

ESTUDIOS SOBRE POLÍTICA Y SOCIEDAD I



Tecnicatura Superior Universitaria en
Comunicación Pública y Política

ESTUDIOS SOBRE POLÍTICA Y SOCIEDAD I
Tecnatura Superior Universitaria en Comunicación Pública y Política

Cuaderno de estudios

Autora de los textos

Rossana Viñas

Equipo de cátedra

Teóricos: Rossana Viñas

Prácticos: Héctor Barrios y Alicia Vena

Viñas, Rossana

Estudios sobre política y sociedad I / Rossana Viñas ; Héctor Barrios ; Alicia Venas. - 1a ed.
- La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Periodismo y Comunicación Social,
2023. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-950-34-2298-4

1. Política. 2. Ciencias Sociales. 3. Opinión Pública. I. Barrios, Héctor. II. Venas, Alicia. III.

Título.

CDD 320.01

Editorial de Periodismo y Comunicación

Diag. 113 N° 291 | La Plata 1900 | Buenos Aires | Argentina

+54 221 422 3770 Interno 159

editorial@perio.unlp.edu.ar | www.perio.unlp.edu.ar

Facultad de Periodismo y Comunicación Social

Universidad Nacional de La Plata

Diseño y maquetación

Franco Dall'Oste



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

AUTORIDADES

Decana

Ayelen Sidun

Vicedecano

Carlos Ciappina

Jefa de Gabinete

Antonela Zaffora

Secretaria de Decanato

Gisela Sasso

Secretario de Asuntos Académicos

Martín González Frígoli

Secretario de Investigaciones Científicas

Leonardo González

Secretaria de Posgrado

María Elisa Ghea

Secretario de Extensión

Ezequiel Bustos

Secretario Administrativo

Federico Varela

Secretario de Finanzas

Facundo Ochoa

Secretario de Derechos Humanos

Jorge Jaunarena

Secretaria de Género

Gabriela Chaparro

Secretario de Producción y Vinculación Tecnológica

Pablo Miguel Blesa

Director de la Editorial

Ulises Cremonte

ÍNDICE

CAPÍTULO I· La comunicación y la ciencia política en las ciencias sociales	8
Sobre la comunicación	10
Sobre la ciencia política	10
A modo de cierre	11
Referencias	12
CAPÍTULO II· La política como estructura	13
El Estado	14
Elementos constitutivos del Estado	15
Pensar el Estado	16
Referencias	17
CAPÍTULO III· La política como proceso	18
1. Las ideologías	19
1. El derecho a expresarse	20
2.1. Actores/actrices individuales	21
2.2. Actores/actrices colectivos/as/es	21
3. El derecho a elegir	22
Referencias	24
CAPÍTULO IV - La política como resultado	25
1. Políticas públicas	26
¿Por qué es necesario comunicar las políticas públicas?	28
2. Gobernabilidad y gobernanza	28
Referencias	29
Bibliografía consultada	30

CAPÍTULO I: La comunicación y la ciencia política en las ciencias sociales

Desde que nos pensamos, no como individuos/as/es sino como comunidad, creamos lenguaje, imaginamos mundos, transmitimos historias de generación en generación, reflexionamos constantemente sobre nuestra existencia y establecemos modos de organización. Con el correr del tiempo, al irse complejizando las sociedades, apareció la necesidad de entenderlas y analizarlas metódicamente del mismo modo que a las células, las estrellas, los microorganismos, entre otros.

Fue entonces que surgieron las ciencias sociales como el conjunto de ciencias que aplican métodos científicos para comprender a los seres humanos/as/es y su vínculo con las sociedades. Es decir, tienen como objetivo el estudio del hombre y la mujer y la relación que establecen con sus comunidades y con otras.

Las ciencias sociales permiten indagar, conocer y analizar nuestras conductas y emociones; nuestro pasado y presente para organizar, de algún modo, el futuro; la raíz de los conflictos humanos para descubrir pautas de comportamiento comunes para desarrollar políticas; perfeccionar nuestros sistemas políticos y económicos y la evolución de las sociedades.

Disciplinas que forman parte de las ciencias sociales

- las que analizan la interacción social, los modos de relación del hombre y la mujer con otros/as/es y con las instituciones y el entorno: Ciencia Política – Derecho – Economía - Sociología –

Geografía - Comunicación Social

- las que analizan los sistemas cognitivos, cómo los humanos internalizamos el mundo que nos rodea: Lingüística – Psicología – Ciencias de la educación
- las que analizan la evolución de las sociedades, indagando el pasado de la humanidad, sus ritos, costumbres y prácticas: Historia – Antropología - Demografía

Sobre la comunicación

Como muestra el cuadro anterior, la comunicación social es un campo disciplinar y de prácticas profesionales, en el que una de esas prácticas es el periodismo pero en el que hay otras también, como la planificación y gestión comunicación, la gestión de medios, la producción de contenidos, entre otras. En esta disciplina podemos encontrar dos tradiciones:

a) una tradición de los estudios de comunicación que mira los medios (tanto los medios tradicionales como los medios digitales), que estudian la relación de las personas con los medios y que analizan las relaciones de las personas entre sí... Y muchas veces lo hacen en términos de estímulo respuesta, del típico esquema Emisor-Mensaje-Receptor.

b) una tradición que se define como la comunicación desde la cultura o de comunicación/cultura. Desde este lugar cualquier fenómeno social puede ser analizado desde una mirada comunicacional y también cualquier fenómeno social puede ser un ámbito de intervención para las, les y los comunicadores. Esto quiere decir que miramos actores (personas que ocupan un lugar en el escenario de lo social y se encuentran históricamente situadas), que establecen relaciones, que son siempre relaciones de poder (por lo tanto no son relaciones simétricas, son relaciones complejas) y en estas interacciones reales o simbólicas entre actores se construyen discursos y se producen sentidos. (Zapata, 2022, pp. 3-4)

Desde esta última perspectiva es desde donde nos situamos y desde la cual es sumamente importante que cuando hablamos, abordamos, analizamos de procesos de comunicación siempre tendremos que utilizar la herramienta de la contextualización; es decir tener en cuenta el contexto socio-histórico-temporal que nos posibilita la comprensión integral de las circunstancias sociales, culturales, políticas, etc. que influyen/afectan el modo de pensar y de accionar de los/as/es individuos/as/es en una sociedad y las circunstancias en las que se producen los sentidos.

Sobre la ciencia política¹

Dentro de las ciencias sociales, la ciencia política es una ciencia social dedicada al estudio de los aspectos teóricos y prácticos de la política, los sistemas políticos y de gobierno y los comportamientos de la sociedad y las relaciones sociales que en ella se desarrollan. Como toda ciencia social, estudia a las personas en sociedad, las relaciones entre ellos/as/es y su relación con el poder, las instituciones y el Estado.

La disciplina de la ciencia política no nació desde lo abstracto, sino que surgió de la mano de otras ciencias sociales; fue concebida como parte de la filosofía política, el derecho y la sociología política. Fundamentalmente, a partir de la primera –que se especializa en las relaciones sociales y la sociedad- y se fue transformando hasta el día de hoy.

1 Este subtítulo es un fragmento de VIÑAS, R. (2022). Las ciencias sociales y el poder. La ciencia política y rol del Estado. Trabajo presentado en el II Encuentro de Comunicación Pública y Política – Facultad de Periodismo y Comunicación social de la Universidad Nacional de La Plata.

Si bien el origen está en los filósofos antiguos de Grecia como Aristóteles y Platón, o los romanos como Livio y Plutarco, o en el renacimiento con las ideas de Nicolás Maquiavelo (todos sus aportes fueron fundantes), tuvo mayor desarrollo a partir de la Segunda Guerra Mundial (año 1945).

La Primera Guerra Mundial (1914-1918) aumentó de manera notable la intervención del Estado en asuntos económicos y sociales devenidos de la crisis por la contienda bélica. La Segunda Guerra (1939-1945) lo acentuó aún más en beneficio de las clases populares. Es entonces que, en el proceso de la segunda posguerra, se inicia la transformación del liberalismo clásico al liberalismo social, en los países más avanzados y desarrollados del mundo, en forma pública y acelerada.

En estos devenires de la historia, la ciencia política ha trabajado sobre los estudios de los Estados-Nación y luego, las formas de gobierno, las instituciones y el poder. Hoy, estamos en un momento en que las tecnologías de la comunicación y la información conforman también parte del abordaje de los fenómenos políticos y por supuesto, las situaciones de crisis. Como disciplina continúa en desarrollo, con una constante relación con otras ciencias, por el mayor grado de politización que han sufrido los aspectos de nuestra vida en general y las sociedades al ser alcanzadas por la presencia o por la ausencia del Estado.

Combinar ciencia y política, nos deja como tarea fundamental: "Describir, analizar, interpretar e intervenir, sugerir cambios y manipular positivamente las condiciones" (Pasquino, 2010, p. 36) y nunca olvidar de tener en cuenta los contextos de intervención y los/as/es actores/actrices que forman parte.

Asimismo, en la actualidad, y por el avance de la disciplina de la ciencia política y de la comunicación es que podemos hablar de la comunicación pública y política, cuyo estudio está centrado en la construcción de bienes públicos de comunicación, para formar ciudadanos/as/es políticos/as/ques, núcleo fundamental para posibilitar una democracia participativa en los distintos Estados.

La ciencia política, como toda ciencia social, no acciona de manera solitaria, sino que se "hibrida" o "se solapa" con otras de manera constante porque tal como menciona Emilio Duarte Díaz (2006) en su texto "Las ciencias políticas: relaciones interdisciplinarias (a modo de prólogo)", "la política no puede ser explicada exclusivamente desde la política", por lo que es necesaria esa interdisciplinaria para abordar integralmente el objeto de estudio. Así es que es importante pensar justamente en esas otras ciencias sociales con las que se relaciona, y en el caso de nuestra profesión, con la comunicación y con lo público. La comunicación conlleva en sí misma el acto político de la enunciación, que es público -lo público aquí excede al Estado o meramente al espacio público-. Lo público es lo que nos pertenece a todos/as/es, lo que es de interés general:

Los propósitos de la comunicación política y pública giran en torno a la idea de reconectar a los ciudadanos con la vida pública, potenciar la capacidad de deliberación de la ciudadanía, ofrecer información con miras a la participación, apoyar los procesos ciudadanos con un buen cubrimiento (y especialmente un adecuado seguimiento), dar elementos para la creación de capital social, al tiempo que pone a los medios en calidad de actores y promotores del diálogo social.
(Merritt, 1995, pp. 113-114)

En referencia a Merritt, la práctica profesional del/la/le comunicador/a/e político/a/que está mediada por la palabra, y ésta es la herramienta con la lleva adelante su labor y debe ser utilizada con precisión, con claridad y con sensibilidad. Asimismo, según Pasquino(2010) se debe "reducir la confusión y la complejidad recurriendo a conceptos perfectamente definidos".

A modo de cierre

En la actualidad, en este capitalismo excluyente y productor y reproductor de desigualdades, y mu-

cho más en un país como el nuestro, que no sólo padeció la pandemia sino que también sufre las consecuencias de la deuda tomada con el FMI, las ciencias sociales y dentro de ellas, la comunicación y la ciencia política, tienen el desafío de analizar y de comprender aquello que hoy nos pasa y de producir conocimientos para trabajar en este presente y proyectar el futuro, para la construcción de una sociedad con menor desigualdad y con más justicia social. Y desde este lugar, es que el rol del comunicador/a/e público/a/que político/a/que debe pensarse y desarrollarse desde la universidad pública argentina.

Referencias

- DUHARTE DIAZ, E. (2006). Las ciencias políticas: relaciones interdisciplinarias (a modo de prólogo). En La política: miradas cruzadas. Editorial de Ciencias Sociales <https://www.nodo50.org/cuba-sigloXXI/politica/2%20Cptcas-Relac%20Interdisc.%20Emilio.%20LA%20PTCA.%202006.pdf>
- FERNÁNDEZ, A. (2017). Desarrollo de la Ciencia Política en la Argentina. Logros y Limitaciones. [Objeto de conferencia]. <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/files-2014/Arturo-Fernandez-Conferencia-Inaugural-Resistencia.pdf>
- MERRITT, D. (1995). Public Journalism and Public Life. Lawrence Erlbaum Associates.
- PASQUINO, G. (2010). La ciencia política en un mundo de transformación. <http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/444/469>
- ZAPATA, N. (2022). ¿Qué entendemos por comunicación? En Taller de Introducción a la Comunicación Social, Curso Introductorio Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata.

CAPÍTULO II: La política como estructura

El Estado

El Estado es un concepto que lo hemos escuchado y vivenciado, y lo escuchamos y vivenciamos, a diario en nuestra vida y que realmente, es muy importante ya que de su presencia o de su ausencia dependen muchas cuestiones de nuestros cotidianos.

El rol del Estado en un país siempre es esencial de ser abordado y analizado porque de él, como institución, dependen las políticas que se lleven adelante en su territorio y qué derechos sean los habilitados para los/as/es ciudadanos/as/es.

Según Manuel Abal Medina (2012, pp. 94-95):

... entenderemos por Estado a una forma particular de ordenamiento político en base a la cual se estructuran las relaciones sociales, que surgió en Europa a partir del siglo XIII (...). El gobierno, por su parte, es el conjunto de personas que conducen el Estado y ejercen el poder político en la sociedad.(...).

Las dos características que hacen del Estado una institución singular son, en primer lugar, que tiene el monopolio legítimo de los poderes coercitivos, del que carecen las demás instituciones

y,segundo, el de que los ciudadanos, en lo individual o lo social, no pueden evitar pertenecer a él, es decir, que el Estado posee una notable capacidad de secularización.

La idea que lleva adelante Heller en *Teoría del Estado* (primera publicación en 1934) es que el Estado existe por el desarrollo mismo en el que se ha visto inmersa la sociedad y por ello, es necesaria la existencia de una organización estatal que establezca, aplique y ejecute el derecho; es un poder político jurídicamente organizado. El Estado se define como "una unidad de dominación independiente en lo exterior como lo interior, que actúa de modo continuo con medios de poder propios y claramente delimitados en lo personal y territorial".

Heller enuncia que sólo goza de autoridad aquel poder del Estado al cual se le reconoce que está autorizado y legitimado. Esa legitimación del poder del Estado puede ser referida por ejemplo, a la tradición o los valores religiosos, ético-político de otra índole.

Este autor plantea que una teoría del Estado debe implicar la investigación de la realidad de la vida estatal que nos rodea; eso es comprender al Estado en su estructura, funciones, su devenir histórico y las tendencias de su evolución. El Estado no es algo inmutable; puede presentar características generales, pero el Estado en realidad, se transforma².

El origen propiamente dicho del Estado moderno, explica Heller, se dio en las ciudades-repúblicas de la Italia durante el Renacimiento³. Fue en esa época cuando la palabra "Estado" comenzó a designar un objeto nuevo, ya que las poliarquías se transformaron en "unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un solo ejército que era, además permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general" (esta es la definición de Estado de Heller).

Al concentrarse los instrumentos de mando -económicos, militares y burocráticos- surgió el monismo de poder que se caracteriza por ser relativamente estático y que constituye la gran diferencia entre el Estado de la Modernidad y el Medieval. Entonces, desde lo organizativo, la evolución y la transición hacia el Estado Moderno, se tradujo en que los medios reales de autoridad y administración se transformaron en propiedad pública y el poder de mando se vio expropiado, en beneficio del príncipe absoluto y del Estado.

El Estado Moderno entonces, tuvo que comenzar paulatinamente a hacerse cargo de aquellas tareas que habían recaído en la familia, las iglesias y las instituciones locales. En el plano militar, se encargó de su organización de manera racional y planificada.

Elementos constitutivos del Estado

Elementos esenciales (los que determinan si estamos frente a un Estado o no)

- **El territorio geográfico:** es un elemento imprescindible del Estado (elemento natural). El cómo sea ese territorio será determinante para el desarrollo de un Estado e implica pensar: el terrestre (suelo y subsuelo), el marítimo, el aéreo y el jurídico.
- **La población:** es el conjunto de individuos/as/es que conforman el Estado (elemento humano natural).
- **El poder:** es el elemento cultural para la dirección de cualquier agrupamiento humano; es la necesidad de una autoridad para la organización. Nace de la interacción humana y existe una retroalimentación de influencias: el que manda influye en el que obedece y el que obedece

² Cabe aclarar, que la teoría de Heller se refiere al Estado de Occidente, porque su objeto de estudio es ese por proximidad cultural.

³ En esta época, tenemos a *El Príncipe*, de Maquiavelo. Es un tratado de doctrina política; constituye un importante aporte a la concepción moderna de la política. *El Príncipe* una obra que contradice la tradición filosófica del pensamiento político antiguo en la cual la práctica política se encuentra ensombrecida por la idealización de gobiernos; establece que el ejercicio real de la política implica situaciones reales con hombres y pueblos reales, cuyas conductas, decisiones y acciones, generalmente no responden necesariamente a la moral sino a las leyes del poder.

también influye en quien manda. Cuando se relaciona con los elementos de la estructura de la organización determina la forma política. "El asentamiento en un determinado lugar geográfico, limitado por la vecindad de otros pueblos, hace precisa una unidad de acción para la protección de este espacio así como para su eventual ampliación" (Heller, 2017, p. 185).

- **El derecho:** es elemento cultural que determina a la organización política como consecuencia del ordenamiento jurídico.

Elementos modales (establecen las caracterizaciones de ese Estado)

- **Soberanía:** califica al poder y determina sus relaciones con el Estado y los restantes elementos de su estructura (elemento modal). Se relaciona con el imperio de la ley para asegurar el imperio del derecho. La función de la soberanía reside en elegir y otorgar poder para que se respete el imperio de la ley.
- **Imperio de la ley:** caracterizada por la vigencia real o formal de las normas jurídicas y la creencia en el ordenamiento jurídico (mantenimiento y amparo de los derechos humanos de orden individual y social). El fin del Estado es el del bien común. Cuando estamos frente a un Estado de derecho, impera la ley, se distribuye el poder y se respetan y garantizan los derechos.

El Estado-Nación es la combinación de dos realidades: la Nación es un pueblo o un conjunto de personas que comparten una identidad colectiva llamada nacionalidad y el Estado se configura cuando ese pueblo ejerce su soberanía en un territorio y bajo un gobierno propio. La Nación es el resultado de la autopercepción común de una colectividad (lengua, símbolos, historia).

...definen la "estitud", esto es la condición de "ser Estado"; a saber:

1. la capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales;
2. a capacidad de institucionalizar su autoridad, a partir de la imposición de una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizacionales de coerción;
3. la capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer de manera estable recursos de la sociedad civil;
4. La capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten el control ideológico como mecanismo de la dominación. (Oszlak, 2006:16-17, en Celsa Heffelf, 2021, p. 22)

Pensar el Estado

Carlos Vilas propone en su texto "Pensar el Estado" (2005), en pensarlo desde su triple dimensión política:

1. Como estructura de poder: es pensarlo con referencia a actores sociales y políticos, a sus relaciones recíprocas y a los objetivos que orientan su desenvolvimiento. Así, el Estado se concibe como unidad suprema de decisión legítima respecto de la población de un territorio. El Estado asume una acción reguladora y mediadora en pos de objetivos comunes para mantener la unidad del conjunto de la sociedad, superando sus tensiones y diferencias, importante incluso para alcanzar un piso de legitimidad desde la legalidad.

2. Como sistema de gestión: es pensar en la capacidad de gestión estatal para direccionar la acción política para alcanzar objetivos comunes, sin perder de vista que esos objetivos expresan los intereses, diferencias o antagonismos de la sociedad que representa y de su propia estructura

de poder. La gestión pública, la estructura socioeconómica y las orientaciones políticas del Estado siempre están vinculadas estrechamente una con la otra. La eficacia de la gestión pública demanda la coherencia y la firmeza en el diseño de las políticas en relación con los objetivos que se persiguen, pero también la dependencia de cuál sea la preeminencia de ellos.

3. Como productor de identidades: implica reflexionar al modo en que el Estado " nombra " a su población y en esa enunciación la constituye en portadora de derechos, responsabilidades y obligaciones (o no). Es así que los modos de enunciación de un Estado con respecto a su población, nos demuestra cómo piensa ese Estado políticamente a sus sujetos/as/es pero al mismo tiempo, de eso dependerán seguramente, sus políticas públicas. El pueblo posee articulación orgánica colectiva, posee unidad; mientras que la gente, no. Son individualidades en la búsqueda de propósitos más propios.

La síntesis a la que arriba Vilas es la que pensar al Estado

desde la política permite poner el acento en su esencia de estructura de poder al servicio de objetivos que derivan de la dinámica de su sociedad y de sus articulaciones internacionales, al mismo tiempo que revela la gravitación de esa esencia tanto en la dimensión operativa del Estado como en la constitución identitaria de sus sujetos. (2005, p.19).

Esto permite evitar abordajes que vacían al Estado de contenido político y la problemática del poder. El Estado enuncia (o no). El Estado dice (o no). El Estado reconoce (o no). El Estado acciona (o no). Y sus enunciaciones (o no); sus dichos (o no); sus reconocimientos (o no); sus acciones (o no) son política.

Referencias

- ABAL MEDINA, M. (2012). *Manual de Ciencia Política*. Eudeba.
- CELA HEFFEL, D. (2021). Clase 1 "La formación del Estado en América Latina y Argentina", en Seminario "Principales herramientas de acción política". Instituto Nacional de Capacitación Política, Ministerio Nacional del Interior.
- HELLER, H. (2017). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- VILAS, C. (2014). Pensar el Estado. https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pensar_el_estado_carlos_m_vilas_2017.%20Carlos%20Vilas.pdf

CAPÍTULO III: La política como proceso

1. Las ideologías

En la vida cotidiana, de la misma manera en que debatimos acerca de la política y lo político de manera constante, aparece allí un concepto importante de tener en cuenta: la ideología. Ahora bien, no hay sólo ideologías políticas: hay también sociales, económicas, sexuales, religiosas. Si bien llevan un correlato entre ellas, las hay diversas.

Y al mismo tiempo, nunca dejamos de ser políticos/as/ques en nuestra vida y nuestros actos y acciones son políticas, estamos cargados/as/es de ideología. Pensamos de una manera determinada y obramos como pensamos. El mismo acto de la docencia que nosotros/as/es estamos ejerciendo es un acto político educativo e ideológico. Y mucho más, al hacerlo desde la universidad pública y desde la enseñanza pública.

Una ideología es un sistema coherente de creencias, ideas que orientan a las personas hacia manera concreta de pensar, entender y valorar el mundo. La ideología refiere al mundo de las ideas.

Moreno, en el texto "Pensar la ideología y las identidades políticas: Aproximaciones teóricas y usos prácticos" (2015), trabaja el concepto en ese sentido tomando en primera instancia a Van Dijk, quien lo define como "sistemas políticos o sociales de ideas que remiten a los valores y preceptos de un grupo o colectividad ([1998] 2006)" (2015, p. 41). Es así como podemos inferir que la ideología entonces, es un elemento inherente a la práctica social y política y de cualquier grupo.

Toda práctica o acto está cargado de ideología.

Ese conjunto de ideas o creencias que nos permiten elaborar, justamente, una determinada concepción del mundo social es portador de una función política.

Al respecto, Teun Van Dijk denomina a la ideología como un sistema de creencias que "remite a los intereses de grupo y que se presenta como una suerte de verdad autoservida que se construye en resguardo y para la promoción de aquellos intereses" (Moreno, 2015, p. 43).

Al hablar específicamente de la ideología política, Van Dijk nos propone conceptualizarla como un sistema de creencias grupales y generales que constituye la base axiomática para pensar las identidades políticas organizacionales.

En este sentido, las identidades políticas organizacionales constituyen sistemas de creencias grupales que ya no son generales/abstractos, sino referidos a elementos concretos y determinados, por lo que se ven interpeladas de un modo directo y constante por la coyuntura y el contexto en el que actúan. (Moreno, 2015, p. 48)

Y aquí, como siempre, el contexto. Todo acto de acción y enunciación no pueden ser analizadas por fuera de la coyuntura o contexto en el que se realizan.

Al respecto, Van Dijk trabaja el concepto de contexto para el análisis del discurso pero también de las ideologías y las identidades políticas, a las que denomina como "conjunto de representaciones sociales construidas y compartidas por los miembros de una organización política, que operan en la dinámica política y actúan (se activan y monitorean) en las prácticas políticas" (Moreno, 2015, p. 48). Lo ideológico funciona como imprescindible para la identidad para evitar la inestabilidad del grupo.

Es entonces que la ideología tiene una función social –sostener los intereses de un grupo- y organizan las representaciones del mismo para lograr la identidad y la identificación política.

La ideología –como conjunto de creencias que nos permiten elaborar una determinada concepción del mundo compartida con un grupo- acciona sobre la identidad y la identificación política y se evidencia en la enunciación discursiva de cada uno de nuestros actos y nuestras acciones.

Siempre –reafirmamos- pensando y teniendo en cuenta el contexto en que la analizamos: quién habla o dice; cuándo, dónde, con quién y por qué son los aspectos a tener en cuenta. Asimismo, qué se maximiza, qué se minimiza, en qué se hace énfasis o no; si se piensa en lo nacional o no; qué tipo de representación del otro/a/e se manifiesta; si hay argumentos; si hay comparaciones; si hay ejemplos y qué ejemplos; si se utiliza la ironía; los modos de enunciación; los modos de presentación; qué palabras se utilizan; de qué no se habla (también es importante lo no dicho) entre otros.

2. El derecho a expresarse

Para que podamos entender a la política como una cadena de decisiones y conductas en las que intervienen distintos/as/es actores/actrices de manera individual y colectiva, debemos comprender el contexto cultural en el cual se insertan y de esta manera podremos interpretar el sentido de cada intervención.

En cada intervención habrá actitudes políticas que debemos analizar que muchas veces son compartidas por un grupo social y conforman una cultura política. Ahora bien, esas actitudes se ordenan por los valores e ideologías que las llevan adelante. ¿De qué manera se transmiten, se adquieren y se naturalizan esos elementos? Por la socialización y por la comunicación política, a través de las cuales cada sujeto/a/e político/a/que se sitúa en el escenario contextual y acciona en el mismo.

- socialización política: proceso de transformación de las creencias, actitudes, valores e ideología

que el/la/le sujeto/a/e interioriza y experimenta a lo largo de la vida (los/as/es agentes/as de sociabilización son: familia, escuela, grupos primarios y secundarios, referentes).

- **comunicación política:** la política no es concebible sin comunicación; proceso de difusión y divulgación de las demandas, ideas, propuestas, culturas políticas para influir en la opinión pública. Se debe conocer a los/as/es destinatarios/as/es; construir de manera acorde el mensaje; cuidar palabras y gestos; escoger qué canales son los adecuados; analizar lo dicho y lo no dicho.

La política es una práctica colectiva y la acción política dentro de ella puede ser de actores/actrices individuales o colectivos/as/es. Entonces, ¿cómo se comportan en la escena política?, ¿cuáles son sus perfiles?, ¿cómo intervienen?

2.1. Actores/actrices individuales

Todos/as/es hacemos política, en mayor o menor medida, con mayor o menor intensidad y de manera diversa al resto de actores/actrices sociales: los hay inactivos/as/es; los/as/es hay solo votantes; los/as/es hay comunicadores/as; los/as/es hay activistas; los/as/es hay pasivos/as/es; los/as/es hay voluntarios/as/es; los/as/es hay militantes.

Los rasgos que mayormente, definen a un/a/es actor/actriz político/a/que, según Josep Valles (2007) dependen de la personalidad y la posición que ocupan en el conjunto social. Luego, se pueden enumerar: edad, género –aunque esto cada día menos es una limitante, nivel de instrucción, posición social y profesional, las experiencias propias del sujeto/a/e.

Formas de hacer política:

- **Convencionales.** Cuadro V.2 1.1. Una clasificación de actividades políticas convencionales (Valles, 2007, p. 329): actividades relacionadas con el proceso electoral; relacionadas con la creación de opinión; relacionadas con el contacto con instituciones y autoridades; relacionadas con la movilización política organizada.
- **No convencionales:** son las que se desarrollan al margen de los cauces institucionales y al borde de la legalidad aceptada por la no aceptación o valoración del sistema político.

2.2. Actores/actrices colectivos/as/es

Tal como menciona Valles, “todo comportamiento político posee una dimensión colectiva; el acto político de un sujeto individual tiende a integrarse en un conjunto de actos realizados por otros, con el fin de aumentar su incidencia sobre la toma de decisiones y asegurar su aceptación” (2007, p. 343). Puede ser a través de grupos de interés o movimientos sociales de diversa índole o de los medios de comunicación.

La dimensión colectiva siempre estará ligada a las tensiones y conflictos sobre cómo abordar la regulación y/o solución de esos conflictos en un determinado escenario político. Habrá acciones políticas y actitudes más conservadoras o defensivas o habrá más innovadoras y transformadoras.

Las características de los/as/es actores/actrices colectivos/as/es son: la asociación voluntaria, la estabilidad relativa de su actividad, la comunidad de intereses y objetivos, y una línea de acción coordinada y organizada.

- a. **Grupos de interés** (grupos organizados con demandas específicas para presionar el poder) o Movimientos sociales (asociaciones voluntarias para presionar y encontrar soluciones a determinados temas). Se debe tener en cuenta en cada caso: a. la estabilidad de su estructura; b. el discurso que desarrollan y c. el escenario de intervención para influir y/o presionar.

Las formas de acción de un grupo de interés pueden ser: actividades de persuasión (cómo transmiten la información), económicas (contribuciones encubiertas), jurídicas (resistencia al cumplimiento de obligaciones) o de intimidación o coacción. Es importante comprender que los movimientos sociales son instrumentos de participación en el proceso político y de su participación, pretender resultados prácticos; por ende, indefectiblemente, esto los obliga a "entrar en contacto con el poder establecido, ya sea para confrontarlo, ya sea para negociar y pactar con él" (Valles, 2007, p. 361).

- b. Los partidos políticos:** Son asociaciones voluntarias que proponen un programa de intervenciones globales y compiten electoralmente por el ejercicio del poder institucional (Valles, 2007, p. 369). Es por eso que tienen una organización estable e institucionalizada.

En síntesis, los partidos políticos buscan ganar el poder; los grupos de interés tratan de influir en los/as/es gobernantes/as y los movimientos sociales trabajan para cambiar y transformar el mundo. En los tres casos encontramos sus diferentes modos de vincularse con el poder y también de intervenir en él con diferentes intereses.

- c. Medios de comunicación:** son transmisores de información y agentes de opinión. Hoy en día, es imposible pensarlos como instrumentos pasivos; al contrario, son agentes políticos económicos que toman partido, marcan agenda y hasta "juegan electoralmente" con sus candidatos/as/es y "deponen" a aquellos/as/es que no lo son. A veces, toman una posición de ser eco de las voces de algunos/as/es dirigentes; otras los/as/es apoyan; otras, se erigen como protagonistas/es de la arena política con claros objetivos políticos, pero fundamentalmente, económicos.

3. El derecho a elegir

Cuando una población –reconocida como ciudadanos/as/es- comparte un territorio y se organiza para actuar políticamente en conjunto, aparece la necesidad de la búsqueda de una autoridad y eso es posible de manera periódica, a través de elecciones.

Está en la soberanía que reside en esa población y que se ejerce en las elecciones el derecho a elegir, a votar por sus autoridades.

El sufragio es el instrumento natural de la democracia representativa; sin elecciones y sin voto no puede haber un "régimen representativo" propiamente dicho. El voto es la expresión de la voluntad individual pero que se reúne con otras voluntades individuales y que todas ellas se computan como voluntad colectiva.

El sufragio es la base de la organización del poder en el Estado. Desde nuestra Constitución, el artículo 37 nos dice:

Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

La Ley 8.871 Sáenz Peña fue la que cambió la metodología de votar: antes de ella, el voto no era obligatorio y era público (cantado), sin padrones electorales. Los electores –porque sólo podían hacerlo los hombres- debían inscribirse en las Juntas Calificadoras de las Municipalidades de cada ciudad (demás está decir que este modo favorecía el fraude y no era un modo popular).

Con esta ley, el voto pasó a ser universal –aunque en el inicio, sólo votaban los varones; las mujeres se incorporaron en 1947, con la Ley 13.010)- individual, obligatorio y secreto.

Asimismo, con la reforma de la Constitución en 1949,

se incluyó la elección directa del presidente, vicepresidente y los senadores nacionales a simple pluralidad de sufragios. Para la elección presidencial se tomaba al país como distrito único, mientras que para la de senadores las unidades estaban constituidas por las provincias y la Capital Federal. Asimismo, el nuevo texto constitucional descartaba la cláusula inhibitoria de la reelección, permitiendo la reelección de presidente y vicepresidente por tiempo indefinido. (Abal Medina, 2010, p. 215)

En 1955, el golpe del 55 de manos de la Libertadora derogó la Constitución del 49, y a través de una democracia restringida con el peronismo proscripto, se convocó a elecciones en 1958. El peronismo volvería en 1972, con Perón a través de la Ley 19.862 fijándose la elección directa de la fórmula presidencial por el procedimiento de mayoría absoluta y *ballotage* en caso de que la fórmula ganadora no alcanzara el 50%.

Luego vendría la dictadura de 1976, y la suspensión de todos los derechos ciudadanos. En 1983, la vuelta a la democracia fue con la Constitución de 1853-1860; con Colegio de Electores: se eligió al presidente (sin la posibilidad de reelección inmediata) y senadores nacionales de manera indirecta.

En 1994, vendría el Pacto de Olivos y la reforma de la Constitución que redujo el mandato presidencial de 6 a 4 años y la posibilidad de la reelección y el advenimiento del *ballotage* en caso de que en la primera vuelta, el ganador no obtuviera un porcentaje mayor a 45% o de 40% con 10 puntos de diferencia con el segundo.

Que el voto sea universal significa que no se puede condicionar el ingreso de los/as/es ciudadanos/as/es al cuerpo electoral por razones físicas, económicas, sociales, raciales o religiosas.

En la Argentina, la legislación electoral que rige actualmente es:

- Ley 19.945. Código Nacional Electoral.
- Ley 23.298. Orgánica de los partidos políticos.
- Ley 24.007. Electores residentes en el exterior.
- Ley 26.571. Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral (2009), que sobre las anteriores, regula la publicidad electoral y el financiamiento de las campañas electorales. Crea el sistema de las PASO (Elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias). Se establece la obligatoriedad del voto en las elecciones primarias; se eliminan las listas "colectoras"; se usa el mismo padrón electoral para la elección interna y la general; de la elección general participan sólo aquellos partidos que hubieran obtenido el 1,5% de los votos positivos válidamente emitidos, en las PASO; la elección primaria se realiza el segundo domingo de agosto del año que se efectúan los comicios generales, cuya fecha es la del cuarto domingo de octubre; se reduce a 8 días la prohibición para publicar los resultados de encuestas y a 15 la prohibición de realizar actos inaugurales de obras públicas o promoción de planes y proyectos de alcance colectivo y otro acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos, entre otros.
- Ley 26.774 de 2012, conocida como la ley del "voto joven", en la que se suma a todos/as/es los/as/es argentinos/as/es mayores de 16 años, hasta el día de las elecciones generales, al padrón.

Referencias

- ABAL MEDINA, J. M. (2010). Capítulo V. En *Manual de Ciencia Política*. Eudeba.
- MORENO, J. E. (2015). Pensar la ideología y las identidades políticas. Aproximaciones teóricas y usos prácticos. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- VALLES, J. M. (2007). *Ciencia política. Una introducción*. Editorial Ariel. <https://ovejasconpiedelobo.files.wordpress.com/2016/01/josep-m-valles-ciencia-politica-una-introduccion.pdf>

CAPÍTULO IV - La política como resultado

1. Políticas públicas

Oscar Oszlak es un especialista en temas del Estado, política y políticas públicas que nos invita a reflexionar sobre los procesos de formulación e implementación de políticas públicas y el rol de la participación ciudadana y de la democracia.

Parte de pensar que existe una “agenda social problemática”, considerada “como el conjunto de necesidades y demandas de las que se hacen cargo determinados actores sociales, adoptando decisiones y llevando a cabo acciones tendientes a satisfacerlas” (2007, p. 1) y es donde aparece el Estado –a través de agencias que asumen el rol y la responsabilidad de resolver una parte de esa agenda social-para dar respuesta (o no). Que los problemas se incorporen a la agenda estatal, dependerán de la ideología de ese Estado, de su capacidad como Estado, entre tantos otros factores. Ahora bien, cuando “esos problemas son incorporados a la agenda estatal se convierten automáticamente en lo que con O’Donnell hemos denominado “cuestiones socialmente problematizadas” (Oszlak y O’Donnell, 1976)” (2007, p. 1).

Entonces podemos pensar a las políticas públicas como:

acciones que nacen del contexto social, pero que pasan por la esfera estatal como una decisión de intervención pública en una realidad social, ya sea para hacer inversiones o para una mera regulación administrativa. Se entiende por políticas públicas el resultado de la dinámica del juego de fuerzas que se establece en el ámbito de las relaciones de poder, relaciones esas constituidas por los grupos económicos y políticos, clases sociales y demás organizaciones de la sociedad civil. (Boneti, 2017, p. 13)

Si pensamos justamente en esa agenda que menciona Oszlak, cuando la agenda social se incorpora a la agenda estatal –generando las tensiones obvias- los problemas no desaparecen o se solucionan inmediatamente cuando se incorpora o se resuelve.

Esa conformación de la agenda depende de la coyuntura histórica, pero mucho más de la iniciativa del propio Estado y del asumir su rol esencial. Asumirlo o no es una acción política. Cuando lo asume, analizará y decidirá qué acciones y procesos permitirán resolver una determinada cuestión y así crear una política pública para ello y la eliminación del problema de la agenda. Lo que no quiere decir que las tensiones desaparezcan. Puede ser que la política pública favorezca a un sector y sea el beneficiario pero otro vea afectado sus intereses.

Oszlak nos menciona tres planos en los que el Estado y la sociedad interactúan:

- a. en el plano funcional se limitan a fijar las reglas de y a asignar las respectivas responsabilidades en la división social del trabajo: “de qué debe ocuparse el Estado nacional” (prestación de los servicios, regulación, entre otros).
- b. en el plano material, a dirimir los patrones de distribución del excedente social: “cuánto le cuesta a quién”; el plano fiscal y redistributivo para la equidad.
- c. en el plano de la dominación, a establecer la correlación de poder entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales: “quién decide de qué hay que ocuparse, quién gana y quién pierde”.

En relación a la participación ciudadana y sus actores/actrices, Oszlak enuncia a la participación popular, comunitaria, ciudadana a través de los partidos políticos, las ONG “formalizadas” y movimientos u organizaciones sociales, o ciertos movimientos espontáneos o autoconstructores (clubes de trueque, redes solidarias de guarderías, comedores populares) que se movilizan y salen al ruedo en el escenario público para intentar influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. Entonces, el Estado y la sociedad civil interactúan.

Mayormente, los planos de participación y de intervención de estos actores/actrices responden al plano funcional, y algunos pueden trascenderlo e incursionar en los otros dos.

Una política pública es un tipo de intervención del Estado en una realidad social (o no, porque es cierto que es una decisión y puede no tomarla), a partir de una problemática o demanda que se ha repetido o bien, a partir de una coyuntura en particular –como lo fue, la pandemia por el Covid 19- (y la decisión o no, claramente está ligada a la acción política y a la ideología; “el tipo de impacto que provoca en esa realidad, los beneficios que produce y a quién beneficia, es construido durante el total de su trayectoria, desde el momento de su elaboración hasta su operativización, asumiendo importancia decisiva en la formación de ese carácter la correlación de fuerzas sociales involucradas” (Boneti, 2017, p. 57).

Asimismo, tal como afirma Gastón De Luca (2021), “Las políticas públicas también representan los valores que un gobierno sostiene, las aspiraciones que busca o el modelo de país, provincia o ciudad que avizora. Nunca son el fin en sí mismo; no son valores en sí, sino representaciones de valores” (De Luca, 2021, p. 11).

¿Por qué es necesario comunicar las políticas públicas?

Seguramente, en nuestro quehacer como comunicadores/as políticos/as/ques nos enfrentaremos al momento de tener que comunicar una política pública.

En primera instancia, siempre es importante propiciar esquemas de comunicación diagnosticados, planificados y profesionalizados para informarle a la ciudadanía sus avances o retrocesos en las decisiones a implementar como políticas estatales. La comunicación de políticas públicas o acciones de gestión siempre deben estar enmarcadas dentro de los valores y principios de visión y misión que presenta el Estado y el gobierno. Y en ese sentido, es importante tener en cuenta que todo mensaje emitido o no, estará generando una imagen, un impacto, un efecto en la ciudadanía.

En el caso de las políticas públicas, el objetivo número uno es comunicarlas para hacerlas conocidas, comprendidas y valoradas. Es así que la investigación, planificación, ejecución y seguimiento constante son los ejes principales del proceso comunicativo.

No es lo mismo diseñar una comunicación para una política pública que requiere visibilidad y conocimiento que para otra que precisa un cambio de hábitos (...) La estrategia es el eje ordenador de todos los elementos presentes en una campaña. Funciona como una "carta de navegación" para fijar los caminos a recorrer, los obstáculos a superar, el destino al que se quiere arribar y, centralmente, los medios necesarios para llegar allí. (...) requieren un mensaje claro, con una intención definida y una narrativa pensada para darle sentido compartido. (De Luca, 2021)

Si la comunicación de la política pública es mala, indefectiblemente, esa política pública (por excelente que haya sido al pensarla) será no conocida, ni valorada y al final, desperdiciada.

2. Gobernabilidad y gobernanza

Los/as/es actores/actrices políticos/as/ques y sus iniciativas siempre buscan resultados. Las políticas públicas tal vez sean el producto más directo y visible de la actividad y la acción política. Luego, el impacto de la política en general se mide por la continuidad o el cambio. Entonces, es importante analizar qué cambia, qué permanece, qué sucede con ella.

Finalmente, aparece la gobernabilidad y la gobernanza o gobernación. La gobernabilidad es el reflejo de la capacidad que tiene un sistema político y sus instituciones de lograr cierta cohesión social y esa cohesión y estabilidad social no depende solo de ese sistema político y sus instituciones sino también de la relación con otros/as/es actores/actrices públicos/as/ques y privados/as/es nacionales, regionales e internacionales.

La gobernabilidad depende de la aptitud de un sistema para regular los conflictos sociales; si no es capaz de adoptar de políticas públicas eficaces y de dar respuestas a los conflictos detectados se acumulan los problemas pendientes y se acentúan los desequilibrios y las tensiones; es "la capacidad de gobernar del gobierno". El énfasis está dado por la legitimidad y la eficacia en el ejercicio de la función pública.

La gobernanza estaría dada por la aceptación social de las políticas públicas pero que no sólo dependen de determinado sistema político y su actividad política e institucional sino también a un conjunto más amplio de actores/actrices. Equivale a la coordinación social de la interacción constante de actores/actrices de toda índole: nacional, regional e internacional. Por ejemplo, una política económica depende de la acción política de un gobierno en relación a multinacionales, otros gobiernos, a entidades financieras nacionales e internacionales, agencias internacionales (FMI, BID), mercados regionales, entre otros.

En este sentido, da cuenta de los múltiples actores estatales, sociales y privados en la vida pública y la vida privada y el modo en que se articula la acción colectiva y conducción social en el diálogo entre ellos. Así, la gobernanza se preocupa por cómo estos actores/actrices se organizan para tomar decisiones.

Este modelo aspira a un mayor diálogo y negociación en el ejercicio de gobierno, con mayor horizontalidad.

El concepto de gobernabilidad, entonces, está ligado a la capacidad de dirigir y de mejorar los mecanismos del Estado para intervenir en la cohesión y la estabilidad social y el de gobernanza al de coordinación de redes de relaciones con otros agentes y otras instituciones.

Por lo general, ambos conceptos han sido abordados como diferentes y sin puntos en común, pero en los últimos tiempos, se han desdibujado las fronteras y uno está articulado con el otro y con los procesos políticos, económicos e históricos que los llevan adelante y ligados a conceptos como progreso, desarrollo y soberanía.

A modo de síntesis:

- - **Gobernabilidad -Governability-**: Se enfoca en el/la/le sujeto/a/e. Evidencia la capacidad del gobierno para dar respuestas a las demandas de la sociedad y ejecutar políticas para la vida pública, política, social y económica. Y de esta manera, avanzar y consolidar proyectos democráticos. Parte de la premisa que la sociedad es ingobernable. Las redes son más verticales. Los/as/es ciudadanos/as/es como objetos de gobierno. El Gobierno es concebido como central de control.
- - **Gobernanza -Governance-**: Se enfoca en el proceso. Evidencia la capacidad del gobierno en conjunto con la sociedad, entrelazando redes con los distintos actores públicos y privados (municipales, provinciales, nacionales, regionales e internacionales) para una mayor capacidad de decisión e influencia, y de avanzar sobre grandes acuerdos sociales. Las redes son horizontales: "se entiende como un proceso interactivo entre las entidades socioeconómicas y las gubernamentales. Proceso que se da no de manera vertical como el viejo cuño tradicional, sino de manera horizontal, dispuesto en redes de constante interacción y cogobierno ciudadano" (Martínez y Espejel, 2015). Parte de la premisa que la sociedad se autogobierna y debe vincularse con el gobierno. Los/as/es ciudadanos/as/es como sujetos de gobierno El Gobierno es concebido descentralizado y microcontrolado: "Un modelo de gobernanza será aquel que se conciba como un engranaje dinámico donde se tome en cuenta el marco normativo que brindará el soporte legal, los mecanismos de participación que será el soporte democrático, el ordenamiento territorial que constituirá el equilibrio geopolítico de un gobierno, los permanentes incentivos para agilizar los mecanismos y la generación y gestión de información que permitirá a los ciudadanos estar bien informados con un alto grado de pensamiento crítico" (Martínez y Espejel, 2015).

Referencias

- BONETI, L. (2017). La construcción de un 'concepto' de políticas públicas. En *Políticas públicas por dentro*. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002015938/Politicasy_publicas_por_dentro.pdf
- DE LUCA, G. (2021). Clase 1 y Clase 2 Seminario "¿De qué manera se comunican las políticas públicas?". Instituto Nacional de Capacitación Política, Ministerio Nacional del Interior.
- MARTÍNEZ, N. & ESPEJEL, I. (2015). *La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental*. *Economía, sociedad y territorio*, 15(47), pp. 153-183. <https://bit.ly/2qZnV6z>
- OSLACK, O. (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. <http://www.osca-roslak.org.ar/images/articulos-prensa/Voces%20del%20Sur.pdf>

Bibliografía consultada

- Brower Beltramin, J. A. (2016). En torno a la gobernabilidad y la gobernanza. En *Daimon Revista Internacional de Filosofía*. Universidad de Murcia. <https://revistas.um.es/daimon/article/view/202011>
- D' eramo, D. E. (2016). Gobernabilidad y gobernanza... en definitiva, el Estado. En *Revista Administración Pública y Sociedad*. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/15314>