



Universidad de San Andrés

Escuela de Negocios

Maestría en Marketing y Comunicación

***La política de Comunicación Institucional en la
Mendoza de los noventa: El caso de la implementación
del Sistema de Información Pública***

Autor: Sergio J. J. Luza

DNI: 29540513

Director de Tesis: Gastón Cingolani

Co-directora de Tesis: M. Melina Guardamagna

Victoria, Buenos Aires, Febrero de 2019



Maestría en Marketing y Comunicación

Tesis de Maestría

***La política de Comunicación Institucional en la
Mendoza de los noventa: El caso de la implementación
del Sistema de Información Pública***

Maestrando: Lic. Sergio J. J. Luza

Director: Dr. Gastón Cingolani

Co-directora: Dra. M. Melina Guardamagna

Febrero, 2019

“Uno de los cambios más importantes que vive la sociedad contemporánea son las grandes transformaciones que se están registrando en el campo de la información, y siendo un recurso estratégico para cualquier país, podemos afirmar, que la nueva fuente de poder de una sociedad, no es la riqueza en manos de pocos sino la información en manos de todos.

El acceso a este nuevo bien social, es sin duda, un nuevo derecho para todos los ciudadanos y es responsabilidad y obligación del Estado instrumentar los mecanismos para garantizar su ejercicio.

Deben ser las mismas estructuras estatales, las primeras en someterse a estas exigencias, y abrir al conjunto de la comunidad toda la información que haga posible un nuevo diálogo entre Estado y Sociedad, más fluido, más horizontal, en definitiva, más democrático.

Estamos convencidos que este es un paso importante para recrear la credibilidad y reconstruir el consenso y la legitimidad de la Administración Pública de la Provincia de Mendoza. Este mecanismo que ponemos en marcha, abre un nuevo canal de participación y es un avance sustancial en la comunicación entre gobernantes y gobernados”

(Palabras del Gobernador A. Lafalla. 1996)

Universidad de
San Andrés

ÍNDICE:

Introducción	5
Capítulo I: Aproximaciones al análisis de políticas públicas y a los modelos comunicacionales del funcionalismo y del estructuralismo	11
1.1. El enfoque heurístico para el análisis de políticas públicas	11
1.1.1. Incorporación a la agenda	13
1.1.2. Formulación de la política	16
1.1.3. Implementación de la política pública	16
1.1.4. Evaluación	17
1.1.5. Elementos claves para el análisis	18
1.1.6. Lo político de las políticas públicas	23
1.2. El modelo comunicacional funcionalista de Lasswell	25
1.3. El modelo comunicacional estructuralista de Saussure	28
Capítulo II: El Sistema de Información Pública: una experiencia innovadora y singular	32
2.1. El marco institucional del Sistema de Información Pública	34
2.2. Los actores del SIP	39
2.3. Los recursos de la política	43
2.4. El SIP ¿Una política de Estado?	51
Capítulo III: El Sistema de Información Pública: La política de Comunicación Institucional en la Mendoza de los noventa	55
3.1. El análisis del SIP: la generación del mensaje por el emisor	55
3.1.1 El mensaje del gobierno de Mendoza	59
3.1.2. Los canales del gobierno de Mendoza	60
3.1.3. El receptor y los efectos del mensaje del gobierno de Mendoza	65
3.2. El signo SIP	67
3.2.1. Lo denotativo y lo connotativo en el SIP	69
Conclusiones	73
Anexos: Metodológico y propuesta de Comunicación Institucional	77
Bibliografía	88

ÍNDICE DE GRÁFICOS E IMAGENES

Gráfico 1: Modelo heurístico	12
Gráfico 2: Etapas de las Políticas Públicas	12
Gráfico 3: Claves para el análisis	19
Gráfico 4: Modelo Comunicacional de Laswell	25
Gráfico 5: Modelo Comunicacional Funcionalista	27
Gráfico 6: El signo	29
Gráfico 7: Características del signo	30
Gráfico 8: La lengua	31
Gráfico 9: Organigrama del Sistema de Información Pública en Mendoza	42
Gráfico 10: Esquema general de comunicación del SIP	56
Gráfico 11: Voces y tiempos del emisor	58
Gráfico 12: Estilo discursivo del emisor	59
Gráfico 13: El SIP como significante	68
Gráfico 14: Lo denotativo en el SIP	69
Gráfico 15: Lo connotativo en el SIP	71
Imagen 1: Esquema de funcionamiento del PIC intranet	61
Imagen 2: Esquema de distribución de PCs del PIC	62
Imagen 3: Portal web del PIC. 1997.	63
Imagen 4: Portal web del PIC. 1998.	63
Imagen 5: Programa Informático Educativo 1989 - 1999	64

Introducción

En la actualidad y desde ya varios años, el acceso a la información pública aparece ligado a la vida de la sociedad y se ha transformado en un derecho inherente e indiscutible del ser humano. En este sentido, los gobiernos del mundo han focalizado su mirada en fortalecer a esta herramienta como una forma de consolidar el funcionamiento del sistema democrático a través del logro de mayores grados de transparencia en la gestión gubernamental.

Los Estados destinan importantes cantidades de recursos para su desarrollo. Además, múltiples organismos, reconocidos científicos y académicos del mundo trabajan y producen material sobre el concepto e implementación de la transparencia en la gestión pública, tal es el caso, sólo para mencionar algunos, de Transparency International, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas y del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Así como también, lo manifiesta el trabajo de Nuria Cunill Grau, sobre “La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad?” (2006), donde nos cuenta sobre el posicionamiento inédito que ha logrado el planteo en la ciudadanía y fundamentalmente en los gobiernos. Lo que evidencia, en definitiva, la fortaleza y el triunfo de un proceso transitado por los actores del sistema social durante décadas.

El debilitamiento de los regímenes de gobiernos que contenían características totalitarias y el consiguiente protagonismo de los países centrales con base democrática, han posibilitado el fortalecimiento de ideas como: la transparencia, la libre circulación de la información y las posibilidades de acceder a la misma. Conceptos que se encuentran intrínsecamente ligados entre sí y que constituyen la respuesta a un reclamo histórico por parte de la sociedad, que creció al ritmo de la aparición de los nuevos medios y las nuevas tecnologías con carácter globalizante en términos de información.

Sin embargo, los significativos avances en el desarrollo de las TICs, caracterizadas por: procesos rápidos, fiabilidad en los datos, comunicación inmediata, capacidad de almacenamiento, automatización de los trabajos, interactividad y digitalización de la información, no siempre han acompañado los procesos de democratización del conocimiento y el acceso a la información por parte de todas y todos los ciudadanos por igual.

La brecha digital, en este sentido, también es una resultante o el producto de un cambio de época. De acuerdo a Serrano Santoyo y Martínez puede ser entendida como *“la desigualdad de posibilidades que existen para acceder a la información, el conocimiento y la educación mediante las TICs...”* (2003: 175). Mientras que la idea de brecha, también se mide en la posibilidad de acceso a las computadoras (TIC) e internet y las habilidades en el uso de estas tecnologías (UNESCO: 2009).

En consecuencia, la brecha no se relaciona solo con lo tecnológico, sino que combina otros factores entre los que se encuentran el socioeconómico, el educativo y la falta de infraestructura, problemáticas a las que la democracia, sobretodo en América Latina y otros países subdesarrollados, todavía no logra dar respuesta¹. Como sostiene Badilla: *“...la revolución digital no ha llegado a las vidas de la mayoría de las personas en la mayor parte del mundo y aún en los lugares en los que la tecnología está disponible, ha tenido un impacto mínimo en el desarrollo humano de los excluidos y no ha contribuido mayormente a solucionar los grandes problemas sociales de nuestro tiempo: mejorar la educación y la salud, reducir la pobreza, y fortalecer el desarrollo comunitario”* (2002: 9).

En este sentido, la posibilidad real de acceder a las tecnologías y la consecuente incorporación de las TICs a la vida activa de toda la ciudadanía son elementos centrales a la hora de pensar en sociedades democráticas más transparentes, respetuosas de los derechos humanos y, en consecuencia, más igualitarias.

Esta creciente solicitud de mayores grados de transparencia junto a la necesidad de acceder a información pública por parte de la sociedad, han posibilitado que la misma forme parte de las agendas gubernamentales de forma permanente y cada vez con mayor incidencia en las políticas públicas.

En el caso de la provincia de Mendoza, esta cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 2008) forma parte de la agenda desde principios de los noventa. La política a través de la cual se crea el Sistema de Información Pública

¹De acuerdo a la encuesta de Latinobarómetro, el declive de la democracia se acentúa en 2017, con bajas sistemáticas del apoyo y la satisfacción de la democracia, así como de la percepción de que se gobierna para unos pocos. Mientras la desigualdad aparece como el principal lastre en el continente: 10% más rico de población en ALyC genera o posee el 50% de todos los ingresos, mientras que el 10% más pobre sólo el 1.6%. Ello genera efectos sobre las posibilidades de desarrollo y el acceso a derechos a esta población (www.latinobarometro.org, Agosto, 2018).

(SIP) se constituye, en dicho sentido, como una experiencia innovadora para la época y precursora para la Argentina. Recrearla y analizar las particularidades de su formulación e implementación, los significantes y significados que generó en una ciudadanía que ya entonces reclamaba mayores niveles de transparencia en la gestión de los asuntos públicos, junto a la evolución que tuvo en el tiempo -y que impactan en la administración pública provincial hasta la actualidad-, es central en la búsqueda de sociedades, como decíamos, más igualitarias y democráticas.

Este estudio forma parte de la línea de investigación que hace más de 10 años venimos desarrollando en el Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo.

La presente tesis busca analizar la política implementada por el gobierno de la provincia de Mendoza, a principios de los noventa, orientada a generar un mecanismo que permitiera a las y los ciudadanos acceder a la información pública, de forma sencilla, clara, estructurada y entendible. Para lo cual se ha establecido como pregunta de investigación: *¿Cuáles fueron las características del proceso de diseño e implementación del Sistema de Información Pública (SIP) y de los Programas de Información al Ciudadano (PIC) y de Inspección General (PIG) desarrollados en Mendoza entre los años 1995 y 1999?*

Para responder a este problema se ha fijado como objetivo general analizar las características del proceso de diseño e implementación del Sistema de Información Pública (SIP) y los Programas de Información al Ciudadano (PIC) y de Inspección General (PIG) en la provincia de Mendoza entre 1995 y 1999.

Para alcanzar este objetivo se proponen tres objetivos específicos. En primer lugar, identificar los principales actores, recursos y reglas institucionales que influyeron en el diseño e implementación de la política objeto de estudio en el período 1995/1999. Segundo, contextualizar el proceso en el cual, el gobierno de Mendoza, elaboró un mensaje comunicacional orientado a generar un nuevo vínculo en la relación Estado-sociedad. Y finalmente, interpretar y comprender el proceso de formulación e implementación del SIP y de sus programas -PIC y PIG- hasta fines de la década de los noventa en el marco de la política de Comunicación Institucional en la provincia.

Con el logro de estos objetivos se busca corroborar el siguiente supuesto de investigación: el Sistema de Información Pública (SIP) y los Programas de Información

al Ciudadano (PIC) y de Inspección General (PIG) implementados en la provincia de Mendoza, como parte de la política de Comunicación Institucional, en la década de los noventa y en el marco de la segunda reforma del Estado, constituyen un caso de estudio por ser una instancia precursora y singular entre las provincias argentinas.

El abordaje de dicha política se desarrollará como un estudio de caso desde una estrategia de tipo cualitativa. El método de estudio de caso es una herramienta valiosa de investigación, y una metodología rigurosa adecuada para investigar fenómenos en los que se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren; permite estudiar un tema determinado y desde múltiples perspectivas; permite explorar en forma más profunda y obtener un conocimiento más amplio sobre el fenómeno objeto de estudio (Chetty, 1996 en Martínez Carazo, 2006).

En consecuencia, a fin de poner a prueba el supuesto de trabajo y en función del problema y los objetivos planteados, la estrategia metodológica -cualitativa- se centrará en el análisis documental, de los textos y materiales de archivo, y en las entrevistas en profundidad a actores claves que permitan la elaboración de un marco teórico compatible con el análisis y evaluación del proceso de formulación e implementación del Sistema de Información Pública en Mendoza entre los años 1995 y 1999, entendiéndolo como un caso único en el país para la época.

Se han concretado 8 entrevistas en profundidad a actores claves participantes de los procesos de toma de decisiones en la política objeto de estudio. Las personas seleccionadas tuvieron un rol preponderante en idear, formular e implementar la experiencia. Además, fueron parte del círculo de confianza del gobernador Arturo Lafalla (1996-1999) y conformaron la usina creativa en lo político, pero también fueron quienes tuvieron la responsabilidad de ejecutar las políticas que se llevaron adelante en este período de gobierno.

El cuestionario desarrollado para la experiencia de recolección de datos, tiene un formato semi-estructurado. Para la realización de dichas entrevistas se operacionaliza por medio de 16 preguntas representativas del marco teórico-metodológico de la tesis.

La conjunción de los métodos de análisis documental y de entrevistas en profundidad permite triangular los dichos de los entrevistados con el análisis de la

información a fin de comprender e interpretar más acabadamente el fenómeno en estudio.

A partir de estas precisiones teórico-metodológicas se ha organizado la tesis en tres capítulos y un apartado de conclusiones. En el primer capítulo: *Aproximaciones al análisis de políticas públicas y a los modelos comunicacionales del funcionalismo y del estructuralismo* se abordan, por un lado, las características del enfoque heurístico para el análisis de las políticas públicas. Por el otro, se desarrollan y explican los principales componentes del modelo comunicacional funcionalista de Lasswell (1948) y del modelo comunicacional estructuralista de Saussure (1916).

La pretensión de utilizar estos enfoques teóricos para el análisis, fundamentalmente los de la comunicación, encuentra su justificación en las características contextuales (espacio-tiempo) del caso de estudio. Las dos teorías –el Funcionalismo y el Estructuralismo–, son modelos fundantes y primarios en el mundo de la comunicación. Visiones básicas y conservadoras de la disciplina, pero propias y acordes para aplicar a una época y un lugar con las características particulares de la sociedad mendocina, de los años 90.

Por un lado, la importancia del modelo de Lasswell (1948) para el estudio, es que permitirá observar y analizar el efecto del mensaje en los destinatarios (la sociedad mendocina y los miembros de la organización del Estado). Por otro lado, el modelo de la oposición binaria, es una herramienta que sirve para poder indagar sobre las características culturales heredadas, del que no somos conscientes y que están manifestadas en el lenguaje o sistema cerrado de signos, diría Saussure (1916).

En este caso, el SIP (entendido como una política formulada e implementada desde el Estado provincial) es la manifestación más clara del signo, en sí mismo. El cual está cargado de la Mendoza histórica, la de las costumbres de inmigrantes europeos, la que transformó el desierto mediante el esfuerzo y la cultura del trabajo, la conservadora y montañesa, la que privilegia las instituciones republicanas, la religiosa, esa, seguramente algo tiene para decir.

En el capítulo II: *El Sistema de Información Pública: una experiencia innovadora y singular* analizamos, en el contexto de la reforma del Estado, el desarrollo de la política y, en consecuencia, cuáles fueron las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco

institucional específico, entre los diferentes actores y los recursos disponibles, que marcaron el recorrido de la misma.

En el capítulo III: *El Sistema de Información Pública: La política de Comunicación Institucional en la Mendoza de los noventa*: se estudia el caso desde las teorías comunicacionales para poder determinar el efecto logrado por el mensaje institucional que elaboró y emitió el gobernador, y su equipo, a fin de poder difundir esta nueva política. En este plano, se pretende determinar los componentes motivadores que porta el signo SIP, desde la lógica de oposición binaria.

Finalmente, a partir de las reflexiones obtenidas del estudio de caso que constituye la implementación del SIP en Mendoza, en las conclusiones retomamos algunas de las particularidades de este proceso -singular e innovador para la época- a fin de entender y explicitar cuáles fueron sus principales contribuciones a la gestión pública provincial actual.

Se incluye además un anexo metodológico en el cual se detalla el listado de personas entrevistadas, así como también el cuestionario modelo utilizado para realización de las mismas. El cual también se utilizó como guía para la recolección y sistematización de la documentación.

Por último me gustaría agradecer a Finalmente, a partir de las reflexiones obtenidas del estudio de caso que constituye la implementación del SIP en Mendoza, en las conclusiones retomamos algunas de las particularidades de este proceso -singular e innovador para la época- a fin de entender y explicitar cuáles fueron sus principales contribuciones a la gestión pública provincial actual.

Se incluye además un anexo metodológico en el cual se detalla el listado de personas entrevistadas, así como también el cuestionario modelo utilizado para realización de las mismas. El cual también se utilizó como guía para la recolección y sistematización de la documentación.

Por último, quiero agradecer a Dios quien me sigue sorprendiendo. A toda mi familia, fundamentalmente, a las mujeres con las que día a día construyo un hogar: Melina (la flaca de mi vida y Anna (mi mejor regalo). Las amo.

Quiero dedicar este trabajo (el cual marca una etapa trascendente en mi camino) a quien me dio la vida: Rosario Páez, un símbolo de la lucha de la mujer en la sociedad y la superación humana. Siempre juntos.



Universidad de
San Andrés

Capítulo I:

Aproximaciones al análisis de políticas públicas y a los modelos comunicacionales del funcionalismo y del estructuralismo

A fin de comprender el objeto de estudio y responder a la pregunta de investigación, este proyecto abordará las problemáticas relacionadas al diseño e implementación del SIP y del PIC desde la mirada de las políticas públicas, entendiendo a estas como un ciclo susceptible de ser analizado a partir de la perspectiva del modelo heurístico (Aguilar Villanueva, 1992; Subirats, 2008; Harguindéguy, 2015), haciendo énfasis en la dinámica de los actores intervinientes, los recursos disponibles y las reglas institucionales que condicionan el accionar del Estado y de la sociedad. Además, para el análisis de la política de comunicación institucional en Mendoza recurriremos a elementos de los abordajes teórico-metodológicos propuestos por autores que provienen de la disciplinas del campo de la comunicación. Uno de ellos es el modelo funcionalista de Harold Lasswell (1948), y el otro, el estructural binario de oposición de Ferdinand Saussure (1916).

1.1. El enfoque heurístico para el análisis de políticas públicas

Existen diversas teorías sobre el análisis del proceso de políticas públicas, entre ellas destaca el modelo heurístico por etapas, como mencionamos anteriormente, este permite desagregar analíticamente en fases el ciclo de políticas públicas para poder abordar su estudio. Algunas de las ventajas de este modelo es que permite tener en cuenta la existencia de círculos de retroalimentación durante todo el proceso. Además, posibilita identificar en cada etapa los retos y actores relevantes, lo que reduce la complejidad de los métodos de análisis. Sin embargo, Subirats (2008) comenta que esta perspectiva cíclica debe ser considerada como un marco de referencia general y no como un esquema rígido. Jaime (2013), también señala que el estudio de las políticas públicas como proceso, ha sido un punto de inflexión en su análisis ya que, permite superar la concepción según la cual la política pública se restringía al momento de la toma de decisiones.

Los/as autores/as que desarrollan el modelo heurístico proponen diferentes etapas del ciclo de políticas públicas, sin embargo, coinciden en comenzar el análisis con el surgimiento de los problemas y concluir con la evaluación de la política.



Gráfico 1: Modelo heurístico. Fuente: Elaboración propia en base a Subirats, 2008.

A lo largo de este trabajo, utilizaremos el enfoque analítico que identifica Subirats (2008), distinguiendo cuatro grandes fases dentro del ciclo de formación políticas públicas: la incorporación a la agenda política, la formulación de la política, la implementación de esta, y finalmente su evaluación.



Gráfico 2: Etapas de las Políticas Públicas. Fuente: Elaboración propia en base a Subirats, 2008.

1.1.1. Incorporación a la agenda

El surgimiento y la percepción de un problema constituyen la primera instancia dentro de una política pública. En esta fase se hace visible la diferencia entre la situación actual y la situación deseable. Sin embargo, no todo problema social genera una política pública. Para que esto ocurra, es necesario que dicho problema social se convierta en un problema público, mediante una reconstrucción social del mismo, incorporándose a la agenda política.

Esta primera etapa se caracteriza por determinar la solución a tomar. Si el problema no es algo neutral, la respuesta al mismo dependerá de cómo se lo considere. Esto significa que, distintas consideraciones nos muestran problemas distintos a los que aplicar distintas soluciones.

Ruiz y Ortega (2005), explican el carácter político que predomina en esta fase: por un lado, la identificación de los actores y la reconstrucción de sus visiones del problema implica definir a quién se tiene en cuenta y de qué manera. Por otro lado, supone también la identificación entre las consecuencias de optar por una definición y no por otra, las consecuencias de una decisión, a quién favorece y a quién perjudica.

Una vez definido el problema de determinada manera se debe tener en cuenta que convive con múltiples problemas en el universo social; y como explica Subirats (2008), ese problema de entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos, podrá dar lugar a una acción estatal sólo cuando sea considerado por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo. En este sentido, el proceso puede ser entendido como una lucha de poder, donde el objetivo central es el establecimiento de un primer supuesto causal, que vendrá a preestructurar la futura intervención pública.

Para entender cómo logra un problema del ámbito social convertirse en un problema gubernamental, hay que hacer una primera distinción de los distintos tipos de agenda que existen. A grandes rasgos, se puede diferenciar entre la agenda sistémica o coyuntural y la agenda gubernamental o institucional.

Siguiendo a Ruiz y Ortega (2005) vemos que la agenda sistémica es aquella conformada por las demandas de la ciudadanía, puede preceder o determinar la agenda de gobierno, o por el contrario ser impulsada por los intereses gubernamentales. La

agenda gubernamental, o política, la constituyen los asuntos aceptados para ser considerados seriamente por parte de quienes toman decisiones.

Las autoras también explican el paso de una agenda a otra a través de las relaciones que pueden darse entre ellas, y en base a esto determinan modelos que permiten explicar cómo se estructuran dichas relaciones.

Los tres patrones que establecen son, en primer lugar, el modelo de iniciativa externa, donde el problema aparece en la agenda sistémica porque es apoyado por varios grupos de interés y pasa a la agenda gubernamental por la presión de dichos grupos, esto se denomina ascenso democrático representativo. El segundo tipo de relación es llamada la tiranía de la oferta, que sucede cuando es la autoridad pública quien crea necesidades y estructura las demandas de la acción pública. Por último, el modelo de iniciativa interna, según el cual el problema surge del aparato gubernamental pero no se observa la necesidad de que tenga apoyos públicos, las políticas se crean a partir de otras existentes, es lo que se denomina ilusión natalista.

Otro elemento importante para el análisis que mencionan es la noción de agenda setter, aquellos actores que aparecen, se relacionan, e interactúan entre sí en el momento de formación de agenda, y que presionan para que sus intereses sean tratados por las autoridades.

Aquí podemos encontrar al Parlamento, tanto como escenario en el que ejercen los actores o como actor propiamente dicho. El Gobierno, por ser quien define en última instancia los problemas que va a tratar, aquí Ruiz y Ortega (2005) se detiene para aclarar que, aunque tradicionalmente se ha considerado a la burocracia como mera ejecutora de las decisiones adoptadas, en ocasiones puede ser calificada como un grupo con sus propios intereses. También se observan a los grupos de interés, con una estructura estable, sólida y permanente que defiende intereses particulares, encuadra en esta categoría organizaciones empresariales, sindicatos, ONG, asociaciones civiles, etc. y los Partidos políticos, ya que en sus programas electorales de alguna manera realizan una selección de los problemas que consideran más necesarios a tratar. Por último, existe la Asesoría o grupos expertos, quienes poseen un papel menor como individuos o grupos que presionan a las autoridades para conseguir que un determinado problema entre en la agenda gubernamental.

Paralelamente, otros autores distinguen una tercera agenda: la agenda de los medios. Petrone la define como *“la lista de asuntos con cobertura mediática”* (2009: 4). En esta línea, Ruiz y Ortega (2005), si bien no incorporan la agenda mediática, reconocen a los medios como factores influyentes en el proceso de formación de agenda, entendiendo que logran llamar la atención del gobierno o la sociedad sobre determinados temas, haciendo que un conflicto se atenúe o se acelere.

Asimismo, Dorante (2008) explica que un tema representa un conflicto entre dos o más grupos sobre algún asunto, generalmente relacionado con la distribución de recursos o posiciones, es decir, que la tensión es lo que define un tema de agenda. Es esta tensión o potencial conflicto lo que convierte al tema en noticia, en tanto que refleja la disputa en la arena política entre actores a favor o en contra. Por ello, Dorante considera como condición para que un tema acceda a la agenda, que sea objeto de cobertura en los medios de comunicación, esto conlleva a que el sistema informativo se convierta en uno de los espacios donde se escenifica la batalla por el acceso de un asunto a la agenda gubernamental.

Entonces vemos que no todos los problemas calificados como públicos por la sociedad necesariamente se incorporan a la agenda de gobierno, e incluso si logran ingresar, pueden no ser considerados prioritarios. Jaime (2013) se interesa en analizar cuáles son los factores que explican qué problemas ingresan, y si bien establece que son variados y que depende en gran medida de la coyuntura en que se analice una problemática, existen ciertos factores que le otorga previsibilidad al proceso de formación de la agenda gubernamental. En primer lugar, nombra a los motivos ideológicos, políticos y constitucionales, los cuales determinan que la atención prestada por el gobierno se restrinja sólo a ciertos problemas de la agenda sistémica, al establecer ciertos límites a la legitimidad de su intervención y al generar una mayor sensibilidad del gobierno y las dependencias gubernamentales por ciertos asuntos y grupos mientras que mayor resistencia y hostilidad hacia otros.

Se configura así, en palabras de Aguilar Villanueva (1996), un patrón de atendibilidad y aceptabilidad de los problemas públicos. Esto significa que existe un patrón de plausibilidad político administrativo que está determinado por la restricción de recursos e ideas que tiene todo gobierno. Jaime (2013) dice que esto sugiere que, si una situación percibida socialmente como problemática no se condice con el universo de respuestas disponibles y viables no tendrá oportunidad de llamar la atención del gobierno.

1.1.2. Formulación de la política

Una vez que el problema logra ingresar en la agenda política, se procede a la formulación de un programa de actuación político administrativo, mediante el cual se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y los procedimientos de acción pública a seguir para resolver dicho problema. Aquí también tiene lugar la redacción de un acuerdo de actuación político-administrativo, que corresponde al aspecto más operacional vinculado a la decisión tomada, fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores del ámbito público para la implementación de dicho programa (Subirats, 2008).

Durante el proceso de formulación de políticas una diversidad de actores políticos participa e interactúan en diferentes escenarios, los cuales, según explica Scatarcsini (2011) pueden ser formales, como la legislatura o el gabinete, o informales, como la calle, y pueden ser más o menos transparentes. Así es como esta etapa puede entenderse como un proceso de negociaciones e intercambios entre diversos actores políticos.

Esto lleva a reconocer la importancia de lo político en el proceso de formulación de políticas públicas, el cual se caracteriza por ser sumamente complejo. Así múltiples actores con diversos poderes, horizontes temporales e incentivos interactúan en una pluralidad de escenarios con diferentes reglas que regularizan su interacción. La cooperación durante esta fase es de suma importancia, ya que, la capacidad de los actores políticos para alcanzar y hacer cumplir acuerdos, conducirá a políticas públicas más efectivas, más sostenibles y más flexibles frente a cambios en las condiciones económicas o sociales (Scatarcsini, 2011).

1.1.3. Implementación de la política pública

Durante esta etapa adherimos a la definición de Blázquez y Morata (2005) quienes entienden a la implementación como la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos, aquel espacio que existe entre la política como “declaración de intenciones” y la política como “declaración de resultados”. Compartimos además, su idea de incluir en esta fase tanto la planificación y asignación de recursos como a la ejecución de dichos recursos.

Paralelamente, Subirats (2008) considera esta etapa como una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (producción de outputs), y respecto a ella destaca que es una fase generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los/as analistas de políticas muchas veces imaginan y que en ella se pueden observar diversos mecanismos de filtro como la no ejecución, la aplicación selectiva de medidas, etc.

La implementación es usualmente considerada un proceso de menor rango o valor en comparación con los procesos de diseño o evaluación de las políticas públicas, dejando de lado la complejidad que implica la tarea de coordinar. Causa de ello es la idea de que dicho periodo consiste únicamente en la aplicación del diseño previamente elaborado de la política.

En este sentido, Cortázar (2007) explica cómo esta noción termina por ocultar los problemas que se manifiestan en la puesta en marcha de una política, y que no necesariamente ocurren porque la implementación no se ajusta a lo planificado o porque en el diseño no se hayan previsto determinadas situaciones. A su vez, esto implica un gasto de recursos, ya que, en el primer caso, la solución consiste en ajustar el desempeño de los/as operadores/as para que respeten y sigan las pautas del diseño. En el segundo, la solución consiste en “volver atrás” y realizar un nuevo esfuerzo de diseño.

Esta idea de que los problemas surgen porque quienes implementan no se ciñen a lo establecido en el diseño de la política, tiene como supuesto implícito que los actores deberían ajustarse de manera casi automática a lo previsto y que cualquier desviación con respecto al diseño es ilegítima y perjudicial. Así, pasa por alto el hecho de que los actores participantes tienen valores, visiones e intereses propios que guían su acción.

1.1.4. Evaluación

Por último, la etapa de la evaluación apunta a identificar los resultados y efectos de la política pública evaluada, es decir, pretende observar si los grupos-objetivos modificaron su conducta (impactos) y si la situación de los/as beneficiarios/as finales mejoró realmente (outcomes). Esto permite valorar científicamente y/o políticamente la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la política pública aplicada (Subirats, 2008).

Según explica Martínez del Olmo (2005) la evaluación significa tanto un instrumento técnico como una herramienta política. Técnico porque permite el desarrollo de procesos de revisión y medición del problema cuyos resultados darán lugar a la finalización, continuidad o a una nueva política. Y una herramienta política porque sus resultados sirven para mejorar programas y ofrecer información a la ciudadanía sobre la eficacia de las políticas. Es decir, las evaluaciones avalan los fundamentos de decisiones futuras, y a la vez legitiman las medidas tomadas.

Siguiendo a la misma autora, se pueden identificar tres grandes objetivos de la evaluación: para mejorar la política, para el rendimiento de cuentas y/o para generar conocimiento.

La evaluación para mejorar la política se refiere a la evaluación como un proceso interactivo y dinámico que facilita la introducción de cambios en la planificación de manera rápida en la gestión cotidiana. Como rendimiento de cuentas provee de información a los/as responsables para la toma de decisiones respecto a la continuidad o finalización de la política, asignación de recursos o grandes modificaciones. Y como generación de conocimiento, permite el contraste de teorías y prácticas.

Vale aclarar que, frente a la concepción tradicional de la evaluación, que la sitúa únicamente al final del proceso y sobre sus resultados, optamos por una visión integral donde la evaluación se realiza en todas las etapas del diseño de políticas públicas, analizando la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, la implementación y sus resultados.

Martínez del Olmo (2005), también adhiere a una concepción integral de la evaluación, y considera que puede aplicarse a lo largo de todo el proceso de una política pública. Explica que en algunas fases la evaluación será prospectiva, como en la definición del problema, y servirá para el diseño de un plan de acción; en otras etapas será retrospectiva, cuando se valore los resultados de la acción.

1.1.5. Elementos claves para el análisis

Si bien este enfoque contiene ciertas limitaciones que se caracterizan por querer dotar de una coherencia artificial a la política pública, induciendo a quien la analiza a construir conexiones o vínculos entre los hechos aun cuando estos nexos no se den en

la realidad, nos pareció interesante tomar esta perspectiva; complementándola con un análisis transversal y profundo centrado en los actores, sus recursos y el marco institucional dentro del cual tienen lugar sus interacciones; como lo es el análisis propuesto por Subirats (2008) en su libro “Análisis y gestión de políticas públicas”.

Subirats (2008), parte de la noción de política pública haciendo referencia a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores del ámbito público, parapúblico y privado, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada. Es por esto que, reconstruir el proceso de una política pública, implica tomar en cuenta los tres elementos mencionados: actores, recursos e instituciones.

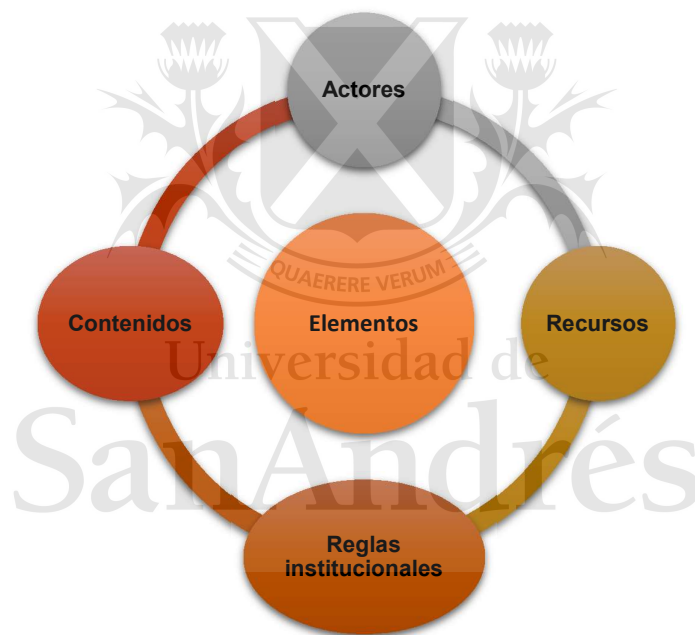


Gráfico 3: Claves para el análisis. Fuente: Elaboración propia en base a Subirats, 2008.

En primer lugar, siguiendo al autor, son actores aquellas personas físicas o jurídicas, con sus valores, intereses, mecanismos de defensa y con capacidad de innovación y adaptación. Capaces por tanto de utilizar las políticas públicas para la consecución de sus propios fines (Subirats, 2008). Esta definición puede hacer referencia a un individuo, a uno o varios grupos de individuos, o a una organización, definida esta última en función de las ideas compartidas o del interés común que unen a sus miembros.

Resulta interesante sumar a este análisis el aporte de Acuña quien agrega a esta noción de actores su capacidad de acción estratégica, esto es: *“capacidad de definir sus intereses, de traducirlos en objetivos, de diseñar un curso de acción (estrategia) para el alcance de esos objetivos y con relativa autonomía (recursos) para implementar dicho curso de acción”* (2005: 36).

A su vez, los actores pueden dividirse en públicos y privados. Estos últimos, lo componen los grupos-objetivo (actores cuyo comportamiento se define políticamente como la causa indirecta del problema), beneficiarios/as finales de una política pública (actores que sufren los efectos negativos del mencionado problema y cuya situación pretende mejorarse a través de la intervención pública) y grupos terceros, (afectados/as de manera indirecta por la política pública, ya sea de manera positiva o negativa) (Subirats, 2008).

El juego de tales actores depende no sólo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos que logren movilizar para defender sus posiciones con relación a los objetivos, a los instrumentos y a los procesos de elaboración de una intervención pública.

Subirats (2008), distingue diez tipos de recursos, dejando abierta la posibilidad de que existan otros que no se hayan puesto de relieve:

- **Recurso jurídico:** hace referencia a bases legales y reglamentarias. A diferencia de otros recursos, se caracterizan por estar principalmente a disposición y por ser sumamente importante para los actores públicos, ya que sin este recurso los actos administrativos pueden ser cuestionados, e incluso anulados por las decisiones de los tribunales administrativos.

- **Recursos humanos:** consisten en la capacidad de reclutamiento y de formación que poseen los diversos actores. Los actores de las políticas públicas desarrollan un lenguaje específico del sector en que se desarrollan, apoyándose en nociones técnicas propias de ese ámbito. Por lo tanto, las personas intervinientes en una política pública deben poseer calificaciones profesionales especializadas. La gestión de recursos humanos del sector público toma cada vez más en cuenta esa necesidad poniendo en marcha programas de formación en lo que refiere a los conocimientos técnicos. Asimismo, los recursos humanos juegan un rol cada vez más importante, en el caso de

los actores del sector privado, dado que muchas veces pueden verse en la necesidad de pronunciarse acerca de proyectos, con plazos sumamente cortos.

- **Recurso económico:** se refiere a la movilización y asignación de incentivos que se otorgan a actores del ámbito privado o público a fin de conseguir que adecuen su conducta al objetivo deseado. Es un recurso imprescindible, ya que sin los medios financieros es imposible llevar a cabo una política pública.

- **Recurso cognitivo:** está constituido por conocimientos que se pueden tener en relación a elementos técnicos, sociales, económicos y/o políticos. Es un componente de la capacidad de intervención de los actores y se caracteriza por ser escaso y estar desigualmente repartido entre los actores de una política pública.

- **Recurso relacional:** se refiere a la capacidad de organización en base a los atributos individuales de los actores, la calidad de la organización y la existencia de redes de interacción entre sí. Además, para los actores del sector público, este recurso se apoya en su capacidad de organizar los procesos de interacción entre sí y en la presencia de valores colectivos comúnmente compartidos.

- **Recurso de confianza:** es el consenso entre actores, que puede hacer contrapeso o reforzar la legitimidad democrática del Estado, y es el recurso que más frecuentemente intercambian los actores durante todo el proceso de las políticas públicas. Subirats destaca que, para los actores del ámbito público el recurso consenso se distingue no sólo por la legitimidad primaria, constituida por el apoyo político del legislativo o de la mayoría democrática, sino que también es necesaria la proveniente de los grupos-objetivo y beneficiarios/as finales (legitimidad secundaria).

- **Recurso cronológico** es el horizonte temporal del que disponen los actores para cumplir los plazos y moratorias de una política pública. La distribución de este recurso temporal entre los actores es generalmente desigual, ya que los actores públicos, dadas sus funciones, disponen de más tiempo que los/as representantes de grupos sociales. Además, recursos temporales hace referencia no sólo a que las políticas públicas llevan tiempo, sino también a los ciclos políticos y electorales, que puede permitir a los actores servirse de la coyuntura según sus intereses.

- **Recurso patrimonial:** engloba al conjunto de bienes tangibles de los que disponen los actores, ya sea porque les pertenece o porque disponen de su uso. A este

recurso pueden asociarse dos utilidades, la primera se refiere a la capacidad que poseen los actores del sector público para administrar directamente un servicio o para imponer de manera, más o menos directa, limitaciones al uso de este. La segunda concierne a la capacidad de comunicación que tales infraestructuras permiten, ya que este recurso también hace referencia a los instrumentos de comunicación externa (teléfonos, correos, redes de difusión, etc.). Estos son cada vez más complejos y su gestión como recurso resulta cada vez más importante.

- **Recurso de mayoría:** consiste en el apoyo político necesario para que una política sea considerada legítima. Consiste en la aceptabilidad de una política pública por parte de una mayoría parlamentaria o popular, por esto la disponibilidad del recurso va a estar influenciada por la conformación partidaria del Congreso. Subirats se centra en el apoyo político no sólo al momento de su origen, sino también en fases posteriores cuando la política es más susceptible de ser cuestionada y perder apoyo.

- **Recurso violencia:** es la capacidad de coaccionar a través de la fuerza física. Este es un recurso que poseen en mayor medida los actores gubernamentales debido a su capacidad del uso monopólico de las fuerzas de seguridad, pero también puede ser utilizado por actores no gubernamentales para demostrar desacuerdo con alguna política, por ejemplo, a través de manifestaciones o bloqueando recursos patrimoniales. Para utilizar este recurso sin perder legitimidad ni consenso es necesario asociarlo a un apoyo político mayoritario.

Respecto a las reglas institucionales, las propiedades intrínsecas que presenten revelarán mayor o menor potencial para la generación y fortalecimiento de la capacidad institucional en base a cinco atributos:

- **Consistencia interna de las reglas:** capacidad de las reglas de seguir una coherencia lógica y evitar contradicciones, permitiendo emitir un mensaje claro al motivar comportamientos.

- **Forma de articulación entre reglas:** capacidad de una norma de no mostrarse contradictoria con otras, respetando la jerarquía normativa.

- **Completitud de las reglas:** capacidad de abarcar el conjunto de comportamientos, eventos y procesos relevantes sobre los que opera una regla.

- Estabilidad de las reglas: capacidad de ofrecer un horizonte temporal amplio que impacte en el comportamiento de los actores.

- Rigidez/flexibilidad de las reglas: capacidad de adecuación y adaptabilidad de una norma ante cambios en el entorno.

Finalmente, el grado de cumplimiento de las reglas, se refiere a si lo establecido por las reglas es factible. Esta factibilidad dependerá de si para el mapa cognitivo y normativo de los actores esa regla es creíble o deseable, y de si los intereses y la distribución de recursos y capacidades resulta en coaliciones que sostienen el cumplimiento de las reglas o en coaliciones de actores con capacidad de veto.

1.1.6. Lo político de las políticas públicas

En consecuencia, según lo abordado en los apartados anteriores, observamos que las políticas (su diseño y desarrollo), no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas (Aguilar Villanueva, 1992).

Las políticas son un espacio crítico de consenso y conflicto, que puede cristalizar o malograr la representatividad y constitucionalidad de los gobiernos. Es por esto, que gobernar un Estado implica elegir ciertos valores y criterios. Sin embargo, no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental, sino que deben incluirse las expectativas de diferentes actores involucrados.

Es entonces, una estrategia de acción colectiva, producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aprobación e implementación.

En este sentido, resulta interesante retomar a Scartascini (2011), quien describe al proceso de elaboración de políticas como un conjunto de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre actores políticos. Así, siguiendo esta perspectiva, el potencial de las recetas de política para lograr resultados positivos depende, en gran medida, de la calidad del proceso de formulación de políticas a través del cual se debate,

se aprueban y se implementan. Es decir, diversas características importantes de las políticas públicas dependen fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, de su capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo.

En este sentido, algunas de las características, que el autor sugiere, son la estabilidad de la política, su adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de la aplicación y del enforcement y su orientación al interés público.

La estabilidad de una política pública se asocia con la capacidad de los actores políticos de acordar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan generar políticas de Estado. La adaptabilidad es definida como la capacidad de adaptar las políticas a condiciones económicas y sociales cambiantes y de cambiar las políticas cuando estén fracasando. Las características de coordinación y coherencia hacen referencia a la importancia de la comunicación y coordinación entre los actores y agencias que intervienen en una política pública. La falta de coordinación a menudo refleja la naturaleza no cooperativa de las interacciones políticas. La calidad de la implementación y del enforcement se centra en la aplicación efectiva de una política pública, asociada en parte a burocracias capaces e independientes, sistemas judiciales fuertes y una estructura de incentivos que promueva que los/as políticos/as desarrollen propias capacidades.

Finalmente, la orientación al interés público hace referencia a la medida en la cual una política promueve el bienestar general o tiende a generar beneficios privados para algunos sectores como beneficios concentrados, subsidios o lagunas fiscales.

En definitiva, teniendo en cuenta todo lo expuesto a lo largo de este capítulo, consideramos que para realizar un análisis integral de una política pública se debe tener en cuenta no sólo su ciclo heurístico, con las características asociadas a cada etapa, sino también los actores involucrados, con sus respectivos recursos, intereses, capacidades y mapas cognitivos; y las instituciones y su dinámica.

Además, para observar la posibilidad de que una política sobreviva en el tiempo resulta útil el estudio de los factores que hacen a la cooperación de los actores, entendiendo a la cooperación como un elemento clave para la estabilidad de una política pública.

1.2. El modelo comunicacional funcionalista de Lasswell

El modelo Laswelliano es una construcción teórica que nació bajo la posibilidad de estudiar la intencionalidad del emisor y clasificar la comunicación de masa, sus procesos y fundamentalmente los efectos, en una época particular de la humanidad marcada por la aparición del nazismo.

A finales de la década del 20, en pleno contexto de guerras y recesión económica mundial, el sociólogo y pensador norteamericano Harold Lasswell lanza un escrito llamado, "Técnicas de propaganda en la Guerra Mundial" (1927). El mismo, marcó un hito en lo que fue el análisis de la comunicación de masas y política. Es por ello que Lasswell es conocido como el padre de la comunicación política. Profundamente influenciado por el pensamiento freudiano en su etapa de formación, se lo puede considerar uno de los pioneros de las ciencias políticas y de las teorías de la comunicación (Collado, 2009).

En el año 1948, publica un artículo al que titula: "Estructura y Función de la Comunicación de Masas". El modelo creado por Lasswell, tiene un carácter descriptivo y pretendía encontrar un espacio determinado para realizar una observación que responda a cinco interrogantes fundamentales del acto de comunicación en el contexto del emisor: ¿Quién dice? ¿Qué dice? ¿Qué canal utiliza? ¿A quién se dirige? ¿Qué efecto consigue? (Collado, 2009).

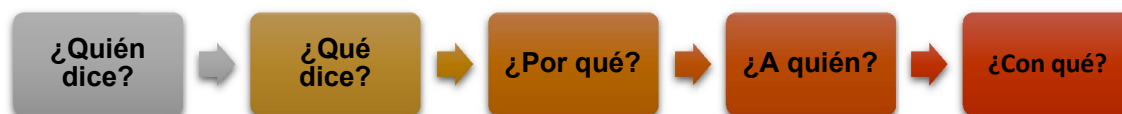


Gráfico 4: Modelo Comunicacional de Lasswell (1948). Fuente: elaboración propia.

En el proceso, es sumamente importante determinar el mensaje para luego elegir el canal por donde enviar el mismo. La posibilidad de éxito en el proceso comunicacional, reside en generar canales que permitan la devolución de los receptores (sociedad). La comunicación es recíproca, no unilateral.

El funcionalismo define a la comunicación, como a *“una instancia en donde se transmiten señales mediante un código común al emisor y al receptor”* (Romero Ruiz de Castro: 2012). En este sentido Lasswell, un funcionalista estructural y padre del sistema comunicacional, aportó la definición sobre la comunicación: es el *“proceso a través del cual un emisor transmite un mensaje a un receptor utilizando un canal en específico con el propósito de generar respuesta”* (1948).

El carácter que tiene la comunicación masiva, según Lasswell, es la de transmitir de forma fiel y objetiva: a) acontecimientos globales y locales más recientes; b) explicar los acontecimientos por medio de una ideología; c) buscar repercutir disquisición de los espectadores; d) analizar desde los componentes de la comunicación y los niveles de análisis (Collado, 2009).

Los elementos utilizados son: emisor, contenido, canal, receptor, efecto. Los fenómenos comunicacionales son analizados mediante preguntas que hacen referencia a los distintos niveles de análisis: a) análisis de contenido (¿qué?), este se corresponde con el análisis del contenido del mensaje. Son estímulos (mensaje) que emite una persona; b) análisis de control (¿quién?), este es el emisor: la persona que genera un mensaje; c) análisis del medio (¿cómo?), este es el canal mediante el cual se transmite el mensaje; d) análisis de la audiencia (¿a quién?), es el receptor; es decir, la persona que recibe el mensaje del emisor. El mensaje y el canal se elaboran y se seleccionan conforme a las características del receptor; e) análisis de los efectos (¿para qué?), son los resultados de la comunicación. Toda comunicación tiene un efecto (Moragas Spa, 1985).

En su análisis funcionalista planteó tres funciones de la comunicación: a) supervisión del entorno, observar los hechos que suceden en la sociedad y las noticias que recibe esta; b) correlación – interpretación, es la necesidad de ser informados sobre las acciones de la sociedad y que el correspondiente análisis e interpretación sea coherente (editoriales, artículos, opinión y propaganda); c) transmisión de cultura o herencia social de una generación a otra (Moragas Spa, 1985).



Gráfico 5: Modelo Comunicacional Funcionalista. Fuente: elaboración propia a partir de Laswell (1948) y Moragas Spa (1985).

Con el paso del tiempo y como consecuencia del avance de las nuevas tecnologías, se fue dando la aparición de nuevas teorías de la comunicación (Piaget, 1970 y 1972; Jakobson, 1960; Metz, 1982; Eco, 1975; Van Dijk, 1993; Verón, 1999), muchas de ellas influidas por la época del internet y la capacidad bidireccional de comunicación que esta posibilita. Se trata de postulados que ponen énfasis en el desarrollo del “canal” con el objeto de facilitar la interacción entre el emisor y el receptor. Es aquí, donde se evidencia la principal crítica al modelo de Lasswell (1948), ya que este muestra un emisor activo y un receptor pasivo, que pareciera incapacitado de dar respuestas al mensaje recibido.

En esta instancia, parece que los elementos de este modelo son suficientes para dar respuestas al análisis propuesto sobre la experiencia del SIP. Puesto que, la fortaleza de aplicar esta visión reside en que Lasswell (1948) analiza el acto comunicacional, haciendo énfasis fundamentalmente en el emisor, el mensaje y el efecto logrado en el receptor.

La comunicación institucional del gobierno está orientada, principalmente, a difundir; tiene la pretensión de informar sobre las bondades de una política o una acción determinada. En este caso, el mensaje pretende informar al ciudadano-receptor sobre el SIP y sus bondades prácticas para mejorar la vida de la sociedad mendocina.

Las categorías de análisis comunicacional funcionalista, nos permiten detectar los elementos intervinientes en el proceso de formulación e implementación del SIP. El consiguiente reconocimiento de los actores emisores y receptores del mensaje institucional, la elaboración del mensaje, el canal elegido para transmitir y los efectos logrados en los receptores del mensaje en la época. Además de la aplicación de las tres categorías de análisis contextual lasswellianas, que harán conocer efectivamente el entorno, lo publicado y cuánto de herencia cultural existe en la sociedad.

1.3. El modelo comunicacional estructuralista de Saussure

Es sabido que existe una gran cantidad de variedad semántica y de teorías comunicacionales, algunas desde la visión antropológica, otras desde la sociológica hasta llegar al estructuralismo, el camino teórico elegido a continuación. Este modelo, sencillo y ágil, es la fórmula que sirve a la desconstrucción de la relación de la comunicación institucional del sector público con el individuo y la sociedad. *“El estructuralismo tiene como objeto de estudio las estructuras, por tanto si definimos la organización como estructura así como todos sus procesos orgánicos, intrínsecos y ajenos que contribuyen al mantenimiento de la propia estructura...”* (Romero Ruiz de Castro: 2014).

Los aportes del estructuralismo, en especial los realizados por Ferdinand Saussure al campo de la comunicación. Incorporó conceptos como significantes, significado y signo, lengua (sistema), habla, sincronía, diacronía, entre otros (Margot Bigot, 2010).

Saussure comienza haciendo su análisis desde el mismo acto de expresión del individuo, o sea, la palabra hablada (lenguaje) que es la utilización del “sistema” (lengua).

Este sostiene que las palabras tienen un compuesto material (una imagen acústica o sonido efectivos del habla) que se denomina significante y uno mental con referencia a la idea al que se denominó significado. *“El signo lingüístico se divide o está conformado por dos partes: significante y significado (es binario)”* (Ramírez Caro, 2002: 32).

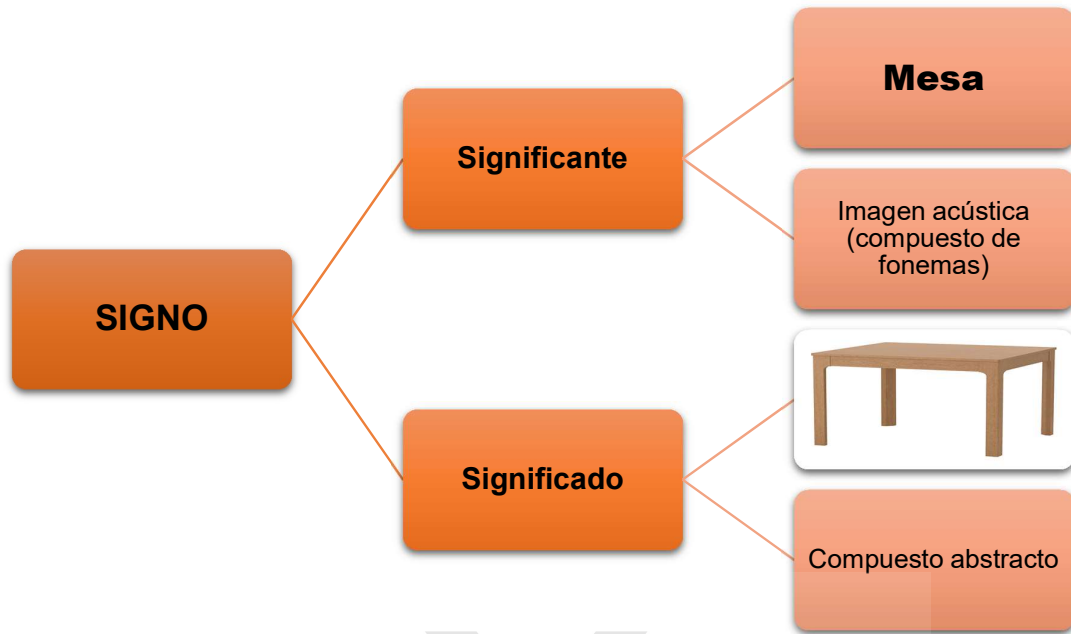


Gráfico 6: El signo. Fuente: elaboración propia.

La relación entre significante y significado no es casual. Las lenguas desarrollaron signos diferentes, esto es, diferentes vínculos entre significantes y significados conforme a su desarrollo histórico cultural. Barthes y Eco han dicho que *“todos los fenómenos de la cultura pueden ser considerados como sistemas de signos cuya función es vehicular contenidos culturales”* (2002: 7).

“Es aquí que aparece la idea de que el signo en su naturaleza es arbitrario (es el vínculo entre significante y significado)” (Pepa Medina, 2015: 22). También debemos aclarar, esta arbitrariedad no se da para quienes comparten o utilizan una misma lengua, pues si fuera así, los significados no serían estables y desaparecería o habría cero posibilidad de comunicarse (Ramírez Caro, 2002). Cada lengua establece un significado distinto a un mismo significante.

Para Saussure las nociones de arbitrariedad y linealidad están estrechamente ligadas y son sumamente necesarias para el funcionamiento de la lengua. Aquí la necesidad de linealidad es enorme, pues esta ayuda a no ver u oír varios significantes en el mismo momento. La linealidad del significante es una cadena que brinda la coherencia necesaria al sistema (Bigot, 2010).

La lengua es ágil y está en permanente movimiento. Tiene la propiedad de tener mutabilidad en el signo. Con el tiempo, la lengua y sus signos cambian en los vínculos entre los significantes y los significados. Los significados antiguos se especifican, se agregan nuevos o se clasifican de modo diferente y es aquí cuando se utiliza el modelo diacrónico que nos permite observar la evolución de esa lengua, que permanece en constante movimiento, a través del tiempo. En contraposición, también aparece el modelo sincrónico que hace el trabajo de analizar las relaciones coexistentes de los elementos de la lengua, independiente del factor tiempo. En la verbalización del sistema de una lengua (lenguaje), solo intervienen elementos sincrónicos puesto que nadie necesita conocer la historia de una lengua para hacer uso de ella (Mounin, 1979).

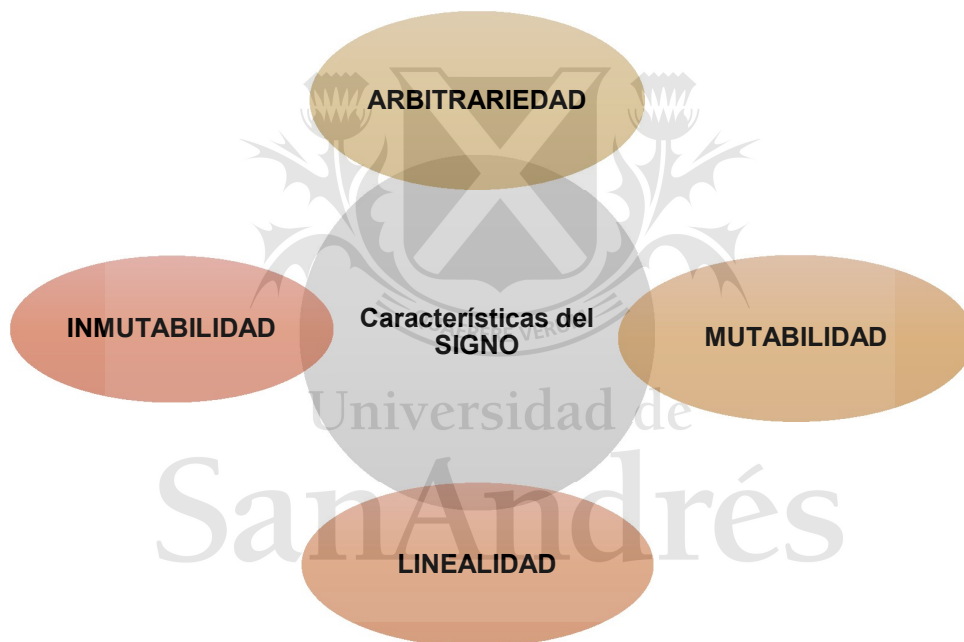


Gráfico 7: Características del Signo. Fuente: elaboración propia.

Para poder realizar un estudio de observación descriptiva de un lenguaje, este se debe hacer en una comunidad que hace uso de él y a la que se le pretende medir los efectos o evolución que el tiempo tiene sobre el lenguaje (Pascual, Roxana, 2013).

En la lógica de la oposición por contraste de Saussure, el signo, en efecto, comunica un valor lingüístico el cual deriva de su contraste con otros signos con los que está vinculado, uno se entiende en la medida que se entiende el otro signo. Por ejemplo:

nieve, helado, hielo, glaciar. "Helado" no significa "nieve" y "hielo" no significa "glaciar", etc. (Malberg, 1989).

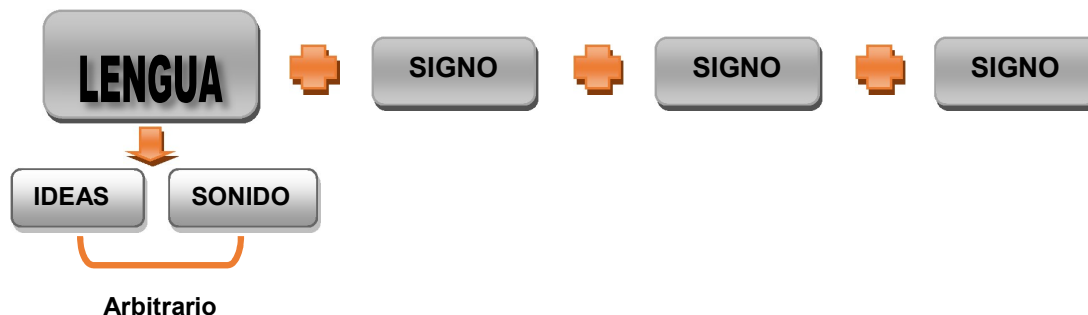


Gráfico 8: La lengua. Fuente: elaboración propia a partir.

Volviendo al concepto de oposición en los signos, en la idea sincrónica existen dos tipos de relaciones: por un lado, las lineales, que se refieren a secuencias de signos con dos o más componentes, ordenados en una línea o secuencia significativa: montañas, las montañas, escalar las montañas. Por el otro, las no lineales (formales), estas son las asociaciones de forma o de significado o de ambas cosas que los hablantes establecen de manera automática ante cualquier signo: montaña, cabaña, campaña, campiña, campo, campesino, etc. (Malberg, 1989: 7).

Utilizar las categorías de análisis del signo (significante y significado) nos permite entender el análisis del objeto de estudio (SIP) como un signo. Así como también, la perspectiva del fenómeno cultural de la aparición en la lengua (o sistema) de signos culturales propios de un contexto espacio (Mendoza) y tiempo (años 90); en este caso la historia provincial y la idiosincrasia singular de sus pobladores (conservadores, reacios a incorporar lo nuevo).

Definitivamente, las clásicas perspectivas funcionalista- estructuralista, junto al enfoque de las políticas públicas, encajan perfectamente como las herramientas teórico-metodológicas adecuadas que nos posibilitarán revisar el proceso de lo que fue la puesta en marcha del SIP en Mendoza. Entendiendo, el impulso y los roles de los actores en la estructura local y las circunstancias nacionales e internacionales (en un contexto político, social y económico) que le dieron una notoria singularidad al proceso histórico.

Capítulo II:

El Sistema de Información Pública: una experiencia innovadora y singular

Las profundas reformas estatales de corte liberal implementadas desde principios de los años 90, específicamente en la Administración Pública Nacional, a través de la Ley de Reforma del Estado N° 23.696, trajeron consigo, más allá de todos sus críticas y contradicciones de un proceso incluso (Oszlak, 1997) ideas y procesos de carácter modernizantes para el país. Incorporando tecnología en las organizaciones a fin de lograr eficiencia y eficacia en las acciones del sector público en un marco de transparencia.

Con la informatización y la sistematización de los datos en las distintas áreas de gestión pública se buscó la centralidad normativa y de la información (principalmente de carácter contable) propiciando un mayor control de las finanzas públicas y mayores grados de transparencia en el manejo de los recursos ante la ciudadanía. Reformas que se orientaban en definitiva a la generación de información oportuna y confiable para la toma de decisiones, primero en el ámbito nacional, luego provincial y posterior municipal.

En este contexto, la provincia de Mendoza, fue precursora en el aspecto de llevar adelante un proceso de sistematización de la información en poder del Estado con el fin de democratizarla y como un elemento central de la política de Comunicación Institucional. Coherente con las políticas de modernización y reforma administrativa del Estado Nacional, en 1996, en medio de lo que se conoció como la segunda reforma del Estado (Oszlak, 1997) y bajo la convicción de que *“...la información es un activo de carácter público y debe ser tratado como tal”* (Entrevista a Lafalla. Abril, 2012) el gobernador, Dr. Arturo Lafalla crea, mediante el Decreto 462/96, un órgano llamado: Sistema de Información Pública (SIP).

En la creación del SIP influyen, fundamentalmente, dos razones: la primera tenía que ver con el contexto nacional e internacional, al implementarse instrumentos administrativos-tecnológicos orientados a la democratización de la información. La segunda, es la consecuencia natural de los grandes desajustes en términos estructurales de corrupción, hacia el interior del funcionamiento de la estructura estatal. Tal como sostenía uno de los hombres fuertes del gobierno provincial, el Lic. Luis Bohm: *“parecía que la información era propiedad de los empleados según las épocas y se comercializaba como tal”* (Entrevista a Bohm. Marzo, 2010).

El SIP tenía como principal objetivo ser el “*órgano de coordinación y control de las políticas de información pública*” (Decreto 462) y su misión era la de “*coordinar e integrar los subsistemas de información en la administración pública provincial,...y acordes a las políticas definidas por el Estado Provincial*” (Decreto 462).

Este nuevo mecanismo por el cual los ciudadanos podían acceder a información útil del gobierno provincial y que era operado por medio de computadoras ubicadas en lugares estratégicos de la ciudad, se denominó Programa de Información al Ciudadano (PIC), consecuencia práctica del Sistema de Información Pública (SIP).

Posteriormente al PIC, se crea el Programa de Inspección General (PIG), que “*nació con el objetivo de prevenir la corrupción, reducir costos en las compras del Estado e incentivar la participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno*”, tal como afirmaba Alejandro Cazabán, titular del área (Diario La Nación. 07/06/97).

La Inspección General, era un área que respondía directamente al gobernador en términos políticos y se dedicaba a tomar las denuncias que se hacían en el ámbito del gobierno o bien actuaba de oficio². Fue un instrumento que sirvió para detectar y combatir casos de corrupción hacia el interior de la estructura estatal. “*Lo que existía fundamentalmente, era “arbitrariedad” en las formas de administrar las cosas del Estado, por lo que se trabajó mucho en el plano de la prevención, principalmente en las licitaciones....No significaba que la provincia tuviese un alto grado de corrupción hacia su interior, aunque tampoco que no hubieran casos sobre los que teníamos que ocuparnos*” (Entrevista a Cazaban. Octubre, 2018).

² Entre los casos más resonantes en los que intervino el PIG podemos mencionar: el descubrimiento de un fraude al Estado provincial por 600.000 pesos, en diciembre del 95 (en esa época existía la paridad monetaria 1 dólar igual 1 peso). La causa fue por las exenciones impositivas entregadas a 2.000 jubilados provinciales. En la época, también se descubrió un desvío de fondos en la cuenta de venta de tierras fiscales, aquí se reveló que un funcionario era el responsable. Desde el gobierno se procedió a su remoción del cargo y se iniciaron las acciones correspondientes en el ámbito judicial. El Diario La Nación comentaba estos y otros casos más: “*En el año 1996 debió renunciar el subsecretario de Economía, Javier Merino, por irregularidades detectadas en la licitación de un sistema de fumigación del agro. A mediados de 1996 fue cesanteado un funcionario de la Subsecretaría de Desarrollo Social porque no llegó a destino un subsidio para el programa juventud solidaria. En enero de 1997 desplazaron del cargo a 2 empleados de la empresa provincial de energía por pedir coimas para favorecer a una empresa en la licitación de la construcción de un edificio en la ciudad de San Rafael*” (diario La Nación. 07/06/97).

A fin de entender cómo fue el desarrollo de esta política -singular e innovadora para la época- y, en consecuencia, cuáles fueron las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores que marcaron el recorrido de la misma, comenzaremos analizando sus principales elementos.

2.1. El marco institucional del Sistema de Información Pública

El primer antecedente que le da un marco legal y de ordenamiento a las condiciones de funcionamiento del sistema administrativo e informático y la posterior puesta en marcha del SIP en Mendoza, es mediante el decreto 1656 emitido por el entonces gobernador Rodolfo Gabrielli (1991-1995), el 07 de julio del año 1992. El mismo establecía: *“la creación de un Banco Único de Datos sobre los Recursos Informáticos del Gobierno Provincial”* (Decreto 1656/92, art. 1).

La fundamentación de esta acción gubernamental del Ejecutivo, se basó en los diagnósticos realizados sobre la estructura del Estado provincial, en aquellos años. En el primero de ellos, se determinó que hasta el momento en la organización gubernamental se contaba con 105 organismos (Decreto 2801/89, art.89); además de las 18 Municipalidades; el Departamento General de Irrigación; los Bancos de Mendoza y Previsión Social y los otros poderes del Estado. Además, se verificó que en los mismos existía una duplicación de esfuerzos y recursos debido a la imposibilidad de contar con un sistema de información automatizado y unificado. El segundo, se enfocó en un relevamiento sobre las mesas de entradas, la política informática y el ordenamiento de los datos referidos a la: *“situación actual de los recursos humanos, físicos y técnicos aplicados al ambiente informático”* (Decreto 1945/92).

La elaboración de estos diagnósticos requirió el desarrollo de una herramienta metodológica lo más precisa y efectiva posible. Para ello se diseñó un formulario e instructivo y se procedió a la distribución entre todos los empleados del gobierno provincial (la Administración General y los Organismos Descentralizados). El mismo tenía la finalidad de obtener información actualizada, que luego era enviada al Banco de Datos, todos los meses de junio y diciembre de cada año. De esta tarea se encargaba un coordinador designado por área.

En consonancia con dicho proceso, el 30 de julio, el gobernador Gabrielli firmó el Decreto 1954: este proponía que se normalizara la Administración y se procediera a

la automatización del manejo de las piezas administrativas en la Administración Pública Central en virtud de las facultades que tiene el Poder Ejecutivo contenidas en la Constitución Provincial ³.

Luego de observar el diagnóstico el cual arrojó que había, *“ausencia de estándares en las técnicas aplicadas, que faciliten la interoperabilidad de las distintas Mesas de Entradas, con una dificultad en el seguimiento de las piezas administrativas y en la utilización de un lenguaje común que posibilite comunicaciones ágiles, simples y precisas”* (Decreto 1945/92). También se observa que las soluciones informáticas, son parciales, que las que hay están aisladas y con duplicidad de esfuerzos.

En los inicios del ordenamiento de la información e informatización del aparato administrativo del Estado provincial, se puso el acento en el área de Mesas de Entradas de la Administración Pública Central y la adaptación del funcionamiento de este con el funcionar de todas las reparticiones que tengan Mesas de Entradas. Además, el área de la Dirección de Informática de la Provincia, diseñó e implementó un programa especial destinado al seguimiento de la pieza administrativa. Para esto, la Dirección formó un equipo técnico que pudiera llevar adelante la tarea y capacitar además a los ciudadanos usuarios sobre los cambios en el sistema.

Con la asunción del doctor Arturo Lafalla como gobernador, se inicia un proceso de profunda reforma del Estado en la provincia. A través del Decreto 889/96, se marcan acciones con la idea de comenzar un proceso de innovación institucional empapadas de las concepciones de la época (mediados de los 90).

La contundencia de la segunda Reforma del Estado en el país y sus características más notorias, como las desincorporaciones; las tercerizaciones; la creación de agencias especializadas; la mejora de procesos; la actualización y la simplificación de organigramas; el desarrollo de los sistemas de información y la revisión de los sistemas de administración de personal; no fueron lejanas a nuestra provincia.

En el comienzo de la década de los 90, a nivel nacional, el gobierno de Menem seguía paso a paso con los designios y las recetas de los Organismos internacionales y de las potencias del primer mundo. *“En la Argentina del menemismo (privatizaciones*

³ *“El gobernador es el jefe del Poder Ejecutivo y tiene las siguientes atribuciones y deberes: Tiene a su cargo la administración general de la Provincia”* (Constitución Provincial de Mendoza, art. 128, inc.1.

y convertibilidad mediante) no parecía existir alternativa al Estado neoliberal y a pesar de la clara alineación con estas políticas, el gobierno de Carlos Menem cargaba con el estigma de su origen peronista. Más allá de los datos de la realidad, este origen ancló a la administración nacional en una zona de sospecha permanente respecto a la gestión y utilización de los recursos nacionales”, nos cuenta la Licenciada Brunilda Crescini, encargada de la Comunicación del PIC (Entrevista a Crescini. Noviembre, 2018).

Históricamente, el peronismo mendocino y particularmente *“el equipo de los mendocinos”⁴*, se ubicó frente a los métodos y fue crítico de las cúpulas nacionales del partido en relación a la visión y los métodos para el manejo de algunos aspectos del Estado. Por lo tanto, para cambiar la percepción de la sociedad era primordial y esencial diferenciarse en cuanto al manejo de la cosa pública. *“En este contexto nacional, el tercer gobierno justicialista consecutivo en Mendoza buscó diferenciarse en este aspecto y responder a la demanda ciudadana de mayor transparencia que visibilizaban los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales”* (Entrevista a Crescini. Noviembre, 2018). Bajo este escenario, es que el gobierno provincial se plantea poner en práctica instrumentos modernos para obtener un mayor grado de empatía con la sociedad local.

En el año 1996, el Gobernador Arturo Lafalla, emitió el Decreto-Acuerdo con Ministros N° 462. Este, expresaba la voluntad del Ejecutivo de crear el Sistema de Información Pública (SIP) en la órbita del territorio provincial, bajo la jurisdicción específica del Comité de Información Pública (COM.I.P.), el cual dependía directamente del gobernador que coordinaba y tenía bajo su control el buen funcionamiento del Sistema. Tal como se expresa en los fundamentos de aquella norma de creación: *“El SIP nace como consecuencia de un diagnóstico en donde la Provincia de Mendoza tenía innumerables sistemas de información, pero sin coordinación, no eran compatibles”* (Decreto-Acuerdo N° 462/96).

En respuesta a lo cual, se otorgan al COM.I.P las siguientes facultades: a) Establecer las pautas para la elaboración de los planes, proyectos y programas referidos

⁴Nos referimos a un esquema político fundado en el peronismo mendocino, (también llamada la Línea Naranja) y cuyos gobiernos emblemáticos fueron el de: José Octavio Bordón (desde el año 1987 al 1991), Rodolfo Gabrielli (desde el año 1991 al 1995) y Arturo Lafalla (desde el año 1995 al 1999).

a sistemas de información para los Organismos comprendidos; requerir su presentación en forma periódica a efectos de su evaluación y aprobar las solicitudes que se presenten; b) Realizar relevamientos en materia de sistemas de información, de comunicaciones, recursos informáticos, estándares, normas, procedimientos y personal especializado de los sistemas de información; c) Requerir la información complementaria que deberá acompañar a las solicitudes a fin de posibilitar la evaluación correspondiente; d) Requerir a los Organismos que estén desarrollando sistemas de información y no hayan elaborado o presentado los proyectos respectivos la realización de los mismos; e) Coordinar gestiones para la obtención de recursos para los Organismos que no los posean a los efectos de colaborar en el diseño de sus proyectos de información; f) Requerir la colaboración de los Organismos comprendidos en el presente Decreto- Acuerdo a los efectos de alcanzar los objetivos y cumplir con las políticas, siendo obligación de aquellos prestar la más amplia colaboración; g) Dictar normas de compatibilidad tendientes a facilitar y unificar los métodos de acceso a la información en poder del Estado; h) Actuar como contraparte de los convenios celebrados por el Poder Ejecutivo con los Organismos Nacionales e Internacionales en proyectos sobre sistemas de información para la Administración Pública Provincial vinculados con sus objetivos; i) Participar en el Proceso de Reforma y Modernización de la Administración Pública Provincial coordinando en lo inherente a los sistemas de información; j) Entender en la participación de los Organismos comprendidos, en Congresos, Jornadas y otras actividades grupales, nacionales o internacionales y en la gestión y otorgamiento de becas sobre temas relacionados con los sistemas de información; k) Solicitar la colaboración a Universidades, Organismos científicos, oficiales y privados, empresas y otros entes en materia de información; l) Establecer los lineamientos para una adecuada arquitectura de los sistemas, tendiendo a su apertura y a la minimización de las dependencias; m) Asesorar al Gobernador y al Gabinete de Ministros sobre las políticas a seguir en materia de sistemas de información; n) Entender en el análisis técnico de las propuestas de la Administración Pública Provincial y demás Organismos comprendidos en el presente Decreto-Acuerdo, previo a asumir compromisos de cualquier índole frente a terceros para el diseño, desarrollo, implementación e integración de sistemas de información, ya sea mediante compra, locación, cesión precaria a título oneroso o gratuito, donación o cualquier otra forma jurídica equivalente, a los efectos de observar el cumplimiento de las políticas de información pública; o) Establecer las condiciones particulares de contratación con los proveedores de equipamiento, sistemas y servicios, informáticos y de comunicaciones, a fin de compatibilizar y racionalizar las condiciones de incorporación de los mismos; p) Establecer pautas generales y mecanismos de incorporación de bienes y servicios

informáticos y de comunicaciones a los cuales deberán ajustarse los Organismos de la Administración Pública a fin de propender a la modernización del Estado Provincial; q) Establecer las políticas y planes de capacitación del recurso humano vinculado a los sistemas de información, coordinadas con las políticas globales de recurso humano; r) Exigir la realización de las auditorías técnicas internas y externas necesarias con el fin de sostener una política de control preventivo, concomitante y a posteriori en todas las etapas de desarrollo de los sistemas de información; s) Solicitar los planes de contingencia a todos los sistemas de información; t) Identificar y analizar el grado de uso y aprovechamiento de los recursos informáticos, así como redistribuir y reorganizar los mismos de acuerdo a las prioridades y necesidades del conjunto; u) Determinar normas de comercialización de la información en poder del Estado; v) Dictar normas y estándares de georeferenciación de la información (Decreto 462/96, art. 10).

Todos los organismos gubernamentales y no gubernamentales, que eran parte del Decreto-Acuerdo que crea al COM.I.P debían pedir autorización previa en los siguientes casos: a) Ejecución de planes de desarrollo de sistemas de información; b) Desarrollo de nuevos sistemas de información que involucren o no la utilización de recursos informáticos a los efectos de cumplir con las normas y estándares correspondientes; c) Adquisición, locación e incorporación a título oneroso o gratuito de bienes y servicios, informáticos y de comunicaciones, aun cuando se trate de renovación automática o modificaciones de contratos preexistentes (Decreto 462/96, art. 9).

Se trata de un detallado marco normativo con potencial para generar capacidad institucional que, en dicho momento, la década de los noventa, era necesario a fin de impulsar y posibilitar las reformas que, desde el Ejecutivo Provincial, se estaban pensando.

Sostenemos esto porque, al retomar las propiedades intrínsecas que Subirats (2008) define para analizar el potencial de las reglas institucionales, especialmente el Decreto-Acuerdo de creación del SIP, creemos que el mismo guarda consistencia interna al motivar de forma clara y sencilla nuevos comportamientos en la Administración pública provincial. A su vez, articula con el trabajo que se venía desarrollando, en este mismo sentido, en el gobierno anterior. En esto sin duda mucho tiene que ver que se trata de gobiernos del mismo color político y cuyos líderes, además, formaban parte de un mismo equipo de trabajo, *el equipo de los mendocinos*.

Era una norma muy ambiciosa para la época, ya que requería un cambio cultural hacia dentro de la gestión pública (la abarcaba en su totalidad) y en la relación de esta con los ciudadanos. En dicho sentido, tal y como fue planteada, creemos que tal vez, careció de la flexibilidad necesaria para acompañar y adaptarse a un proceso que necesariamente requeriría más de una gestión de gobierno y la decisión política para sostenerlo en el tiempo. Por lo tanto, también se pone en juego el grado de cumplimiento de las reglas, su factibilidad en relación a los actores y sus intereses, algo en lo que profundizaremos a continuación.

En definitiva, el marco normativo analizado intenta ser un reflejo de la decisión del Estado Provincial que buscaba profundizar la modernización de los procesos burocráticos y avanzar en las reformas de ordenamiento informático y de transparencia iniciadas en el gobierno anterior -el de Rodolfo Gabrielli-. Para ello, necesitaba, en esta etapa, tomar la capacitación, la participación y el trabajo en equipo como ejes centrales para seguir desarrollando los cambios propuestos. Así como también avanzar en la articulación de distintos actores y la integración de diversos recursos enfocados en alcanzar mayores niveles de eficiencia y poder unificar los variados sistemas o subsistemas de información pública, en uno solo, respetando las particularidades de los desarrollos y la ejecución de cada uno. Esto a fin de *“evitar la disgregación de datos, la duplicidad de esfuerzos y el desarrollo desequilibrado y compartimentalizado...”* (Entrevista a Cocucci. Agosto, 2018).

2.2. Los actores del SIP

Sin duda, el principal actor, mentor e impulsor de esta política fue Arturo Lafalla. En un *“contexto que estuvo dado por la necesidad de poner freno a la corrupción existente en el ámbito estatal y en la necesidad de una política de transparencia que se implementó por la decisión del gobernador”* (Entrevista a Cocucci. Agosto de 2018).

De profesión abogado, nacido en el sur mendocino, fue docente de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO); vicegobernador de Mendoza cuando José Octavio “Pilo” Bordón fue gobernador entre 1987 y 1991; gobernador de Mendoza entre 1995 y 1999; diputado nacional electo entre los años 1993 -1995 y en una segunda etapa de 1999-2003 volvió a la Cámara de diputados de la Nación.

Fundador y miembro central, junto con Bordón y Gabrielli de la línea interna llamada “Naranja”, del peronismo local. Proyecto político que gobernó durante doce años los destinos de Mendoza.

Lafalla recuerda el método y lo que fue ser parte de esa experiencia política, *“incorporamos a ciudadanos no embanderados políticamente, empresarios, economistas e intelectuales, lo que permitió armar un equipo de gobierno muy amplio con el firme liderazgo de Bordón pero muy participativo. Nos animamos a realizar las reformas del Estado más importantes que se hicieron en el período democrático y que ayudaron a equilibrar las finanzas del Estado”* (Diario Los Andes. 10/12/18).

Fue el protagonista central de las reformas más polémicas y discutidas en la Mendoza de la época. Llevó adelante la privatización de Bodega Giol (hoy Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas- Fecovita); los bancos provinciales y transfirió la Caja de Jubilaciones de los empleados públicos a la Nación. Con esas medidas, logró achicar el 15% del déficit estructural del Estado provincial. *“Gracias a esas reformas, realizamos la obra emblemática que es el Dique Potrerillos sin tomar deuda”*, concluye el ex gobernador en una entrevista a un importante diario local (Diario Los Andes 10/12/18).

Es decir que, entre los actores protagonistas encargados de delinear la formulación e implementación del SIP en Mendoza, podemos mencionar: a) al gobierno de la provincia y su máximo representante, el gobernador Arturo Lafalla, como dijimos anteriormente; b) Mariela Coccuci, Zinaldelia Álvarez, Brunilda Crescini fueron las responsables de coordinar el Programa de Información al Ciudadano (PIC); c) Alejandro Cazaban, Lucio Chávez y Sergio Bonsangue titulares en la Oficina de Inspección de gobierno (OI); d) Eduardo Salmerón, Sistemas de Información y tecnologías, y los representantes de todas las áreas que integraban el COM.I.P.

El COM.I.P estaba integrado por los representantes de *“las Direcciones; Departamentos; Unidades; Programas; Gerencias o Centros de Información o de Informática o de Cómputos o de Sistematización de Datos o de Comunicaciones o que con otra denominación utilicen información, recursos informáticos o sistemas de comunicaciones de manera intensiva de las distintas Jurisdicciones; Organismos, Empresas y Sociedades del Estado y demás Entes del Estado provincial”* (Decreto-Acuerdo N° 462/92, art. 4) (Ver Gráfico Organigrama, pág. 43).

Cada repartición estaba representada, en un Comité Ejecutivo, por el funcionario de mayor importancia del área. Este órgano además estaba conformado por un Coordinador General y dos Secretarías Ejecutivas, una a cargo del Director de la Dirección Provincial de Informática, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, y la otra a cargo del Director de la Dirección de Comunicaciones, dependiente del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas (Decreto 462/96, art. 5).



Universidad de
San Andrés

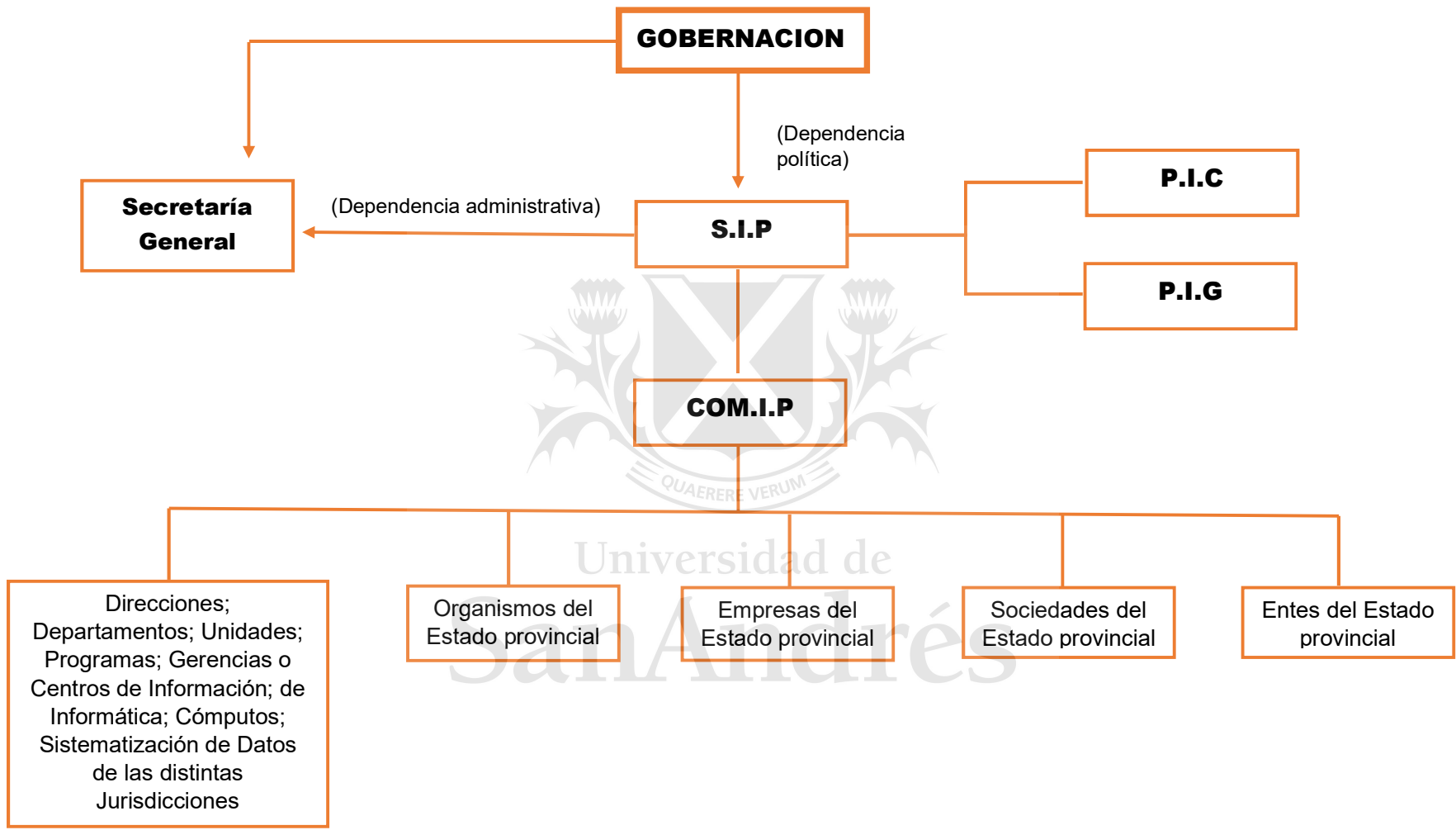


Gráfico 9: Organigrama del Sistema de Información Pública en Mendoza. Fuente: elaboración propia.

2.3. Los recursos de la política

Tal como mencionáramos en el capítulo II, la dinámica entre los actores depende no sólo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos que logren movilizar para defender sus posiciones con relación a los objetivos, a los instrumentos y a los procesos de elaboración de una intervención pública.

En dicho sentido, los actores previamente analizados contaron con determinados recursos para el diseño e implementación de la política.

- *Recursos humanos*

Una de las características del SIP, es que contó con recurso humano joven, formados en las disciplinas afines a la especificidad y las características de los programas. *“En el ámbito público fue importante tanto el compromiso de los jóvenes profesionales que acompañaron políticamente al Gobernador Arturo Lafalla en su gobierno (La Generacional), como el que pusieron de manifiesto los técnicos especializados de la Dirección Provincial de Informática y de las áreas tecnológicas de los distintos ministerios (en su mayoría jóvenes también), quienes asumieron como propio el desafío de utilizar las nuevas herramientas en el proceso de modernización del Estado”* (Entrevista a Crescini. Noviembre, 2018).

En el PIC se destaca la presencia de expertos, a cargo de las distintas áreas, del derecho, la educación y los medios de comunicación. Mientras, en Inspección General se observa una población de profesionales marcadamente ligados al derecho, las ciencias económicas y la administración.

- *Recurso económico*

El 12 de enero de 1996, la legislatura de Mendoza aprueba la Ley 6372, del presupuesto provincial y es publicada en el Boletín Oficial el 25 de enero del mismo año. La suma ascendía a \$1.367.443.598 en Erogaciones del Presupuesto General de la Administración Pública Provincial (Administración Central, Organismos Descentralizados, Cuentas Especiales y otras Entidades), para el ejercicio del año 1996. Del mismo, el monto de \$ 216.199.173 estaba asignado a los gastos de la Administración Central.

Recordemos que oportunamente, la política del SIP y el organismo creado, llamado C.O.M.I.P., *“dependían directamente del gobernador en términos de jerarquía política y consiguientemente, en el plano administrativo y presupuestario de la Secretaría General”* (Entrevista a Crescini. Noviembre, 2018). Más allá de lo cual, en nuestro análisis de los presupuestos no aparece una partida específica destinada al mismo.

- *Recurso cognitivo*

Uno de los antecedentes conceptuales u organismo modelo que sirvieron de inspiración para crear una política con estas características, fueron los principios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

La UNESCO proclama al acceso a la información pública como un *“derecho universal que resulta esencial para el funcionamiento democrático de las sociedades y para el bienestar de toda persona...”* (2015: 1).

Este derecho humano, definido como *“...el derecho de los ciudadanos a conocer del manejo de los asuntos públicos por parte de las autoridades o solicitar a estas la rendición de cuentas o protagonizar la formación y movilización de la opinión pública, o bien, exigir la documentación de las decisiones sociales, políticas y económicas y que, por tanto, le afectan como persona y como integrante de una comunidad nacional o local”* (Fuenmayor Espina, 2004: 6), también está consagrado por esta organización en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *“La libertad de información o el derecho a la información son parte integrante del derecho fundamental a la libertad de expresión”* (1948: 40).

En consecuencia, promover el acceso equitativo a la información y al conocimiento para el desarrollo es la prioridad principal de esta organización global desde sus inicios. A los largo de estos años, se ha destinado una gran cantidad de fondos, sosteniendo el financiamiento a los gobiernos y organizaciones del tercer sector, con la meta de lograr instalar los siguientes aspectos en las agendas públicas: 1) Prestar apoyo a los estados miembros para la formulación y adopción de políticas y estrategias integradas de comunicación e información y para la promulgación o adaptación de leyes; 2) Basándose en la promoción del concepto de “dominio público de la información” como “bien público común”, la estrategia apunta a alentar a las autoridades nacionales a que

adopten políticas y directrices pertinentes para facilitar el desarrollo de un dominio público vigoroso; 3) La estrategia consistirá, asimismo, en sensibilizar a los gobiernos, los parlamentarios y los organismos públicos sobre la importancia de la libertad de expresión, incluida la libertad de acceso a la información, y de producción y aprovechamiento compartido de ella (Fuentemayor, 2004).

A los que se sumaron luego, experiencias vividas o aportes de los funcionarios cercanos al gobernador que le dieron forma final a la experiencia mendocina. *“En mi paso de formación académica por España, allá por mediado de los años 90, pude observar el inmejorable vínculo que se genera entre la población y el Estado, cuando desde este se impulsan y se ponen en práctica las políticas participativas y de transparencia en los actos públicos, entre los más impactantes e innovadores están el presupuesto participativo y la ventanilla única”*, nos relata Luis Bohm uno de los protagonistas del SIP (Entrevista a Bohm. Marzo, 2010).

El ex Ministro de Ambiente Bohm, cuenta lo observado sobre la llamada ventanilla única en su paso por el país Ibérico. *“La experiencia que se estaba implementando en algunas regiones de España, permitían la posibilidad de agilizar procesos y acotar instancias o posibilidades de corrupción en el plano de lo público”* (Entrevista a Bohm. Marzo, 2010).

El ex gobernador, también tomó como antecedente algunas experiencias *“...en el exterior, las cuales investigamos, fundamentalmente en Inglaterra y EEUU”* (Entrevista a Lafalla. Junio, 2018). Sumado a lo cual, para diseñar esta política innovadora destinada a combatir la corrupción y hacer de lo público algo más creíble para el ciudadano mendocino, se contrató el asesoramiento del ex fiscal Luis Moreno Ocampo y su Fundación, especializada en la transparencia de la gestión pública⁵.

⁵Luis Moreno Ocampo, abogado y docente de derecho penal en la UBA, fue el primer Fiscal Jefe de la Corte Penal Internacional, su trabajo fue seguir los informes sobre los crímenes contra la humanidad. Fue Fiscal Adjunto en el juicio a las Juntas Militares. Su estudio de abogados llamado Moreno Ocampo y Asociados se dedica a temas de fraude, corrupción y derecho penal. Estuvo relacionado con Transparencia Internacional y hasta el año 2012 fue Fiscal de la Corte Penal Internacional. En el año 1989, fue uno de los fundadores de la Fundación Poder Ciudadano. Aparte de Ocampo, entre los integrantes originarios se encuentran Manuel Mora y Araujo y Marta Oyhanarte, entre otros. Esta Fundación es apartidaria y sin fines de lucro. *“El objetivo es promover la participación ciudadana y concientizar a la población sobre los problemas de interés público que requieren del compromiso y de la participación de todos.” “...lidera el trabajo por el buen gobierno del Estado, la transparencia en el manejo de la cosa pública y el compromiso por vigorizar las instituciones de la democracia.” “Nuestra misión es promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva”*. Se cuenta en la página de la Organización www.poderciudadano.org

La abogada Mariela Coccuci, primera titular del PIC, agrega y relata que *“En cuanto a los antecedentes internacionales, puedo contar los intentos de presupuesto participativo en algunas comunas de Brasil y el Programa de Compromiso con el Ciudadano, que desarrollaron en Inglaterra”*⁶ (Entrevista a Coccuci. Agosto, 2018).

Como se describió anteriormente, para llevar adelante esta política gubernamental de transparencia, los recursos humanos que formaron parte de los equipos a cargo de su formulación e implementación, tenían alta formación técnica, pero carecían de experiencia en el desarrollo de este tipo de programas. Lo que es lógico si pensamos que se trataba de una política innovadora para la provincia, e incluso el país. Es por ello que fueron centrales las experiencias internacionales y los aportes de consultorías que venían desarrollando investigaciones al respecto.

- *Recurso relacional*

Respecto a este recurso, concerniente a la capacidad de organización en base a los atributos individuales de los actores, la calidad de la organización, la existencia de redes de interacción entre sí y los valores compartidos, podríamos decir que, a principios de los noventa, el gobernador Lafalla, junto a otros actores que lo acompañaban en la gestión, encaró un proceso de sistematización, ordenamiento y unificación de la información. Por ejemplo, *“En el área de desarrollo social se había creado e implementado un sistema de base informática cargando la totalidad de los distintos planes sociales con el nombre y ubicación de cada beneficiario en toda la Provincia. Creímos que esto era una importante respuesta al por cierto reclamo de entonces del mentado “clientelismo” en la medida que cualquier persona podía acceder al nombre, documento y domicilio de quienes recibían este tipo de beneficio”* (Entrevista a Arturo Lafalla. Junio 2018).

⁶El presupuesto participativo en Brasil tiene sus inicios allá por la década de los 80. Estaba vinculado principalmente a los movimientos populares y sindicatos que comenzaron a pedir la democratización en la toma de decisiones, entendiendo que la sociedad estaba en condiciones de hacerlo. En los 90, se hace realidad y se profundiza la democratización del país junto a una reorganización de las prácticas en los gobiernos locales, principalmente donde gobernaba el Partido de los Trabajadores. El modelo Porto Alegre es uno de los más conocidos en el mundo.

En Inglaterra, el programa de Compromiso con el Ciudadano respondía a la necesidad de hacer accesible la información a aquellos inmigrantes que no conocían adecuadamente el idioma inglés (Entrevista a Coccuci. Agosto, 2018).

Por aquel entonces los valores compartidos, tanto por los actores públicos estatales comprometidos con el desarrollo de la política, como por la ciudadanía, eran la búsqueda de mayores niveles de transparencia en la gestión estatal y el fortalecimiento de la democracia. Así lo reafirma la Abog. Mariela Cocucci, quien fuera la responsable del PIC: *“La transparencia y la democratización son elementos esenciales en un gobierno que pretende combatir la corrupción, por eso la posibilidad de acceder a la información pública y conocer todo lo que hacía el gobierno, era una política de Estado”* (Entrevista a Cocucci. Agosto, 2018).

Tal como relata quien fuera el titular de la Oficina de Inspección, Abog. Alejandro Cazaban, *“Lafalla leyó sondeos de opinión que lo alarmaron: el 80 % de los mendocinos encuestados ligaban a los funcionarios públicos con hechos de corrupción”* (La Nación 07/06/97). Mientras, Cocucci agrega: *“La percepción del imaginario colectivo social era que lo público estatal, se trataba de sistemas cerrados en donde la información era manejada por unos pocos”* (Entrevista a Cocucci. Agosto, 2018). De ahí que, 22 años después, el ex gobernador sostenga sobre el SIP: *“Era una manera de acercar la información al ciudadano. Entendiendo que si bien la información es poder, en este sentido era darle ese poder al ciudadano, para que nos controle como gobernantes”* (Entrevista a Lafalla. Junio, 2018), sobre lo que significó la implementación de la política.

Lafalla estaba convencido de que *“la información pública dispersa en el Estado debe estar al alcance de la sociedad de manera clara, ordenada, precisa, veraz, segura, oportuna y sencilla”* (Entrevista a Lafalla. Junio, 2018). Esta expresión, parece ser la demostración del despojo desinteresado de un valor central y estratégico para cualquier gobierno, la información. Sin embargo, cualquier estilo de gobierno moderno y que aprecie la posibilidad de obtener legitimidad social como un bien para seguir ejerciendo la función con una dosis importante de poder, tiene presente que en sus formas de producir bienes, brindar los servicios a la comunidad e informar contenidos, es importante invertir el orden de los tradicionales instrumentos unilaterales del Estado y volverlos profundamente democráticos con el ciudadano.

A esto se refiere el politólogo J. Bertranou, quien además fuera funcionario del Gobierno de Lafalla, al analizar el proceso de reforma estatal de la Mendoza de los años 90: *“En el caso de Mendoza, una transferencia de competencias previas del Estado a un espacio de coproducción con otros actores no estatales puede ser rápidamente interpretada como una pérdida de poder. Dos reflexiones se imponen en este punto. En primer lugar, los logros alcanzados incrementaron los bienes a disposición de la*

comunidad e indirectamente, la legitimidad del Estado, por lo que consecuentemente, puede haberse incrementado su poder para emprender otras iniciativas o convocar a los ciudadanos. En segundo lugar, en una sociedad democrática, debe promoverse el incremento del poder de la comunidad para proveerse de los bienes y servicios disponibles para todos, más que sólo el poder neto del Estado, aunque éste sea indiscutiblemente necesario". Introduce aquí el concepto de gobernanza, al referirse a la cogestión de los asuntos públicos estatales. Donde sin desconocer el rol central e ineludible del Estado, *"no hay gobernanza democrática y justa sin presencia del Estado"* (Pierre y Peters, 2000 en Bertranou, 2011: 23), el poder, sostiene el autor, *"debe generarse en una comunidad para asegurar la democracia y la igualdad"* (Bertranou, 2011: 24).

Es interesante, comprender la creación del SIP, en el marco de esta noción de gobernanza donde *"la producción de orden y sentido en una comunidad determinada (núcleo central del concepto de gobernanza), puede no ser sólo el resultado del accionar solitario del Estado a través de los instrumentos clásicos que producen decisiones colectivizadas"* (Bertranou, 2011: 5). Estos instrumentos, que el autor menciona como *"el poder imperativo del Estado, la producción unilateral de orden y la potestad de obligar a terceros"* (Bertranou, 2011: 5) se articulan con otros para la generación consensuada y participativa de un orden social más justo e igualitario. Este era el gran desafío de la política del gobierno de Lafalla, para lo que era indispensable *"promover la vinculación de la información en una dimensión territorial"* (Entrevista a Lafalla. Junio, 2018), más allá de los límites del Estado.

- *Recurso de confianza*

Es el consenso entre actores, que puede hacer contrapeso o reforzar la legitimidad democrática del Estado, y es el recurso que más frecuentemente intercambian los actores durante todo el proceso de las políticas públicas. Subirats destaca que, para los actores del ámbito público el recurso consenso se distingue no sólo por la legitimidad primaria, constituida por el apoyo político del legislativo o de la mayoría democrática, sino que también es necesaria la proveniente de los grupos-objetivo y beneficiarios/as finales (legitimidad secundaria).

Tal como explicáramos al describir a los actores de la política, el SIP, trajo consigo la creación de un Organismo que centralizaba los procesos de información. Este tenía el fin de unificar los sistemas de información y poner en marcha el funcionamiento

del programa. Nos referimos al COM.I.P. que, como ya dijimos estaba integrado por los representantes de *“...las Direcciones; Departamentos; Unidades; Programas; Gerencias o Centros de Información o de Informática o de Cómputos o de Sistematización de Datos o de Comunicaciones o que con otra denominación utilicen información, recursos informáticos o sistemas de comunicaciones de manera intensiva de las distintas Jurisdicciones; Organismos, Empresas y Sociedades del Estado y demás Entes del Estado provincial”* (Decreto 462, art. 2).

Los representantes de cada una de estas áreas, reunidos en un Comité, sesionaban cada treinta días y tenían, principalmente, la tarea de producir material (informes y dictámenes) mediante sus comisiones técnicas y tomar decisiones sobre los pedidos o situación que se presentaran (Decreto-Acuerdo N° 462/96). Los ideales que lo convocaban estaban consustanciados con la visión del gobernador de combatir la corrupción, mediante la eficiente democratización de la información, a través de los actos de gobierno.

Es decir, que el desarrollo de la política, dependía -en gran medida-, del consenso entre todos los actores, los públicos estatales y también de los grupos-objetivos y beneficiarios/a finales, a lo que Subirats (2008) se refiere como legitimidad primaria y secundaria.

- *Recurso cronológico*

En este aspecto, hay que señalar que en términos cronológicos formales el SIP duró el período del gobierno de Arturo Lafalla, desde el 95 al 99. En los años siguientes los Programas se fueron reubicando en otras áreas del Estado provincial, perdiendo la importancia estratégica que tenían los mismos, en lo que se refiere al objetivo de la lucha contra la corrupción mediante la transparencia. *“Creo que no había ni hay en la dirigencia política voluntad de transparencia, y la única forma de lograrla es por la exigencia ciudadana. Aquí cumplen un rol importante los comunicadores, quienes reconocieron las bondades del programa pero no cumplieron, a mi juicio, con su tarea de seguirle exigiendo a los que nos sucedieron la profundización del programa”* (Entrevista a Lafalla. Junio 2018).

Esto no quiere decir que el espíritu reformista de la política original en términos de adaptación tecnológica desapareció, todo lo contrario, con el pasar de los años se

profundizó hacia el interior, y hoy, es una realidad la digitalización de la mayoría de los procesos del Estado provincial.

- *Recurso patrimonial*

Teniendo en cuenta la definición que Subirats (2008) aporta al referirse a este recurso, que incluye los bienes tangibles que los actores disponen –capacidad para administrar un servicio y capacidad de comunicación que las infraestructuras gubernamentales permiten- podemos afirmar que para la implementación del SIP se recurrió a los recursos patrimoniales de todo el Estado provincial. Decimos esto porque, a partir de la decisión y voluntad del jefe del Ejecutivo, se trató de una política que transversalizó todas las áreas de la gestión pública. *“El principal recurso de esta política fue la voluntad política de llevarla adelante. Desde este razonamiento, es que podemos decir que todos los resortes del aparato estatal en términos de recursos materiales y tecnológicos estaban a disposición del éxito de la misma. Entendíamos que era una política globalizadora y como tal pensábamos que era inútil crear una nueva estructura burocrática que terminaría siendo como muchas totalmente ineficaz, ...puesto que en cada ministerio o área del gobierno teníamos algún personal abocado a trabajaba para el SIP”* (Entrevista a Lafalla. Junio 2018).

- *Recurso de mayoría*

El recurso legal utilizado fue el decreto, *“lo que seguramente fue un error”*, admite el ex gobernador (Entrevista a Lafalla. Junio 2018). *“Debimos insistir en llevarlo a nivel legislativo, porque aunque fuera más lento probablemente hubiera servido para darle mayor continuidad a la política y asegurar los programas ante los sucesivos cambios de gobierno”* (Entrevista a Lafalla. Junio 2018). En la misma sintonía opina Crescini, *“Siempre fue una aspiración del equipo de profesionales de la Oficina, que la Legislatura discutiera un proyecto de ley para otorgar mayor peso institucional a la tarea que estos organismos (PIC y PIG) realizaba”* (Entrevista a Crescini. Noviembre, 2018).

Coincidimos con los dichos de los entrevistados ya que se trató de una política que, por un lado, se proponía un ambicioso desafío que no sólo requería de la colaboración y el involucramiento de toda las áreas de la gestión pública provincial, sino que también tocaba intereses y, sin duda, cuestionaba el status quo de diversos actores de la burocracia estatal. El mismo Lafalla lo reconoce: *“había una profunda resistencia de los actores políticos, que percibían (no todos pero si una mayoría importante) que*

aumentar la información pública era pérdida de poder político” (Entrevista a Lafalla. Junio 2018). En dicho sentido, para garantizar o al menos resguardar la continuidad de la política, hubiese sido necesario contar, desde el principio, con el apoyo político de los miembros del Poder Legislativo, de los propios y de los de la oposición, que en definitiva fueron los que asumieron el poder a partir de 1999⁷. Las palabras de la responsable del PIC en el Ministerio de Economía y Finanzas así lo demuestran: “En 1999, con el nuevo gobierno se desarmaron los programas y los equipos técnicos abocados a su implementación, sólo quedó un responsable que dependía del área de comunicación” (Entrevista a Martín. Noviembre, 2018).

2.4. El SIP ¿Una política de Estado?

Las políticas públicas, pueden ser entendidas como la materialización del Estado, y más aún, de la relación entre este y la sociedad (Oszlak, 1997; Thwaites Rey y López, 2005). Constituyen, en este sentido, espacios donde se ponen en juego valores e intereses; donde, como sostiene Aguilar Villanueva (1992), convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas, junto a otros actores de la ciudadanía. Tal como surge del análisis de nuestra política; una política cuyo éxito o fracaso, relativizando el uso de estos conceptos, mucho tuvo que ver con estas pujas y con la falta de una ciudadanía, más movilizadora y consciente, como tal vez sí sucede actualmente, en pos de gobiernos más transparentes. *“El requerimiento ciudadano subsiste cada vez con más fuerza, los intelectuales que se ocupan del tema lo reclaman, la academia lo estudia pero la corrupción avanza, la transparencia disminuye. Entiendo que no cambiará si no hay una fuerte imposición en este sentido por parte de la ciudadanía. Las élites tanto políticas como económicas y aún los burócratas estatales se sienten cómodos con este sistema y no aparecen señales claras de que quieran cambiar. Por otra parte siempre en la historia este tipo de inercia de prácticas públicas contradictorias con el interés y la voluntad de las mayorías solo se interrumpió por exigencia e imposición de esas mayorías” (Entrevista a Lafalla. Junio, 2018).*

Es por ello que, el potencial de una intervención estatal, y más aún cuando cuestiona intereses corporativos, para generar cambios y beneficios que impacten, positivamente, en la calidad de vida de quienes habitan un determinado territorio, tiene

⁷ Los gobernadores que sucedieron a Arturo Lafalla (PJ) fueron: Ing. Roberto Iglesias (1999-2003) e Ing. Julio Cobos (2003-2007), ambos de la Unión Cívica Radical (UCR).

que ver, siguiendo a Scartascini (2011) con el proceso a través del cual esta se formula e implementa. Nos referimos, principalmente, a la habilidad de los actores políticos para alcanzar determinados consensos y sostenerlos en el tiempo, lo que no niega, e incluso incluye, la inevitable conflictividad de las políticas públicas. De esto, en alguna medida, se tratan las políticas de Estado.

Entonces, cuando algunos de nuestros entrevistados sostienen que el SIP fue una política de Estado, *“el SIP y la Oficina del Inspector General a cargo del PIC dependían directamente del gobernador porque la transparencia, el acceso a la información y la posibilidad de los ciudadanos de conocer y acceder a la información eran una política de Estado”* (Entrevista a Cocucci. Agosto, 2018) nos preguntamos si esto realmente fue así.

En primer lugar porque, tal como sostienen Guardamagna y Cueto (2013) una política de Estado no puede ser calificada a priori como tal, en todo caso puede plantearse como una aspiración⁸. En dicho sentido creemos que se pensó y diseñó el SIP. Una política que se edificó sobre valores compartidos por toda la sociedad, como son la necesidad de contar con gestiones públicas transparentes y al servicio de la ciudadanía. Y que para ello apeló a las capacidades estatales previamente instaladas en las distintas áreas del gobierno provincial, pero también apostó fuertemente al desarrollo de nuevas a través, principalmente, del componente tecnológico y la incorporación de equipos técnicos altamente calificados.

El desafío era enorme y requería altos niveles de coordinación y comunicación entre los actores, y la generación de un cambio cultural, que sin duda, llevaría más de una gestión de gobierno. Sin embargo la comunicación del SIP no fue suficiente –algo que analizaremos con más detalle en el próximo capítulo-, la palabras de Lafalla son contundentes: *“la comunicación fue buena al principio pero no supimos convencer de su importancia, no hubo un plan intensivo ni innovar de comunicación”* (Entrevista a Lafalla. Junio, 2018). Este fue uno de los elementos que influyó a la hora de generar los

⁸ Siguiendo a los autores, decimos esto porque sólo el desarrollo del proceso sociopolítico que envuelva a la política podrá finalmente alentar la posibilidad de que esta termine siendo o no de Estado. *“Por ello una política de Estado no puede pensarse como un programa unilateral, rígido, definido previamente, sino como el resultado complejo y cambiante de la combinación de fuerzas políticas, equilibrios sociales y tendencias históricas y culturales”* (Guardamagna, Cueto, 2013: 61). De acuerdo a este razonamiento las políticas de Estado serían *“el resultado de un proceso histórico, en torno a temas que son centrales en la relación Estado/Sociedad y como tal constituyen visiones estratégicas”* (Guardamagna, Cueto, 2013: 79).

consensos necesarios que garantizaran la continuidad de la política, que tal como se implementó en el 96 no superó la gestión del ex – gobernador.

La creación del SIP por decreto del Ejecutivo y no por una ley del Legislativo, también tuvo que ver en este sentido. Es por ello que, a fin de dar mayor legitimidad a la política y generar confianza en la ciudadanía, una de las acciones que se implementaron y que terminó institucionalizándose como parte del sistema político provincial, fue la de que el Fiscal de Estado no perteneciera al partido en el gobierno, algo que hasta entonces no había sucedido. *“Creo que la ausencia de ese sustento legal, institucional, se suplió con la aparición en escena de Aldo Giordano⁹, designado entonces como Fiscal de Estado. Al frente de la Fiscalía (un órgano constitucional, extra poder, independiente), Giordano asumió en un segundo momento de esa gestión en el papel de “garante de la transparencia” (Entrevista a Crescini. Noviembre, 2018).*

Fue el inicio de un proceso que continúa hasta nuestros días y que sin duda logró impactar en la cultura institucional de la provincia. *“Se puede decir que la implementación del Sistema de Información Pública fue el inicio de un proceso que atravesó varias gestiones de gobierno y que aún se está desarrollando. El portal web del Gobierno provincial con información y funciones de cada área; la proliferación de líneas telefónicas para denuncias y reclamos; la informatización de circuitos administrativos; la gestión de trámites vía internet; el expediente electrónico, etc., son productos que se pensaron y comenzaron a desarrollarse en aquél momento” (Entrevista a Crescini. Noviembre, 2018).* Un ejemplo que evidencia las palabras de quien fuera la titular del área de comunicación del SIP, tiene que ver con la posibilidad que el Sistema daba a los ciudadanos para que pudieran acceder a las declaraciones online de las modificaciones patrimoniales de los funcionarios, cuestión que en su momento no tuvo el impacto esperado. *“Luego de varios años vuelve a “implementarse” la “obligación” de la declaración jurada como si fuera una innovación y aún hay funcionarios que no cumplen o la falsean” (Entrevista a Lafalla. Junio, 2018).*

En definitiva, se trató de una política fundante en la construcción de una institucionalidad que incorporaba a la ciudadanía como un actor central. Algo que hoy nos parece ineludible en cualquier gestión gubernamental, pero que en los noventa, en

⁹ Aldo Giordano fue senador por el Partido Demócrata y fundador del Partido Fiscal a principios de los años 2000. Durante la administración justicialista de Arturo Lafalla, fue nombrado Fiscal de Estado. En todo ese tiempo *“fue uno de los mayores protagonistas de la vida política e institucional de Mendoza por sus férreos controles al gobierno y a la justicia y por su estilo frontal” (Diario Uno. 29/10/2010).*

el medio del discurso neoliberal que reclamaba el achicamiento del Estado, constituía no sólo una mirada innovadora que se apoyaba en el desarrollo de las nuevas tecnologías, sino también la decisión política para ampliar y garantizar el derecho al acceso a la información de todos los ciudadanos. Dos frases del portal web del PIC¹⁰ del gobernador Lafalla así lo demuestran: *“Las redes informáticas son las herramientas, la participación activa de la ciudadanía, el objetivo”* *“Los invito a incorporarse activamente a este desafío cultural, donde la información es un valor y un patrimonio colectivo pero sobre todo es un derecho, para lo cual, es necesario que se abandone su monopolio y se democratice definitivamente su ejercicio”* (Lafalla en Portal web del PIC).



Universidad de
San Andrés

¹⁰ El portal web del SIP no se encuentra disponible en la actualidad. Pudimos acceder al mismo por medio de un archivo web al que tuvimos acceso a través de la entrevistada Lic. Elizabeth Martín, Coordinadora del PIC en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Capítulo III:

El Sistema de Información Pública: La política de Comunicación Institucional en la Mendoza de los noventa

El desarrollo del SIP, fue un desafío ligado a una política de cambio cultural dirigida principalmente a la reconfiguración de la relación gobierno-gobernados. Para analizarla, desde el plano de lo comunicacional (institucional) recurriremos a miradas históricas de la disciplina de la comunicación y sus componentes.

En el estudio propuesto sobre el SIP (y sus programas), entran en juego las miradas analíticas del teórico funcionalista H. Lasswell que nos permitirán dar respuestas a las preguntas: ¿Quién dice? ¿Qué dice? ¿Qué canal utiliza? ¿A quién se dirige? ¿Qué efecto consigue?

Por otro lado, la visión del estructuralismo, cuyo modelo se orienta a la desconstrucción de la relación, desde la comunicación institucional, del gobierno y la sociedad, mediante los signos generados en las políticas. Entendiendo los roles de los actores en la estructura local y sus respectivos procesos, junto a las circunstancias nacionales e internacionales (en un contexto político, social y económico) que le dieron una notoria singularidad a esta experiencia histórica. *“El estructuralismo, tiene como objeto de estudio las estructuras por tanto si definimos la organización como estructura así como todos sus procesos orgánicos, intrínsecos y ajenos que contribuyen al mantenimiento de la propia estructura...”* (Romero Ruiz de Castro: 2014: 79).

3.1. El análisis del SIP: la generación del mensaje por el emisor

En el diseño e implementación del SIP como política pública por parte del Gobierno de Mendoza, en el año 1996, se comienza a configurar un emisor que será el encargado de elaborar el mensaje comunicacional desde el plano institucional. En este caso fueron el propio gobernador Arturo Lafalla y los funcionarios a cargo de los Programas (PIC y PIG) los responsables. *“Los titulares de los Programas fueron Mariela Coccuci, Alejandro Cazaban, Lucio Chavez y Sergio Bonsague”* (Entrevista a Lafalla. Junio de 2018). De esta forma, el relato del SIP se encuentra intervenido permanentemente por diversas voces institucionales que participan narrando el mensaje.

Esta fuente emisiva, representada por los funcionarios, no solo tenía la responsabilidad de diseñar e implementar una nueva experiencia que implicaba democratizar la información del Estado, sino también se trataba de elaborar un mensaje con el objetivo de influir o convencer al receptor, la sociedad mendocina.

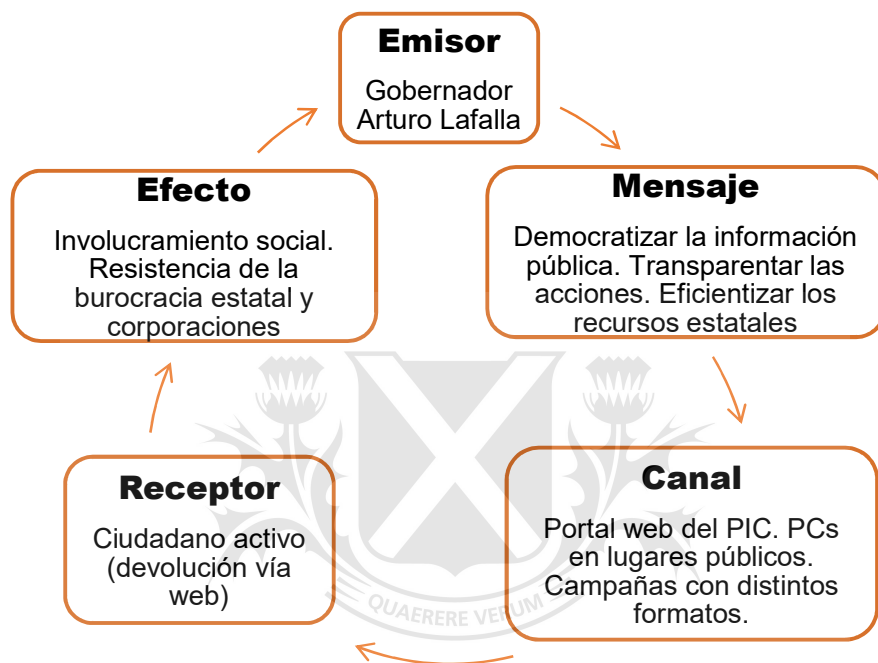


Gráfico 10: Esquema general de comunicación del SIP. Fuente elaboración propia.

La puesta en marcha del plan de comunicación del SIP se orientaba a persuadir y a “...lograr el necesario acompañamiento ciudadano al plan elegido; permeabilidad para introducir todas las modificaciones que la ciencia, la técnica, la oposición, los diferentes actores sociales tenían sobre el plan propuesto; y lograr el consenso de la dirigencia política...” (Entrevista a Lafalla. Junio 2018).

La persuasión en este sentido, se entiende como: “un intento deliberado de una persona o grupo de personas, de influir en las actitudes o conductas de otros, con el objeto de alcanzar algún fin preestablecido” (Vander Zanden, 1986: 222). Es por ello que la comunicación persuasiva que encara una gestión gubernamental y que se asume

desde el rol de emisor, puede generar opiniones y actitudes en el ciudadano, así como la posibilidad de reforzar (o incluso debilitar) las opiniones y las actitudes precedentes.

Por lo tanto, la posibilidad de éxito en la persuasión reside en que exista credibilidad en la figura del emisor, orden y exactitud en la información argumentativa que contiene el mensaje, esto es que el receptor pueda explicitar la verificación del tema (Álvarez Gálvez: 2012).

En este plano, el gobierno se había dado una tarea, la de recuperar la credibilidad del ciudadano. El diagnóstico que relataba el primer titular del Programa de Inspección General, Alejandro Cazaban era contundente: *“...el 80% de los mendocinos encuestados ligaban a los funcionarios públicos con hechos de corrupción”* (Diario La Nación. 07/06/97). Lafalla, consciente de esto, se propuso trabajar en la construcción de un mensaje que estuviera dotado de una institucionalidad fuerte, convencido de que ese era el camino: *“...el progreso/desarrollo...está más vinculado al fortalecimiento institucional que al acierto de circunstancias políticas económicas. Es más fácil acertar en estas y sobre todo dar continuidad a los éxitos en los países en que existe un fuerte desarrollo institucional”* (Entrevista a Lafalla. Junio, 2018).

Como demostración práctica de la voluntad política del gobierno, se pusieron en funcionamiento dispositivos informáticos tendiente a lograr más transparencia, estos contenían información ordenada, detallada y verificada de los funcionarios y de los agentes estatales: *“se comenzó a brindar información de cada ministerio, se vinculaba con los links a otras páginas de interés, se iniciaron los trámites on line y se generó un espacio para las inquietudes del ciudadano, a los que se les contestaba cada mensaje. Además, se publicó el presupuesto y su distribución; los detalles de cantidad de personal y erogación sobre este aspecto; las licitaciones; se publicaron las declaraciones juradas de todos los funcionarios del gobierno y hasta sus gatos de tarjetas de crédito, principalmente, el gobernador y su esposa. Se daba a conocer la agenda de actividades, a quien recibió y a donde asistió invitado el representante del ejecutivo provincial, los mensajes del gobernador Lafalla y el detalles de lo que cobraban todos los empleados del Estado y funcionarios”* (Entrevista a Cocucci. Agosto 2018).

La voz discursiva utilizada por el emisor (el gobernador) era la primera persona, la cual rotaba permanentemente entre el yo (primera persona del singular) y el nosotros (primera persona del plural). *“Los invito a incorporarse activamente a...”* y *“Estamos convencidos que este Programa es...”* (Presentación institucional del gobernador Lafalla

en el portal web del PIC). También, la frase el Gobierno de Mendoza, es un enunciador abstracto. En el receptor sucede el mismo fenómeno, la sociedad mendocina, representa al receptor. Uno, crea un signo y el otro, trata de otorgarle identidad significativa a ese signo.

Las expresiones lexicales a las que se recurre en el mensaje tienen un carácter formal y simple. Son parte de un orden narrativo que tiene un carácter conservador y costumbrista: “*Usted opina*” o “*¿Sabía usted?*” (Portal web del PIC).

Otras manifestaciones, marcan el carácter institucional: “*Señor Gobernador de la provincia*” o “*el ciudadano*” (Portal web del PIC). Aquí, se evidencia una jerarquía lingüística a la hora de expresarse en la narración, dado el carácter y el papel institucional que lo depositan en ese plano. Se evidencia una relación entre *el yo* y *usted*.

Las frases o palabras que se ponen en funcionamiento, hacen pensar que ese *usted* debe tener ciertas características que lo ubican en el segmento determinado. El receptor reúne las condiciones en términos de código para poder entender lo que se expresa en el proceso comunicacional: “*este desafío cultural*”, “*un valor y un patrimonio colectivo*”, “*recrear la credibilidad*”, “*reconstruir el consenso y la legitimidad*”, (Portal web del PIC).

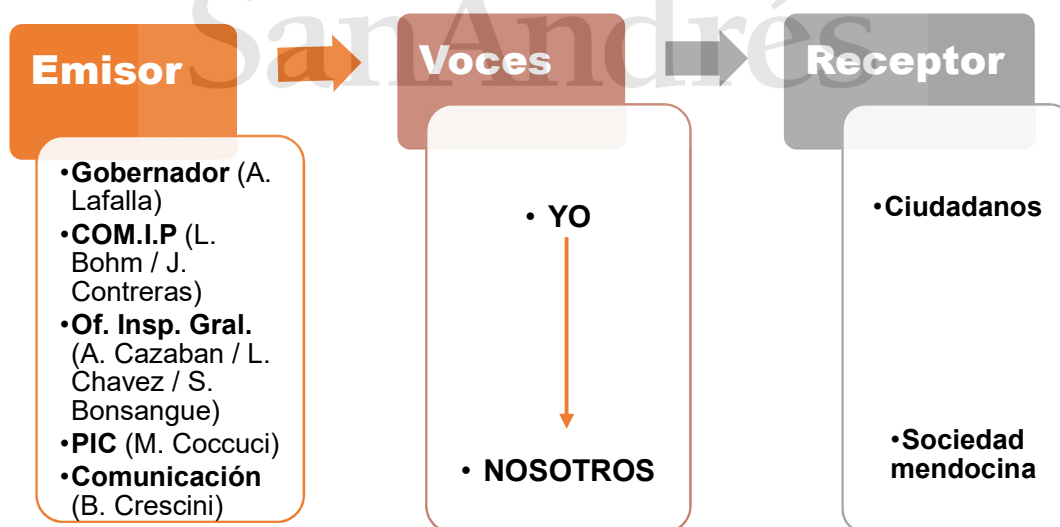


Gráfico 11: Voces y tiempos del emisor. Fuente: elaboración propia

En una primera instancia, aparece la coexistencia pacífica de lo popular e institucional que se expresan en el texto del SIP. Esta pluralidad de niveles en lo lingüístico, se opone a la visión de unidad estilística para poder contar la historia. La oposición es un recurso permanente, fundamentalmente en los segmentos: *“El desafío de la comunicación era inmenso e intenso. Desde el lanzamiento, intentamos dirigir el mensaje a los integrantes de la comunidad de empleados del Estado provincial y luego a la comunidad en general, fundamentalmente, a los que podían tener conexión a internet. Debíamos ser muy rápidos para poder cumplir con los plazos del lanzamiento”* (Entrevista a Crescini. Noviembre de 2018). En el discurso del emisor se trabaja con diferentes segmentos, como una posibilidad que brinda el proceso comunicacional *“Varias personas pueden escuchar simultáneamente y entender el mensaje de alguien que habla, pero una sola persona no puede escuchar a varias que le hablan a la vez: los mensajes, cada uno con sentido distinto y cada uno limitado, se superponen en un desorden real”* (Uña, 2000: 35).

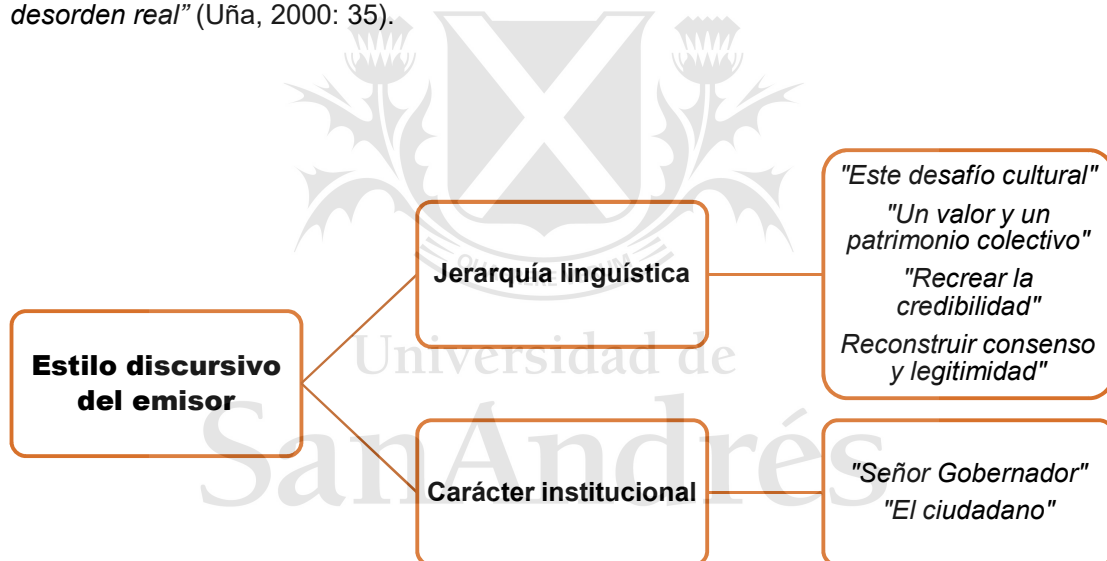


Gráfico 12: Estilo discursivo del emisor. Fuente elaboración propia.

3.1.1. El mensaje del gobierno de Mendoza

El mensaje institucional se sustentaba sobre los ejes de “... la transparencia en los actos de gobierno y la eficiencia en los gastos del Estado” (Entrevista a Crescini. Noviembre 2018). “La información al ciudadano del quehacer estatal era un elemento indispensable para profundizar la estabilidad democrática y establecer un nuevo sistema

de funcionamiento del Estado” (Entrevista a Lafalla. Junio de 2018). Se trata de valores y elementos del discurso que apelaban a la falta de credibilidad que representaba el Estado provincial y sus agentes en el imaginario de la sociedad hasta el momento. Además, de interpelar a los emisores del mensaje para que se constituyeran en el mensaje en sí mismo, es decir, que comenzaran a encarnar dichos valores a través de sus actos.

3.1.2. Los canales del gobierno de Mendoza

La estrategia que se pensó desde el Ejecutivo provincial para comunicar la información, fue disponer de varios canales de difusión. Teniendo en cuenta la comunicación institucional y como decía la encargada de comunicación del PIC, *“se intentaba llegar al agente estatal y a toda la población. Para lograr este fin se imprimió durante mucho tiempo en los bonos de sueldo de los empleados de la Provincia, una leyenda que incluía dirección y teléfonos para realizar cualquier tipo de denuncias sobre irregularidades,... y se buscó un representante por área del Estado provincial que se hiciera cargo de informar en sus sectores las políticas”* (Entrevista a Crescini. Noviembre de 2018). Mientras que para la sociedad en general: *“se imprimió y se distribuyó folletería en todos los centros de concentración masiva de gente”* (Entrevista a Crescini, noviembre de 2018).

Con el avance de las nuevas tecnológicas se comenzó a abrir un abanico de posibilidades en cuanto a los canales para comunicar, fundamentalmente lo que se podía hacer vía internet. El acotado alcance de esta herramienta en la Mendoza de aquellos años es contundente, tal como lo muestran los siguientes datos: *“En el año 97, se estimaba que 4000 mil mendocinos tenían acceso a internet en sus hogares, que 20.000 solamente podían acceder desde los ámbitos académicos. Las escuelas, solo 100 estaban conectadas a la red de gobierno y 130 estaban por hacerlo”* (Entrevista a Martín. Noviembre de 2018).

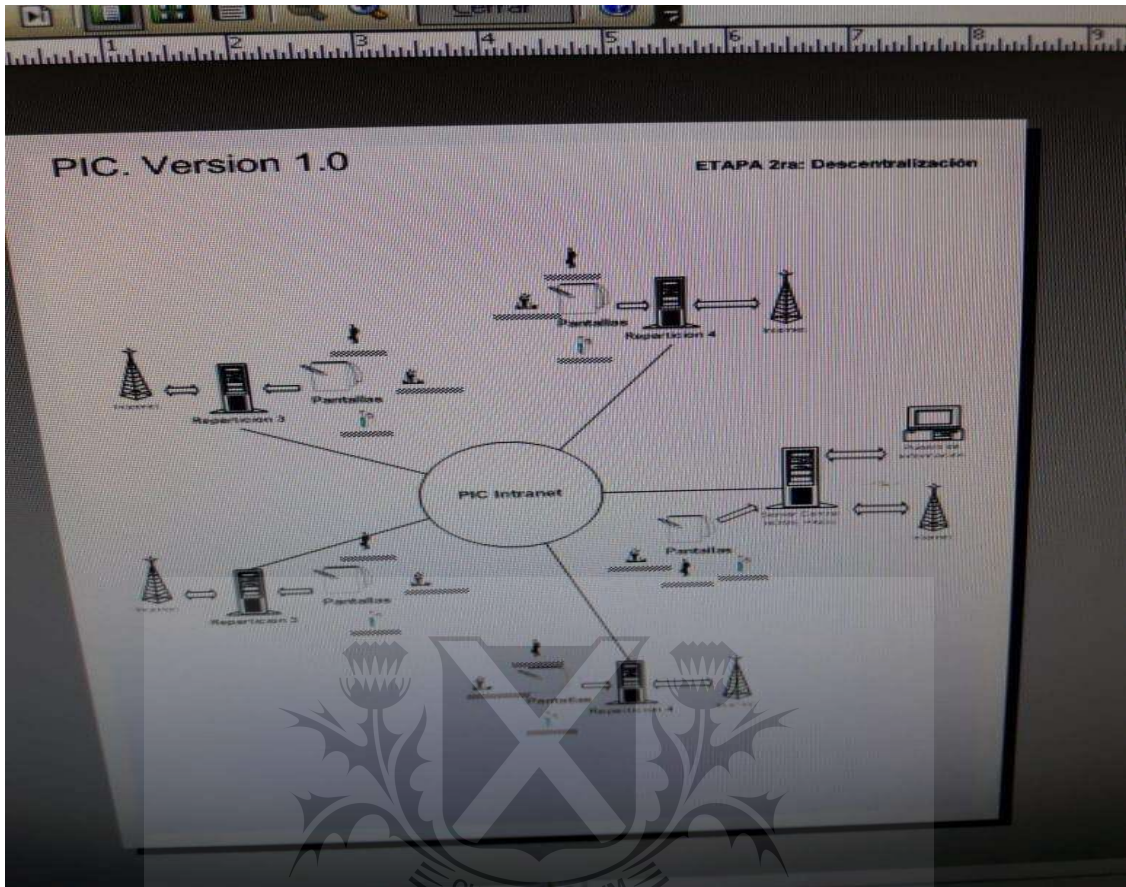


Imagen 1: Esquema de funcionamiento del PIC intranet. Fuente: archivos de la Dirección e Informática de la provincia de Mendoza.

Universidad de
San Andrés

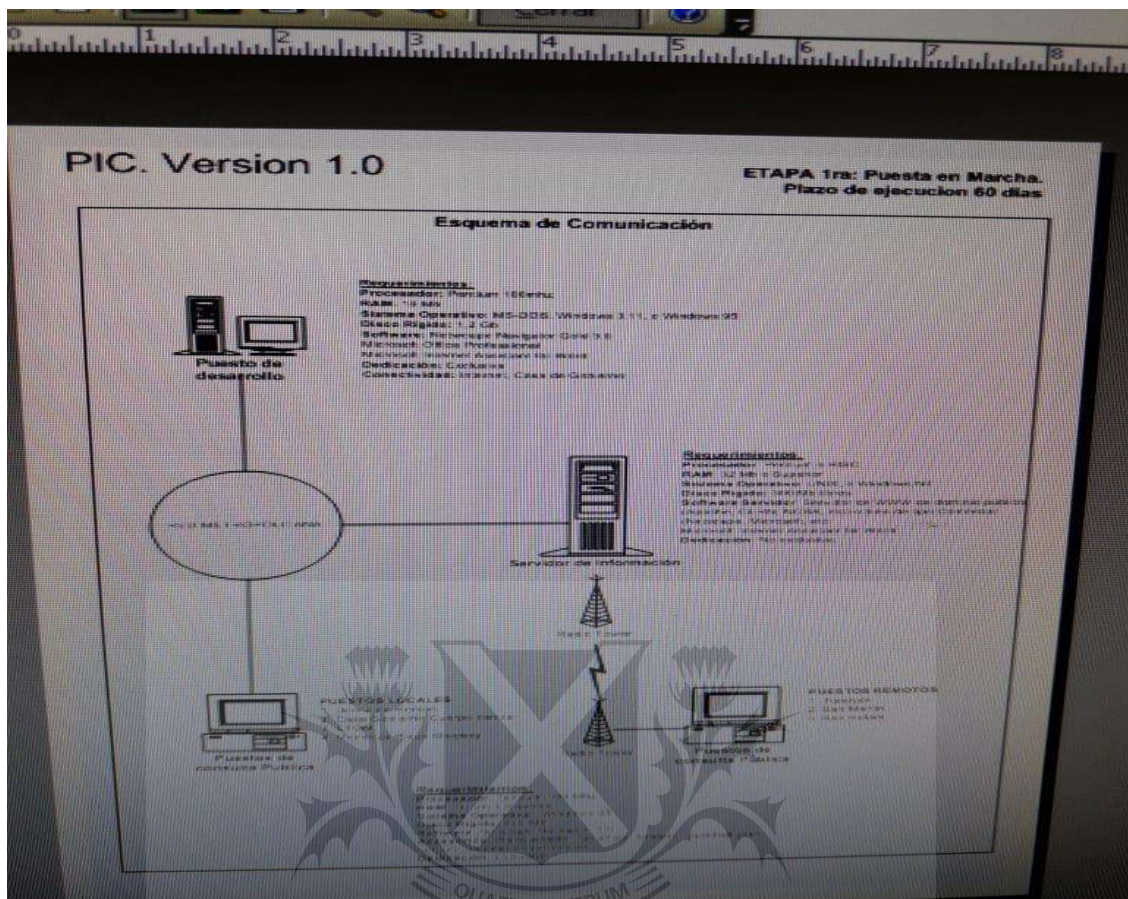


Imagen 2: Esquema de distribución del PIC en los ámbitos públicos. Fuente: archivos de la Dirección de Informática de la provincia de Mendoza.

En general, la comunicación de la política del SIP pasaba por este canal que la tecnología posibilitó: mediante la página <http://pic.mendoza.gov.ar:80/pantalla/homepage.htm>. “El PIC se concibió como el canal de comunicación entre el gobierno y el ciudadano” (Entrevista a Martín. Noviembre de 2018). “La página web del Programa de Información al Ciudadano fue un canal que pretendía llegar a todos, pero teníamos claro a los primeros que afectaría son a los sujetos con capacidad de acceso a dicha tecnología y con capacidad de aplicar conocimiento para acceder a dicha información” (Entrevista a Coccuci. Agosto de 2018).

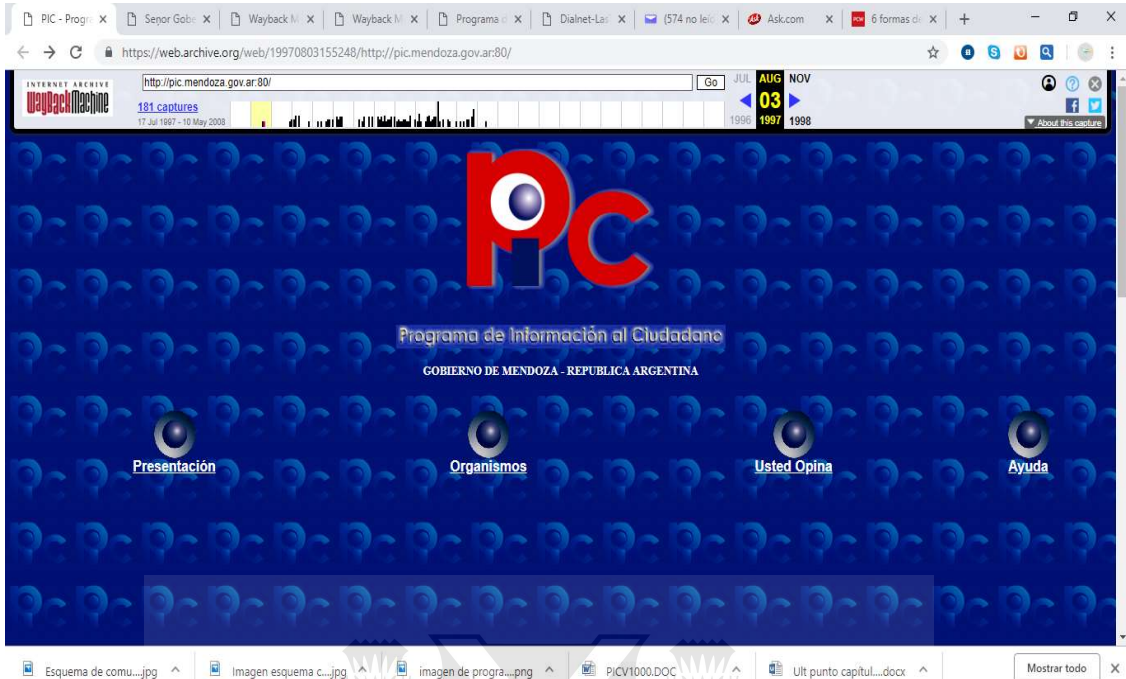


Imagen 3: Portada portal web del PIC. 1997. Fuente: archivos de la Dirección de Informática de la provincia de Mendoza.

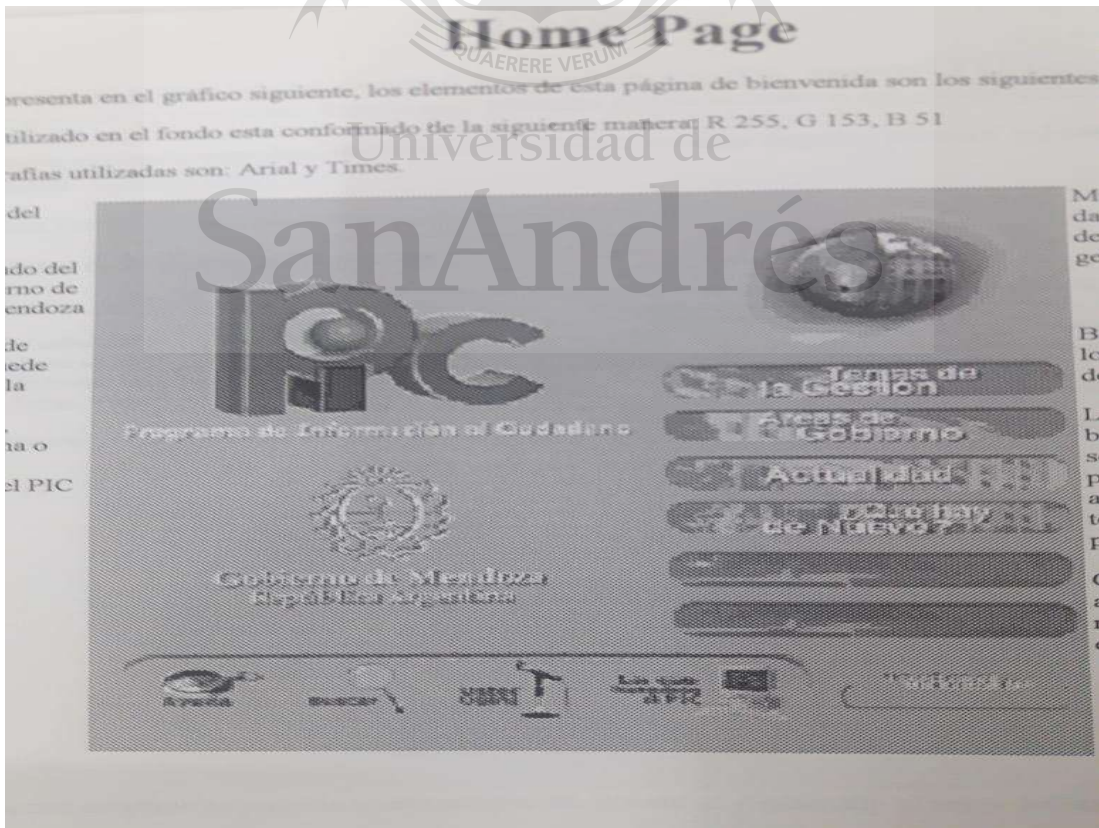


Imagen 4: Portada portal web del PIC. 1998. Fuente: archivos de la Dirección de Informática de la provincia de Mendoza.

Durante el desarrollo de la política, el portal web pasó por tres actualizaciones: la del año 1996, donde la información estaba estructurada por organismos. En la de 1997, se mejoró la búsqueda de información del ciudadano y se trabajó en un sistema matricial con la información de cada Ministerio. En 1998, se organizó la información por temática y se incorporó la información de los alumnos que participaban del Programa de Informática Educativa, tal como explica la Coordinadora del PIC en el Ministerio de Economía y Finanzas (Entrevista a Martin. Noviembre de 2018).

Por otro lado, con el objeto de lograr mejores y mayores grados de concientización mediante la difusión del programa, se dispusieron PCs en los distintos ingresos a Casa de Gobierno; la empresa de transporte provincial (ETOM); en varios de los municipios de la provincia y en el kilómetro cero. Durante el año 1998, se realizó un estudio que contemplaba ampliar los brazos del PIC mediante la instalación de otras PCs en las municipalidades que faltaban; delegaciones de Rentas; la Legislatura Provincial; Cámaras de Empresarios; Unidades de Promoción Económicas y ONGs. *“El cara a cara con la gente era una herramienta muy poderosa. La concientización que logramos generar mediante los concursos en los colegios, las charlas en instituciones y las capacitaciones en los lugares específicos para enseñar cómo ingresar a la web a personas de diferentes edades. Considero que se hizo una gran tarea”* (Entrevista a Coccuci. Agosto de 2018).



Imagen 5: Programa Informática Educativa 1989-1999. Fuente: archivos de la Dirección de Informática de la provincia de Mendoza.

También, *“se generó una experiencia de concientización para adolescentes y jóvenes en los colegios”* (Entrevista a Martin. Noviembre de 2018). Mediante el Programa de Informática Educativa, se pudo llegar al segmento educativo de la provincia, por medio de la grabación de los CDs que contenían toda la información del

portal web, y que eran entregados por el Gobierno a los colegios para ser repartidos entre los estudiantes como material de estudio. En aquella época, el acceso a internet era un limitante.

Simultáneamente para la generalidad de la ciudadanía se concretaron campañas en los medios masivos (diario, tv y radio). La estrategia de segmentación, en lo que respecta a la utilización de los canales tenía un carácter claramente explícito y expansible en el tiempo.

Dentro de la caracterización de estos tipos de comunicación, los cuales son afectados fundamentalmente por los canales, podemos enumerar los conceptos de instantaneidad, registrado y diferido. *“Se distinguirá, por ejemplo, entre el teléfono o la radio en directo, relación prácticamente instantánea entre emisor y receptor, y la registración en diferido o la edición de un libro o un periódico, en los que necesariamente se supone el paso de un cierto tiempo, y que permiten conservar intacto el mensaje y reproducir su efecto en un determinado momento”* (Uña, 2000: 36).

3.1.3. El receptor y los efectos del mensaje del gobierno de Mendoza

En esta instancia es importante el sujeto receptor, en este caso el ciudadano, que al decodificar el mensaje requiere para interpretarlo una personalidad contextual histórica. Forjada bajo una formación, experiencias e intereses que lo hacen singular ante el hecho de la percepción o recepción de los mensajes. Esta dimensión no es la única considerada, también su procedencia en términos de estructuras sociales y su correspondiente pertenencia en el segmento de audiencia mediática.

Los efectos producidos en general se pueden analizar desde una lógica de oposición. Por un lado, el plano de los efectos positivo/negativo y directo/indirecto. El autor, Condry (1998) propone clasificar los efectos entre directos (al consumir determinados contenidos) e indirectos (por estar expuesto al medio); sin que sea necesario que ninguno de los dos grupos sea explícito para la audiencia. Otros, Jeffres y Perse (año en Marcos, 2009) señalan que no sólo el contenido ejerce influencia sino que también lo hacen los rasgos formales y los aspectos de producción al elaborarse el mensaje.

Los efectos (positivo/negativo) en torno a quién se dirigió el mensaje de la política implementada se evidencian hacia el interior del Estado y de la sociedad en general. En este sentido se observa el éxito de la política de acuerdo a lo que los entrevistados recrean del proceso: *“se generó cierta expectativa en estos sectores, especialmente al interior de los empleados de la Administración Pública, periodistas y sociedad. Prueba de ello fue la gran cantidad de denuncias y reclamos que llegaban a la Oficina del Inspector General y las consultas a la página web del Programa de Información al Ciudadano”* (Entrevista a Coccuci. Noviembre de 2018). *“Tuvo un auge inicial importante y alguna buena recepción por la opinión pública, los comunicadores y aún por el sector permanente de la administración pública”* (Entrevista a Lafalla. Junio de 2018).

Contrariamente, los efectos negativos, se ubican en los actores de la burocracia política estatal y las corporaciones mediáticas que resisten los cambios propuestos: *“Organizamos una presentación en el cuarto piso¹¹ invitando a todos los periodistas para que constataran las bondades del sistema previendo que la explicación la daría el propio Gobernador. Vino un solo periodista!,...Las elites tanto políticas como económicas y aún los burócratas estatales se sienten cómodos con este sistema y no aparecen señales claras de que quieran cambiar”* (Entrevista a Lafalla. Junio de 2018).

En cuanto al efecto directo que se menciona anteriormente, sobre el destino del mensaje, hay que decir que la política alcanzó el objetivo de llegar a la comunidad educativa, tanto a los jóvenes como a los docentes; quienes fueron protagonistas de las propuestas que se le hacían directamente desde el PIC (concurso sobre temáticas de transparencia y acceso a la información). En esto, el Programa Informática Educativa fue un socio estratégico: *“fue un éxito rotundo, a la mismas asistían escuelas de toda la provincia para mostrar sus producciones”* (Entrevista a Cocucci. Noviembre de 2018).

En general, la política tuvo un alto nivel de aceptación por lo que representaba el mensaje en sí mismo. Seguramente, sus efectos se hayan visto afectados, de alguna forma, para las características coyunturales de la época. El factor tiempo, así como las resistencias de fuerzas tradicionales de la política fueron elementos que conspiraron contra su consolidación: *“Lo cierto es que los resultados de este tipo de políticas y programas son muy a la larga, y en realidad sus resultados no son logros*

¹¹ La gobernación se encuentra en el cuarto piso del edificio de la Casa de Gobierno de la Provincia de Mendoza.

visibles...lamentablemente los cambios son lentos, más de lo que los ciudadanos manifiestan necesitar” (Entrevista a Lafalla. Junio de 2018).

3.2. El signo SIP

La incorporación del SIP en la vida de los ciudadanos, se realizó con la contundencia y decisión política necesarias para poder instrumentarlo como un hecho inédito en la historia institucional de la provincia, más allá de algunos casos o antecedentes previos.

Por un lado, la experiencia se sustentó en una composición de factores y elementos que hicieron posible la conformación del SIP en un signo. El plano práctico del signifiante de la decisión política del gobernador fue el de llevar adelante una reforma que implicaba que el ciudadano podría acceder a información estratégica para mejorar sus condiciones como tal: *“En el área de desarrollo social se había creado e implementado un sistema de base informática cargando la totalidad de los distintos planes sociales con el nombre y ubicación de cada beneficiario en toda la Provincia, con la finalidad de lograr que el beneficiario no tuviera intermediarios” (Entrevista a Lafalla, junio de 2018).* Así como: *“El programa de Información al ciudadano en la web ha sido confeccionado para brindarle a sus usuarios un mecanismo de acceso rápido a la información” (Portal web del PIC),* junto a los consiguientes actos legales-administrativos emitidos. El SIP y el COM.I.P fueron creados bajo el decreto 462/96, además de las consiguientes acciones y dispositivos para desarrollar la política en términos de áreas (PIG y PIC) e infraestructura: *“Creamos un nuevo cargo, el de Inspector General que era el encargado del programa con, como ya anticipé, personal afectado en cada Ministerio y un muy pequeño grupo de apoyo y ejecución. Eran tres o cuatro personas que hacían de coordinadores de áreas” (Entrevista a Lafalla. Junio de 2018).*

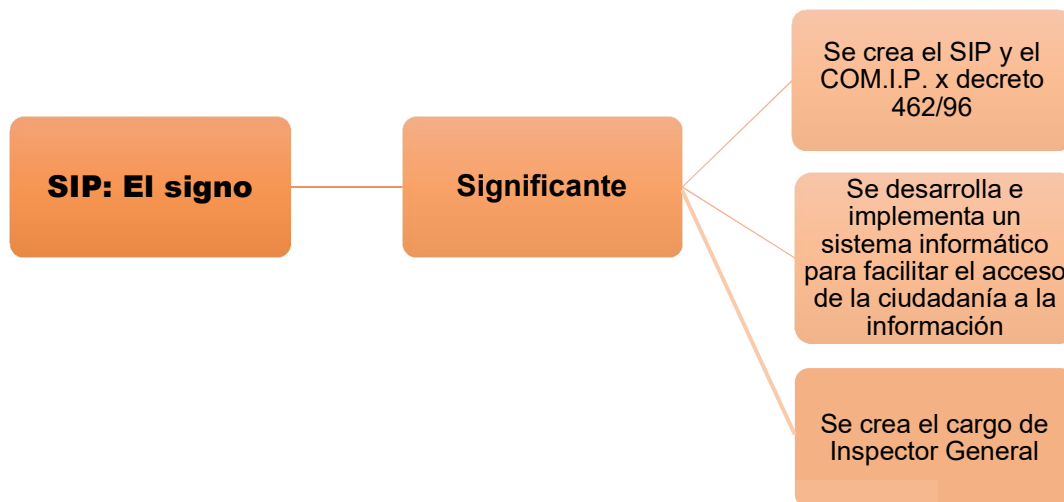


Gráfico 13: El SIP como significante. Fuente: elaboración propia.

Los ejemplos antes detallados, le dan sentido a las siguientes frases lingüísticas denotadas que aportaba el gobernador. Esto sucede con la única meta de construir y darle el sentido al signo: *“fortalecimiento institucional”, “profundizar la estabilidad democrática”, “hacer un Estado más transparente” “democratizar la información”* (Entrevista a Lafalla. Junio de 2018). El SIP es un signo en sí mismo. Es un signo, en donde se conjuga el significante y el significado.

En el plano del significado denotativo, las frases como: *“fortalecimiento institucional”, “profundizar la estabilidad democrática”, “hacer un Estado más transparente” y “democratizar la información”* (Entrevista a Lafalla. Junio de 2018) se configuran permanentemente para darle un sentido formal al signo SIP.

Los canales, los dispositivos, los elementos y la infraestructura en general son complementarios. Constituyen una ayuda fundamental al dotar al signo de significado definitivo y por consenso. *“Recuerdo que colocamos computadoras con personal en las diferentes alas de ingreso a la Casa de Gobierno, en pleno kilómetro cero de Mendoza y en otros lugares, con el objeto de fomentar el acostumbramiento de la ciudadanía sobre la forma de buscar información del Estado. Además, se creó un concurso escolar para concientizar sobre el tema a los adolescente y jóvenes”* (Entrevista a Martin. Noviembre, 2018). *“Para la difusión de los objetivos y funciones se imprimió y distribuyó*

folletería y se realizaron charlas en escuelas y organizaciones civiles. Para dar a conocer en el interior de la Administración Pública Provincial se imprimieron, durante mucho tiempo, los bonos de sueldo de los empleados de la provincia con una leyenda que incluía dirección y teléfonos para realizar denuncias y reclamos en la Oficina del Inspector General” (Entrevista a Crescini. Noviembre de 2018).

3.2.1. Lo denotativo y lo connotativo en el SIP

El SIP, estaba dotado de dos mecanismos (PIC y PIG) que brindaban en la web del sitio particularidades explicativas sobre la propuesta. Entre ellas, se visualizaban algunas de las siguientes pestañas: “El PIC en general; Organismos; Información que se puede encontrar en el PIC; Usted qué opina; cómo navegar por el sitio” (Portal web del PIC).

Aquí, lo denotativo actúa operando desde la capacidad racional y práctica del significado, que el consenso social otorga. Es allí que el ciudadano encuentra la significancia primaria que el SIP y sus Programas (Oficina de Inspección y de Información al Ciudadano), sirven para resolver cuestiones básicas de su cotidianidad, mediante la decodificación que realiza. *“Cuando pasó un año del lanzamiento del SIP, el gobierno comenzó la actualización del sitio y realizó una encuesta entre los usuarios de la web del PIC. La misma arrojó que mayoritariamente la gente la utilizaba para realizar trámites, encontrar información de utilidad para sus actividades, recibir información sobre beneficios y lograr mayores grados de control sobre los actos públicos” (Entrevista a Martín. Noviembre de 2018).*



Gráfico 14: Lo denotativo en el SIP. Fuente: elaboración propia.

En el significado del plano connotativo, podemos considerar lo abstracto y lo cultural con un sinfín de significados, tantos como ciudadanos decodifiquen, a lo largo de la difusión y exposición pública del SIP como signo. Se puede decir que el SIP, es un significante que está en búsqueda de significados constantemente y construyéndose. El ciudadano se halla en un constante movimiento, apelando a su pasado y vivencias en su decodificación.

En los múltiples testimonios que surgen de la página web y la opción *usted opina*, se pueden rescatar visiones de los ciudadanos que manifiestan la experiencia vivida desde el lanzamiento del SIP y los significados connotados que le otorgaron a ese signo nuevo: *“Señores del gobierno, quiero manifestar que esta nueva posibilidad de comunicación es muy buena idea por la ayuda que brinda. No soy de su color político, pero estas medidas ayudan a tener un mejor gobierno que honre a la gente y lo que se hizo por esta tierra.”* Respuesta: al Sr. Ermelindo Martín Castro: *“Muchas gracias por su opinión”* (Portal web del PIC)

En el mensaje del ciudadano Castro, aparece primeramente el plano instrumental de la herramienta denotada, manifestado mediante la frase: *“...esta nueva posibilidad de comunicación es muy buena idea por la ayuda que brinda...”*. La expresión *“no soy de su color político”*, es el elemento que le brinda autoridad y legitimidad a su discurso, dado que se ubica desde un observador usuario que expone su punto de vista, desde la objetividad. Mientras que *“tener un mejor gobierno que honre a la gente”*, es una especie de rememoración connotativa que apela a lo que considera debe hacer el gobierno primeramente *“que honre a su gente”*. El imaginario de Castro no termina ahí, cuando habla de *“la gente”*, la ubica en un pasado bueno, mejor al presente. Ese ayer que reivindica y al cual hace responsable de algo positivo, al cual hay que reivindicar, mediante *“la gente”*.

La evidencia de que este canal de comunicación, se fue configurando en su significado denotado como una posibilidad certera y accesible donde la gente encontraba eco a sus palabras desde el gigante llamado Gobierno, parece evidente: *“Soy de la Junín, de la zona este y quiero contar que la escuela primaria Rosa Blanco tiene sus baños con pérdidas en la cañería hace bastante tiempo y no hay solución desde las autoridades. Ya hemos realizado el pedido, en conjunto entre padres y docentes y no hay respuesta. Parece que ya no importan los niños ni la educación.”* Respuesta: al Sr. Nicolás Chaban: *“Le informo que su mensaje fue enviado al Prof.*

*Domingo De Cara*¹² para su consideración” (Portal web del PIC). Este formato fue fundamental para que un ciudadano común y de un a lugar lejano a la urbe del gran Mendoza, tuviera la posibilidad de ser atendido en su reclamo y aun encontrar una posibilidad de solución a una cuestión fundamental, como es la educación de nuestros hijos.



Gráfico 15: Lo connotativo en el SIP. Fuente: elaboración propia.

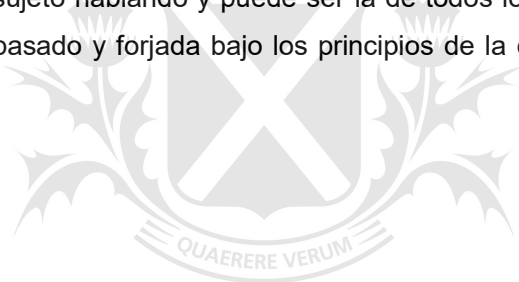
En este mensaje, otra característica a mencionar es que al comenzar indicando el lugar de procedencia, “*Soy de Junín, de la zona este*”, inconscientemente está generando y poniendo una distancia con los habitantes de las urbes, las cuales siempre tienen más posibilidades de ser atendidos en sus reclamos y necesidades. “*No hay una solución desde las autoridades. Ya hemos realizado el pedido, en conjunto entre padres y docentes y no hay respuesta*”, es una expresión que demuestra la lejanía entre los gobernantes y los gobernados. La cual se rompe por el canal que se está generando, puesto que se le puede hablar directamente al gobernador, eludiendo la burocracia de las notas y los papeles. Lo demuestra el hecho de que se le contestó directamente, como si fuese la voz del gobernador hablando: “*Le informo que su mensaje fue enviado al Prof. Domingo De Cara para su consideración*”.

En el acto de enunciación comunicativa del SIP mediante el PIC y su canal, el autor del mensaje (el Gobernador) ejerce la figura de un sujeto real (con nombre y apellido), lo mismo que el ciudadano que se comunica. El emisor da respuestas

¹² El Profesor Domingo De Cara fue el Ministro de Educación de la Provincia durante el Gobierno de Arturo Lafalla.

permanentes a lo que genera el receptor, que en sí mismo es una respuesta al mensaje estratégico del SIP y a la información que brindan los Programas: *“A la Srta. Claudia: Le informo que su solicitud ha sido enviada al Director Provincial de Cooperativas, Sr. Juan Carlos Miranda”, “A quien corresponda: Gracias por su corrección”* (Portal web del PIC).

El SIP fue un signo que presentaba significancia hacia el pasado histórico y en el presente, el de los noventa. Un signo que logró ser completado desde una coherencia conceptual mediante la complementariedad. En este caso el SIP cumple con la oposición binaria, por un lado lo denotado significancia (es un canal, un instrumento para lograr proximidad gobierno-ciudadanos mediante la democratización de la información práctica y estratégica de interés) y connotado (se encuentra subyacente la interpretación individual de cada ciudadano que rememora que instrumentos como esos hacen a una institucionalidad fuerte, y por el ejemplo, qué y cómo es la educación. Es la historia propia del sujeto hablando y puede ser la de todos los que habitan la tierra mendocina, llena de pasado y forjada bajo los principios de la cultura del trabajo y la transparencia).



Universidad de
San Andrés

Conclusiones

Comenzamos este trabajo preguntándonos cuáles fueron las características del proceso de diseño e implementación del Sistema de Información Pública (SIP) y de los Programas de Información al Ciudadano (PIC) y de Inspección General (PIG) desarrollados en Mendoza entre los años 1995 y 1999. Para responder a este interrogante analizamos las características del proceso de la política, lo que nos permitió identificar a los principales actores, recursos y reglas institucionales que influyeron en su diseño e implementación; contextualizar el proceso en el cual, el gobierno de Mendoza, elaboró un mensaje comunicacional orientado a generar un nuevo vínculo en la relación Estado-sociedad. Y finalmente, interpretar y comprender el proceso del SIP y de sus programas -PIC y PIG- en el marco de la política de Comunicación Institucional en la provincia.

Para ello, recurrimos a una mirada multidisciplinar, convencidos de que la creciente complejidad de los fenómenos políticos y sociales requiere este tipo de abordajes a fin de alcanzar desarrollos más certeros y fructíferos. Por un lado reconstruimos el proceso de creación y puesta en marcha del SIP desde un enfoque característico de la ciencia política, el análisis de políticas públicas. Por el otro, identificamos los elementos del proceso comunicacional y los estudiamos como un signo en sí mismo (significante + significado), parte central del mensaje elaborado por el Ejecutivo provincial para la sociedad mendocina. Aquí, nos apoyamos en las tradicionales teorías funcionalista y estructuralista, propias de la comunicación social.

En este sentido podemos afirmar que la toma de decisión de avanzar hacia la democratización de la información gubernamental, basada en el impulso que otorgan las nuevas tecnologías, en la década de los noventa, fue un proceso singular y un hito histórico de las instituciones mendocinas, y del país, con repercusiones que llegan hasta nuestros días.

Sostenemos esto porque: más allá de existir antecedentes provinciales (Gobierno de Felipe Llaver -1983/1987-; Gobierno de José Octavio Bordón -1987/1991-; Gobierno de Rodolfo Gabrielli -1991/1995-) relacionados al ordenamiento de la información en el sector público, a través de tecnologías informáticas, la política impulsada por el Gobierno de Lafalla trascendió esto para avanzar hacia un proceso inédito de democratización de la información y transparencia de los actos públicos. En

dicho sentido, se trató de un hecho innovador para la época que planteó una nueva relación Estado / sociedad.

El SIP y sus programas posibilitaron, principalmente a través del portal web del PIC, acortar, simplificar, desburocratizar y desinformalizar la relación entre gobernantes y gobernados.

Sin embargo, hay que reconocer que en dicho sentido, la política fue acotada en sus alcances, ya que sólo un porcentaje mínimo de la población mendocina tenía acceso a internet en los años noventa. En respuesta a ello se generaron dispositivos complementarios para ampliar el acceso de la ciudadanía. Era clave llegar a la mayor cantidad de sujetos y concientizarlos respecto a la importancia de los principios que sostenían a la política.

Aparecen aquí limitantes, externos e internos, que a nuestro entender, fruto del análisis realizado, influyeron negativamente en el desarrollo del SIP y sus programas durante y después de la gestión de Lafalla.

Dentro de los limitantes externos, hay que reconocer el rol que jugaron determinados actores públicos estatales, como funcionarios políticos y agentes de la burocracia provincial, y actores privados, como la corporación mediática. Para los primeros, la política implicaba una amenaza, ya que buscaba transparentar todos los procesos administrativos de la gestión pública, como son las licitaciones, gastos de funcionarios, beneficiarios de planes sociales, etc. Para los segundos, no era un tema de interés y por lo tanto no formaba parte de su agenda.

Mientras, los principales limitantes internos tuvieron que ver, por un lado, con la no institucionalización de la política, al no haber sido creada por ley. Por el otro, la falta de creatividad demostrada para poder impulsar y dar a conocer la política desde el gobierno. Teniendo en cuenta que, como ya dijimos, no se contaba con el apoyo de los medios ni de otros actores políticos. En dicho sentido, la política no logró uno de sus principales objetivos, el de generar legitimidad y consensos con los ciudadanos y las fuerzas políticas de la oposición.

Se trató, en definitiva, de una política de gobierno, el de Arturo Lafalla. En consecuencia el SIP y sus programas no llegaron a convertirse en una política de Estado, como era la aspiración de sus creadores. Más allá de lo cual sí se lograron

algunos de sus objetivos, como la integración de los subsistemas de información existentes en el gobierno provincial; el incremento en el acceso a la información por parte de la ciudadanía; se relevaron y sistematizaron los datos del Poder Ejecutivo; a través de capacitaciones se logró contar con recurso humano altamente calificado, que permitió impulsar un trabajo coordinado y horizontal en la implementación de la política, es decir, se generó capacidad estatal; se instaló un nuevo software más flexible y con mayor capacidad de adaptación para responder a las necesidades de la política; se integró la información de la planta de empleados del Estado y del sistema social; y se elaboró e implementó un motor de búsqueda de la información de Mendoza, entre otras cosas.

Por otro lado, lo que trascendió gestiones de gobierno y cambios de color político fue el espíritu de transformación y el trabajo realizado que fueron la base y sirvieron de antecedentes para el desarrollo de acciones que ya se habían planteado en el proyecto original de creación del SIP como son: el desarrollo de la red de área extendida y el cableado estructural de la Casa de Gobierno; la generalización del uso de internet; la estandarización tecnológica y administrativa de la información; la implementación del expediente digital en el gobierno provincial y los gobiernos locales y una ley de acceso a la información pública¹³; entre las más significativas. Incluso, en aquel proyecto ya se mencionaba la ventanilla única, tema que hoy es parte de la agenda gubernamental.

Un hecho, y más aún, una decisión política a destacar de aquella época, en la lucha contra la corrupción, fue la designación como Fiscal de Estado de un representante de la oposición, el Dr. Aldo Giordano.

Estos elementos demuestran que una de las cuestiones más significativas de este proceso fue la voluntad política para llevarlo adelante. Algo que no es extraño a las características del sistema político provincial.

En definitiva, el SIP fue un pasó central en la democratización de la información y en la modernización del Estado provincial, mediante herramientas tecnológicas que buscaban simplificarle la vida a los ciudadanos. En dicho sentido, los valores fundamentales de la política –la transparencia, la democratización y la eficiencia en la

¹³ La Ley de Acceso a la Información Pública N° 9070 fue sancionada en el mes de Mayo del 2018 por la Legislatura de Mendoza y entrará en vigencia en Junio del 2019.

gestión pública- se convirtieron en elementos de significancia en el imaginario del ciudadano mendocino que trascienden hasta nuestros días.



Universidad de
San Andrés

Anexo: Metodológico y de propuesta alternativa de Comunicación Institucional.



Universidad de
San Andrés

Tesis de Maestría en Marketing y Comunicación – Universidad San Andrés

**La política de Comunicación Institucional en la Mendoza de los noventa:
El caso de la implementación del Sistema de Información Pública**

Lic. Sergio J. J. Luza

Cuestionario para el relevamiento de la información¹⁴:

Cuestionario para el relevamiento de la información:

Apellido y Nombre:

Cargo que ocupó:

Año en que comenzó y terminó en la función:

Si es pertinente, nombre a la persona que ocupó su lugar:

Tareas realizadas:

1. ¿Cuáles fueron los antecedentes motivadores (nacionales e internacionales) y que principios sirvieron de soporte para la implementación y el desarrollo del SIP, del Programa de Información al Ciudadano y la Oficina de Inspección en Mendoza?

Aclaratoria 1: esta pregunta se realiza desde la mirada de las políticas públicas, entendiendo a estas como un ciclo susceptible de ser analizado a partir de la perspectiva del modelo heurístico (Aguilar Villanueva, 1992; Subirats, 2008; Harguindéguy, 2015), haciendo énfasis en la dinámica de los actores intervinientes, los recursos disponibles y las reglas institucionales que condicionan el accionar del Estado y de la sociedad.

2. ¿Cuál era el diagnóstico y antecedentes que tenía el gobierno provincial respecto a la posibilidad de implementar una política como el derecho al acceso a la información pública en una provincia con las características de Mendoza en los noventa?

¹⁴ A partir del siguiente cuestionario se realizaron las entrevistas a informantes claves y la sistematización y análisis de la documentación relevada.

Aclaratoria 1

3. ¿Cuáles fueron los aspectos fundantes y fundamentales, además, de los valores sobre los que se sostenía el Sistema de Información Pública y sus Programas: Información al Ciudadano y el de Oficina de Inspección?

Aclaratoria 1

4. ¿De qué Ministerio o área del gobierno dependía la política y que porcentaje de presupuesto tenía asignada la política y sus programas en los orígenes?

Aclaratoria 1

5. ¿Quiénes fueron los funcionarios que tenían a cargo la implementación de los programas y de la política en general?

Aclaratoria 1

6. ¿Cuáles fueron las reglas institucionales (normas, leyes, decretos, etc.) que dieron marco al desarrollo de la política y/o que lo dificultaron?

Aclaratoria 1

7. ¿Quiénes fueron los principales actores de los ámbitos públicos y privados que se encargaron del diseño, implementación y desarrollo del SIP?

Aclaratoria 1

8. ¿Cuál era la relación entre dichos actores?

Aclaratoria 1

9. ¿Cuáles eran los recursos (jurídicos, humanos, económicos, cognitivos (conocimiento e información previa), relacional (este recurso se apoya en su capacidad de organizar los procesos de interacción entre sí), de confianza (es el consenso entre actores. es el recurso que más frecuentemente intercambian los actores durante todo el proceso de las políticas públicas), cronológico (son los plazo de la política para implementar el programa), patrimonial (es la infraestructura necesaria para implementar), de mayoría (si paso por el Poder Legislativo y si existía mayoría para aprobar la política), violencia (el Estado tiene el poder de la violencia legítima. En este

caso no creo que aplique), disponibles que los actores tenían para el desarrollo de la política?

Aclaratoria 1

10. ¿Qué nivel de desarrollo alcanzó la política implementada (SIP)?

Aclaratoria 1

11. ¿Quién era el vocero encargado de informar la implementación y el desarrollo de la política por parte del Gobierno provincial?

Aclaratoria 2: Mediante el sencillo modelo comunicacional del funcionalista H. Lasswell, identificaremos el proceso a través del cual un emisor transmite un mensaje a un receptor utilizando un canal en específico con el propósito de generar respuesta, en el SIP, en la Mendoza de los 90..

12. ¿Cuál fue la estrategia discursiva para informar sobre la política y sus programas, a la ciudadanía? ¿Se apeló o se utilizó algún recurso histórico-cultural en el proceso de elaboración del mensaje comunicacional para una mejor recepción?

Aclaratoria 2:

Aclaratoria 3: Aquí reveremos los aportes del estructuralismo, en especial los realizados por Ferdinand Saussure al campo de la comunicación. Incorporó conceptos como significantes, significado y signo, lengua. La relación entre significante y significado no es casual. Las lenguas desarrollaron signos diferentes, esto es, diferentes vínculos entre significantes y significados conforme a su desarrollo histórico cultural. Barthes y Eco han dicho que “todos los fenómenos de la cultura pueden ser considerados como sistemas de signos cuya función es vehicular contenidos culturales”.

13. ¿Qué canal/es de comunicación utilizaron para informar la política implementada (SIP)?

Aclaratoria 2:

14. ¿Qué recepción tuvo la implementación de la política en los medios masivos de comunicación de la época, en el ámbito provincial?

Aclaratoria 2:

15. ¿Qué impacto o recepción tuvo la política en la sociedad mendocina? ¿Qué legado le dejó a la misma?

Aclaratoria 2:

16. A su forma de ver, ¿Cuál fue el contexto social, institucional, político y cultural de la época que permitió la implementación de la política (Sistema de Información Pública y sus respectivos Programas)?

Aclaratoria 3:



Universidad de
San Andrés

Listado de personas entrevistadas:

Bohm, Luis (2010), entrevista realizada al ex titular del COMIP en el mes de marzo. Ciudad de Mendoza-Mendoza.

Lafalla, Arturo (2012), entrevista realizada al ex gobernador en el mes de abril. Ciudad de Mendoza. Argentina.

Lafalla, Arturo (2018), entrevista realizada al ex gobernador en el mes de junio. Ciudad de Mendoza. Argentina.

Crescini, Brunilda (2018), entrevista realizada a la Jefa de Comunicación del PIC en el mes de noviembre. Ciudad de Mendoza. Argentina.

Coccuci, Mariela (2018), entrevista a la Coordinadora general del PIC en el mes de agosto. Ciudad de Mendoza. Argentina.

Martin, Elizabeth (2018), entrevista a la Coordinadora del PIC del Ministerio de Economía y Finanzas en el mes de noviembre. Ciudad de Mendoza.



Universidad de
San Andrés

Propuesta de Plan de Comunicación Institucional del Gobierno de Mendoza para implementar el Sistema de Información Pública en los años 90.

Luego de analizar la relación comunicacional entre el gobierno, los actores sociales, los estatales y con los medios de comunicación masivos de la época, he intentado avanzar en la confeccionado de un Plan que busca atacar las debilidades detectadas en el plano de la relación comunicacional entre el gobierno con la sociedad. Fundamentalmente, se busca mostrar una alternativa que aumente la posibilidad de lograr mayores grados de consenso social y optimizar los resultados de la política del SIP y su permanencia en el tiempo.

Introducción

En sus inicios, el Gobierno de Mendoza y su figura principal el gobernador Lafalla, cuentan con un nivel de consenso y aceptación importante por parte de la población. El estilo de gobernanza se sustentaba sobre la divulgación de valores y de políticas tendientes a fomentar la apertura y la transparencia en los actos de gobierno. En este contexto de gobierno, aparece lo que opina el ciudadano común sobre la clase política en general, a los que liga en general a hechos de corrupción. No menor, es el hecho que políticas innovadoras en el plano de lo que ofrecía el gobierno en la época, era menospreciada por actores de la sociedad.

En este contexto, es de importancia primaria alcanzar mayores niveles de visibilidad, aceptación y apropiación por parte de la sociedad, este proceso parece necesario y obligado para el consiguiente éxito de la política pública, en este caso el SIP en la Mendoza de mediados de los años 90.

La buena comunicación institucional del gobierno, es central para lograr más posibilidad de éxito.

Las políticas como el SIP, constituyen un importante estímulo e impulso en la relación gobierno-sociedad. Es por ello que es necesario desarrollar estrategias de comunicación destinadas a la concientización de la sociedad respecto a los beneficios de la política y sus respectivos programas, como son: el Programa de Información al Ciudadano (PIC) y el Programa de Inspección General (PIG).

Originariamente, existieron esfuerzos para difundir esta estrategia comunicacional que apuntaba a la generación de cambios en los comportamientos y las actitudes de la ciudadanía mendocina, a fin de propiciar el uso de instrumentos que permitieran y facilitaran la democratización informativa. Sin embargo, en el marco de dicha estrategia se detectó que el impacto del mensaje por parte del gobierno de Mendoza fue limitado y, por lo tanto, no llegó a los distintos grupos de la sociedad. En consecuencia, los niveles de penetración del tema han sido desiguales en los distintos sectores sociales, lo que evidencia la necesidad de ofrecer una difusión segmentada.

En respuesta a lo cual, este plan tiene como propósito lograr que todas las acciones comunicativas que se han detectado por parte del gobierno (tanto en el plano interno como externo), se puedan articular y organizar dentro de una misma estrategia comunicacional. La finalidad es direccionar de forma óptima los mensajes, además, de comunicar a todos los sectores de la población, adaptándolos a la lógica de segmentación de la sociedad mendocina, fundamentalmente, teniendo en cuenta lo socioeconómico y lo cultural.

OBJETIVOS

Generales:

- Fortalecer el diseño de la estrategia de comunicación del gobierno de Mendoza, adaptadas al público-meta.
- Optimizar y hacer eficiente el flujo de la información hacia la sociedad mendocina y las instituciones del medio local.

Específicos:

- Utilizar instrumentos de comunicación tradicionales y alternativos, con eficiencia y eficacia.
- Producir mensajes con lenguajes sencillos, claros y accesibles.
- Propiciar la innovación y creatividad en la comunicación, mediante productos comunicacionales creativos.

- Lograr la sensibilización, socialización de la información, movilización y concientización del SIP.
- Diseñar escenarios comunicacionales alternativos en la comunidad.
- Producir un Glosario de Términos enmarcados en la lógica contextual mendocina.

Es de suma importancia identificar a los beneficiarios directos e indirectos. Los públicos-meta deben ser categorizados por las características socioculturales que poseen. Determinar el Mapa de los Públicos dará mayor información sobre las relaciones, vínculos, campos semánticos y demás aspectos a tener en cuenta, a fin de direccionar de forma óptima la producción de mensajes y la selección de canales.

Destinatarios directos internos:

- Los empleados de la repartición pública.
- Responsable político y personal jerárquico de la gestión.

Destinatarios directos externos:

- Asociaciones empresarias, de comercio, de productores, cámaras y cooperativas.
- Docentes de escuelas primarias y secundarias.
- Docentes universitarios, investigadores, científicos.
- Alumnos de la educación formal en sus tres niveles.
- Comunicadores sociales y de medios masivos.
- Políticos de la oposición y jueces.

Es positivo que se tenga en cuenta que los públicos tienen una predisposición, elección y percepción selectiva, sobre todo con los mensajes que pueden conmover sus

prácticas, creencias e ideas, acerca de poner en peligro y riesgos sus intereses. En este caso que nos convoca todo lo concerniente a la democratización y acceso a la información es romper con paradigmas y tiene una resistencia en términos de conductas y actitudes por parte de algunos de los sectores involucrados.

La producción de mensajes, se basa en las necesidades y características que posee el público meta, en la misma medida son distribuidos a través de canales específicos, adecuados a tal fin y que son seleccionados con criterios de: efectividad, impacto, calidad y oportunidad. En este caso los medios elegidos son: a) las publicaciones gráficas en los medios masivos de formato papel. El diario Los Andes, principalmente, es el elegido por tener una gran tirada y llega al sector que forma opinión; b) la educación formal en los colegios secundarios. Esta forma permite llegar a toda la provincia mediante el despliegue territorial. Incluir contenido curricular sobre la transparencia y el acceso a la información, además, de los concursos dirigidos a estudiantes del nivel inicial y medio, que estimulan sobre la temática, permiten lograr altos grados de concientización sobre el SIP y sus posibilidades; c) el uso de las nuevas tecnologías en los comercios. El potencial de este canal se encuentra en lograr un acuerdo con las cámaras de comercio, a fin generar la sinergia necesaria para alcanzar los objetivos del SIP; d) utilización de personajes reconocidos y de eventos importantes que se suceden en todo el territorio provincial, los mismos son de carácter cultural y de competencias deportivas; e) pautar con los medios masivos nacionales, fundamentalmente la televisión, a fin de dar visibilidad a las historias y casos de corrupción que se visibilizaron a partir de la puesta en práctica de esta política; e) fomentar, a través de convenios entre el Gobierno de Mendoza, las Universidades y el sector científico, la organización de exposiciones, charlas, simposios, cenas, galas, con especialistas que disertan sobre las tendencias en el mundo en torno a temas como: transparencia, acceso a la información, disminución de acceso digital; f) avanzar en la legislación sobre la temática; g) fomentar la escritura sobre la problemática, mediante un acuerdo con: escritores, técnicos, científicos, investigadores y periodistas; h) trabajar los suplementos especiales con los contenidos sobre la temática; i) hacer micros radiales con pauta gubernamental para la radio Nihuil, la AM con mayor audiencia de todo el territorio provincial. Lo mismo en el formato audiovisual para ser transmitidos en el horario central del noticiero; j) desarrollar cuadernillos, materiales, guías, manuales que contengan los procedimientos para los empleados y funcionarios estatales.

Bibliografía

Acuña, C. (2007): Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, L. (1993) La Implementación de las Políticas. MexicoDF.Máxico. Porrúa Grupo Editorial.

Alonso Marcos, F. (2009) La evolución de la teoría de los efectos de los medios de comunicación de masas: la teoría de la espiral del silencio a partir de la construcción de la realidad social por parte de los medios de comunicación de masas. Universitat PompeuFabra. España.

Álvarez-Gálvez, J. (2012). Modelos teóricos sobre los efectos de los medios de comunicación de masas. Departamento de Sociología IV. Metodología de la Investigación y Teoría de la Comunicación. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas, s/n, 28223 Pozuelo de Alarcón, Madrid. 2012.

Anderson, J. (1975): Public Policy Making, New Holt, Rinehart and Winston.

Aranes Usandizaga, José Ignacio (1997) La Comunicación Institucional y sus Paradigmas: entre la racionalidad comunicativa y la lógica instrumental. Miraconchas. España.

Badilla-Saxe, E. (2002) Reinventar las Metáforas del Desarrollo y la Tecnología para Desafiar la Brecha Digital. Revista Siglo Digital Volume.

BertilMalmberg (1989) Formas y sustancias de la expresión en el conjunto de una teoría del lenguaje. Revista española de Lingüística, 1989.

Bertranou J. (2011) Estado y Agencias público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la Provincia de Mendoza. Santa Fe-Argentina.

Bigot M. (2010) Apuntes de lingüística antropológica. Universidad Nacional de Rosario-Argentina.

Castro, I., Moreno L., El modelo comunicativo: Teóricos y teorías relevantes. México: Editorial Trillas. 2006.

CMSI (Cumbre Mundial para la Sociedad de la Información) (2003). Declaración de Principios y Plan de Acción, Ginebra. [Versión electrónica]. Recuperada el 25 de marzo de 2007.

Collado, C. (2009) Teorías de la comunicación. México: McGraw Hill Interamericana Editores.

Consejo Empresario Mendocino (CEM) (2000). Informe sobre el presupuesto del año 2000 de la Provincia de Mendoza, Mendoza.

Cueto, Walter y Guardamagna, Melina. (2012) “¿Hay políticas de Estado en la Argentina? aproximaciones a un concepto”. REVISTA Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal. Año 12. Nº 18. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe. Argentina. ISSN 1666-4124. Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas.

Declaración de Principios: Construir la Sociedad de la Información: un desafío mundial para el nuevo milenio. Documento WSIS-03/GENEVA/DOC/4-S. Versión en español. Pág. 4.

Decreto 462 (1996) Creación del Sistema de Información Pública. 18 de abril de 1996. Mendoza.

Diario Uno. “Falleció Aldo Giordano, el más aguerrido fiscal de Estado que tuvo Mendoza”. 29 de octubre de 2010. Disponible en: https://www.diariouno.com.ar/mendoza/fallecio-aldo-giordano-el-mas-aguerrido-fiscal-de-estado-que-tuvo-mendoza-29102010_SkbwMVEGr7 (Diciembre, 2018).

Eco Humberto (1975) Tratado de semiótica general. Ed. Lumen. Barcelona.

Fuenmayor Espina A. (2004). El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el

derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. 1 ed. San José C.R.: Oficina de la UNESCO para América Central.

Fundación Santillana. (2012). Las Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación: retos y posibilidades. (En línea). Consultado en: http://www.fundacionsantillana.com/upload/ficheros/paginas/200906/xxii_semana_monografica.pdf.

Guardamagna, Melina y Cueto, Walter. "Políticas de Estado en democracia: la relación estado sociedad como ámbito de construcción de la política". Revista Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos. Universidad Arturo Prat. Santiago de Chile. ISSN 0718-2910. Volumen XIII / N° 2 / julio - diciembre 2013 / pp. 59-80. Indexada.

Harguindéguy, J. (2015): Análisis de políticas públicas. Madrid: Biblioteca Universitaria, Editorial Tecnos. 2da Impresión.

Laswell, Harold (1948) Estructura y función de la comunicación en la sociedad. Estados Unidos.

Lasswell, H. (1953). La orientación hacia las políticas en Luis Aguilar Villanueva (2003). El estudio de la Políticas Públicas. México: Miguel A. Porrúa.

Lasswell Harold D. (1985). Estructura y función de la comunicación en la sociedad, Publicado en Moragas Spá, Miquel, Sociología de la comunicación de masas, tomo II, Gustavo Gilli, Barcelona.

Lazar, J. (1995) La Ciencia de la Comunicación. Publicaciones Cruz. México.

Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, México, Junio de 2.002.

Martínez Carazo, Piedad Cristina (2006). "El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica". En Revista Pensamiento & Gestión, núm. 20, julio. Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia. Pp. 165-193

Martinez Díez, O.P (1994) Teología de la Comunicación. BAC. 1994. Madrid. Pág. 248.

Méndez A. (2015). El paradigma de Lasswell, ¿vigente en la actualidad? Cultiva Cultura Online Magazine. Recuperado el 13 de mayo de 2016, de:

<http://cultivacultura.jimdo.com/2014/11/12/el-paradigma-de-lasswell-y-su>

Metz Christian (1982) El significante, cine y psicoanálisis. Edición en castellano. Ediciones Paidós. Barcelona. 2001.

Monografías, Modelo de comunicación de Harold Lasswel (2012). Recuperado el 12 de mayo de 2016, de: <http://www.monografias.com/trabajos58/modelo-comunicacion-lasswel/modelo-comunicacion-lasswel2.shtml>

Mounin G. (1969) Claves para la lingüística. Edit. Anagrama. Barcelona-España, 1969.

Ortega Perez, N y Ruiz Seisdedos, S. (2005) Definición de problemas y diseño de la agenda, en PerezSanchez, M. Análisis de políticas pública. Granada, España: Colección Manuales, Universidad de Granada.

Oszlak O. y O'Donnell G. (2008): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Segunda Edición.

Oszlak, O. (1981) Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas en documento de Estudios CEDES. Vol. 3 N° 2. Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1997) Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? Reforma y Democracia. CLAD. Número 9. Caracas.

Oszlak, Oscar, (2003) ¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Panamá-Panamá.

Parsons, W. (2007) Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO. Mexico.

Pascual R. (2013) La problemática del lenguaje: algunas consideraciones sobre los estudios lingüísticos. E. Nueva Librería, Buenos Aires-Argentina, 2013.

Pepa Medina (2015) Saussure: el signo lingüístico y la teoría del valor. Barcelona-España.

Perez Sanchez, M. (2005) Análisis de políticas públicas. Granada, España: Colección Manuales, Universidad de Granada.

Pitaudi, Silvana (2007) Presupuesto "Participativo en Brasil: Consideraciones Sobre la participación Ciudadana, Buenos Aires. Argentina.

Piaget J. (1970) Psicología. Lógica y comunicación. Nueva Visión. Bs. As.

Piaget J. (1972) Science of education and the psychology of the child. Viking Compass Book. New York.

Presupuesto Provincia de Mendoza. Año 1996.

<http://www.hacienda.mendoza.gov.ar/leyes-de-presupuesto/>

Ramírez Caro J. (2002) Tres propuestas analíticas e interpretativas del texto literario: estructuralismo, semiótica y sociocrítica. Revista Comunicación. Julio-Diciembre, año/vol. 12, número 002, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Cartago-Costa Rica.

Romero Ruiz de Castro, Jaime, (2014), La Comunicación en el proceso de Institucionalización de una organización política incipiente. Universidad de Sevilla. Sevilla. España.

Sabatier, P. (2010) Teorías del Proceso de las Políticas Públicas. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Argentina.

Serrano Santoyo, Arturo, E.M.M., La brecha digital, in La brecha digital, Mitos y Realidades. 2003, editor UABC: México.

Sotomayor, Arturo (2008) "Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: avances, agendas y retos" en Política y Gobierno (XV:1): 159-179.

Subirats, J, Knoepfel, P, Larrue, C y Varone, F. (2008) Análisis y Gestión de Políticas públicas. Barelona, España: Ariel.

Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (editoras, 2005): Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino. Buenos Aires. Prometeo.

Trabajo sobre Gobierno Electrónico en el Mundo en Desarrollo, Estados Unidos, Abril de 2.002.

UNESCO (1948) Declaración Universal de los derechos Humanos. Naciones Unidas.

UNESCO (2015) Proclamación del 28 de septiembre día internacional del derecho de acceso a la información. Naciones Unidas. Paris.

UNESCO. (2009). Medición de las tecnologías de la información y la comunicación estadística.

Uña O. (2000) Teorías y modelos de la comunicación. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España.

Van Dijk T. (1993) Elite discourse and racism. Newbury Park. CA. Sage.

Verón Eliseo (1999) Efectos de agenda. Editorial Gedisa.



Universidad de
San Andrés