

DOCUMENTO DE CÁTEDRA DE LA UNIDAD II

Las políticas públicas. Modelos y conceptos para su estudio¹.

Podemos ubicar el estudio de las políticas públicas como uno de los tantos fenómenos que intentan estudiarse desde las Ciencias Sociales. Los primeros antecedentes datan del siglo XIX, en Estados Unidos, en el auge del Estado Moderno. Fue tras la Segunda Guerra Mundial que las políticas públicas comenzaron a consolidarse como objeto de estudio para disciplinas como las ciencias políticas y la administración pública. A partir de entonces, disminuyeron los aportes de los trabajos que no apuntaban a dar cuenta de aspectos prácticos en la aplicación de las políticas, como el análisis de la estructura institucional y la filosofía de los gobiernos. Según la investigadora Bernadette Califano, apoyándose en las contribuciones de Badía y Hernández, afirma que *“desde ese momento se buscó aplicar una racionalidad científico-técnica a la resolución de problemas gubernamentales desarrollando un neoconductismo que consistía en describir y probar leyes de conducta aplicables a todos los contextos”* (Califano, 2012,4).

Los estudios más tradicionales de las políticas públicas, según los autores Oscar Ozlak y Guillermo O'Donnell (1984) son los que intentan explicar por qué se aplicó una política, es decir a través de qué acciones se resolvieron las demandas de grupos sociales. Este enfoque es tan elemental que deja de lado el posible análisis de efectos o impactos en esas acciones. Así es como explican el surgimiento de estudios diametralmente opuestos: *“este enfoque establece una importante distinción entre la política misma y sus efectos, es decir, las consecuencias presuntamente provocadas por su adopción e implementación. La finalidad del enfoque es eminentemente diagnóstica. La gran difusión que ha adquirido en los últimos años se explica por la creciente demanda de una clientela -sobre todo estatal- que querría conocer mejor los efectos de ciertas políticas”* (Ozlak y O'Donnell, 1984, 107). Desde esta postura no se intenta conocer el origen de la política, no contempla otras influencias posibles sobre los efectos, y dificulta la identificación de impactos secundarios (repercusiones indirectas de la política) e impactos insuperados (efectos no previstos y no deseados), tal cual afirma Califano (Califano, 2012, 7).

¹ El texto es un fragmento del marco teórico de la investigación *Políticas, recepción y mediación de la Televisión Digital Abierta (TDA) en familias beneficiadas por la Asignación Universal por Hijo, en el período 2012/2014. Estudios de casos en la provincia de San Juan*, para el CICITCA-UNSJ, de Cecilia Vila.

Existe un tercer modelo, que describen estos autores, como el resultado de la superposición de los dos anteriores, y se da así una mayor complejidad en el análisis de las políticas, entendidas como secuencias de eventos. No obstante, siguen considerando que esta propuesta es insuficiente al mostrarse la explicación de políticas como “causa-efecto”. Califano afirma que desde esta mirada *“las decisiones aparecen como extremadamente determinadas por las demandas (inputs), lo que excluye toda iniciativa autónoma por parte del Estado, y no tiene en cuenta que los impactos (outputs) no son sólo causados por la implementación de la política, sino que también pueden intervenir otros factores inesperados”* (Califano, 2012, 7). A pesar de eso, Ozlak y O'Donell consideran que, desde esta tercera posición, comienza a vislumbrarse como *“el estudio de secuencias de eventos, algunos de los cuales -como veremos- son políticas estatales, otros son “políticas” adoptadas por “actores” no estatales y otros aún son cambios detectables en la situación objetiva del sistema de relaciones sociales sobre el que repercuten unas y otras”* (Ozlak y O'Donell, 1984, 109).

Debido a la insuficiencia del trío de modelos antes mencionado, Ozlak y O'Donell desarrollan una propuesta para el estudio de las políticas públicas en América Latina. En su artículo *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* **proponen desarrollar un “protomodelo verbal” que permita ver el “Estado como acción”**. Para eso es necesario despojarse de preconceptos, de sentido común, que hacen alusión al Estado como un **“árbitro imparcial” de los conflictos sociales y que actúa en nombre de un interés general superior proponiendo soluciones racionales a los problemas que afronta**. Desde el modelo propuesto por estos investigadores, el Estado es el resultado de la interacción entre distintos actores e instituciones, cada uno de los cuales posee intereses, saberes y concepciones divergentes, todos ellos **“co-productores” de las políticas públicas** (Califano, 2012, 8). Es aquí desde donde se parte que las decisiones estatales no se corresponden con una racionalidad absoluta sino más bien limitada, que se cambia con el transcurso de la acción pública a medida que aparecen resistencias, efectos no previstos o nuevas posibilidades que llevan a la definición de nuevos objetivos. A decir por Oslak y O'Donell *“las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social que puede constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el estado y la sociedad latinoamericanas y sus mutuas interrelaciones”* (Ozlak y O'Donell, 1984, 110).

Las políticas públicas son, entonces, **el conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión, que concita el interés, la atención y movilización de otros actores del tejido social** (Ozlak y O'Donell, citado en Marino 2010, 2). Constituye un importante aporte partir de la concepción de las políticas públicas como “proceso” porque implica pensar al Estado y a los actores “en movimiento” y no descontextualizados.

Para estudiar este objeto, afirman primero que ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para hacerse cargo de todas las necesidades y demandas de sus integrantes. Es por esto que solo algunas son “problematizadas” y aclaran:

en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la

agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos "cuestiones" a estos asuntos (necesidades, demandas) "socialmente problematizados". Toda cuestión atraviesa un "ciclo vital" que se extiende desde su problematización social hasta su "resolución". A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. La resolución de ciertas cuestiones queda librada a la sociedad civil, en el sentido de que ni el estado ni los actores afectados estiman necesaria u oportuna la intervención estatal. Para la perspectiva adoptada en este trabajo interesan, sin embargo, aquellas cuestiones respecto de las cuales el estado también toma posición (Ozlak y O'Donnell, 1984, 110, 111).

Las tomas de posiciones del Estado pueden ser activas, porque implica 'problematizar' una necesidad (iniciar una cuestión) y legitimarla; o todo lo contrario: una inacción que implique moderar o bloquear una cuestión en la sociedad. *"Puede así imaginarse una multiplicidad de situaciones en las que el estado -a través de diversos aparatos e instancias- decide insertarse (o no) en un proceso social, en una etapa temprana o tardía de su desarrollo, con el objeto de influir sobre su curso asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo el propio estado"* (Ozlak y O'Donnell, 1984, 114).

Siguiendo en el mismo planteo, las políticas públicas generan procesos internos hacia el mismo Estado. Al darse una cuestión y una toma de posición respecto de ella, las "unidades" dentro del Estado, que tienen atribuciones para hacerlo, suelen generar repercusiones "horizontales" - tomas y reajustes de posición de otras unidades- y "verticales". Estas últimas consisten principalmente en la atribución de competencia y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes que adopta la política, como definen los autores.

Esta posición del Estado, ante una "cuestión" debe ser interpretada también desde el contexto en el que se producen las políticas públicas, entendido como *"aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación ('políticas estatales') que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables"*, afirman Oszlak y O'Donnell. Según sus propias palabras, el **contexto** es una creación analítica que busca con la mayor economía posible "situar" el tema "específico" estudiado, respecto del conjunto de factores indispensables para comprenderlo, describirlo y eventualmente explicarlo. Y proponen desmontar tres niveles al momento de estudiarlo. El primero está constituido por el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de la cuestión. En segundo lugar, el que hace referencia a la "agenda de cuestiones", el conjunto de asuntos socialmente problematizado por la sociedad en un momento histórico dado; y un tercer nivel que supone el conocimiento de la estructura social, lo que permitirá, como afirma Califano, determinar de antemano, por ejemplo, quiénes son los potenciales actores respecto de una cuestión y qué recursos podrían llegar a movilizar.

Es importante destacar que el objeto de estudio propuesto por estos politólogos estaría constituido por las políticas públicas y la cuestión a la que ella se "refieren", como parte de un

proceso social al que concurren otras políticas, "privadas". *"Como tal, nuestro tema es histórico o dinámico en sentido propio; implica interacciones a lo largo del tiempo por parte de un variable conjunto de actores"* (Oszlak y O'Donnell, 1984, 128).

PNC: Políticas Nacionales de Comunicación

El autor español Enrique Bustamante, uno de los actuales investigadores exponentes de la corriente Economía Política de la Comunicación y la Cultura, define a las políticas culturales y de comunicación como *"las acciones u omisiones de las instancias estatales de todo tipo que, de acuerdo a las concepciones, y legitimaciones de cada sociedad y cada tiempo histórico, determinan u orientan los destinos de la creación, producción, difusión y consumo de productos culturales y comunicativos"* (Bustamante, 2003, 34).

Para dar cuenta cómo se estudian hoy las políticas de comunicación o cómo la comunicación comenzó a ser objeto de la política es necesario retrotraernos en el tiempo. El concepto de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) nació a fines de la década del 60, del siglo pasado, y se consolidó diez años más tarde, en pleno periodo setentista. Esto no quiere decir que antes el Estado no haya tenido intervención en materia de comunicaciones. Siguiendo los aportes de los teóricos Van Cuilenberg y McQuail, en su artículo *Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communication Policy Paradigm*, la historia de estas políticas podría dividirse en tres fases.

En la primera, el Estado se abocó a las políticas industriales de las comunicaciones que nacían hasta la Segunda Guerra Mundial (Van Cuilenburg, y McQuail, 2003). Cabe destacar que la tecnología vigente en ese entonces era la perteneciente a las telecomunicaciones que englobaban el telégrafo, el teléfono y hasta el cine, debido a su importancia financiera. Por defecto, las políticas de comunicación se ceñían a servicios públicos, ya que el Estado era el único proveedor que tenía el control y la supervisión de estos bienes. La segunda fase, según estos autores, comenzó en el periodo de posguerra (1945) y se extendió hasta 1980. Coincidió con el nacimiento de la televisión, en el caso de Europa el Estado tuvo un activo papel, el objetivo fue lograr el acceso universal. La radio y la televisión fueron un claro ejemplo de esto. Van Cuilenber y Mc Quail destacan que este acceso tenía la finalidad de construir una autonomía y lograr una independencia entre el gobierno y los monopolios privados, incipientes prestadores de estos servicios. La fase tres toma como paradigma la convergencia tecnológica iniciada a partir de la década del 80 y acentuada en las décadas siguientes. Acá la economía de los medios de comunicación es fundamental para el desarrollo de políticas a ejecutar. El escenario mundial planteó, y aun lo hace, corporaciones mediáticas mucho más fuertes y resistentes a la regulación por parte del Estado. En el caso de Latinoamérica, y puntualmente en el de Argentina, observamos que hubo prácticamente una desregulación por parte del Estado, ya que se dio lugar a una casi total privatización del sector y se redujo a un mínimo la prestación del servicio estatal.

El debate y la fortaleza del concepto de Políticas Nacionales de Comunicación surgen al mismo tiempo con la intensa discusión planteada por el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), a raíz del Informe Mc Bride, aprobado por la Asamblea General de la UNESCO en 1980. La UNESCO se convirtió en un espacio de debate en torno a los

desequilibrios y la unidireccionalidad del flujo informativo que iba de norte a sur. Al existir una gran tensión entre los polos occidentales Este-Oeste, en plena Guerra Fría, los países del sur, que pasaron a autodenominarse “Tercer Mundo”, pretendieron despegarse de esa disputa e incorporaron una nueva tensión: Norte-Sur. Según los autores Guillermo Mastrini y Diego de Charras, en su texto *20 años no es nada: del NOMIC al CMSI, “el diagnóstico evidente de estos países era que la información que recibían del mundo pero también de los hechos acaecidos en sus propios territorios les llegaba procesada por cuatro agencias internacionales (AP, UPI, Reuters, France Press). Es así, que un nuevo eje se incluye en la agenda internacional: el desequilibrio de los flujos de información”* (Mastini y De Charras, 2004). Estas dos discusiones, tenían en común el planteo de democratizar la comunicación, el NOMIC lo planteaba entre los países y las PNC pretendían hacerlo hacia el interior de un mismo país o región.

Paralelamente al debate en torno al establecimiento de un nuevo orden de la información y la comunicación, numerosas voces se alzaron para sostener la necesidad de implementar Políticas Nacionales de Comunicación (PNC). Esta posición partía del acertado supuesto que de nada valía democratizar las relaciones internacionales en materia de comunicación si al interior de los países desarrollados se mantenían situaciones inequitativas. Sucesivas reuniones intergubernamentales de políticas de comunicación permitieron delinear la base conceptual de una comunicación democrática en la que no podían faltar aspectos como acceso y participación, servicio público y planificación de la comunicación. La comunicación se pensaba como una instancia fundamental, que debía articularse con el conjunto de políticas de los países en su proceso de transformación (Mastrini y De Charras, 2004).

En la década del 80 el tema de la democratización de los medios perdió presencia en la agenda de los gobiernos. Se cumplieron los peores pronósticos porque en el caso de América Latina hubo un fuerte auge de desregulación y privatización de radios y televisoras. Así fue como en esos diez años comenzó la gestación de los procesos de desregulación, liberalización y retraimiento del Estado en los aspectos cruciales del desarrollo económico y especialmente en todo lo que era propio del mundo financiero y las telecomunicaciones. “*El avance del neoliberalismo sobre las empresas del Estado se plasmó, entonces, en el ingreso de los grandes conglomerados trasnacionales en las telecomunicaciones con la liberación de dichos mercados considerados hasta ese momento como “monopolios naturales” -en consonancia con los lineamientos sostenidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones-, junto con la privatización del sistema televisivo en los países en los que aún seguía bajo la órbita del Estado*” (Mastini y De Charras, 2004).

Una década más tarde, ya en los años 90 surge el modelo llamado “**Sociedad de la Información**” (SI), que termina de consagrarse con las Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información (CMSI), promovidas en el seno de las Naciones Unidas. La Sociedad de la Información hace referencia a un proyecto geopolítico mundial producto de los procesos de desregulación, privatización y liberalización en los servicios esenciales otorgados por el Estado benefactor, entre ellos incluimos a la comunicación, y la posibilidad de la convergencia entre telecomunicaciones, informática y video. El fenómeno de la digitalización en todo lo que hace a producción de información es determinante para este modelo. Para situar, por ejemplo a la promoción de la Televisión Digital en este marco, la investigadora Ana Bizberge, de la

Universidad de Buenos Aires, en su libro *Televisión Digital Terrestre ¿Cambio de estatuto de la radiodifusión?*, afirma:

La Sociedad de la Información como discurso legitimador toma un nuevo impulso a partir de la realización de sus dos etapas de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información donde, a través del énfasis en la “conectividad”, se apostó a la TV Digital, entre otras plataformas de red, para lograr la universalización de bienes y servicios para reducir la brecha digital. Además, se instó a los gobiernos a crear “un entorno habilitador” para las inversiones privadas y el comercio en un ambiente “tecnológicamente neutro”. De este modo, el Estado queda reducido a un papel subsidiario en el que cumple la función de garantizar la libre competencia (Bizberge, 2010, 25).

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, a través de su resolución 518, de fines de 2001 la realización de la CMSI en dos etapas. La primera fue en Ginebra, en diciembre del 2003 y fue la encargada de formular la “Declaración de principios” y el “Plan de Acción. La segunda fue en Túnez, dos años más tarde, en diciembre de 2005 y tuvo como objetivo analizar y evaluar cuáles eran los adelantos que se habían cumplido en las aspiraciones planteadas en la primera cumbre. Fue así como se elaboró, además, una agenda de metas a alcanzar en el 2015. Ambas acontecimientos estuvieron organizados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Si bien, la Declaración de Principios de la CMSI enfatiza más en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) como potentes medios de alfabetización, le da a la radiodifusión también un rol de importancia porque invita a los gobiernos a fomentar la diversidad de regímenes de propiedad y a administrar el espectro radioeléctrico a favor del interés público. “En lo que respecta al “Plan de Acción”, se habla de la superación de la brecha digital a través del uso de productos, redes, servicios, y aplicaciones basadas en las TICs. Asimismo se alienta a los gobiernos a fomentar un entorno habilitador, favorable a la competencia y tecnológicamente neutro para la inversión y la comercio” (Bizberge, 2010, 37).

Los autores Sally Buch y Eduardo Tamayo, citados en Bizberge, consideran que la CMSI pudo ser una buena oportunidad para retomar los debates planteados en el NOMIC y acordar un marco de políticas que tiendan a la democratización de la información, el conocimiento y la tecnología. Al tener como nuevo espacio de debate la UIT comenzaron a primar conceptos concebidos más desde lo técnico. Por ejemplo, nociones claves que hacían referencia al modelo democratizador de la comunicación, promocionados en el NOMIC, como “acceso” y “participación” fueron reemplazados por el de “acceso digital”; en tanto que “brecha digital” tomó el lugar de “desequilibrio de la información”, y deja entonces sin poner en cuestión la pregunta que antecede sobre quién tiene los medios de comunicación y quién no.

Pero estas distancias no solo se plantean desde los marcos referenciales, que puede alentar un acuerdo internacional como la CMSI, sino además desde las prácticas mismas. A propósito de esto, Bizberge señala que “*el proceso se centró en la negociación entre los gobiernos y el sector privado evidenciando un énfasis en soluciones de mercado. De esta tendencia “tecnológico-mercantil” se plantea construir la sociedad de la información a partir de un acuerdo digital mundial en el que participarían los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, bajo un esquema de división del trabajo y de responsabilidades que apunta a legitimar la presencia*

directa del sector privado en los procesos e instancias de Naciones Unidas” (Bizberge, 2010, 39).

Si bien a partir de la década del 90 surge la expresión “Sociedad de la información”, haciendo referencia a los grandes avances en interconexión de las telecomunicaciones y el asentamiento de Internet, esto no vino a reavivar el ideal democrático planteado en la década del 70. Es cierto que se produjo una etapa de reestructuración de los medios totalmente direccionada, pero por una lógica mercantilista y no democratizadora. Sobre fines de la década del 2000 los debates en torno a la libertad de expresión, el derecho a la comunicación, la propiedad de los medios han vuelto a ponerse en vigencia, y se habla del “interés público”, del “acceso y participación” a este tipo de servicios, y de las políticas que el Estado implementa para garantizarlo.

Bibliografía

Bizberge, Ana (2010). *Televisión Digital Terrestre ¿Cambio de estatuto de la radiodifusión?* Prometeo Libros. Buenos Aires.

Bustamante, Enrique. (Coord) 2003. *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Gedisa, Barcelona.

Califano, Bernadette (2012) *Políticas públicas de comunicación: historia, evolución y concepciones para el análisis*. Revista Brasileira De Políticas De Comunicação. Disponible en <http://www.rbpc.lapcom.unb.br/index.php/revista/article/view/42>. Consultado 29/06/2013.

Mastrini, Guillermo y De Charras, Diego (2004). *20 años no es nada: del NOMIC al CMSI*, Documento de cátedra de Políticas y Planificación de Comunicación, Universidad de Buenos Aires. Consultado 05/04/13 en www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/textos/mastrini_decharras.doc

Oszlak, O.; O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina hacia una estrategia de investigación. *Redes*, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 99-128, Universidad Nacional de Quilmes. Documento disponible en pdf en <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>. Consultado febrero 2014.

Van Cuilenburg, J. y McQuail, D. (2003). *Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communication Policy Paradigm*, *European Journal of Communication*, 18 (2). Pág. 181-207.