



Políticas y Planificación de la Comunicación

Cátedra: Guillermo Mastrini

Teórico N°2

Estado, Democracia y Políticas Públicas

Por Diego Rossi

Es necesario establecer un marco mínimo común de definiciones para determinar un punto de partida y posicionamiento en relación a los campos de conocimiento que nos convoca. Vamos a abordar conocimientos básicos sobre teorías del Estado, analizar la importancia del Estado en los procesos históricos, examinar las relaciones que se establecen entre las sociedades y su gobierno y entre los niveles de lo nacional y lo supranacional. También vamos a discutir los significados y visiones sobre los conceptos de globalización y democracia.

En primer lugar, estableceremos una mirada de la sociedad y el Estado como construcciones dinámicas.

Los cambios que se producen al nivel de la toma de decisiones nacionales y supranacionales se tornan evidentes desde una perspectiva histórica, aun cuando la vigencia de algunos discursos hegemónicos postulaba el fin de determinadas tendencias o soluciones de política públicas. En tal sentido, si en determinado momento y lugar, las decisiones tomadas tienen cierto andamiaje conceptual y aceptación o rechazo por parte de los principales actores sociales, una perspectiva de una o dos décadas permiten disponer de mayor volumen analítico para dar cuenta de cambios o continuidades.

Ciertas modificaciones de las tendencias de las políticas públicas debido a alternancias partidarias o modificaciones normativas, desde una mirada neomarxista o estructuralista podrían ser percibidas como simples cambios en las formas de decisión, postulándose la persistencia de matrices invariantes en el reparto de poder, formas de producción y relaciones de dominación. En tal sentido, evitando una

exigencia desde la cátedra de un “pensamiento único” o determinado enfoque ideológico, advertimos que resultará necesario a cada alumno asumir el punto de vista que elija para abordar la mirada sobre una política pública.

El texto de Oszlak y O'Donnell¹ proporciona un marco interesante para la investigación de políticas públicas. Los autores advierten sobre la pertinencia de establecer sobre qué nivel de análisis nos vamos a posicionar a la hora de trabajar sobre políticas públicas. Puede ser que, tanto en el desarrollo de la cuestión, como en su marco normativo o el contexto de las configuraciones de las políticas públicas, identifiquemos cambios como así también continuidades respecto del sistema político o el régimen de acumulación. Es decir que un abordaje multinivel nos va a permitir cierta complejidad e integralidad, evitando caer en una narrativa de la sucesión de medidas tomadas por tal o cual gobierno, lo cual resultaría insuficiente para comprender causas, marcos y condicionantes de las políticas públicas.

En lo que respecta al régimen político, el significado de la democracia puede construirse partiendo de una definición de atributos mínimos a ser garantizados, como la libertad de expresión, de sufragio, de reunión, la posibilidad de ser elegido, la continuidad de actos electorales, etc. Cuando analicemos las restricciones a esas libertades y capacidades de los distintos sujetos sociales, advertimos que la democracia se convierte en una construcción relativa, y que su significado dista de ser unívoco. Esta relativización se basa en que las relaciones políticas y de dominación, las estructuras productivas y económicas, las configuraciones sociales, varían los parámetros de tolerancia democrática. Lo que en algunos lugares o momentos es tolerado, otras veces es sometido a una relectura y reposicionamiento por parte de los actores sociales, económicos y políticos.

También el concepto de democracia ha resultado funcional para garantizar un orden social y equilibrar por medio de un sistema racional de decisiones y representación, las expectativas de determinados actores sociales. La construcción de este concepto resultó operativa para los proyectos de organización de los Estados nacionales en determinados momentos históricos. Y debemos ser conscientes que la categoría “democracia” no agota las formas posibles de organización política que diversos actores en diversas sociedades desean, deseaban o desearán.

Revisaremos brevemente algunas raíces del Estado moderno y su relación con la sociedad.

¹ Oszlak, O y O'Donnell, G. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.” En Flores (comp.) Administración pública, Perspectivas críticas, ICAP, Bs. As. 1984.

Los antecedentes de la organización republicana moderna en general remiten a la *polis* griega, no porque allí existiera un reconocimiento igualitario de todos los integrantes de la sociedad, sino por el desarrollo de un método de toma de decisiones en un ágora pública para validar la vocación del conjunto. La democracia tenía una construcción fundante de un tipo de Estado en base a la toma de decisiones compartidas, que muchos autores postulan como la cuna del Estado moderno occidental. Otros validan un modelo de características más autoritarias cuyo ejemplo típico es el de la Roma Imperial.

Retomar la temática del Estado moderno, implica revisar el quiebre de la relación histórica entre nobleza, clero y pueblo derivada de la Edad Media. Un punto central de este proceso es el cambio en la concepción del poder. La lucha de aquellos primeros poderes mercantiles del Renacimiento, generan un gran cambio en el paradigma autocrático de dominación nobleza-clero. Será primero la Revolución Inglesa, y luego la Revolución burguesa en la Francia de 1789 que consagra como valores fundantes de la República la libertad, la igualdad y la fraternidad o solidaridad, las que comiencen a asentar este pensamiento de remitir la residencia de la soberanía en un poder terrenal (el pueblo como sujeto colectivo) y el ejercicio de esta soberanía a través de sus representantes, que se expresan en una conducción del Estado.

Recordemos, a partir de los valores republicanos, que el Estado moderno occidental es una construcción que no sólo tiene un Poder Ejecutivo, sino que también garantiza la voluntad popular con una cierta representación en un organismo colegiado que en general se denomina Parlamento. Y donde además, se identifica un poder autónomo como es el Poder Judicial. Se busca que entre los tres poderes se genere cierto equilibrio que garantice la gobernabilidad del sistema democrático moderno.

Vamos a profundizar sobre cuatro aspectos clave para un primer análisis de políticas públicas: la diferencia entre Estado y gobierno, entre legalidad y legitimidad, entre democracia liberal y democracia social, y entre políticas estatales y políticas públicas.

- Estado y Gobierno

En una lectura apresurada, el Estado suele ser asimilado al Poder Ejecutivo, restringiéndose cualquier complejidad analítica. Si bien en Argentina, tenemos una tradición fuerte del sistema presidencialista, donde los otros dos poderes han quedado opacados por la iniciativa del gobierno de turno (obviamente los gobiernos de facto profundizaron esta desviación), diferenciar entre los conceptos de gobierno y Estado es imprescindible para problematizar la noción instalada que supone que la determinación de políticas es solo dependiente de la iniciativa del Poder Ejecutivo o

del gobierno de turno. De hecho, los recursos públicos dependen de decisiones políticas y presupuestarias altamente influidas por organismos colegiados y numerosas interacciones entre los tres poderes del estado y numerosas experiencias de cogestión donde intervienen otros actores públicos no estatales.

- Legalidad y legitimidad

Por sobre cualquier ley, hay un debate sobre la legitimidad de las decisiones, relacionado a la aplicación y el contexto de esa norma. El análisis de las políticas públicas no puede realizarse sólo desde una matriz legal. Generalmente, cuando se aprueba una ley se deduce que hay una política.

La ley de SCA, es un buen ejemplo de cómo los distintos actores disputan y operan sobre la legitimidad de una política, en cuanto aún cuando la norma está aprobada, se intenta obturar su aplicación. Un ejemplo claro fueron y son las campañas de desprestigio en torno a ella. Se opina sobre lo que se conoce poco y de ello resulta un posicionamiento sesgado. En las sociedad de millones de habitantes, la gran mayoría desconoce la norma. En el Estado moderno, la base de la aplicación del derecho positivo en las democracias liberales es que la ley se presume conocida. Al formar parte de la sociedad, inevitablemente todos están alcanzados por la ley pero no necesariamente la conocen, ni la respetan.

De allí, la importancia de la tensión entre legalidad y legitimidad. En un proceso histórico, la búsqueda de legitimidad puede ser muy dificultosa. La sanción de una nueva ley de SCA era impensable hace diez años atrás, por una lado por los problemas de posicionamiento de los actores y, por otro no se veía como legítimo que el Estado interviniera en el sistema de medios.

Tampoco se percibía que la soberanía del espectro radioeléctrico residía en el pueblo. La continuidad a través del tiempo de los medios de comunicación masiva, les otorgó una especie de carácter vitalicio, naturalizando su existencia², cuando en realidad es la sociedad la que delega el poder al Estado, para que él decida quien ocupa ese lugar escaso.

²El debate en nuestro país, se dio con las radios de baja potencia, llamadas “truchas”, ya que no había sistema público para otorgarles frecuencias. Los dueños de esas radios discutían la legitimidad de los entonces actuales dueños legales de las frecuencias radiofónicas, que habían heredado el permiso de licencia del gobierno militar y nunca fueron revisadas.

La democratización de las comunicaciones se trata también de analizar estos procesos históricos que naturalizaron determinadas limitaciones para las mayorías y los grupos vulnerables.

- Políticas estatales y políticas públicas

Si bien asumimos, que el Estado es un actor diferente de las políticas públicas porque ejerce capacidades que otros actores no tienen, las políticas públicas son algo más denso y complejo que las decisiones que toma un aparato burocrático regido por determinada lógica de dominación.

Es importante partir del análisis de las políticas de comunicación, entendiendo que no es sólo el Estado el que incide y se posiciona sino que en cualquier política, (aun en el marco muy limitado de ejercicios democráticos) siempre hay actores no gubernamentales y sociales. Siempre hay una tensión entre el aparato estatal y la sociedad o el conjunto que está afectado por esas decisiones.

- Democracia liberal y democracia social

Son dos vertientes de la democracia. Siguiendo a Roncagliolo³, la democracia liberal parte de la promoción de las capacidades individuales, entendiendo que la mayor capacidad de autonomía que se le pueda dar a un individuo, en régimen de esfuerzo y de competencia, conllevará a la generación de sociedades más proactivas y productivas. Esta concepción está en fuerte tensión con la democracia social, que piensa que debe haber un proceso de redistribución de recursos, de tutela para garantizar pisos mínimos de inclusión y de participación.

De la democracia liberal derivan marcos de análisis que sostienen esquemas de alta racionalidad en la toma de decisiones de los actores. Mientras que, el pensamiento de la democracia social, se nutre de la asunción de que el conflicto es un conflicto por gestión de intereses colectivos y por la conquista de derechos a la luz del análisis del cambio social y hasta de movimientos revolucionarios.

¿Por qué las fuerzas públicas se tienen que ocupar de temas vinculados a la comunicación masiva?

Sin entrar profundamente a las limitaciones del ejercicio de la libertad de prensa garantizada por el derecho de las Constituciones burguesas a partir del siglo XVIII, sabemos que han existido barreras por competencia imperfecta (actores económicos que tienden a impedir la disponibilidad de insumos para imprimir un periódico, o

³ Roncagliolo, Rafael, “Comunicación y democracia en el debate internacional”; en Revista Chasqui N° 7, julio/diciembre 1983.

dificultan su distribución, o concentran el mercado publicitario) y también han existido restricciones políticas (censura, clausura de periódicos, cooptación de “prensa independiente”, etc.). El ejercicio de esa libertad garantizada constitucionalmente y que forma parte de un pilar conceptual del estado moderno entra en crisis, y por ello durante el siglo XX empieza a generarse la idea que además de garantizar la libertad de prensa, deben tutelarse los derechos de otros actores sociales (no sólo los empresarios o grupos editores) a la libertad de información. ¿Quién debe ser el garante de esos derechos?

Al iniciarse la radiodifusión, surge la conciencia que el espectro radioeléctrico limitado necesita de un sistema de asignación de frecuencias para su uso. Hay dos formas de entrada en este tema. Por un lado, la Unión Internacional de Comunicaciones (UIT⁴), a nivel supranacional, surgida en la década del `20. Esta entidad establece algunos criterios de convivencia para el uso del espectro radioeléctrico generando un estándar internacional tecnológico de definiciones básicas. Cuando las emisiones se producen al interior de cada nación, esta entidad sugiere la soberanía de cada Estado sobre la asignación de frecuencias. Es decir, que va a ser jurisdicción de cada Estado nacional la decisión sobre el uso de ese espectro.

Entonces, existe una justificación supranacional de intervención en los sistemas de medios, que se proyecta hasta la actualidad en organismos como la UIT, la UNESCO, la OMC, la OMPI que si bien no tienen carácter obligante en sus directivas, van perdiendo cada vez más el carácter consultivo que tenían condicionando a los Estados nacionales. Esto plantea una tensión con respecto a las autonomías nacionales.

Por otra parte, un nivel nacional donde se reconoce a los Estados la capacidad de ejercer la soberanía sobre las políticas de comunicación. En algunos Estados nacionales, se reconocerán también, con respecto a la radiodifusión, gobiernos sub-nacionales como las autonómicas de España o las provincias. Para el caso argentino, si bien nuestro sistema de gobierno es calificado de “federal”, no ha existido reconocimiento de potestades regulatorias a estados provinciales o municipales: la jurisdicción federal implica que es el Estado nacional quien detenta todas las atribuciones para formular y hacer cumplir con la ley en la materia.

Revisaremos distintas funciones características del Estado como actor de políticas públicas de comunicación

⁴La UIT es la organización más importante de las Naciones Unidas en lo que concierne a las tecnologías de la información y la comunicación. En su calidad de coordinador mundial de gobiernos y sector privado, la función de la UIT abarca tres sectores fundamentales, a saber: radiocomunicaciones, normalización y desarrollo. Ver <http://www.itu.int/es>.

Una línea de funciones del Estado está vinculada a la registración, la administración y el control. Tomando el ejemplo de la radio, en la década del `20, vemos que al surgir esta innovación tecnológica se la registraba. Las radioemisoras se registran para administrar el espectro radioeléctrico, para su posterior control. Todo control tiene un poder de policía, es decir, un cierto grado de represión tolerada, que en el caso de la radiodifusión será utilizada con el fin de sancionar posibles incumplimientos.

Por otro lado, hay funciones del Estado vinculadas a la planificación. La existencia de políticas públicas, leyes y reglamentaciones, que deberían tener un correlato lógico entre sí, forman parte de la función planificadora del Estado.

También, podemos identificar otra función del Estado como posible prestador de servicios de radiodifusión. Históricamente, el Estado fue prestador de servicios pero la preeminencia la tiene el sector privado comercial. En Europa, existe una fuerte tradición en el Estado como prestador monopólico de servicios. En otros países, puede haber una prestación mixta donde la emisión es equilibrada entre sector público y privado.

Ahora vamos a identificar algunos problemas en términos de política macroeconómica y acuerdos políticos que fueron desembocando a distintas manifestaciones del Estado en el siglo XX.

Para garantizar los avances en las garantías de los derechos, las sociedades tuvieron que garantizar formas de organización que cuestionaran al orden establecido. En ese marco, es interesante ver la relación entre sistemas de medios y las crisis. En algunos casos, los medios van a ser funcionales al tradicional reparto de poder. En algunos otros, pueden ser utilizados como forma de promoción del cambio.

Durante el siglo XX, hay un avance en los derechos y sus garantías. En primer lugar, encontramos los derechos llamados de primera generación, donde los Estados tratan de conservar los derechos civiles, generalmente vinculados a los derechos comerciales (Ej.: código civil). Luego hay reivindicación de derechos políticos, es decir de segunda generación, como ser el sufragio universal. En un nivel más avanzado, encontramos los derechos de tercera generación, los derechos sociales como el derecho a la jubilación, vacaciones, empleo, vivienda. Por último, los derechos de cuarta generación, o derechos difusos, como el derecho ambiental o a la comunicación. Esta escala no se da necesariamente de forma ordenada, ni sincrónicamente pero sí, es útil para ir entendiendo algunas crisis y oportunidades.

El Estado liberal clásico del siglo XIX, buscaba promover el libre mercado y la intervención del Estado se limitaba a garantizar seguridad y educación. La crisis

económica de la década del `30 produce cambios en la estructura y concepción de este Estado. Hay una crisis de productividad del modelo taylorista en las economías del llamado primer mundo. La sobreabundancia de producción lleva a la especulación y a un cuello de botella en la capacidad de consumo de gran parte de la población de esos países. Ese paradigma que concebía que toda ganancia se vuelca a la inversión para producir, encuentra, en este sistema social que no distribuye los excedentes de la mejor manera, pocas capacidades para el consumo. Comienza a haber una recesión provocada porque quienes producen, no tienen la masa adecuada para la colocación de sus productos.

Las alternativas ante esta crisis eran el reemplazo del modelo o la reforma del sistema capitalista. La crisis del `30 es una de las causas del surgimiento del Estado keynesiano, como reformulación del rol del Estado para legitimar el modelo en crisis. Basado por un lado, en un nuevo modelo de producción, el fordismo, que integraba a los trabajadores al proceso de consumo; por otro lado, un nuevo modelo de Estado interventor en la economía. El keynesianismo aporta una mirada que legitima la intervención del Estado no sólo como árbitro de la política macroeconómica, sino como un actor fundamental para generar políticas anti-cíclicas.

Una clave que aporta este paradigma es que no todo ahorro se reinvierte (diferencia fundamental con el Estado liberal clásico) y eso produce una caída en la tasa de ganancia. Por ello, eran necesarias políticas anti-cíclicas por parte del Estado para apuntalar la economía cuando los ciclos productivos se empantanaban. Esto garantizaba la continuidad de la acumulación de capital, porque una vez alcanzado el nivel de equilibrio, el Estado se retira o disminuye su nivel de inversión para dejar nuevamente paso a los actores económicos privados. Son mecanismos moderados de intervención estatal, ya que limita su accionar al momento en que cae la inversión privada y se necesita agregar demanda.

Además de la mirada keynesiana ya se venían dando manifestaciones del Estado de bienestar. Mientras el Estado keynesiano, busca reorientar la política macroeconómica, el Estado de bienestar apunta a reconocer algunos derechos sociales y económicos y devolver al sistema capitalista la legitimidad perdida.

Ante el avance de derechos sociales comienza a aparecer el temor a la sindicalización, a los paros de trabajadores, a las demandas de salarios y tope a horas de trabajo, protección social, etc. El Estado liberal clásico no puede dar respuesta a estos problemas pero sí, el Estado de bienestar, que se empieza a constituir como aquél que asume la tutela o garantía de algunos de esos derechos para garantizar el

orden social otorgando seguro de desempleo, de salud y jubilación de manera masiva para los ciudadanos.

El Estado de bienestar añade derechos al concepto de ciudadanía. La revolución liberal había garantizado el derecho político del voto (a ciertos sectores) por lo que el concepto de ciudadanía era limitado. Se empieza a constituir una mirada que legitima un Estado interventor para garantizar algunos de esos derechos. Al haber un mayor uso de la renta pública, el Estado no solo regula y reglamenta, sino que tiene que distribuir sobre un fondo común donde comienzan a haber disputas.

La reestructuración del capitalismo trae aparejado otros problemas. La crisis del Estado de bienestar, a fines de la década del `70, se da por dos factores principalmente. Por un lado, el estancamiento de las tasas de crecimiento de los países. Se fueron asumiendo cada vez mas cuestiones sociales y las tasas de ganancia se fueron ajustando provocando la pérdida de competitividad. Se da una caída en la ganancia en relación con lo invertido. Por su parte, los trabajadores aumentaban más su productividad que su capacidad de consumo. Vinculado a esto, se observa el crecimiento del capitalismo financiero con relación a la inversión productiva. Los capitales que salen del proceso productivo van al sector financiero.

Entonces, aumenta el desempleo y se produce un aumento del gasto público, dado que el Estado con su lógica de cobertura debe salir a cubrir a los trabajadores despedidos, lo que se traduce en inflación. En realidad, se produce un fenómeno nuevo que es la estanflación que es inflación más estancamiento de la economía. Para cerrar esta etapa se produce la llamada crisis del petróleo, que aumenta los costos productivos⁵.

Nuevamente, ante la opción de reforma o de cambio de modelo capitalista que trae aparejada toda crisis del sistema, resurgen viejas ideas que cobran auge de la mano de Hayek y Friedman⁶. Los preceptos de desmonopolización, privatización, desregulación se convierten en herramientas que buscan dar respuesta a la crisis de desarrollo del Estado de bienestar y su principal problema, la caída de la tasa de ganancia.

⁵ En 1973, los países que conformaban la Organización de Países árabes Exportadores de Petróleo (OPEP) decidieron triplicar el precio del barril del petróleo y disminuir su producción.

⁶ Ver Anderson, Perry, "Neoliberalismo: un balance provisorio" en *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Sader, E. y Gentilli, P. (comps.), CLACSO-EUDEBA, Buenos Aires, 1999, pp 15-2

Con el neoliberalismo se vuelve a la concepción de que todo ahorro es igual a inversión. Se limita el gasto público y los derechos sindicales en busca de favorecer al capital.

Una de las contradicciones que señala Anderson en su texto *“Neoliberalismo: un balance provisorio”*, es que si bien el neoliberalismo en su discurso buscaba la disminución del gasto público, en términos reales esto no se produjo. Solo fueron disminuidos algunos gastos, generalmente vinculados a temas sociales pero, en otros no se verifica una reducción significativa del gasto. El autor señala que el neoliberalismo tuvo éxitos parciales: como ser, el freno a los procesos inflacionarios y el aumento de la tasa de ganancia de las empresas. Pero, fracasa en garantizar crecimiento porque los capitales obtenidos seguían el camino especulativo del mercado financiero. Esto lleva a una crisis del estado neoliberal. Nos encontramos en una etapa ambigua donde todavía hay formas de propias del neoliberalismo pero no está claro el nuevo modelo productivo emergente.

Estos tres modelos (liberal clásico, de bienestar y neoliberal) nos sirven para ejemplificar en qué medida se relaciona el modelo de Estado con el sistema de medios.