pautas de acción sobre estos dilemas?

La construcción de futuros, por tanto, no sólo, refiere a problemas productivos o geopolíticos, sino que también a una dimensión clave de la democracia: La evolución de la comunicación entre la ciudadanía y entre ésta y el Estado.

#### 5.5.1 CONSIDERACIONES OPERACIONALES

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994), se estima que el método de los escenarios se puede aplicar con éxito para:

- Formular un marco de referencia para el desarrollo de estrategias alternativas y proyecciones de largo plazo.
- Identificar potenciales discontinuidades y contingencias que puedan servir para preparar planes de acción.
- Servir como marco de planificación de una organización, región o país, y enlazar los posibles cambios que pueden ocurrir, con las transformaciones en el medio.
- Proveer las bases para el análisis de los riesgos de posibles resultados que se obtengan de la interacción de ámbitos alternativos; y

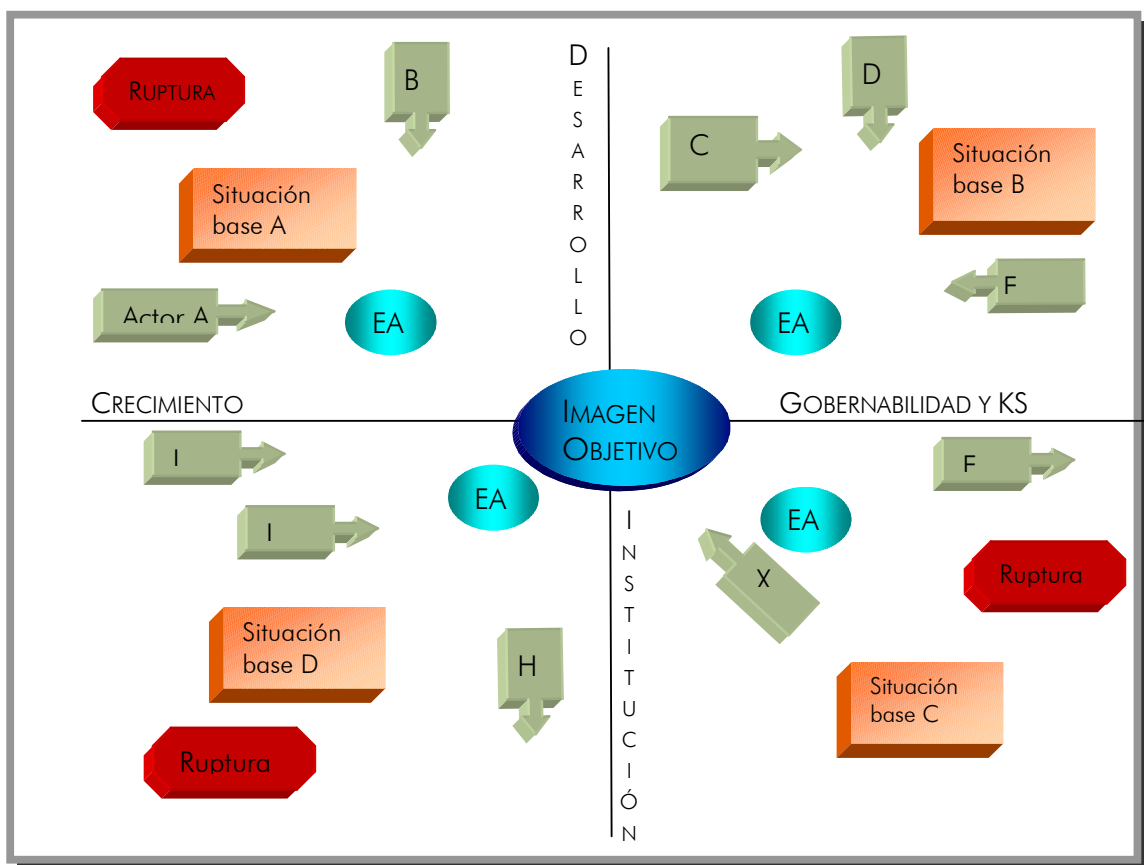


- Comprobar los resultados de varias estrategias en diferentes circunstancias.

En síntesis, la construcción y planificación por escenarios permite a las gerencias públicas el diseño de políticas más profundas e integrales que consideren:

- Interacciones entre actores relevantes, así como entre éstos y los escenarios.
- Escenarios contrastados que determinen fortalezas y debilidades.
- Brechas en el desarrollo y ejecución de políticas públicas.
- Políticas que maximicen adaptabilidad y optimicen capacidades endógenas.

6. *Grafica analítica para la creación de Imagen Objetivo deseada, escenarios parciales, zonas de ruptura y jerarquización dinámica de actores*



Fuente: Elaboración propia, donde EA significa escenario alternativo.

Consecuentemente, los objetivos que deben perseguir los escenarios son ahondar el conocimiento del presente y sus tendencias, acotar las incertidumbres y jerarquizar la información relevante, para lo cual es indispensable desarrollar un modelo de 360°, que establezca las interacciones entre seis vectores básicos: económico, político-institucional, social, ambiental, cultural y científico-tecnológico.

En ese modelo, los fenómenos claves a prospectar son las áreas de incertidumbre y los tipos de cambio social que encararán las sociedades y organizaciones. En detalle, la literatura habla de transformaciones nulas o invariantes; continuas que están referidas a hechos precedentes o asociadas a tendencias emergentes; y discontinuas o sorpresivas (de escasa visibilidad).

En síntesis, se busca explorar tendencias y rupturas inherentes a un determinado sistema social con horizontes prospectivos que deben ir de cinco hasta no más de veinticinco años, considerados la frontera de visualización. En ese marco, el desafío de las altas gerencias públicas considera:

- Elaborar escenarios alternativos que permitan el desarrollo coherente de políticas proactivas e interrelacionadas;
- Diseñar programas y planes flexibles en su ejecución y beneficios;
- Crear capacidades de visualización y reacción que posibiliten enfrentar permanentemente los retos de la globalización y sus efectos locales.

En relación a la creación de estos modelos, existen cuatro metodologías:

- De escenarios probables y deseables, que indican el horizonte hacia donde encaminar los esfuerzos;
- De escenarios exploratorios y normativos, que se idean a partir de la situación inicial o, contrariamente, de un punto de llegada ideal;
- De escenarios utópicos (el mundo ideal), catastróficos (el peor), normativo (lo deseable y alcanzable) y contrastados (analiza efecto de variación individual en variables estructurantes);

- De escenarios de primera y segunda generación, que combina la extrapolación de series temporales de agregados estadísticos con escenarios decisionales.

La propuesta planteada considera utilizar esta última metodología, fortaleciéndola con la aplicación de modelos de jerarquización y priorización de las políticas públicas basados en análisis de regresión múltiple que permitan visualizar el aporte de diversas variables a procesos u objetivos específicos.

En síntesis, se plantea construir escenarios múltiples sobre los cuales deba operar la Estrategia de Desarrollo Regional, que apoyen el diseño de políticas e inversiones de efectos multidimensionales.

Ahora bien, los escenarios no son estáticos. Permiten construir una Imagen Objetivo, con opciones de ruptura, que requiere de validaciones sociales dinámicas que den gobernabilidad a la articulación de políticas y propósitos. En ese plano, los esfuerzos de comunicación política adquieren nuevamente importancia, como constructores de estrategias que fortalezcan el pacto social.

En síntesis, este es un proceso que exige participación y comunicación permanente, lo que supone explícitamente un nuevo enfoque de la programación y decisión (estática y dinámica) de la acción pública.

## **5.6 AUTOEVALUACIÓN**

### **5.6.1 PREGUNTAS DE CONTENIDO**

- ¿En qué consiste la rejerarquización de la comunicación pública en el diseño de políticas públicas?
- ¿Es posible plantear criterios de rentabilidad social y económica para las políticas, estrategias y programas comunicacionales? Si es así ¿De qué modo?
- ¿Cómo se articula la política comunicacional con cada una de las estrategias de desarrollo propuestas (Convergencia, Acumulación Flexible, Nueva Geografía Económica)?

- Teniendo en cuenta la “construcción de escenarios como método de elaboración de la política pública, ¿Qué papel juega la comunicación pública en el fortalecimiento de la democracia y de los pactos sociales en que se cimienta la política pública?

---

## 6 POLÍTICA COMUNICACIONAL, INTERCULTURALIDAD, PARTICIPACIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

---

### 6.1 INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se plantea brevemente una discusión sobre los vínculos entre política comunicacional, interculturalidad, participación y lucha contra la pobreza. Se asume que cada uno de estos vectores/dimensiones son esenciales en la construcción de un plan de comunicaciones públicas.

Conviene precisar que la amplitud del tema se contrapone con los objetivos docentes del texto, por lo cual se trata necesariamente de una discusión inacabada. Cada uno de los factores que se desea relacionar, como es novio, permitiría un libro por sí solo.

Se optó entonces por efectuar una revisión acotada de conceptos y relaciones, que se presentan a continuación.

## 6.2 FICHA TÉCNICA

CAPÍTULO	Política comunicacional, interculturalidad, participación y lucha contra la pobreza
OBJETIVOS	Plantear la necesidad de incorporar las variables de interculturalidad y participación en las políticas comunicacionales, como estrategia en la lucha contra la pobreza.
CONTENIDOS	Comunicación e interculturalidad  Comunicación y participación  Comunicación y lucha contra la pobreza
BIBLIOGRAFÍA BASE	<p>HIRSCHMAN, A. (1979) Shifting Involvements. Private Interest and Public Action, Princeton University Press, New Jersey.</p> <p>SERNAM (2002): "Un aporte a la participación: recopilación y análisis de experiencias sobre control ciudadano en políticas y programas de equidad". Documento de Trabajo N° 74. Dpto. de Estudios y Estadísticas.</p> <p>ORREGO, C. (1995): Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Accountability de los Municipios en Chile. Ejercicio de Análisis Político, Departamento de Estudios, SUBDERE.</p> <p>SERRANO, C. Y RACZYNSKI, D. (1998): Lineamientos para construir una Matriz de Indicadores de Participación Social en Programas Nacionales Participativos.</p>

### 6.3 CONSIDERACIONES INICIALES

La comunicación pública -sobre todo en América latina- sólo puede ocurrir en la interculturalidad. Asimismo, la lucha contra la pobreza es inviable sin participación. La política comunicacional debe integrar ambos aspectos.

Eso implica que todo el proceso de construcción, ejecución y evaluación de la política comunicacional debe sopesar las variables interculturales y de participación. A continuación, se presentan esas relaciones, aunque sin la pretensión de agotarlas.

#### 6.3.1 COMUNICACIÓN E INTERCULTURALIDAD

La realidad es una construcción social en la que interactúan las diferentes identidades culturales que habitan un territorio. Se trata -además- de un proceso plural y no simétrico en su distribución de poder.

Ello implica que las comunidades no sólo se definen por parámetros espaciales, sino que esencialmente por el sentido que ellas tienen de sí.

Desde las política pública y desde la acción de las organizaciones sociales, lo anterior implica un desafío de interculturalidad. O sea, de cómo coexisten, cooperan y disienten los diferentes grupos y culturales que componen un territorio en la articulación de su estrategia de desarrollo.

Desde la comunicación pública, estos desafíos refieren a cómo se integran y vinculan estas demandas a la acción cotidiana del Estado<sup>91</sup>. En definitiva a cómo es posible construir una comunicación intercultural.

Las participación ciudadana y lucha contra la pobreza, en tanto estrategias inclusivas de largo plazo, no pueden si no ser procesos interculturales que permiten una auténtica integración procesal y sustantiva de los segmentos/identidades/comunidades excluidos del modelo de desarrollo.

---

<sup>91</sup> Obviamente, queda abierta la pregunta de si la interculturalidad es posible desde una organización (el Estado) con un sesgo cultural definido.

### 6.3.2 COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Es importante enfatizar desde el inicio que el eje de tensión de esta propuesta está dado por la relación virtuosa que debiere producirse entre comunicación, gestión pública y participación. Lo anterior sugiere lo que interesa es generar e instalar procesos que permitan hacer más transparente, democrática y eficiente la acción pública.

A partir de estos desafíos, se hace necesario definir qué es participación y cómo puede ésta vincularse a la gestión y evaluación de políticas. Esencialmente, es la incorporación de la ciudadanía en la discusión de políticas, planes y programas. Alude a la relación de la sociedad civil frente al Estado en las acciones que éste realiza.

Tiene a su vez relación con los profundos cambios que ha experimentado el Estado de Bienestar en el mundo, el que ya no supone a los usuarios como receptores pasivos de determinados beneficios, sino que los requiere activos como contraparte en las diferentes fases de la política social.

Supone, por tanto, que los individuos y el Estado deben tener un contacto más directo, ya sea para afinar diagnósticos y seleccionar áreas prioritarias de intervención, ya sea para actuar en esas áreas, ya sea para estimar si las acciones emprendidas cumplen con lo prometido y satisfacen las demandas y expectativas de los usuarios.

Lo anterior obliga a pensar en nuevos desafíos para la comunicación pública, en tanto su capacidad para construir puentes con la ciudadanía, de cara a la articulación de una democracia inclusiva.

La participación ciudadana –por lo tanto- consiste en poner en ejercicio derechos y deberes que comprometen a las personas en materias de interés común y de bien público. Simultáneamente, la participación constituye un ejercicio de ciudadanía y democracia, pues enlaza a los individuos, sus colectivos y organizaciones, con instancias o agencias del Estado y las políticas públicas.

Pero, la participación no se instala de modo espontáneo ni mecánico. Se necesitan espacios y posibilidades para que la gente se exprese y se organice. Es necesario que la gente sepa de



estos espacios, crea en ellos, los perciba como legítimos, pertinentes y significativos. Todos estos aspectos son desafíos de la política comunicacional.

Paralelamente, la participación ciudadana debe apoyarse en instrumentos y técnicas que posibiliten el diálogo. Condiciones para ello son:

- Una institucionalidad adecuada: democrática, tolerante, amigable;
- Información adecuada y oportuna; definiciones sobre el tipo de participación y los resultados previsibles, metodologías y criterios conocidos y compartidos.

De ahí la importancia de informar y generar instancias de participación que permitan:

- Informar,
- Afinar diagnósticos y
- Aportar criterios tendientes a establecer prioridades.

No obstante los alcances de esta propuesta, la participación ciudadana puede verificarse en distintos momentos del ciclo de las políticas y programas públicas, como se detalla a continuación.

#### **6.3.2.1 Participación en el diagnóstico y definición de necesidades**

Esta forma de participación abre un espacio para la identificación conjunta de problemas sociales que pueden ser incorporados en la acción estatal y que tematizan las reales preocupaciones de la gente.

#### **6.3.2.2 Participación en el diseño**

Es el momento de la elaboración de una respuesta a los problemas que normalmente se expresa en un programa o proyecto. Este nivel de participación consiste en que los beneficiarios elaboran en conjunto con los encargados de un programa o proyecto, las propuestas de cursos de acción y medidas que darán respuesta a los problemas detectados, contribuyendo a precisar contenidos, prioridades, etapas y actividades asociadas.

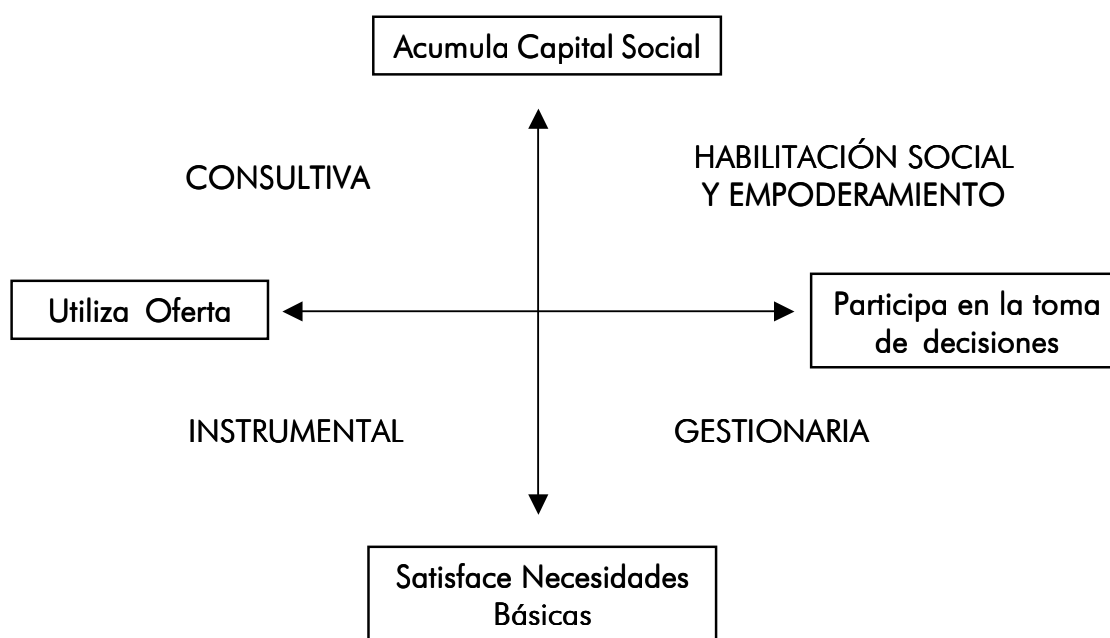
### 6.3.2.3 Participación en la ejecución o gestión del proyecto

El momento de la ejecución o gestión del proyecto requiere actividades concretas, recursos, administración, etc. Esta es la forma más extendida de participación en los programas sociales y tiene varias manifestaciones. Entre ellas, el aporte en recursos económicos, la realización por parte de los beneficiarios de actividades concretas y el hacerse cargo de la gestión o administración de los proyectos.

### 6.3.2.4 Control social (accountability)

Este es el momento del control social acerca de las decisiones tomadas, los recursos públicos utilizados y la calidad de lo realizado. Los habitantes intervienen en la evaluación del trabajo realizado, las obras construidas, etc. Este nivel constituye un ejercicio ideal para el fortalecimiento de las instituciones democrática, en tanto incentiva la transparencia de la acción pública.

## 7. Matriz de características y efectos en participación social



### 6.3.3 COMUNICACIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

Es necesario entender que las decisiones en el ámbito de las políticas públicas están estrechamente vinculadas tanto a diversas concepciones sobre lo que se denomina brechas sociales, como a las diferentes definiciones de pobreza, cada una de las cuales conlleva implícitamente distintos enfoques y modelos de priorización de la agenda pública, en función de los niveles de desarrollo y bienestar buscados en el pacto social.

Esencialmente, es posible distinguir por lo tanto dos áreas de cooperación entre comunicación pública y lucha contra la pobreza. La primera refiere a la capacidad de inclusión de los sectores marginados, lo que demanda una política activa de diálogo e interacción. La segunda –al igual que en lo relacionado con el fortalecimiento de los modelos de desarrollo territorial– a la capacidad de priorización de las iniciativas más relevantes y a la constitución de sinergias entre comunicación pública y lucha contra la pobreza.

A continuación, se detallan los modelos de lucha contra la pobreza, analizando someramente los vínculos con la política comunicacional (ver cuadro número 9: Sinergias entre comunicación y superación de la pobreza).

## 6.4 ANEXO: MODELOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA (OPCIONAL)

Para los alcances de este documento se revisarán cuatro enfoques de medición de la pobreza: a) De los ingresos, b) de las necesidades básicas, c) de las capacidades y d) de las brechas de desarrollo. Cada uno de ellos importa una definición diferente de bienestar y de relación entre los diferentes grupos de la sociedad civil, así como entre éstos y el Estado.

Cada uno de ellos supone tácitamente una concepción filosófica, social y de desarrollo. Adicionalmente, implican esfuerzos distintamente jerarquizados de diseño y ejecución de políticas sociales y comunicacionales.

Consiguientemente, la adopción de cada enfoque direcciona los modelos de articulación de propósitos y políticas en la alta gerencia pública, así como la programación particular de planes de inversión sectorial.

#### 6.4.1 DE LOS INGRESOS

El más extendido es el de los ingresos el cual determina un nivel de pobreza absoluta a partir de una línea imaginaria de gastos mínimos que necesita un hogar (o persona) para lograr su subsistencia. Considera que un hogar es no pobre si puede adquirir dos canastas básicas de alimentos mensuales. En esa misma lógica, define la indigencia como la incapacidad de comprar al menos una canasta de víveres.

Se asocian a este enfoque modelos de evaluación y decisión eficientistas, centrados exclusivamente en los rendimientos privados y sociales de un proyecto. Se privilegia sobre el criterio de retornos financieros mensurables y superiores<sup>92</sup>. La mayor ventaja de esta metodología es que permite una rápida evaluación de la pobreza absoluta, así como de su intensidad (distancia entre el consumo medio de los pobres y el promedio de la población). Sin embargo, su pertinencia decae en la medida en que los países alcanzan niveles superiores de desarrollo, pues refleja la marginalidad en los ámbitos social y político<sup>93</sup>.

Este modelo es incapaz de estimar las carencias en infraestructura básica, participación democrática y/o capital humano y social. Se asienta en una visión monetarista del bienestar que no evalúa la multidimensionalidad de las relaciones entre las personas, la sociedad civil y el Estado.

#### 6.4.2 DE LAS NECESIDADES BÁSICAS

Un segundo enfoque es el de las necesidades básicas que surge como respuesta a estas insuficiencias. Además del ingreso considera el acceso a servicios públicos, ocio y patrimonio.

---

92 Los indicadores más usados en este enfoque son la TIR, el VAN y el costo eficiencia, entre otros.

93 En países como Francia e Inglaterra han modificado este enfoque y han redefinido la pobreza como una distancia arbitraria respecto de la media o mediana de consumo por hogar. De esa forma, se puede considerar como pobre a quien obtenga ingresos un 40 por ciento inferiores a la media estadística o a quienes se ubiquen por debajo del percentil 25. Esto se conoce como la línea de pobreza relativa.

Se afirma que hay bienes que las personas demandan y que no están asociados a la capacidad de compra, tales como acceso a educación pública, infraestructura básica, vivienda y justicia. Desde esta perspectiva una persona es pobre si no alcanza a consumir al menos un indicador de satisfacción. Algunos de estos índices son hacinamiento; asistencia a recintos educacionales; disponibilidad de luz, agua y otros<sup>94</sup>.

Su mayor ventaja es que permite elaborar una multidimensional de la pobreza y ayuda a construir perfiles más nítidos de los grupos vulnerables, facilitando el diseño de políticas públicas más focalizadas. Por ello, el desafío mayor está en determinar adecuadamente cuáles son las necesidades básicas a evaluar y sus respectivos indicadores.

Metodológicamente este enfoque se centra en la determinación y jerarquización de brechas de equidad estáticas. Estas se obtienen con la siguiente fórmula:

$$M = C*P - C*V$$

Donde M es la magnitud de la brecha, CxP es el consumo medio de la población y CxV es el consumo medio del grupo vulnerable. Una desventaja que posee este método es su difícil comparabilidad y la inexistencia de una metodología única para determinar la profundidad y validez de los satisfactores. Por ejemplo, ¿Podemos decir que es suficiente para que alguien no sea pobre que el piso de su vivienda sea de cemento? ¿O debemos pensar en otras variables y por qué?

Para solucionar estas deficiencias Amartya Sen (1976) propuso un indicador de pobreza compuesto que combina los tres aspectos mencionados:

$$P = H (I - (1 - I)G)$$

---

<sup>94</sup> Operacionalmente el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) se articula:  $INBI_i = VI_i + VSi + HCi + DEi + IEi$ , donde la persona se considera pobre si no cumple una de estos satisfactores, lo cual se registra asignándole arbitrariamente el valor 1 (0 si no la cumple). De esta forma, si  $INBI=1$ , la persona es considerada como pobre y si  $INBI>1$ , la persona es considerada como pobre extremo. Cabe anotar que, una persona calificada como no pobre por el INBI\* puede serlo por ingresos. Por ejemplo, una familia puede tener una vivienda en excelentes condiciones, con todos los servicios públicos, los niños asistir al colegio, etc., pero no tener ingresos o ser muy bajos (menores a Línea de la Indigencia).

donde,  $P$  significa índice de Sen,  $H$  representa el porcentaje de pobres para una línea de pobreza (incidencia),  $I$  es la magnitud de la pobreza o brecha de ingresos y  $G$  equivale a la distribución del ingreso entre los pobres.

Otra forma de resolver tangencialmente el problema la presenta el Modelo Integrado de Medición de la Pobreza, que consiste en la integración del método de los ingresos y el de las necesidades básicas. Este enfoque agrupa a los hogares en cuatro categorías:

- Hogares en pobreza crónica: poseen ingresos bajo la línea de la pobreza y al menos una carencia.
- Hogares con carencias inerciales: tienen ingresos sobre la línea de la pobreza pero exhiben al menos una carencia.
- Hogares en pobreza reciente: muestran ingresos bajo la línea de la pobreza pero con ausencia de carencias.
- Hogares en condición de integración social que presentan ingresos sobre la línea de la pobreza y con ausencia de carencias.

#### 6.4.3 DE LAS CAPACIDADES

Por su parte, el enfoque de las capacidades define la pobreza como la carencia de capacidades de desarrollo y se articula en torno a las mediciones que efectúa el PNUD. Estas son los índices de Desarrollo Humano (IDH), de Desarrollo Relativo de la Condiciones de Género (DCG), de Potenciación de Género (IPG) y de Pobreza Humana (IPH). Este último se divide en el IPH-1 que se aplica a países subdesarrollados y el IPH-2 que se utiliza para medir la pobreza en naciones industrializadas. La diferencia entre ambos radica en las variables evaluadas.

La desventaja de esta metodología es que presenta dificultades para desagregar los datos a nivel nacional y no revela necesariamente las particularidades de las brechas de equidad y desarrollo de cada nación respecto de sí misma y de su proyecto de desarrollo. Presenta las mismas complicaciones de validez que el modelo de las necesidades.

Su aplicación desde los gobiernos centrales explica las incompatibilidades que se producen entre las políticas y objetivos centralistas y las demandas e iniciativas regionales.

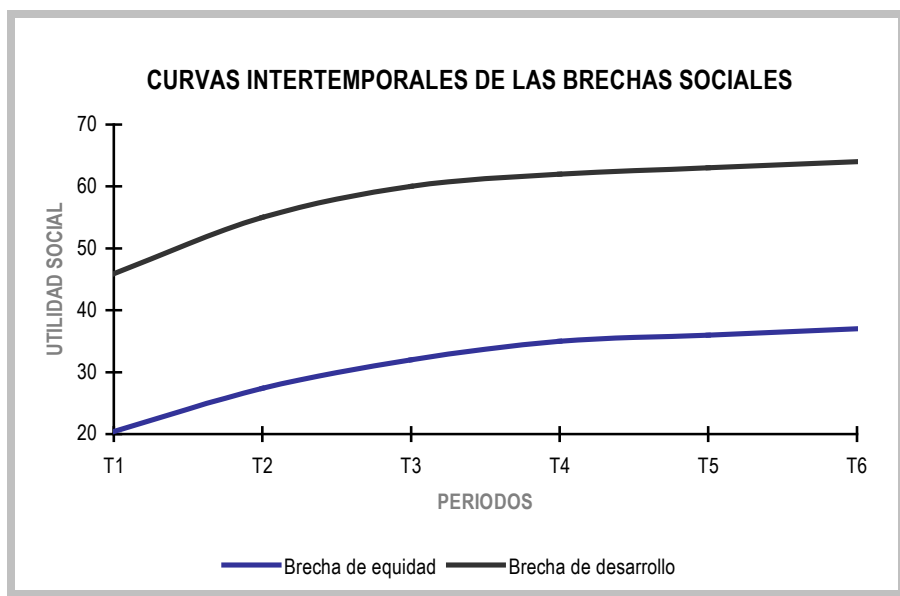
#### 6.4.4 LAS BRECHAS DE EQUIDAD Y DESARROLLO

El cuarto modelo, llamado “Óptimos Dinámicos de Crecimiento y Desarrollo”, consiste en establecer parámetros dinámicos de equidad y desarrollo para diferentes variables y estadios de crecimiento, en función de la estrategia de desarrollo país o región. Es un modelo que incorpora todos los enfoques precedentes y posibilita una programación multianual y multisectorial de las políticas e inversiones públicas, desagregando los fenómenos por territorio.

Este enfoque permite especializar los análisis y ponderar la influencia de variables alternativas sobre un proceso, favoreciendo la particularización de las políticas y planes. Obviamente, no generan economías simétricas inversiones en turismo en la VII y la XII regiones, aunque sean subsectores idénticos.

Operativamente, implica definir una curva dinámica mínima de ingresos y capacidades que proyecta la brecha de equidad para una variable por un período de tiempo. Además permite estimar, una curva dinámica mínima de capacidades de acumulación intertemporal que grafica la brecha de desarrollo, entendida como el nivel mínimo a partir del cual las personas pueden mejorar intergeneracionalmente su bienestar. Gráficamente,

8. *Curvas intertemporales de brechas de equidad y desarrollo.*



La gran ventaja de este modelo consiste en que sobre la base de múltiples variables construye estados de bienestar intertemporales para sucesivos niveles del PIB, que pueden regionalizarse y generar metas efectivamente pertinentes territorialmente. Por tanto, permite obtener un óptimo entre desarrollo y crecimiento, que combina la neutralidad técnica con la priorización política del pacto social para cada zona de análisis.

Por lo tanto, posibilita a la alta gerencia pública a cada país o región evaluar la evolución dinámica de sus brechas, imponiendo las metas necesarias de equidad y desarrollo que guiarán la agenda pública.

Si ya definimos que las brechas de desarrollo son las insuficiencias sectoriales e intersectoriales que limitan nuestra capacidad de acumulación de bienestar y crecimiento, necesariamente la pregunta siguiente es cómo construimos los índices apropiados de desarrollo y las metas intermedias que permitirán guiar y evaluar el impacto y/o la pertinencia real de las políticas e inversiones públicas.

Una primera aproximación al tema sugiere que el desafío conceptual radica en determinar cuáles son las condiciones mínimas para otorgar sustentabilidad y capacidad de expansión



endógena tanto a la estrategia de desarrollo como a los actores prioritarios sociales y económicos.

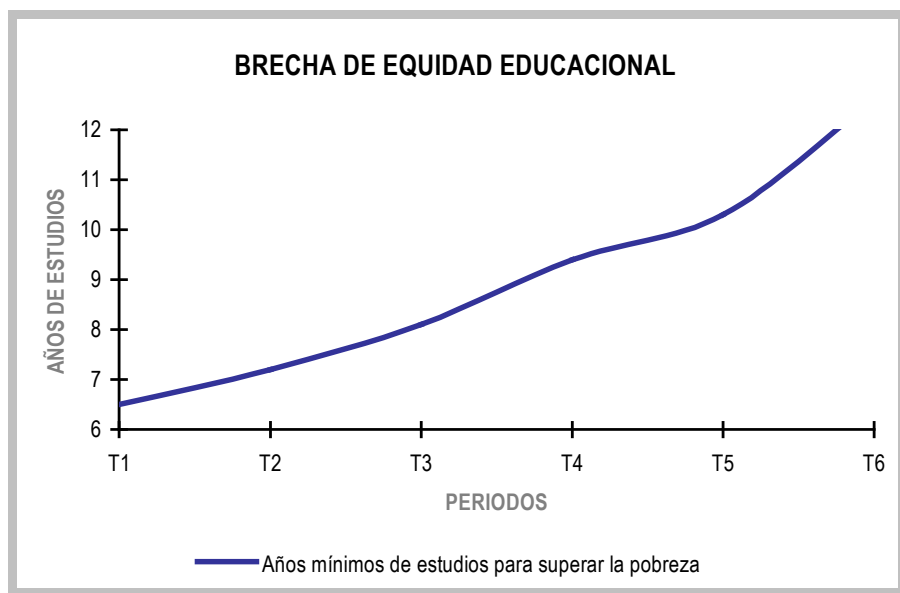
El desafío, por tanto, consiste en evaluar qué nivel educacional, qué habilitaciones sociales y/o qué nivel de infraestructura requerimos no sólo para seguir creciendo, sino para alcanzar los niveles deseados de bienestar y equidad social.

Implica determinar un óptimo económico social, similar al Óptimo de Pareto microeconómico, donde se maximicen los rendimientos del crecimiento y el desarrollo para distintos estadios de tiempo e ingresos. Consiste en incorporar en forma consciente metas sociales prioritarias, similares a las macroeconómicas, que guíen y focalicen la acción de la alta gerencia.

Metodológicamente, este enfoque exige determinar primero los niveles mínimos de desarrollabilidad sustentable por sector, para luego efectuar los análisis ex ante y ex post de las inversiones públicas específicas a través de los métodos clásicos de indicadores sociales (VAN, TIR, Costo eficiencia, etc.). Operacionalmente, consiste en aplicar modelos de regresión múltiple que permitan determinar las brechas de equidad y desarrollo para diversos fenómenos.

Por ejemplo, si se conoce cuáles han sido históricamente los años mínimos de estudios requeridos para obtener ingresos sobre la línea de la pobreza, podemos proyectar cuáles serán los años de estudios mínimos necesarios futuros para superar la pobreza económica, estimando el impacto de diferentes variables en la obtención del logro docente. Así, se establece una brecha de equidad dinámica. Gráficamente,

9. Brecha dinámica de equidad educacional, según años de estudios.

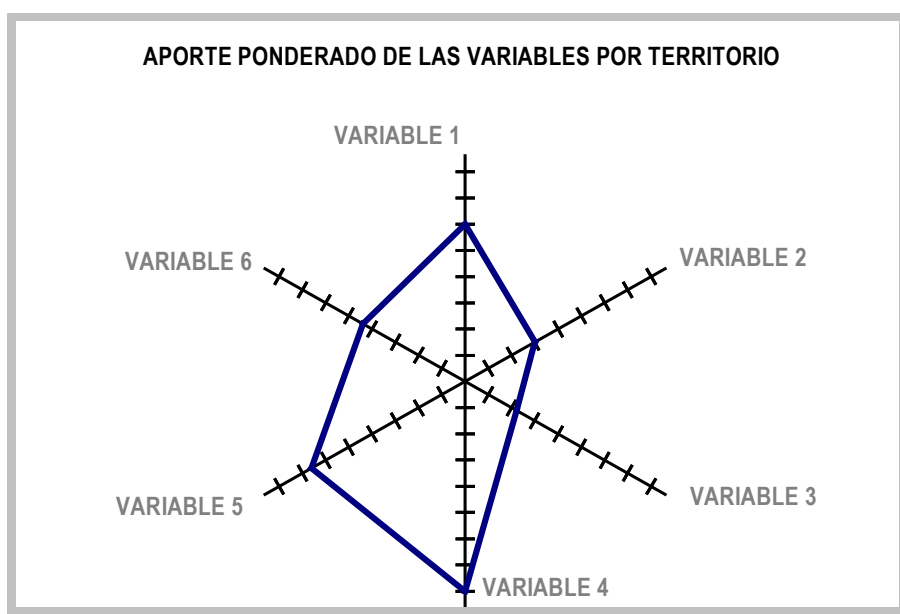


Igualmente, podemos establecer a partir de cuántos años de estudios promedio las personas alcanzan niveles de desarrollo que les permitan acumular bienestar intertemporalmente. De esta forma, construimos una brecha de desarrollo dinámica<sup>95</sup>.

Posteriormente, construimos un modelo de regresión múltiple que explicita el aporte de diferentes variables a la obtención del logro educacional (o cualquier otro), lo que posibilita determinar el peso ponderado de diferentes políticas e inversiones en la concreción de un logro social para cada región. Gráficamente,

<sup>95</sup> Como se observa este es una poderosa herramienta para negociar ante el gobierno central.

10. Matriz de jerarquía de variables principales en la construcción de una brecha de equidad, según territorio (análisis estático)

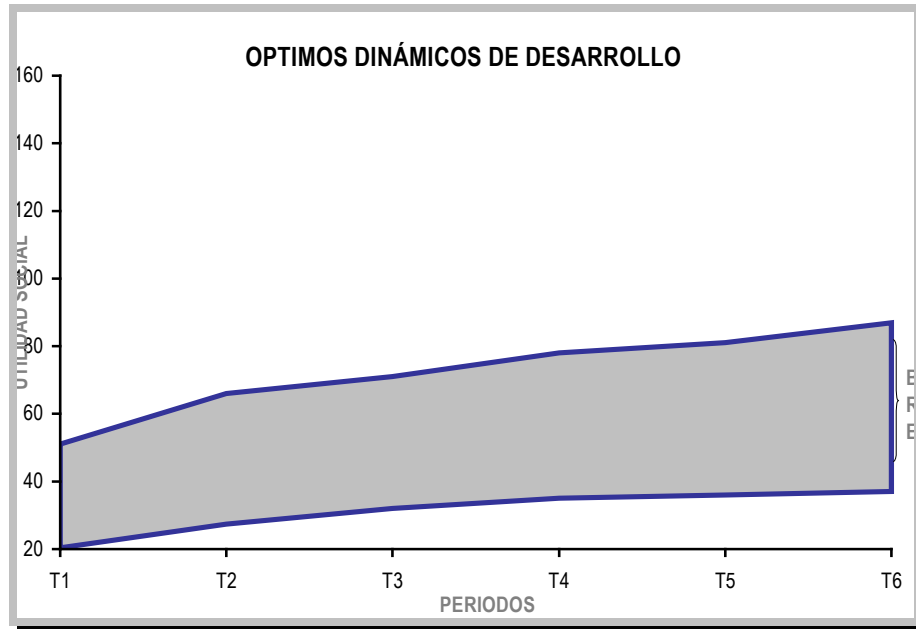


Por tanto, para fortalecer el análisis estratégico tendríamos curvas estacionarias de períodos anteriores de nivel de ingresos y nivel educacional; curvas de las proyecciones para ambas variables; así como la ponderación de los diversos factores que inciden el logro educacional. Con esa información se determinan los puntos de equidad y desarrollo, tanto para los logros finales, como para las variables que inciden en ellos.

O sea, no sólo determinamos los años de estudios que son necesarios para superar la brecha de la equidad, sino el nivel en que deben estar las diferentes variables que inciden en su logro, así como las inversiones necesarias para alcanzar dichas metas.

Igualmente se puede construir una curva de consumo medio proyectado de los sectores vulnerables. La integral de la distancia entre esta curva y la curva de equidad multiplicada por el costo de elevar una unidad el bienestar para cada variable de análisis representa la brecha fiscal, la cual se debe suplir con reasignación de recursos o incorporación de privados. Sirve para estimar cuánto es necesario mejorar la eficiencia pública y la profundidad de las políticas dirigidas al sector privado. Gráficamente,

11. Óptimos dinámicos de desarrollo y brecha fiscal estimada, para niveles crecientes de bienestar.



Matemáticamente, las ecuaciones se integran como se describe en la siguiente fórmula:

$$Y_{t+0} = \alpha + \beta_1 X_{11} + \beta_2 X_{21} + \dots + \beta_k X_{k1} + \mu_1$$

$$Y_{t+1} = \alpha + \beta_1 X_{12} + \beta_2 X_{22} + \dots + \beta_k X_{k2} + \mu_2$$

.

.

$$Y_{n+0} = \alpha + \beta_1 X_{1n} + \beta_2 X_{2n} + \dots + \beta_k X_{kn} + \mu_n$$

Y matricialmente podemos ordenarlas:

$$\begin{pmatrix} Y_1 \\ Y_2 \\ Y_3 \\ \vdots \\ Y_n \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 1 & X_{11} & X_{21} & \dots & X_{k1} \\ 1 & X_{12} & X_{22} & \dots & X_{k2} \\ 1 & X_{13} & X_{23} & \dots & X_{k3} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 1 & X_{1n} & X_{2n} & \dots & X_{kn} \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \alpha \\ \beta_1 \\ \beta_2 \\ \vdots \\ \beta_k \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} \mu_1 \\ \mu_2 \\ \mu_3 \\ \vdots \\ \mu_n \end{pmatrix}$$

Al analizar en específico el tema de la brecha social, tenemos que esta puede obtenerse sencillamente como:

$$\int_{t+1}^t f(x) - g(x)$$

Donde  $f(x)$  representa el equilibrio dinámico de equidad y  $g(x)$  la proyección del consumo medio de los pobres. Luego obtenemos un valor  $Y$  que multiplicamos por el costo que demanda elevar el logro social desde un punto de  $g(x)$  hasta  $f(x)$ .

De esta forma, con este modelo podemos estimar:

- El consumo medio para una variable específica de un grupo vulnerable o el nivel de desarrollo dinámico de un sector económico.
- Los equilibrios dinámicos de equidad y desarrollo.
- Los aportes de diferentes políticas e inversiones a un objetivo particular (utilidad social).
- La brecha proyectada en términos sociales y fiscales.

De lo anterior, se desprende que el mismo modelo sirve para comprender fenómenos económicos y productivos asociados a un territorio. Por ejemplo, las variables que inciden en el desarrollo de la industria turística y la ponderación relativa de cada una, con lo cual obtenemos el peso de cada factor y podemos definir cómo priorizar la agenda de inversiones.

El mayor aporte de este modelo, por tanto, es que permite trabajar con horizontes multianuales sobre parámetros conocidos, rentabilizando el efecto de las políticas e inversiones publicas.

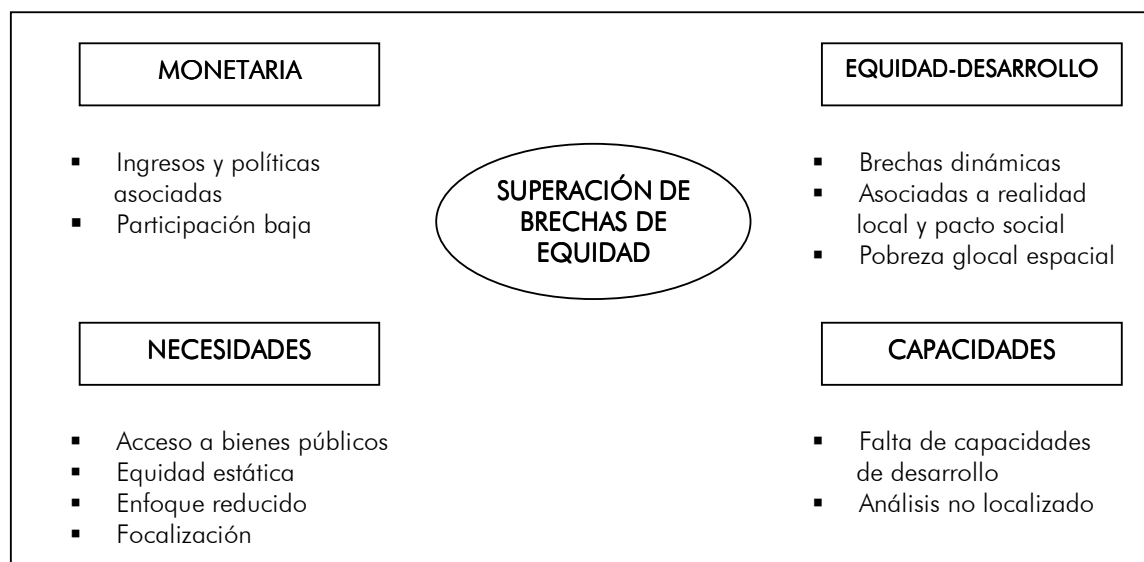
En síntesis, una vez que se determinan las brechas de equidad y desarrollo por territorio, se puede ponderar el peso que las diferentes políticas e inversiones tienen en su superación. Efectuado este análisis, podemos proyectar la demanda fiscal futura que necesitamos para mejorar la situación presente de inequidad. Finalmente, con todas estas variables estamos en condiciones de georreferenciar multianualmente las inversiones e iniciativas de coordinación público-privado.

Conceptualmente, esto implica construir mapas isométricos dinámicos de intervención gubernamental, asociados a inversiones y metas.

## 6.5 CONSIDERACIONES FINALES

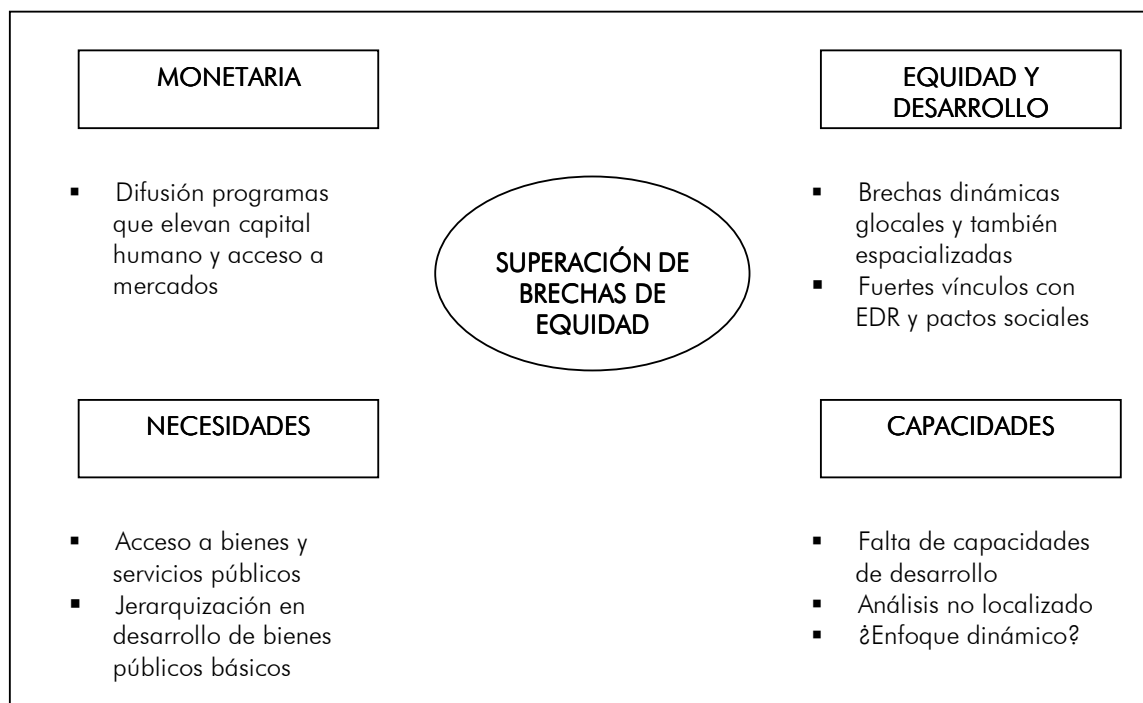
En síntesis cada modelo supone una concepción del desarrollo, el hombre y la sociedad. Asimismo direcciona la política pública y las estrategias comunicacionales, como se muestra en los siguientes gráficos.

### 12. Enfoques de estimación y lucha contra la pobreza.



Fuente: Elaboración propia

### 13. Sinergias entre comunicación y superación de la pobreza



Fuente: Elaboración propia

## 6.6 AUTOEVALUACIÓN

### 6.6.1 PREGUNTAS DE CONTENIDO

- ¿De qué modo la comunicación política puede contribuir a los diferentes niveles de participación?
- ¿Por qué el modelo de lucha contra la pobreza denominado "Óptimos Dinámicos de Crecimiento y Desarrollo" es superior a sus predecesores?
- Escoja un modelo de lucha contra la pobreza y amplíe las posibles sinergias entre la comunicación política y dicho modelo.

## 7 EL PLAN COMUNICACIONAL

### 7.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo ahonda en la metodología para construir un plan de comunicaciones que incorpore los elementos reseñados en los capítulos anteriores.

Interesa hacer factible y concreta la discusión teórica enunciada hasta ahora, expresándola en deseos, estrategias, objetivos, tácticas, audiencias y, finalmente, operaciones.

Por ello, estas páginas se han estructurado como un manual con ejemplos prácticos que faciliten al lector la toma de decisiones.

### 7.2 FICHA TÉCNICA

CAPÍTULO	El Plan Comunicacional
OBJETIVOS	Identificar los pasos necesarios para articular un Plan de Comunicaciones Desarrollar un Plan de Comunicaciones
CONTENIDOS	Identificación de entorno, objetivos y estrategias Focalización de audiencias y tácticas Programación de operaciones Definición para la evaluación



## 7.3 DIMENSIONES DEL PLAN

### 7.3.1 CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRATEGIA

#### 7.3.1.1 Estrategia de intervención

El Plan de Comunicación debe ser consistente con los objetivos generales de su organización. Ello implica que no sólo debe limitarse a focalizar su atención en la publicación en medios de comunicación, sino que debe generar políticas, experiencias y metodologías que incorporen todas las dimensiones asociadas a los desafíos institucionales.

Por lo tanto, la estrategia debe consistir en el desarrollo de una intervención que incorpore variables de fortalecimiento institucional, equidad, territorialización y participación, asociadas a objetivos comunicacionales y con uso intensivo de soportes televisivos, radiales, impresos y de articulación de redes.

Esto se traducirá, consecuentemente, en un Plan de Comunicaciones que segmentará y jerarquizará por medios, territorios, instituciones y asociaciones. En concreto, deben existir al menos iniciativas comunicacionales dirigidas a:

- Canales de televisión, radios, revistas y diarios.
- Medios locales de territorios relevantes para los objetivos de política
- Agrupaciones sociales de territorios con alta presencia de grupos objetivos.
- Instituciones públicas prioritarias en la coordinación multisectorial.
- Red de municipios relevantes para la articulación de experiencias innovadoras.

En síntesis, los desafíos de comunicación refieren a aspectos de comunicación medial, social, institucional e intercultural. A ello se debe suma un esfuerzo especial de creación de competencias en la gerencia política y comunicacional de la institución, a través de un esfuerzo especial de capacitación.

### 7.3.2 MATRICES DE AGENDA Y OPERACIÓN

A continuación, como parte de la definición operativa de la estrategia, se deben detallar las matrices de agendas y de operaciones que definirán objetivos, ámbitos de gestión, mensajes claves y tácticas de intervención.

#### 7.3.2.1 Matriz de agendas

La Matriz de Agendas presenta y sistematiza los objetivos comunicacionales y estrategias ligadas a cada lineamiento de política. Su finalidad es aclarar los fines, objetivos y metas, facilitando los mecanismos de jerarquización, operacionalización y evaluación de la intervención comunicacional.

La idea es asociar cada lineamiento de política con objetivos y estrategias en las distintas agendas, de forma de dar coherencia a la acción de la comunicación pública. Para facilitar el análisis, se ha inventado un proyecto ficticio para el Servicio Nacional del Adulto Mayor de Chile (Senama).

#### 14. Matriz de Agendas

LINEAMIENTOS PROGRAMÁTICOS	AGENDA POLÍTICO INSTITUCIONAL		AGENDA CIUDADANA		AGENDA DE MEDIOS	
	OBJETIVOS	ESTRATEGIA	OBJETIVOS	ESTRATEGIA	OBJETIVOS	ESTRATEGIA
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SENAMA	Validar en la cultura institucional los lineamientos principales de la política nacional hacia el adulto mayor y los criterios de jerarquización en términos de equidad, territorialización y gobernabilidad de las políticas	Desarrollar productos comunicacionales internos que contextualicen y alineen organizacionalmente a los equipos de trabajo (newsletter, diarios murales por ejemplo).	Hacer reconocible la "marca" SENAMA en la ciudadanía	Priorizar una estrategia de posicionamiento, jerarquizada por grupos más vulnerables y territorios más relevantes	Destacar acciones de fortalecimiento, creando externalidades y validaciones positivas para futuras negociaciones del SENAMA con otros agentes públicos	Generar espacios mediales e interinstitucionales de difusión de la acción del SENAMA
MEJORAMIENTO DE LA COORDINACIÓN MULTISECTORIAL Y TERRITORIAL DE LA OFERTA PÚBLICA	Fortalecer las redes de cooperación y trabajo interinstitucional	Apoyar, sistematizar y difundir al menos una experiencia de coordinación, validando la viabilidad de este esfuerzo.	Visualizar una oferta pública amplia e integral de apoyo a un envejecimiento exitoso	Difusión segmentada por criterios de equidad y territorialización de la oferta de servicios a través de organizaciones sociales líderes y medios comunitarios ad hoc.	No aplica	No aplica

LINEAMIENTOS PROGRAMÁTICOS	AGENDA POLÍTICO INSTITUCIONAL		AGENDA CIUDADANA		AGENDA DE MEDIOS	
	OBJETIVOS	ESTRATEGIA	OBJETIVOS	ESTRATEGIA	OBJETIVOS	ESTRATEGIA
PROMOCIÓN Y DESARROLLO DEL VALOR SOCIAL DEL ADULTO MAYOR	Posicionar este componente en la cultura organizacional del Servicio e instituciones relevantes para la estrategia de intervención del SENAMA	Desarrollar productos comunicacionales internos que contextualicen y alineen organizacionalmente a los equipos de trabajo (newsletter, diarios murales por ejemplo).	Mejorar la percepción y la auto percepción cultural del adulto mayor, para favorecer una actitud inclusiva de la ciudadanía.	Desarrollar trabajo comunicacional con organizaciones comunitarios de adultos mayores y con organizaciones próximas (clubes, etc.).	Instalar en los medios al adulto mayor como un sujeto de ciudadanía activa.	Difundir experiencias relevantes que grafiquen los avances buscados y alcanzados.
DESARROLLO DE MODELOS INNOVADORES DE ATENCIÓN LOCAL	Instalar en los municipios con alto porcentaje de población objetivo la necesidad de desarrollar estrategias innovadoras de atención local	Crear redes de cooperación y comunicación, sistematizando y difundiendo experiencias exitosas.	Comunicar a las comunidades favorecidas la existencia de procesos innovadores de atención local	Asistencia técnica a municipios para el diseño de estrategias comunicacionales	Posicionar innovaciones de políticas, mejorando visibilidad del SENAMA y sus redes	Difundir experiencias relevantes que grafiquen los avances buscados y alcanzados.
EVALUACIÓN	Validar modelos de evaluación	Difundir y validar participativamente los modelos de evaluación	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica

Fuente: Elaboración propia

#### **7.3.2.2 Matriz de operaciones**

La matriz de operaciones -como su nombre lo indica- planifica el desarrollo de las actividades, en función de objetivos concretos.

A cada lineamiento de política se le vincula con objetivos. Luego, esos objetivos se relacionan con los ámbitos de gestión con los cuales se vinculan. Por ejemplo, el fortalecimiento de las vocerías se vincula con el ámbito organizacional-institucional.

De esa forma es posible determinar adecuadamente las audiencias y los mensajes claves para cada una de ellas, en función de los objetivos deseados.

A continuación se prosigue con el ejemplo ficticio del Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama).

### 7.3.3 MATRIZ DE OPERACIONES

LINEAMIENTOS PROGRAMÁTICOS	OBJETIVOS	ÁMBITOS DE GESTIÓN	AUDIENCIAS ESPECÍFICAS	TÁCTICAS ESPECÍFICAS
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SENAMA	Validar al SENAMA como institución responsable de la coordinación y articulación de las políticas, programas e iniciativas ejecutadas por el sector público en beneficio de los adultos mayores	Institucional	Directivos del SENAMA	Desarrollo de capacitación y creación de competencias comunicacionales (Cursos)
	Fortalecer las competencias gerenciales, en especial las comunicacionales en este proyecto.		Gerentes públicos de instituciones relevantes	Implementación de plan de difusión hacia organizaciones relevantes
MEJORAMIENTO DE LA COORDINACIÓN MULTISECTORIAL Y TERRITORIAL DE LA OFERTA PÚBLICA	Incrementar los rendimientos económicos y sociales de las políticas en beneficio del adulto mayor, jerarquizando por criterios de equidad y territorialización.	Institucional	Instituciones que aplican servicios al adulto mayor  Municipios	Talleres de coordinación
PROMOCIÓN Y DESARROLLO DEL VALOR SOCIAL DEL ADULTO MAYOR	Promover una ciudadanía activa e inclusiva del adulto mayor, a nivel de políticas, percepción social y agenda de medios.	Institucional Social Medial Comunitario	Organizaciones comunitarias  Medios de comunicación  Instituciones públicas	Difusión de experiencias relevantes, segmentadas por audiencia

LINEAMIENTOS PROGRAMÁTICOS	OBJETIVOS	ÁMBITOS DE GESTIÓN	AUDIENCIAS ESPECÍFICAS	TÁCTICAS ESPECÍFICAS
DESARROLLO DE MODELOS INNOVADORES DE ATENCIÓN LOCAL	Implementar modelos innovadores Fortalecer la capacidad de las organizaciones sociales de influir en las iniciativas impulsadas por el sector público	Institucional Social Medial	Municipios  Organizaciones comunitarias  Medios de comunicación	Talleres de trabajo  Difusión de experiencias, segmentadas por audiencia
EVALUACIÓN	Instalar procesos validados de evaluación que generen un proceso de mejoramiento continuo de la calidad.	Institucional	Funcionarios del SENAMA, con énfasis en tomadores de decisión	Taller de sistematización  Comunicación interna

*Fuente: Elaboración propia*

#### 7.3.4 PLAN DE ACCIÓN -SÍNTESIS

##### 7.3.4.1 Objetivos principales

De acuerdo a lo anterior, los objetivos principales de la intervención son los siguientes en el actual ejemplo:

- **ÁMBITO POLÍTICO INSTITUCIONAL**
  - o Validar en la cultura institucional los lineamientos principales de la política nacional hacia el adulto mayor y los criterios de jerarquización en términos de equidad, territorialización y gobernabilidad de las políticas.
  - o Fortalecer las redes de cooperación y trabajo interinstitucional.
  - o Posicionar este componente en la cultura organizacional del Servicio e instituciones relevantes para la estrategia de intervención del SENAMA
  - o Instalar en los municipios con alto porcentaje de población objetivo la necesidad de desarrollar estrategias innovadoras de atención local
  - o Validar modelos de evaluación
  
- **ÁMBITO CIUDADANO**
  - o Hacer reconocible la “marca” SENAMA en la ciudadanía
  - o Visualizar una oferta pública amplia e integral de apoyo a un envejecimiento exitoso.
  - o Mejorar la percepción y la auto percepción cultural del adulto mayor, para favorecer una actitud inclusiva de la ciudadanía.
  - o Comunicar a las comunidades favorecidas la existencia de procesos innovadores de atención local



- **ÁMBITO MEDIAL**
  - o Destacar acciones de fortalecimiento, creando externalidades y validaciones positivas para futuras negociaciones del SENAMA con otros agentes públicos.
  - o Instalar en los medios al adulto mayor como un sujeto de ciudadanía activa.
  - o Posicionar innovaciones de políticas, mejorando visibilidad del SENAMA y sus redes

#### **7.3.4.2 Ámbitos de gestión globales**

De acuerdo a lo expuesto, los ámbitos gestión son las áreas donde intervendrá el Plan de Comunicaciones. En el presente ejemplo, ellos son:

- Creación de competencias internas (capacitación)
- Comunicación Medial
- Comunicación institucional
- Comunicación social e intercultural

#### **7.3.4.3 Audiencias prioritarias**

Asimismo, las audiencias principales –asociadas a objetivos y tácticas diferidas- son para el Senama, en este ejemplo ficticio:

- Equipo interno
- Medios de comunicación
- Organizaciones sociales ad hoc
- Instituciones públicas relevantes en la articulación de una oferta integrada de servicios

#### **7.3.5 EVALUACIÓN**

Ver capítulo siguiente („Ámbitos e instrumentos de evaluación”).

### 7.3.6 CONCLUSIONES

La propuesta planteada considera una visión, una estrategia y un plan de acción que excede ampliamente los requerimientos que sólo pudieren emanar de una estrategia de mediatización política. Esto permite desarrollar una intervención coherente con los objetivos y el diseño de políticas públicas.

En síntesis esta metodología permite:

- Fortalecer los equipos directivos y comunicacionales internos a través de capacitación instrumental.
- Generar redes efectivas con organismos comunitarios favoreciendo la estrategia de comunicación.
- Posicionar interinstitucionalmente los desafíos de la institución o política.
- Introducir el tema en la agenda de medios, con una visión acorde al diseño de políticas.
- Establecer una metodología institucionalmente validada de evaluación de la comunicación política.

Se trata por, tanto, de una intervención global.

## 7.4 AUTOEVALUACIÓN

### 7.4.1 PREGUNTAS DE CONTENIDO

- ¿En qué consisten la matriz de agendas y la matriz de operaciones?
- ¿En qué se diferencia un plan de comunicaciones tradicional del modelo de planificación propuesto?
- ¿Qué tipo de relación existe entre los ámbitos de gestión y las audiencias en el modelo propuesto?

#### 7.4.2 EJERCICIOS DE TALLER

- Desarrolle las matrices de agendas y operaciones aplicadas a su trabajo o ámbito de interés.

---

## 8 COMENTARIOS SOBRE ÁMBITOS E INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN

---

### 8.1 INTRODUCCIÓN

El presente capítulo discute sobre los ámbitos y metodologías de evaluación aplicables a un plan de comunicaciones públicas.

Sin pretender ser exhaustivos, se definen cuatro ámbitos que debieren ser estudiados: a) La organización y sus desafíos, b) los medios y sus contenidos, c) las audiencias y sus percepciones y d) las redes sociales.

Con ese enfoque –ideal, por cierto- es posible construir una visión global e integrada de los efectos y demandas de gobernabilidad de una política comunicacional, bajo una lógica de desarrollo democrático.

## 8.2 FICHA TÉCNICA

CAPÍTULO	Ámbitos e instrumentos de evaluación
OBJETIVOS	<p>Identificar las metodologías de evaluación más adecuadas para cada ámbito de la política comunicacional.</p> <p>Identificar límites y potencialidades de la evaluación organizacional, medial, social y de redes.</p>
CONTENIDOS	<p>Presentación de aspectos generales sobre metodologías.</p> <p>Síntesis de las relaciones entre tipo de estudio, hipótesis y diseño.</p>
BIBLIOGRAFÍA BASE	<p>SANÍN, Héctor; “Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública”, ILPES, 1999.</p> <p>ORTÍ, Alfonso: “La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo”, en García Ferrando, M; Ibáñez, J. y Alviera, F. El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación. Madrid: Alianza, pp. 219-282.</p> <p>HAMMERSLEY, Martyn &amp; ATKINSON, Paul (1994), Cap. 2, “El diseño de la investigación: Problemas, casos y muestras”, en Etnografía. Métodos de Investigación. Barcelona: Paidós.</p>

### 8.3 ÁMBITOS DE EVALUACIÓN

La evaluación tiene tantos ámbitos como la política de comunicación pública. Refiere a aspectos organizacionales (internos), mediales (análisis de contenido, por ejemplo), de percepciones y finalmente de construcción de redes.

No obstante, es importante tener presente que cualquier generalización que se construya a partir de una intervención estará limitada por las condiciones políticas, temporales y espaciales en que ella es efectuada.

Por lo mismo, la confianza en los resultados de cualquier evaluación es subjetiva, pero no por ello menos válida. De hecho, pese a todas estas limitaciones epistemológicas, las evaluaciones permiten razonablemente “acercarse” a los factores y dimensiones “objetivos” que potencian y/o debilitan los procesos de comunicación pública.

A continuación se presenta una breve discusión sobre estos aspectos, entendiendo que este documento no pretende agotar la discusión sobre metodología de la investigación en comunicación social, sino que visualizar áreas de “cooperación”.

#### 8.3.1 CONSIDERACIONES GENERALES

La investigación científica es un tipo de investigación sistemática, controlada, empírica y crítica que intenta producir conocimiento/teoría o resolver problemas prácticos. Existen métodos cuantitativos y cualitativos, cuyas debilidades y potencialidades están en directa relación con el tipo de fenómeno a estudiar. Ningún método es „superior“ *per se* a otro.

Lo que sí es recomendable y necesario es cualquier investigación se aplique desarrollando una metodología que debe considerar diez pasos: i) Concebir la idea de investigación, ii) plantear el problema de investigación, iii) elaborar el marco teórico, iv) decidir el tipo de investigación, v) establecer las hipótesis, vi) seleccionar el diseño, vii) escoger la muestra, viii) recoger los datos, ix) analizar los datos y x) presentar los resultados.

Como se ha señalado, los ámbitos preferentes de evaluación a considerar en un plan de comunicación pública refieren a temas organizacionales (internos), mediales (análisis de contenido, por ejemplo), de percepciones y finalmente de construcción de redes.

Es importante definir además adecuadamente el tipo de estudio, su pertinencia con las hipótesis, así como con los diseños de investigación.

A continuación se presenta, un cuadro que resume estos temas.

15. Cuadro de relaciones entre tipo de estudio, hipótesis y diseño

ESTUDIO	TIPO DE HIPÓTESIS	DISEÑO RECOMENDADO
Exploratorio	Por la escasa información respecto del objeto de estudio, no se establecen hipótesis, sólo conjeturas iniciales.	Transeccional, esto es, que se realizan observaciones en un momento único del tiempo. Ejemplo: Medir cuántas personas recibieron una información en un día.  Preexperimental, es decir, el investigador administra un estímulo o tratamiento a un grupo y después aplica una medición en una o más variables para observar cuál es el nivel del grupo en estas variables (no es experimental, en tanto no hay varios grupos de comparación para otorgarle mayor validez a las conclusiones). Ejemplo: Exponer a un grupo de estudiantes publicidad sobre daños del tabaco y luego consultar si dejarían de fumar.
Descriptivo	Descriptiva, esto es, que sólo señala el comportamiento presunto de una variable (sin explicar sus causas).	Preexperimental  Transeccional descriptivo, tienen como objetivo indagar la incidencia y los valores en que se manifiesta una o más variables. Ejemplo: Un estudio del número de personas que se oponen a determinadas iniciativas públicas y sus características (edad, estado civil, etc.).
Correlacional	Diferencia de grupos (sin atribuir causalidad)  Correlacional	Cuasiexperimental, manipulan deliberadamente al menos una variable independiente para ver su efecto y relación con una o más variables dependientes. Los grupos ya estaban formados antes del experimento (sus integrantes no son escogidos al azar).  Transeccional correlacional, describen relación entre varias variables en un momento dado Ejemplo: Investigación que indague relación entre atracción física y confianza durante el noviazgo en parejas jóvenes.  Longitudinal (no experimental), se realizan observaciones en dos o más momentos o puntos en el tiempo. Si estudian una población son <u>diseños de tendencia</u> ; si analizan una subpoblación o grupo específico son <u>diseños de análisis evolutivo</u> ; si estudian los mismos sujetos son <u>diseños de panel</u> .
Explicativo	Diferencia de grupos atribuyendo causalidad y causales	- Experimental, Cuasiexperimental, Longitudinal y Transeccional causal.



Si bien no se agota, el tema con estas relaciones, lo cierto es que instalan un punto de partida para plantear la investigación y/o evaluación de iniciativas de comunicación pública.

## **8.4 AUTOEVALUACIÓN**

### **8.4.1 PREGUNTAS DE CONTENIDO**

- ¿Cuáles son los ámbitos de evaluación de la política de comunicación pública?
- ¿Cuáles son los diez pasos básicos de una investigación (evaluación)?
- ¿Cuál son las diferencias entre un estudio correlacional y uno explicativo?

---

## 9 CONCLUSIONES

---

Si bien las exigencias político mediales seguirán marcando la pauta diaria de los equipos comunicacionales, lo cierto es que la construcción de una democracia inclusiva demandará nuevos esfuerzos y paradigmas.

La comunicación pública –entendida así por su vinculación con la acción programática de los gobiernos y las demandas de gobernabilidad ciudadanas- debiere realizarse hacia futuro como un nuevo eje. Y bajo ella tendría que alinearse y guiarse la comunicación política tradicional.

La pregunta central en este trabajo era como podían las comunicaciones aportar al desarrollo económico social, construyendo tanto una estrategia como un plan de intervención desde la lógica de la coordinación y programación integrada de las políticas públicas. O sea, superando los márgenes conceptuales y operativos que impondría pensar una articulación de comunicaciones solamente desde el marketing político, el desarrollo organizacional y/o la gestión de crisis, entre otros ámbitos.

Se otorga, por tanto, a las comunicaciones un papel que excede los ámbitos medial y organizacional, relevándolas como un vector indispensable en la lucha contra la pobreza y la articulación del pacto social.

¿Cómo puede ocurrir ello? Lo primero es entender que el objetivo central de un programa de comunicaciones es incidir en la posición de poder (influencia) del gobierno sobre las distintas agendas.

Ello implica, por un lado, jerarquizar y validar en todos los equipos internos una agenda política institucional, lo que supone un esfuerzo organizacional y cultural. Adicionalmente, para dar gobernabilidad a esa acción política, se considera necesario permear esas prioridades hacia los actores principales, en un primer paso hacia estrategias de participación más profundas y asociadas a la gestión de políticas.

Estos esfuerzos deben ser complementados con una estrategia de influencia sobre la agenda de medios. De esta forma, las políticas y acciones anteriores deberían permitir construir una

agenda pública en línea con los objetivos gobierno, que den coherencia a todas las políticas e intervenciones comunicacionales.

Sin embargo, surgen varias preguntas: ¿Para qué querríamos esa coherencia? ¿En función de cuáles prioridades? ¿Para lograr qué objetivos sociales? ¿Debemos centrarnos en la gestión política de corto plazo, maximizando el control de crisis? ¿Será más aconsejable priorizar coordinaciones de largo plazo?

La respuesta talvez venga del corazón de la acción política. O sea, las acciones para mejorar las posiciones de poder sobre las diferentes agendas deben articularse en función de objetivos político programáticos de desarrollo económico social. En definitiva, la acción comunicacional del gobierno, en cualquier unidad subnacional o institucional, debe jerarquizarse a partir de las Estrategias de Desarrollo (ED).

¿Pero basta con ello? La respuesta nuevamente es negativa, pues hay dos dimensiones no consideradas en general en las ED, debido a que ellas tienen un carácter marcadamente eficientista. La primera refiere a la construcción dinámica del pacto social y la segunda a la evaluación político social de la estrategia comunicacional.

El diseño de un plan, ajustado a una ED y diversos modelos de desarrollo, puede servir entonces como una potente herramienta de apoyo a la gestión político programático del gobierno regional. En otra lógica, la comunicación seguiría subyugada a una batalla semiótico-política de corto plazo, sin más horizontes que la contención de crisis y la lucha medial por el posicionamiento de mensajes claves.

Y lo que se busca es vincular las comunicaciones públicas al desarrollo.

En síntesis, se debiera entender las comunicaciones y sus sinergias asociadas a las políticas públicas y el desarrollo de la siguiente forma:

16. Cuadro de relaciones entre políticas públicas para el desarrollo y políticas comunicacionales.



De esta forma, las estrategias comunicacionales se empalman y potencian con los esfuerzos globales de las políticas públicas y su contextualización espacial y temporal.