

**Tesis presentada para obtener el título de Magíster
en Políticas Públicas**

Galanti, Melody Nayla

Legajo 17H2010

Director: Alejandro M. Estévez, Ph.D.

Dedicatoria

A mis seres amados, por acompañarme, guiarme e inspirarme en cada paso como profesional y como persona.

A mis amigos, por contenerme y brindarme su apoyo siempre.

A todos los que me inspiran a ser mejor persona y a creer que la realidad se puede cambiar si se sueña y se trabaja con convicción para ello.

Agradecimientos

Al Doctorando Ricardo Di Sanzo, por su inspiración y su participación en mi formación como profesional.

A las dos instituciones y sus profesores, que me formaron y me permitieron desarrollar el sentido crítico y las ganas de construir un país mejor, la Universidad Torcuato Di Tella y la Universidad Nacional de La Matanza.

Índice general

Tabla de contenido

Índice de figuras	6
Índice de abreviaturas	7
Introducción.....	9
Planteamiento del tema	11
Objetivo general.....	15
Objetivo específico.....	15
Marco teórico.....	16
Las Políticas Públicas	16
Comunicación	19
Comunicación y Políticas Públicas	23
Normativa	27
Propaganda.....	30
Política Pública – PISA.....	38
Metodología.....	45
Propuesta.....	45
Entrevistas.....	46
Hallazgos	48
¿Comunicación estratégica?.....	48
Plan de Comunicación Estratégica y el Ciclo de la Política Pública	51
Investigación.....	51
Planificación	59
Comunicación.....	60
Evaluación.....	62
La comunicación de ACUMAR.....	64
Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo 2010.....	67
Plan Integral de Saneamiento Ambiental Actualización PISA 2016.....	69
.....	71
Redefinición del sistema de indicadores	71

Programa de acceso a la Información Pública	72
Plataforma de Gestión de Información Unificada	72
Tablero de control.....	75
Comunicación interna ACUMAR	76
La web institucional y el seguimiento de los indicadores.....	76
Policy Memo	85
Conclusiones.....	90
Referencias bibliográficas	94

Índice de figuras

Figura 1. Ciclo de las Políticas Públicas.	18
Figura 2. Trilogía oratoria y trilogía de la comunicación.	20
Figura 3. Teoría de la comunicación de Laswell.....	21
Figura 4. Mapa de la Cuenca Matanza – Riachuelo.	38
Figura 5. Mapa de la Cuenca Alta, Media y Baja y jurisdicciones que abarca.	40
Figura 6. Mapa de la Cuenca según Índice de calidad de vida.....	41
Figura 7. Porcentaje de población con exposición a contaminantes ambientales en zonas de la Cuenca – Evaluaciones Integrales de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo (EISAAR) 2018.....	44
Figura 8. Organigrama de ACUMAR.....	49
Figura 9. Proceso de Planificación Estratégica de la Comunicación.....	51
Figura 10. Matriz de actores de las Políticas Públicas.....	58
Figura 11. Informes de EISAAR.	59
Figura 12. Resumen de etapas de la Planificación Estratégica de la Comunicación.....	64
Figura 13. Esquema de vínculo de actores PISA 2016.....	70
Figura 14. Líneas de acción PISA 2016.....	71
Figura 15. Presentación de indicadores ACUMAR.....	72
Figura 16. Funcionamiento de links de la web institucional de ACUMAR.....	77
Figura 17. Mapa de Índice de Calidad del Agua Superficial.	78
Figura 18. Compromisos de gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.	81
Figura 19. Visualización del compromiso de gestión.	81
Figura 20. Plataforma de Buenos Aires Elige.....	82

Índice de abreviaturas

ACUMAR: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo

ONU: Organización de Naciones Unidas

OP: Opinión Pública

PCE.: Plan de Comunicación Estratégica

PISA: Plan Integral de Saneamiento Ambiental

PO: Programa Operativos

PP.: Política Pública

PP.PP.: Políticas Públicas

RR.PP.: Relaciones Públicas

Resumen

El presente trabajo analiza la importancia de la elaboración de un Plan Estratégico de Comunicación en el marco de la gestión de una Política Pública. Para realizar una exploración más concreta se estudia el uso de la comunicación como un factor clave que podría favorecer el logro de los objetivos de la política Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) llevada a cabo por ACUMAR. A partir del análisis de los fundamentos teóricos que sustentan la utilización estratégica de la comunicación, se examinan las etapas de desarrollo de una Política Pública y el desarrollo de un Plan Estratégico de Comunicación como un complemento esencial de la política y los aportes que brinda en cada una de sus etapas. Asimismo, se identifica el marco normativo que sustenta la implementación de la comunicación como un elemento central en las sociedades actuales para satisfacer las demandas de información de los ciudadanos y la importancia de su evaluación para identificar posibles desvíos y errores comunicacionales. Además, se estudian las acciones comunicacionales llevadas a cabo en el marco de PISA y los aportes que podría generar el uso efectivo de la comunicación como una herramienta que favorece el involucramiento e identificación de los actores para fomentar un marco de transparencia que permita la “rendición de cuentas” de las acciones gubernamentales.

Palabras clave: Políticas Públicas – Comunicación – ACUMAR – Accountability - Medioambiente

Introducción

En el presente trabajo se estudia la relevancia de la comunicación en el marco del desarrollo de una política pública (PP.). El objetivo es comprender cómo la implementación de un Plan de Comunicación Estratégica (PCE) puede mejorar el proceso de gestión de una PP. Con este objetivo, se analizará cómo se desarrolla la comunicación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) llevado a cabo por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

La comunicación es estudiada como una herramienta que facilita el conocimiento de la política tanto por sus beneficiarios directos como también por la comunidad en general. A su vez, podría colaborar con la transparencia en la gestión, si fuera concebida como un factor clave a lo largo de cada una de las etapas de la implementación de una política y no sólo en el proceso de difusión de los resultados. La comunicación puede utilizarse estrictamente como un recurso de propaganda, con fines demagógicos para informar acerca de la consecución de los objetivos, en detrimento de su potencial como instrumento para fomentar la participación, aceptación y concientización ciudadana.

La comunicación entendida desde esta perspectiva puede resultar un factor vital en el involucramiento de los individuos a partir de la reducción de asimetría de la información, optimizando las prácticas democráticas y mejorando la transparencia en la gestión de las PP.PP. (Políticas Públicas). A su vez, puede facilitar que los individuos tomen decisiones informadas a partir de los datos que se producen en las evaluaciones de la P.P. Las herramientas de comunicación interna de la P.P. también pueden tener un valor fundamental en la articulación entre diversas áreas de gobierno que intervienen en la gestión de la política.

El presente análisis se realiza en el marco del trabajo de tesis para la obtención del título de Magíster en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Desde la perspectiva comunicacional se pueden analizar los aportes que esta disciplina puede brindar para el mejoramiento de las políticas y favorecer la consecución de sus objetivos. El propósito es evidenciar cómo la gestión estratégica de la comunicación pública puede facilitar la implementación de una política. El ciclo de elaboración de las PP.PP. se asemeja al ciclo de elaboración de una herramienta comunicacional. Ambos procesos comparten las etapas de

análisis de los públicos, evaluación de sus problemáticas, desarrollo e implementación de una alternativa y finalmente evaluación e información sobre los resultados obtenidos luego de la ejecución. Por este motivo, se considera que ambos procesos son complementarios y que la gestión estratégica de la comunicación podría brindarle importantes aportes al ciclo de la P.P.

La elección de la temática se fundamenta en la relevancia que ha tomado la comunicación para la gestión gubernamental. Debido a la aplicación múltiple de las nuevas tecnologías de la información, los ciudadanos son actores cada vez más informados que demandan “rendiciones de cuenta” a sus gobiernos. En los últimos años, se evidencia un proceso de requerimiento por parte de la sociedad a ejercer su derecho de informarse sobre el accionar gubernamental.

Este proceso ha generado que muchos países hayan implementado leyes de acceso a la información, como el caso de Argentina a través de la Ley 27.275 que entró en vigencia a partir del año 2017. Sin embargo, es interesante reflexionar acerca de si el derecho a peticionar por información es suficiente para que los ciudadanos se notifiquen e involucren en la gestión de las políticas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000) indica en su Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión que los gobiernos no sólo deben responder a las consultas de la ciudadanía sino también deben difundir activamente información relevante acerca de su accionar. En este sentido, la comunicación estratégica brinda herramientas que pueden fomentar dicho involucramiento y mejorar la relación gobierno-ciudadanía.

Con motivo de analizar la relevancia de la comunicación estratégica, se seleccionó la política de desarrollo sostenible llevada a cabo por la ACUMAR en el marco del PISA, para evidenciar cómo se utiliza la comunicación en este caso. A su vez, se considera esencial conocer el rol que cumple la comunicación en una política vinculada al medioambiente. Es inadmisibles no reconocer el impacto negativo de la problemática ambiental en el desarrollo humano. Por lo tanto, es fundamental identificar el rol que debería tener la planificación de la comunicación, especialmente ante una temática tan relevante. Sin embargo, las complejidades técnicas del tópico medioambiental requieren de un proceso de reelaboración

de los mensajes para la comprensión de la población en general, que facilite su involucramiento para revertir las consecuencias de la problemática.

Planteamiento del tema

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental conocer cómo la planificación estratégica de la comunicación puede mejorar la gestión de una política pública. Se considera vital conocer los aportes que la comunicación puede brindar a la gestión de una P.P en cada una de sus fases. A su vez, se propone identificar cómo la gestión de la comunicación puede generar aportes en la comprensión de la información producida a partir de la P.P para que la población tome decisiones y mejore su calidad de vida. Para ello, se analiza una política de carácter medioambiental.

La problemática medioambiental ha ido aumentando su presencia en los medios especializados, los medios de comunicación tradicionales y nuevos, y como resultante en la opinión pública (O.P.). Sin dudas, constituye uno de los problemas centrales que debe resolver la población mundial si quiere revertir los posibles desastres naturales asociados a la contaminación del agua, la deforestación, la extinción de especies de la flora y la fauna, los problemas de salud asociados a la contaminación, entre otros resultados devastadores para la humanidad.

En 2016 la Organización de Naciones Unidas (ONU) propuso 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. La política de PISA se enmarca en estos objetivos porque intenta brindar una solución integral que modifique la situación socio-medioambiental de la Cuenca, entre ellos se destaca: agua limpia y saneamiento, vida de ecosistemas terrestres, vida submarina, acción por el clima, salud y bienestar, energía asequible y no contaminante, ciudades y comunidades sostenibles. La resolución de la problemática ambiental debería constituir uno de los principales objetivos de todos los gobiernos. El impacto humano en el ambiente tiene efectos intergeneracionales y afecta a todos los ciudadanos independientemente de su nivel socioeconómico. Por ello, debería ser una prioridad en las gestiones gubernamentales y en la agenda de la ciudadanía.

La elaboración de un PCE acorde a las necesidades de cada política pública constituye una de las posibles soluciones para reducir la asimetría de la información ciudadana. La comunicación puede actuar como un puente para reducir esta brecha entre el derecho a la información y un eficiente acceso a la misma. Los medios de comunicación y las nuevas tecnologías podrían facilitar la divulgación de las políticas, para concientizar a la ciudadanía y así maximizar la implementación de las mismas en un marco de transparencia. La planificación estratégica de la comunicación requiere una identificación de los públicos, una determinación de objetivos, la elaboración de mensajes adaptados y la producción de información comprensible por los públicos que les permita tomar decisiones. Esto podría constituir una mejora en la gestión de una P.P. Por lo tanto, se analizarán qué aportes se pueden incorporar desde la perspectiva comunicacional.

Existen muchas problemáticas y fallas que pueden producirse en la gestión de una P.P. desde problemas en el diseño, en la identificación del problema, los posibles destinatarios, la falta de retroalimentación con la población objetivo para mejorar las estrategias implementadas y la difusión meramente propagandística de los resultados obtenidos. Dorantes (2012) afirma que:

“No cabe duda, entonces, que la comunicación es la esencia de las políticas, tanto en sus procesos como en sus productos (Cobb y Elder, 1981: 124). Esto es, no sólo en el momento posterior a la elección de la política, sino a lo largo de todas las etapas que involucra su elaboración” (p. 119).

En este sentido, la planificación de la comunicación puede resultar vital en la reducción de dichas fallas. Los aportes de una gestión eficiente de la comunicación pueden revertir esta situación y mejorar la utilización de los recursos invertidos generando políticas costo-efectivas. “La comunicación efectiva, en consecuencia, debe ser parte endógena y no meramente incidental al proceso de confección de políticas públicas” (Dorantes, 2012, p. 119).

En el caso de PISA, no sólo es necesario que el Estado realice acciones para mejorar la calidad de vida de los individuos y del ecosistema de la cuenca, sino que es vital que los ciudadanos también comprendan la problemática, se involucren, participen y actúen en el

mismo sentido. Esto es posible si desde la P.P. se los interpela y se les informa con recomendaciones concretas sobre su accionar. La educación también constituye un elemento central en la concientización ciudadana, no sólo de la problemática medioambiental propiamente dicha sino también desde la importancia de su participación para el logro de los objetivos de la P.P.

Por otro lado, es interesante analizar cómo la comunicación puede mejorar la vinculación entre el gobierno y los públicos para brindar información sobre su accionar. El concepto de accountability ha tomado gran relevancia en los últimos años como una herramienta de los gobiernos para “rendir cuentas” de sus decisiones. Los gobiernos cada vez más fomentan la participación política de los ciudadanos en el diseño y la implementación de las PP.PP. y para ello, utilizan diversas estrategias comunicacionales que deben estar coordinadas para lograr mejores objetivos. Si bien la transparencia institucional también aparece como uno de los valores fundamentales que debería perseguir toda actividad política, se han evidenciado las dificultades de los gobiernos para justificar su accionar. Las fallas en los mecanismos de control y los problemas de información que afectan a la ciudadanía han impactado negativamente en el fortalecimiento de los mecanismos democráticos. Por eso, es importante conocer cómo la implementación de un PCE puede mejorar la gestión de una P.P.

No planificar la comunicación no implica no comunicar sino hacerlo sin un objetivo. La planificación permite elaborar acciones coordinadas para mejorar la utilización de los recursos. Watzlawick (1991), uno de los principales autores de la Teoría de la comunicación humana, estableció 5 axiomas de la comunicación. El primero establece la imposibilidad de no comunicar. Incluso si en una reunión un individuo permaneciera callado estaría comunicando algo, quizá desinterés o falta de empatía. Cuando no se comunica se deja un espacio en blanco que podría ser completado por otro actor (un medio de comunicación, un vecino de la cuenca, etc.), incluso con un mensaje contrario al que se quiera comunicar.

En la Argentina, la ausencia de normativas que reconozcan la importancia de la comunicación como factor clave en la implementación de las PP.PP. ha generado que el desarrollo de un PCE no sea un elemento constitutivo de la planificación de las políticas. Existen experiencias internacionales, como la de la Comunidad Europea, que exigen la elaboración de un PCE para incrementar el nivel de conocimiento por parte de la ciudadanía,

la transparencia de las gestiones y cómo una herramienta que retroalimente a la política para favorecer su mejora.

La planificación estratégica de la comunicación, podría brindar grandes aportes al ciclo de la PP. en cada una de sus fases, permitiendo identificar los públicos y sus intereses reales, el estado de la temática en la opinión pública (OP) y facilitando el involucramiento de la ciudadanía como un aporte a la transparencia institucional y la “accountability”.

Cuando se realizan evaluaciones de las PP.PP. se suele analizar el diseño, la implementación, las ejecuciones presupuestarias, pero en general no se realiza un análisis de cómo se comunicó la misma. Experiencias internacionales no sólo fomentan la realización de un PCE, sino que exigen la evaluación del mismo para comprender posibles fallas en la comunicación y en la P.P. en general, como es el caso de la Comunidad Europea.

La falta de un desarrollo estratégico de la comunicación puede generar dificultades en la aplicación de la política en varias de sus etapas. Incluso se puede afirmar que es, por lo pronto imprudente, llevar a cabo una P.P. sin desarrollar una estrategia de comunicación que acompañe su implementación. Por este motivo, es relevante analizar cómo se evalúa la importancia de la comunicación y cuáles son las dificultades asociadas a una mala planificación.

Para analizar en profundidad y en un caso concreto el aspecto comunicacional se seleccionó la política PISA llevada a cabo por la ACUMAR. En el caso de una temática vital como el medioambiente y el desarrollo sostenible es esencial la concientización y el involucramiento de la ciudadanía para la resolución de la problemática. En este sentido, la comunicación resulta esencial para informar a la sociedad de un problema cuyos indicadores científicos deben ser comprendidos por el conjunto de la ciudadanía.

Además, se reconoce la dificultad en la toma de conciencia por parte de la ciudadanía de un tema central como la problemática ambiental. Si bien el nivel de preocupación es alto, el involucramiento en acciones concretas por parte de la ciudadanía o el interés en el avance de las PP.PP. medioambientales podrían ser fomentados a través de diversas estrategias comunicacionales. De acuerdo con el Estudio de Opinión Pública en Área Metropolitana del Centro de Investigaciones en Estadística Aplicada (2016): “El 86% de los encuestados

declaró estar bastante o muy preocupado por el cuidado del medioambiente, siendo las personas con educación terciaria y/o universitaria quienes mayor preocupación demuestran (91%)”. Por ello, es esencial aprovechar este nivel de interés en la temática para gestionar de forma estratégica la comunicación ambiental, sobretodo en el marco de una P.P. que tiene como objetivo resolver dicha problemática. Priorizar el involucramiento de la ciudadanía es parte esencial de resolver una problemática en la cual su éxito depende del accionar de los diversos actores involucrados.

Objetivo general

Conocer cómo la planificación estratégica de la comunicación puede mejorar la gestión de la política pública PISA.

Objetivo específico

- Indagar acerca de la bibliografía existente para elaborar un marco teórico que brinde sustento al análisis de la P.P. PISA.
- Describir el proceso de elaboración de un PCE y los aportes que tendría en el desarrollo de una PP.
- Relevar la Normativa que sustenta la elaboración de un PCE.
- Conocer los aspectos claves para desarrollar estrategias de comunicación vinculadas a la problemática ambiental para generar mensajes adaptados y entendibles por los diferentes públicos.
- Indagar sobre la existencia de un PCE. Si no existiere considerar las acciones comunicacionales llevadas a cabo que pudieran dar cuenta de la estrategia comunicacional de PISA.
- Analizar él o los canales de comunicación más utilizados en referencia al plan de desarrollo y concientización ambiental aplicado por PISA.

Marco teórico

Las Políticas Públicas

Para el presente trabajo es esencial conocer uno de los principales objetos del estudio, las PP.PP. Por este motivo, se analizan las definiciones existentes y se establece una base para la comprensión de las mismas que se plasma en el resto del estudio.

De acuerdo con Manual de base para la evaluación de PP.PP., “la política pública es el conjunto de objetivos, decisiones y acciones concretas que realiza el Estado con el fin de resolver problemas identificados como prioridades” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016, p.20). En esta definición se puede identificar uno de los aspectos esenciales de las PP.PP., es decir el carácter de prioritario. Es requisito que un problema constituya una prioridad tanto para los gobiernos como para la ciudadanía. De esta manera, las diversas instancias gubernamentales tendrán incentivos para resolver la problemática. Por su parte, la ciudadanía apoyará y se involucrará en las acciones que las primeras lleven a cabo. Estas dos situaciones presentan una dependencia, dado que ambos procesos deben tener lugar para que se facilite la consecución de los objetivos de la P.P.

“Las políticas públicas son los instrumentos democráticos de gestión pública por excelencia, porque significan la articulación de intereses y propósitos entre el Estado, los grupos sociales y los ciudadanos”. (Velásquez, 2014, p. 28). Por este motivo es esencial comprender que las PP.PP. son la respuesta a un “diálogo” entre los ciudadanos y el gobierno y eso es imposible sin la intermediación de la comunicación como un puente entre las demandas sociales y las líneas de acción que el gobierno lleva a cabo para solucionarlas.

Por otro lado, es esencial comprender que toda acción de gobierno no constituye una P.P. Quintero (2011) indica que para identificar una P.P. y diferenciarla de otras acciones gubernamentales es esencial identificar el tipo de problema que se pretende solucionar. El autor indica que “los problemas socialmente relevantes son la esencia de la existencia de una política pública” (Quintero, 2011, p.28). Sólo aquellos problemas que reflejan una disconformidad social y que a través de una disputa en escenarios públicos logran constituirse

como relevantes para un conjunto importante de actores sociales y políticos, podrán reclamar la atención e intervención por parte del gobierno.

Esta definición permite comprender que no todo el accionar gubernamental puede ser enmarcado en el concepto de P.P., sino que debe darse un proceso de discusión en el espacio público y debe contar con el involucramiento de varios actores sociales para iniciar un proceso de petición de intervención al gobierno. A su vez, Quintero (2011) también identifica que las acciones que no se enmarcan en una planificación estratégica o aquellas acciones improvisadas que intentan pacificar un problema coyuntural, tampoco pueden concebirse como una P.P. Esta visión refleja la importancia de la discusión y el involucramiento de los ciudadanos que requiere una P.P.

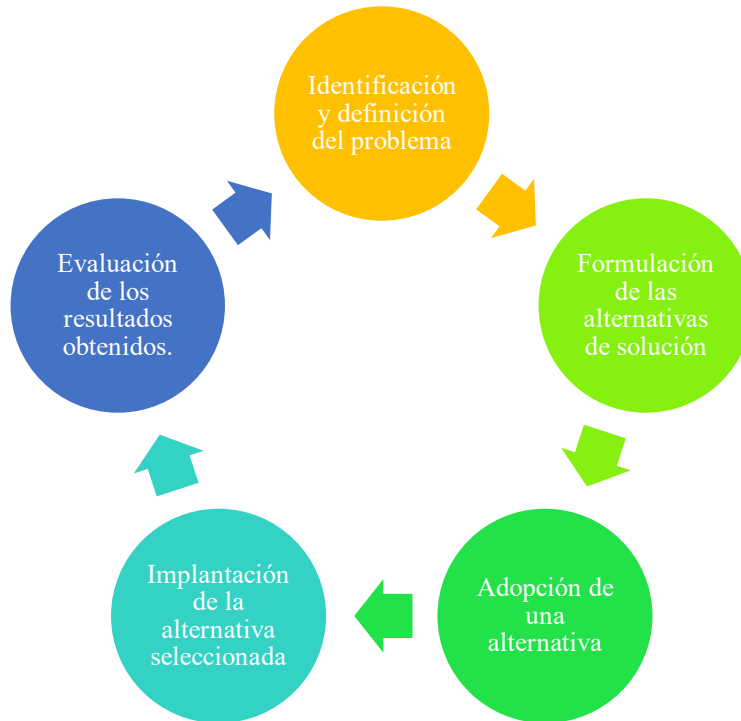
En el caso de PISA, la política comienza a partir de una demanda realizada por un conjunto de vecinos en el año 2004 (Causa N° 1569 de 2004). Anteriormente, la cuenca había sufrido la problemática ambiental, sin embargo, no fue hasta que los individuos se organizaron y peticionaron al respecto que el Estado finalmente comenzó a actuar. En este sentido, es vital reconocer la importancia que ha tomado la problemática ambiental en la O.P.

Existen diversas visiones sobre la gravedad de esta temática, incluso líderes internacionales y científicos la han negado. Sin embargo, en los últimos años el involucramiento de los organismos internacionales y de sus Estados Miembro ha generado que cada vez más individuos tomen conciencia sobre esta situación. El Protocolo de Kyoto de 1997 que entró en vigor recién en 2005 o el Acuerdo de París de 2015 son dos hechos que marcaron un hito en la historia medioambiental. Cientos de países tomaron una postura al respecto y se comprometieron a realizar acciones que limiten los efectos de la problemática ambiental. Aunque con efectos difusos, es innegable que este problema cuenta con el interés de millones de personas alrededor del mundo. El pasado marzo, la ONU medio ambiente publicó su reporte anual correspondiente al año 2018, donde se destaca la importancia de reducir el uso del plástico y trabajar para revertir la contaminación del agua y el aire.

Por otro lado, para comprender el funcionamiento de una P.P. es necesario analizar el ciclo de la misma. Con respecto a estas etapas los diversos autores difieren en cuanto a la cantidad de etapas o sus denominaciones, pero en general existe coincidencia en referencia a los pasos a seguir por parte del gobierno.

Según el modelo propuesto por Bañón y Carrillo (1997), el proceso se compone por cinco etapas que se asemejan al Modelo Secuencial de PP.PP.:

Figura 1. Ciclo de las Políticas Públicas.



Fuente: Elaboración personal en base a Bañón y Carrillo (1997).

Por su parte, es importante aclarar que en la realidad muchas veces los procesos de las PP.PP. no siguen específicamente este proceso lineal, sino que saltan algunas de las etapas o invierten su orden de aplicación.

A los fines de este estudio es importante analizar cómo se genera la discusión en torno a la problemática en el espacio público, la importancia que tiene la opinión pública en las etapas de definición del problema y la búsqueda de la mejor alternativa. Por otro lado, es interesante evaluar por qué la comunicación no es considerada una etapa transversal al proceso de la P.P. dada la necesidad de estar en continuo contacto con la comunidad para conocer sus inquietudes e informar sobre las alternativas de solución a desarrollarse. Como se ha mencionado, en una política de estas características, que requiere el accionar ciudadano, es incomprensible como no se realiza una gestión de la comunicación que fomente la concientización ciudadana. Si bien la gestión de una comunicación eficiente permitiría que

los gobiernos tengan más herramientas para informar su accionar y fomentar la transparencia, en este caso, también podría suponer un involucramiento necesario para la resolución de la problemática de la Cuenca.

Comunicación

Desde su concepción más esencial la comunicación es el intercambio de mensajes en un código común entre un receptor y un emisor. El término comunicación proviene del latín *communicare* que significa “hacer a una persona partícipe de lo que se tiene” (Real Academia Española). A partir de esta concepción las diferentes teorías de la comunicación han ido evolucionando y complejizando el acto comunicacional. De hecho, el diccionario de la Real Academia Española identifica incluso 9 acepciones diferentes para el vocablo comunicación. Por lo tanto, cuantos más elementos se incluyen en el análisis más compleja resulta su definición.

Más allá de las dificultades para encontrar una definición única y abarcativa de la comunicación, resulta imposible no reconocer su valor social. Los individuos viven en comunidad y es través de la comunicación que pueden compartir y construir con los otros. La comunicación se fundamenta en el diálogo, reconociendo al otro como otro. A su vez, ésta tiene una relación directa con el lenguaje y en la forma de identificar al contexto. Por lo tanto, su aspecto cultural la hace esencial en la comprensión de cualquier interacción social.

Un sujeto emite un mensaje que se transmite a través de un canal en un código particular, el receptor lo decodifica, eventualmente devuelve el mensaje y así se constituye en un nuevo emisor. Aristóteles (1990), en su libro “Retórica” habló de tres componentes en la comunicación que determinan la trilogía oratoria compuesta por el orador, el discurso y el auditorio. “La mayoría de los modelos funcionalistas son similares al de Aristóteles, en la medida en que el orador viene siendo el emisor, el discurso el mensaje, y el auditorio el receptor; aunque se dan nuevos elementos como el canal y el código” (Giraldo, et al., 2008, p. 17).

Figura 2. Trilogía oratoria y trilogía de la comunicación.



Fuente: elaboración personal en base a Giraldo, et al., 2008.

Desde la comunicación entre dos individuos hasta la comunicación de masas, éste fenómeno ha estado presente desde los albores de la sociedad. Sin embargo, este proceso de transmisión de información entre dos o más partes no resulta tan sencillo de analizar desde una perspectiva sociológica. La comunicación no sólo transmite un mensaje, sino que conlleva un idioma común, una interpretación por parte del receptor, una retroalimentación, una cultura compartida, entre otros factores trascendentales que componen al acto comunicativo. (Serrano, 1982).

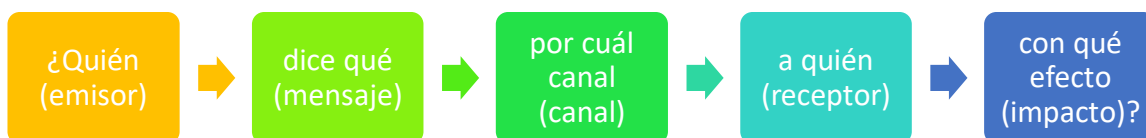
Desde una simple conversación entre dos individuos hasta la espectacularidad de un evento masivo, la comunicación genera vínculos. No sólo permite la difusión masiva de un mensaje o información sino también que crea percepciones acerca de la realidad en los sujetos que la reciben. Por ello, esta herramienta se ha constituido como un factor fundamental que utilizan todos los gobiernos y en un valor esencial de las sociedades democráticas. La democracia se construye sobre la sólida base de la comunicación y la transparencia. La ciudadanía recibe información de sus gobiernos que decodifica para la toma de decisiones como individuos. A su vez, a través de diversos canales, genera información para los gobiernos que decodifican sus necesidades y expectativas para brindar soluciones integrales. Este proceso permite a los gobiernos vincularse con su ciudadanía y facilita que ésta pueda ejercer un control del accionar gubernamental. (Luna, 2009).

Si bien la primera Teoría de la Comunicación fue propuesta por Aristóteles, desde la observación del fenómeno de un individuo brindando un discurso a un auditorio, no fue hasta el desarrollo de las Ciencias Sociales y su análisis de la sociedad que el fenómeno tuvo grandes desarrollos teóricos. En 1948, Shannon y Weaver propusieron la Teoría Matemática de la Comunicación que analizaba el proceso de comunicación entre dos máquinas. Este daba como resultado una trilogía de la comunicación (emisor, mensaje y receptor) similar a la teoría de la trilogía oratoria propuesta por Aristóteles. Sin embargo, esta teoría explicaba poco de la comunicación humana. (Aguado Terrón, 2004).

Esta teoría proponía un análisis que desestimaba la importancia del problema de los significados. Al trasladar a las ciencias humanas, esta teoría se manifestó la dificultad de realizar una interpretación profunda del proceso comunicativo entre individuos. Incluso durante la década del 20', el análisis de los efectos producidos por el uso de la comunicación en el marco de la Primera Guerra Mundial permitió elaborar teorías más complejas que incorporaran aspectos semióticos al análisis de la comunicación (Giraldo, 2008).

Laswell, publicó en el año 1948 en la revista de "The communication of ideas" un artículo que analizaba en profundidad todos los elementos que intervienen en el proceso de la comunicación. "Laswell proponía allí una fórmula de concatenación o encadenamiento lineal de cinco preguntas programadas ¿Quién – dice qué – por cuál canal – a quién – con qué efecto?" (Millan Tapia, s.f., p. 50). Este modelo serviría posteriormente para los estudios políticos y se aplicó a diversas ramas de las Ciencias Sociales. "Desde los años 50, las llamadas «ciencias de las políticas», han buscado nuevas formas de abordar el análisis de la política pública, influidas por la línea iniciada en los planteos de Harold Lasswell" (Estévez, A. y Esper, S., 2009, p. 74). En este contexto surgió el Modelo Secuencial para el análisis de las PP.PP.

Figura 3. Teoría de la comunicación de Laswell



Fuente: elaboración personal en base a Millan Tapia, s.f.).

De acuerdo a lo informado por Estévez y Esper (2009, p. 78), la primera versión del modelo étápico fue propuesta por Harold Lasswell y presentaba el siguiente orden:

- » Inteligencia: información, predicción, planificación.
- » Recomendación: promoción de las alternativas políticas.
- » Prescripción: promulgación de reglas generales.
- » Invocación: caracterización provisional de conductas de acuerdo con prescripciones y demandas de aplicación.
- » Terminación: una vez finalizada la política en cuestión, se formulan prescripciones o medidas a ser tenidas en cuenta en futuros marcos teóricos.

La metáfora de las etapas permitió el desarrollo de una teoría que permitiría simplificar los procesos, la realidad, para facilitar el análisis de los fenómenos sociales entre ellos las PP.PP. Por lo tanto, es posible afirmar que una de las grandes herramientas de análisis que se utilizan en el desarrollo de las PP.PP. surgió a partir de una Teoría de la Comunicación. Esto implica que desde su génesis el estudio de las PP.PP. estuvo vinculado a las etapas de comunicación de los procesos de interacción social.

La comunicación si bien es proceso que se da de forma natural entre los seres humanos, para ser estratégica debe ser planificada. Liebert (2010), afirmó que la comunicación debe planificarse dando como resultado un uso estratégico que permite a la organización alcanzar sus resultados de forma eficiente. Para el autor “no hay comunicación organizacional sin un plan de comunicación” (p. 19).

A su vez, indica diez razones por las cuáles es necesario planificar la comunicación:

- proporciona el marco general para las acciones,
- incrementa el valor de la comunicación dentro de la administración,
- aclara el papel de la comunicación en la actividad de la organización,
- abre la oportunidad para el debate interno y puede someter a revisión las decisiones obsoletas,
- combate la idea de la comunicación concebida como una herramienta,

- permite el monitoreo, el control y la evaluación,
- permite la anticipación y el enfoque proactivo,
- facilita la jerarquización de las prioridades en las acciones programadas,
- evita las revisiones puntuales, y
- legitima las asignaciones presupuestales en caso de cambio de rumbo.

El autor plantea los inicios de la estrategia en el primer libro de estrategia propuesto para el ámbito militar de Sun Tzu, “El arte de la guerra” y realiza un recorrido por los avances teóricos hacia su uso en el ámbito organizacional expuestos por Minzberg. Si bien reconoce las críticas realizadas a la planificación como algo estático, reconoce su principio ordenador y metódico que permite adaptarse a los cambios y brindar un marco de acción para la ejecución diaria de los agentes. A su vez, señala que el plan propone una dirección, un camino a seguir, y por ello debe plantear una visión de futuro y establecer prioridades en los programas de acción. Otro aspecto central que plantea Liebert es la importancia de la difusión del PCE para que todos los actores intervinientes o potenciales puedan conocer el funcionamiento de la gestión y tengan mayores incentivos a involucrarse (2010).

En el presente trabajo se analiza cómo la gestión estratégica de la comunicación puede realizar aportes a la gestión de la P.P. PISA, considerando si éste debería ser una fase transversal a las etapas de la gestión del ciclo. Se entiende a la comunicación como una herramienta que permite: conocer a los públicos, mejorar la gestión de la implementación a través de la interacción de los actores involucrados y fundamentalmente brindando información para que los diversos públicos tomen acciones informadas y basadas en las recomendaciones que la P.P. pueda generar.

Comunicación y Políticas Públicas

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (Asamblea General de la ONU, 1948).

El derecho a difundir información y expresarse ha tomado una enorme relevancia en los últimos años debido al desarrollo acelerado de los medios de comunicación. Éstos han tomado un rol fundamental a nivel mundial sirviendo como una forma de vinculación entre los individuos, pero también garantizando un acceso más inclusivo a la información.

Antes de realizar un análisis del vínculo entre estos dos conceptos es fundamental distinguir la comunicación política de la comunicación pública. La primera remite a la comunicación que se realiza con fines electorales, es decir el uso del marketing político u otras herramientas para llegar al poder o mantenerse en él. Por otro lado, la comunicación pública es la “comunicación formal que tiende al intercambio de informaciones de utilidad pública, así como a mantener la unión entre los ciudadanos y en la que la responsabilidad recae en las instituciones públicas” (Zémor citado en Luna, C. 2009, p. 102). En el caso de las PP.PP. nos referiremos entonces a la comunicación pública, aunque puede considerarse que en muchas oportunidades los gobiernos utilizan la información sobre sus gestiones no desde la perspectiva de la utilidad pública sino como una forma de propaganda política con fines electorales.

Para comprender la vinculación entre la comunicación y las PP.PP. es esencial considerar algunas teorías y conceptos de la comunicación que pueden ser determinantes en esta relación.

A partir de la década del 60, los medios de comunicación experimentaron grandes desarrollos y sus potenciales efectos en el público, generaron diversas teorías sobre su posible influencia. Una de ellas fue la teoría de la agenda setting. Mc Combs y Shaw (1972) afirmaron que los medios no podían determinar lo que los individuos pensarían al respecto de una temática, pero si tenían la capacidad de establecer los temas sobre los cuales se generaría el debate público. En este sentido, es importante comprender tanto los conceptos de opinión pública como de espacio público. El saber popular indica que la opinión pública es la suma de las opiniones individuales del conjunto, sin embargo, hay varias teorías al respecto que destacan diversas perspectivas de análisis. A su vez, el espacio público puede entenderse como un espacio etéreo donde se dan las conversaciones públicas que permiten o no arribar a un consenso. Habermas afirmó:

"Por espacio público entendemos un ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. La entrada está fundamentalmente abierta a todos los ciudadanos. En cada conversación en la que los individuos privados se reúnen como público se constituye una porción de espacio público. (...) Los ciudadanos se comportan como público, cuando se reúnen y conciertan libremente, sin presiones y con la garantía de poder manifestar y publicar libremente su opinión, sobre las oportunidades de actuar según intereses generales. En los casos de un público amplio, esta comunicación requiere medios precisos de transferencia e influencia: periódicos y revistas, radio y televisión son hoy tales medios del espacio público" (Habermas 1973: 61 citado en Rubio Ferreres, 2009).

En su libro sobre Opinión Pública, Lippmann (2003) denominó a uno de capítulos "The World Outside and the Pictures in Our Heads" (el mundo afuera y las imágenes en nuestras cabezas), destacando la influencia que la información que recibimos tiene en nuestras concepciones. Si a su vez, consideramos la presencia que tienen en nuestras vidas, no sólo los medios tradicionales de comunicación sino también los "nuevos medios", resulta imprescindible analizar cómo los mensajes que éstos transmiten afectan la forma de interpretar nuestro contexto y nuestra realidad. Este es fundamental en el proceso de formación de las PP.PP. El medio a través del cual los individuos accedemos a la "realidad" es través de los diversos medios de comunicación. La realidad es entendida por Lippmann como intersubjetiva debido a que construye en el interior del sujeto a partir de los estímulos externos. Sin comunicación no podríamos tener un acercamiento a la "realidad". En consecuencia, los medios tienen un rol vital en la construcción de las perspectivas de los individuos acerca de la realidad que los rodea. En este sentido, será vital el "recorte" que los medios establezcan, basándonos en la teoría del "agenda setting", sobre las problemáticas sociales y la presentación de la información.

Los hacedores de PP.PP. deben conocer en profundidad el proceso de formación de la agenda pública. El "Ciclo de atención de los temas públicos" establecido por Downs en 1972, indica que existe un comportamiento cíclico con respecto a los temas que constituyen una

problemática susceptible de ser resuelta a partir de una P.P. El autor explica que los problemas surgen, sobresalen y llaman la atención de las audiencias por un período que es generalmente breve, y posteriormente desaparecen de la atención pública a pesar de no haber tenido una solución. Este fenómeno constituye una de las caras de la moneda, de un lado los temas de la agenda pública y del otro los temas a los que los medios dan cobertura prioritaria. En muchas oportunidades éstas no coinciden y es el hacedor de la política, quién debe lograr que el tema se instale en la agenda de los medios, como vehículo para lograr interés, preocupación o compromiso con la temática por parte de la ciudadanía (Carrillo, E. y Tamayo, M., 2008).

Por estos motivos, es esencial analizar a las PP.PP. desde la perspectiva de la comunicación. Para poder diseñar una política es necesario conocer en profundidad a la comunidad donde será aplicada, segmentar a los diversos públicos objetivos de la comunicación, saber si para esa comunidad el problema es concebido como un problema, sus percepciones sobre las políticas aplicadas, entre otros factores a analizar. Es cuanto menos imprudente concebir a la comunicación como una mera herramienta de difusión de los resultados o de propaganda política en referencia a las políticas públicas. Un PCE no sólo permitiría informar a la ciudadanía del accionar de un gobierno, sino que fomentaría su participación activa en la política, para la búsqueda de consensos que la mejoren, pero también facilitarían su control en pos de una gestión más transparente. (Velásquez, 2014).

De acuerdo a Dorantes (2012. p, 130), los PCE que deben acompañar el diseño y gestión de una P.P. deben tener siete atributos esenciales:

- estratégico (sometiendo la comunicación a reglas de juego claras y a procedimientos tácticos),
- bidireccional (analizando no sólo a los agentes de la P.P. sino también a los beneficiarios de la misma),
- simétrico (teniendo en cuenta que los efectos perseguidos deben ser beneficiosos tanto para los gestores públicos como para los públicos objetivos de la P.P),
- de mutua comprensión (es necesario comprender a todos los actores intervinientes y afectados por la P.P.),
- consensual (se deben tomar en cuenta las necesidades y demandas de todos los participantes),

- productivo (se considera que la acción no se puede desasociarse de la acción, es decir que no se puede primero actuar y luego comunicar, sino que es importante explicar qué se va a hacer antes de hacerlo),
- seminal y replicable (el plan debería ser útil en el largo plazo para no sufrir cambios constantes y ser factible de ser aplicado en otros contextos similares).

En los últimos años, el rol activo de los ciudadanos ha potenciado la expansión del concepto de accountability. La falta de cultura evaluativa y comunicativa ha sido confrontada por los movimientos sociales cada vez más activos y la necesidad del gobierno de responder a las solicitudes de los ciudadanos casi en tiempo real. “La rendición de cuentas se puede ver como un proceso subyacente en la teoría de la democracia participativa, esto es, para profundizar la democracia es necesario potenciar la participación de los ciudadanos en el gobierno y la deliberación en la formación de la opinión política” (Conejero, 2004, p. 91). Si bien es esperable que los gobiernos informen los resultados de su accionar, el protagonismo que han tomado los organismos multilaterales ha profundizado la necesidad de “rendir cuentas”.

Por ejemplo, la Unión Europea ha establecido la necesidad no sólo de evaluar los programas que se aplican, sino también los Planes de Comunicación que los acompañan para garantizar la transparencia de las gestiones. De acuerdo a la “Guía Metodológica de Seguimiento y Evaluación de los Planes de Comunicación de los Programas Operativos del FEDER, Fondo de Cohesión y FSE 2007-2013” (2007), la comunicación no se entiende como una mera herramienta al final del proceso para comunicar el nivel de concreción de los objetivos. Allí la comunicación es concebida como un factor elemental y transversal en todas las etapas de la P.P..

Normativa

Si bien en Argentina, no existe una normativa que determine la obligatoriedad de desarrollar un PCE, existe a partir del 2016 un documento denominado “Manual de base para la evaluación de políticas públicas -Segunda Edición-. Programa de Evaluación de Políticas Públicas” de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que establece un lineamiento para el desarrollo y la evaluación de las PP.PP. En dicho documento se determina que la comunicación forma parte sólo de la etapa de evaluación de la política y pone hincapié en la

difusión de los resultados de la misma. Sin embargo, en el documento no se advierte la importancia de la gestión de la comunicación como un elemento transversal a la política ni la necesidad de realizar una evaluación de la misma.

Sin embargo, en Argentina existen varias normativas que se destacan al respecto del carácter estratégico de la comunicación desde la perspectiva de la información pública.

Como se ha mencionado uno de ellos es la Ley 27275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (2016) que establece en su artículo 1º que la Ley tiene “por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública”. Incluso en su artículo 32º establece “Los sujetos obligados enumerados (...) deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros”. Este último brinda una perspectiva interesante dado que se enmarca en el apartado de “Transparencia Activa”, indicando que las agencias gubernamentales deben no sólo publicar la información, sino que deben hacerlo de una forma entendible y clara para que los interesados puedan acceder a ella sin ningún tipo de obstáculo. Esto resulta imprescindible sobretodo en el caso de una política como PISA, donde la mayoría de la información y los indicadores elaborados tienen componentes poco comprensibles para el público en general.

A su vez, resulta relevante la Ley 25831, Régimen de libre acceso a la información pública ambiental (2004) que además de garantizar el derecho de peticionar información ambiental por parte del ciudadano, establece en su artículo 6º que “la autoridad ambiental nacional, a través del área competente, cooperará para facilitar el acceso a la información ambiental, promoviendo la difusión del material informativo que se genere en las distintas jurisdicciones”. En éste se destaca el carácter proactivo que deben tener las agencias gubernamentales, es decir que no sólo deben proveer la información que es solicitada, sino que también deben facilitar el acceso a dicha información.

Asimismo, la Ley Nº 25675, Ley General del Ambiente (2002) determina en varios de sus artículos la importancia de la difusión de la situación ambiental y los posibles efectos que puede producir en la ciudadanía. Destaca también la importancia de evaluar la información

ambiental disponible y garantizar su acceso, fomentar la participación ciudadana y pone especial atención a la educación ambiental para generar conductas que tiendan a preservar los recursos naturales. Si bien la Ley establece la necesidad de elaborar un informe del estado del ambiente, sólo se hizo en tres oportunidades: 2012, 2016 y 2017. En el informe 2017 elaborado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, ACUMAR se menciona sólo una vez, indicando que se han dispuesto al menos tres estaciones de monitoreo continuo de calidad de aire. Este dato resulta llamativo si se considera que la Cuenca alberga a más del 10% de los habitantes de la población total de la Argentina.

Por su parte, la Ley 26.168, Creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (2006) promulga la creación de ACUMAR, pudiendo actuar “en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales”. En la Ley se prevé el funcionamiento y financiamiento entre otros aspectos administrativos. Sin embargo, se destaca que no se hace mención a la importancia del involucramiento ciudadano para la mejora de las condiciones medioambientales de la Cuenca. Tampoco se hace referencia a la importancia de realizar un relevamiento de las condiciones de la Cuenca e informar a la comunidad en general de los resultados obtenidos. Asimismo, ésta no determina la relevancia de la “rendición de cuentas” para con la ciudadanía por parte de la Autoridad encargada de mejorar no sólo las condiciones medioambientales de la Cuenca sino también la calidad de vida de sus habitantes.

En este sentido, Oslak (2013) define el “término “responsabilización” como una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión”. Esta descripción se contrapone a su definición de la accountability que “connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla” (p.16). Según el autor esta diferenciación permite identificar si un gobierno brinda información a sus públicos porque considera que su involucramiento es valioso y es su “deber” o simplemente porque existen sujetos que ejercer su derecho de peticionar por información.

Es necesario destacar que el manejo de la comunicación no es neutral y, por lo tanto, es importante que su manejo sea estratégico para que su influencia sea beneficiosa para las

instituciones y por ende para la sociedad. Si la OP. no es favorable y participativa en la P.P. continuará descreyendo de los funcionarios y su accionar generando disminución en las recaudaciones entre otras actitudes negativas. “Sin comunicación, las organizaciones públicas limitan el impacto de sus actuaciones” (Luna, C. 2009, p. 104).

Propaganda

A continuación, se propone el análisis de una herramienta comunicacional que podría resultar útil para la concientización ciudadana acerca de la problemática ambiental. Si bien a lo largo de la historia la comunicación se ha utilizado con fines en algunos casos poco éticos o como un instrumento asociado a la difusión de mensajes con objetivos electorales, es importante conocer su potencial utilidad en la comunicación pública. En algunas oportunidades, cuando se refiere a la propaganda se piensa sólo en sus características demagógicas donde se comunican de forma grandilocuente los resultados de una política para obtener la aprobación ciudadana y lograr su adhesión en las instancias electorales.

Por este motivo, se propone un análisis de sus definiciones y usos para indagar sobre sus posibles efectos positivos en el marco del desarrollo de un PCE sobretudo en el marco de una política medioambiental que requiere modificaciones en el accionar de los diversos actores. Por ejemplo, la propaganda podría ser una herramienta efectiva para cambiar conductas de los habitantes de la Cuenca, como no tirar residuos en lugares donde no está permitido y como consecuencia evitar la proliferación de basurales clandestinos.

La propaganda ha sido utilizada como una herramienta comunicacional, tanto para la propagación de ideas como para la generación de actitudes favorables o contrarias a una temática en cuestión. Es importante comprender las formas en que fue utilizada, por ejemplo, como una herramienta de difusión de ideas o como un elemento fundamental en las guerras psicológicas del último siglo.

Según el diccionario de la Real Academia Española, el término propaganda proviene del latín *propaganda*, que ha de ser propagada y posee varias acepciones:

1. f. Acción o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores.
2. f. Textos, trabajos y medios empleados para este fin.

3. f. Congregación de cardenales nominada De propaganda fide, para difundir la religión católica.
4. f. Asociación cuyo fin es propagar doctrinas, opiniones, etc.

La primera de las acepciones implica la idea de difundir algún tipo de información para lograr seguidores o compradores. Esta última palabra podría generar confusión al momento de distinguir la propaganda de la publicidad. Es importante poder diferenciar ambas herramientas de comunicación, ya que en algunos aspectos tienen características semejantes. Si bien las dos implican la difusión de información, sus fines han sido bien diferenciados en su utilización durante las guerras del Siglo XX.

La publicidad consiste en la difusión de noticias o anuncios para atraer compradores o usuarios, pero se distingue por su carácter comercial. Ésta necesariamente persigue fines lucrativos, en cambio la propaganda tiene objetivos políticos que tienden a generar actitudes u opiniones más que acciones de compra (Domenach, 2009).

Domenach explica que la publicidad suscita necesidades o preferencias hacia un producto determinado, en tanto que la propaganda genera modificaciones en aspectos más profundos de la psiquis ya que “influye en la actitud fundamental del ser humano” (Domenach, 2009, p. 8). La propaganda no intenta influir ante una situación de compra de un producto específico, sino que intenta que los sujetos adopten ciertas ideas como propias, actuando a través de la sugestión en procesos mentales mucho más profundos.

“Durante la década de 1920 y los primeros años del treinta, algunos autores definieron la propaganda (...) como esa forma de manipulación simbólica en la cual los destinatarios no advierten los verdaderos propósitos de los manipuladores” (Young, 1995, p.200). Según Young, esto también permite distinguirla de la publicidad, ya que los propósitos de la propaganda y los de sus creadores se mantenían ocultos. La publicidad sería más evidente en su finalidad, por ejemplo, que el sujeto compre tal o cual producto. Por el contrario, en las difusiones propagandísticas, los objetivos últimos de los emisores no serían visibles para los receptores de la misma.

El resto de las acepciones tienen una relación directa con los orígenes e hitos de la historia que contribuyeron a la gestación y el perfeccionamiento de esta herramienta. La propaganda

católica es uno de los hitos más importantes, así como también la idea de propagar ideales como pudo observarse en el período de la Revolución Francesa.

Como se ha mencionado, a lo largo de la historia, varios autores expusieron sus propias definiciones de la propaganda. Es necesario destacar que estas definiciones han variado a lo largo del tiempo. Es interesante considerar cómo los diferentes contextos sociales, políticos, económicos, etc. han generado diferentes tipos de propaganda; pero todos con objetivos similares. Es debido al entorno cambiante que las definiciones también lo han sido. A continuación, se analizan las definiciones de varios autores para poder interpretar dichos cambios y arribar a una definición que guíe el entendimiento de esta compleja herramienta de comunicación a lo largo del presente trabajo.

El primer uso documentado de la propaganda data de 1622. En ese momento la propaganda tenía como finalidad lograr que los sujetos adopten de forma voluntaria las doctrinas de la iglesia, así también como contrarrestar las acciones de la Reforma Protestante. En esta definición de propaganda se puede advertir que los generadores de la información, en este caso la Iglesia católica, no tendrían un papel destacado, a los ojos desprevenidos de los receptores. En cambio, en la definición de Doob, la propaganda “es el intento sistemático de un individuo (o individuos) interesado en controlar las actitudes y, por consiguiente, las acciones de grupos de individuos mediante el empleo de la sugestión” (Doob, 1981 citado en Calcagno, 1992, p. 34). En algunos casos los autores destacan la importancia de los “creadores” del mensaje propagandístico y en otros no, sobre todo cuando ellos forman parte del proceso de “creación” de dichos mensajes.

Por su parte Calcagno (1992) determina algunos aspectos importantes de la propaganda luego del análisis de varios autores. Entre ellos destaca que la propaganda es una técnica, ya que no se basa en la búsqueda de la verdad como haría la ciencia, sino en la habilidad de conquistar las voluntades humanas. Driedcourt también definió a la propaganda como una “técnica para obtener adhesión, cuyo objetivo es guiar a los individuos a adoptar una idea o actuar de algún modo que generalmente no hubiesen adoptado o efectuado” (Driedcourt, 1950 citado Beaudoux, 2011 cita a). Ambos autores pusieron el foco en el concepto de técnica, que implica cierta destreza del ejecutor. En este sentido, se acentúa el rol fundamental del creador del discurso propagandístico y sus habilidades personales para la persuasión.

Calcagno (1992) continúa explicando que la implementación de la propaganda no es azarosa, sino que se realiza de forma metódica y deliberada por parte de sus emisores. Young (1995) también destaca el aspecto “deliberado, planeado y sistemático de símbolos, principalmente mediante la sugestión y otras técnicas psicológicas (...)” (p.201). Varios autores coinciden en cuanto a la planificación y el proceso de elaboración que implica la creación de mensajes propagandísticos. Incluso algunos autores, como Perry-Giles, se refieren a “mensajes estratégicamente diseñados”, demostrando la importancia del proceso previo a la difusión de los mismos (Perry-Giles, 2002 citado en Beaudoux, 2011 cita a). Los sujetos suelen poner el foco en aquellas cuestiones que son evidentes, por ejemplo, en la transmisión de un mensaje. Estos autores intentan explicar que el foco de la propaganda debe estar también en la producción de la misma, ya que es una de las partes más importantes del proceso. Una propaganda estratégicamente planeada tiene más posibilidades de lograr su propósito persuasivo que aquella que se realizó de manera improvisada. Según estos autores, la planificación tiene un carácter central en la difusión de mensajes que logren ser persuasivos en los públicos a los que está orientada.

La propaganda intentaría crear o modificar opiniones, actitudes o conductas de los sujetos para lo que es imprescindible comprender el contexto socio-cultural de los destinatarios. Para “penetrar en sus mentes” y modificar sus ideales o comportamientos, es importante entender sus personalidades, sus formas de interactuar, sus costumbres, sus bases comunes culturales, a quienes estiman y a quienes detestan, implica conocerlos en profundidad para lograr entenderlos. En consecuencia, la planificación previa a la elaboración y difusión de los mensajes propagandísticos es una fase muy importante. Young afirma que la propaganda “Se encuentra situada siempre dentro de un marco sociocultural, sin el cual no pueden comprenderse ni sus rasgos psicológicos ni sus rasgos culturales” (Young, 1995, p. 201). Como consecuencia, el análisis y la investigación de la realidad de los sujetos, de sus aspiraciones sociales y de su folklore permitirían crear mensajes que los conmovieran eficazmente.

Según Calcagno (1992), en el ámbito de la propaganda, las técnicas psicológicas tienen un papel destacado ya que la intención de los emisores es operar tanto en el nivel consciente como en el inconsciente de los sujetos. Calcagno (1992) y Domenach (2009) afirman la importancia del conocimiento de la psiquis y de las motivaciones internas y profundas del

inconsciente. Por su parte Durandin (1983), explica que la propaganda no debe estimular los motivos ocultos como lo haría la publicidad. Este autor considera que la propaganda apela a lo irracional pero no a lo inconsciente, debido a que, por sus fines políticos, los conflictos que ésta debe afrontar se mantienen en el tiempo y no como en la publicidad que son efímeros.

Por su parte, Pratkanis (1994) define a la propaganda como “la comunicación de un punto de vista con la finalidad última de que el destinatario de la llamada llegue a aceptar “voluntariamente” esta posición como si fuese la suya” (p. 29). A lo largo de su análisis el autor establece a la persuasión como un elemento determinante en el uso de la propaganda. Pratkanis destaca que en la Antigüedad los ciudadanos se preparaban para la comprensión de la persuasión como una habilidad necesaria para participar en los asuntos del Estado, pero en la época moderna son pocos los que han recibido entrenamiento acerca de la influencia social. Esta situación genera que aquellos que desconocen su influencia queden más expuestos a los efectos de los diversos mensajes propagandísticos.

Algunos autores, como Domenach (2009), exponen que la propaganda podría ser comparada con la educación, en el sentido que influye en las actitudes de los sujetos. Sin embargo, es importante destacar que la educación intenta “suscitar un juicio independiente y formar el carácter de educando” mientras que la propaganda tiende a convencer a los sujetos y “avasallar” su propio juicio (Amadeo, 1991, p. 509). En este sentido la propaganda intentaría generar sujetos “dóciles” que adoptarían los regímenes e ideas propagandísticas del momento sin aplicar previamente su sentido crítico. En tanto que la educación tendría el rol de desarrollar el sentido crítico para evitar la aceptación pasiva de dichos estímulos.

En este sentido Lasswell afirmaba que “propaganda is the manipulation of symbols to control controversial attitudes; education is the manipulation of symbols (and of other means) to transmit accepted attitudes (and skills)” (propaganda es la manipulación de símbolos para controlar actitudes controversiales; educación es la manipulación de símbolos (y otros medios) para transmitir actitudes y habilidades aceptadas”. (Lasswell, 1970 citado en Sotelo, 2001, p. 69 cita a). A pesar de las concepciones positivas acerca de la educación, Bernays (2008) afirmó que la educación universal educaría a los sujetos para que éstos puedan someter a su entorno, aunque ésta sólo posibilitó que todos tuvieran la misma información, pero sin generar un pensamiento original.

Según Bernays (2008), la propaganda “es el intento consecuente y duradero de crear o dar forma a los acontecimientos con el objetivo de influir sobre las relaciones del público con una empresa, idea o grupo” (p.33). En la organización social, según el autor, es necesaria la aprobación del público para los grandes proyectos, por lo tanto, la propaganda se convirtió en una herramienta esencial que facilita la diseminación de las ideas a gran escala. Para el autor, el agente de las Relaciones Públicas “trae una idea a la conciencia del público sirviéndose de los medios de comunicación modernos y de los grupos que conforman la sociedad” (Bernays, 2008, p. 51).

La Primera Guerra Mundial permitió no sólo solicitar la aceptación del público sino el surgimiento de los hombres clave para la transmisión de ideales a sus seguidores. Este proceso generó que los intelectuales consideraran la influencia de la propaganda, no sólo en tiempos de guerra sino también en tiempos de paz. El crecimiento de las sociedades y las ciudades cada vez más pobladas implicó un reordenamiento social muy importante a principio del siglo XX. Bernays (2008) considera que los dos elementos que organizan el caos generado por las “nuevas sociedades” son la propaganda y el liderazgo. El nuevo siglo trae consigo la masificación de las democracias que implican un tipo de liderazgo visible y uno virtual. El otro factor organizativo es la propaganda. Ambos elementos mantienen una relación directa, de hecho, para mantener el liderazgo en necesaria la utilización de la propaganda para generar ciertas conductas en los sujetos, como por ejemplo fortalecer la unanimidad de los individuos en sociedad. Este proceso es llamado por Bernays como “organizar el caos”.

“La manipulación consciente e inteligente de los hábitos y opiniones de las masas es un elemento de importancia en la sociedad democrática. Quienes manipulan este mecanismo oculto de la sociedad constituyen el gobierno invisible que detenta el verdadero poder que rige el destino de nuestro país” (Bernays, 2008, p. 15).

Según el autor, el caos de las sociedades democráticas debe ser organizado, como se mencionó anteriormente, a través de un liderazgo visible que se encuentra representado por los funcionarios de gobierno de un país y por un “liderazgo invisible”. Éste se conforma por un grupo de personas que eligen todo aquello que nosotros pensamos que elegimos libremente. Sus condicionamientos ocultos impiden que nosotros tomemos las decisiones ya que ellos las han tomado con anterioridad por nosotros.

Los individuos diariamente toman decisiones acerca de sus vidas cotidianas, desde temas banales como podría ser la vestimenta que utilizarán en la jornada laboral hasta cuestiones más profundas como a qué clínica asistir en base a la calidad de su servicio. No obstante, los sujetos no pueden percibir que, si tuvieran que tomar esas decisiones por sí solos, las sociedades serían incluso más caóticas de lo que son. Por ejemplo, para elegir una clínica, cada individuo debería atenderse con cada uno de los médicos de la misma de forma regular para conocer su calidad como profesionales, además debería recorrer las instalaciones para verificar la limpieza y otros cuidados. Debido a la inviabilidad de esta situación que sólo generaría confusión, “hemos permitido de buen grado que un gobierno invisible filtre los datos y resalte los asuntos más destacados de modo que nuestro campo de elección quede reducido a unas proporciones prácticas” (Bernays, 2008, p.17). Para ello “la sociedad consiente en que sus posibilidades de elección se reduzcan a ideas y objetos que se presentan al público a través de múltiples formas de propaganda” (Bernays, 2008, p.18).

Luego del análisis de las diferentes definiciones de propaganda que expusieron diversos autores a lo largo de la historia, se propone a continuación una definición que amalgame todos los conceptos compartidos y que guíe la comprensión de dicha herramienta. Se puede definir a la propaganda como una técnica sistemática, deliberada y planificada que consiste en la transmisión de un mensaje, cuya producción y difusión es controlada por el emisor y que tiene como objetivo producir en los destinatarios la adopción de ciertas ideas o valores, modificar su conducta o conmover sus emociones u opiniones; que sin la influencia de la propaganda no hubiesen adoptado o efectuado.

Si bien esta herramienta no ha contado con una buena publicidad debido a su utilización histórica, en especial en los períodos de las Guerras Mundiales, es innegable reconocer la importancia que tiene para la gestión de los gobiernos. La propaganda es una herramienta comunicacional que le permitiría a los agentes públicos generar mensajes persuasivos para que los receptores adopten determinadas actitudes. En el marco de las PP.PP., podría ser útil para difundir mensajes acerca de las problemáticas que requieren la atención de la ciudadanía e incluso que pudieran fomentar cambios en su conducta para mejorar la situación problemática objeto de la PP. La propaganda se entiende como un instrumento para transmitir información a la ciudadanía que permite generar concientización acerca sobre el problema

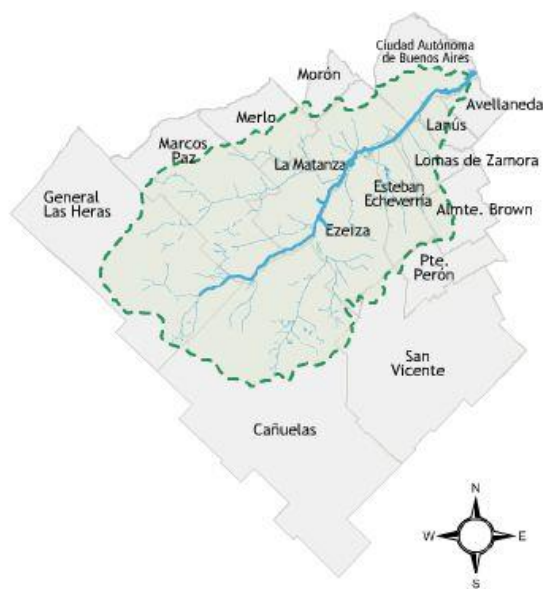
que se intenta resolver. Esta perspectiva elimina la visión de la propaganda como un elemento que sólo difunda mensajes acerca de los logros obtenidos la política con fines meramente electorales.

Política Pública – PISA

Para el presente trabajo se analiza la P.P. PISA, llevada a cabo por ACUMAR. A continuación, se detallan los inicios de la política, las modificaciones que ha sufrido y algunas características de la cuenca y sus habitantes.

La ACUMAR es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El objetivo de su creación es enfocarse en el deterioro ambiental de la Cuenca a partir de tres ejes: Social, Ambiental y Económico. La cuenca abarca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, de la Provincia de Buenos Aires.

Figura 4. Mapa de la Cuenca Matanza – Riachuelo.



Fuente: Enciclopedia de Ciencias y Tecnologías en Argentina (ECYT-AR). Disponible en:
https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Cuenca_Matanza_-_Riachuelo

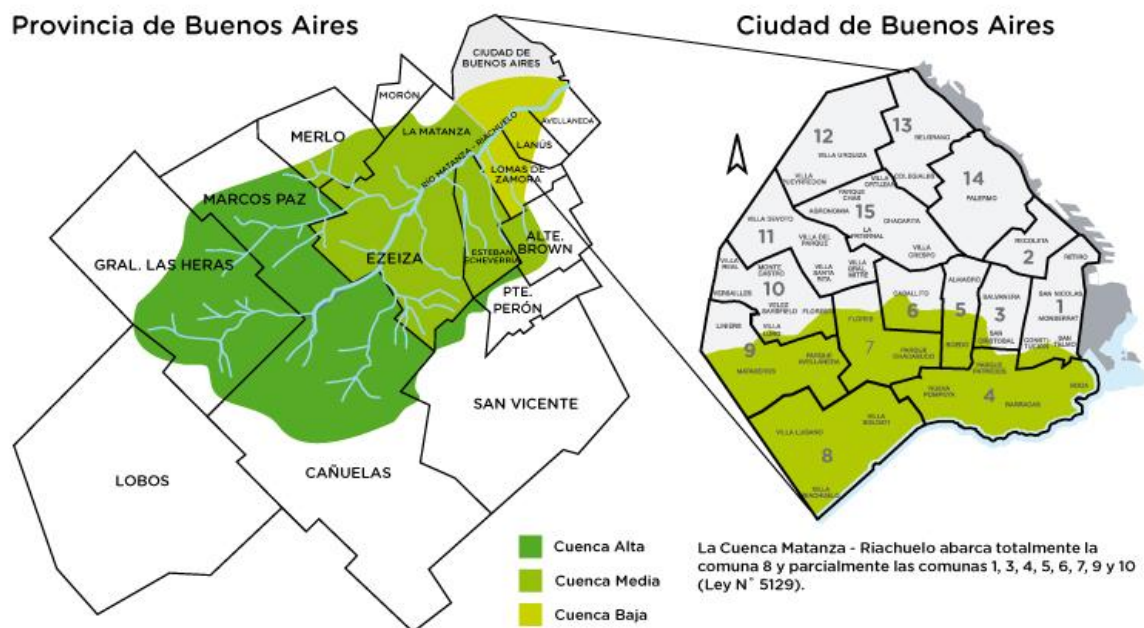
El 4 de enero de 1993 María Julia Alsogaray, Secretaria de Medio Ambiente durante la presidencia de Carlos Saúl Menem, anunció que en mil días el Riachuelo iba a estar limpio

y que incluso “En 1995 vamos a ir allí a pasear en barco, a tomar mate, a bañarnos y a pescar”. Incluso en el año 1997, informó que en el Riachuelo se podrían practicar deportes acuáticos, pero que era necesaria la creación de una autoridad de Cuenca. Durante ese año la esperanza de recuperar ese valioso recurso natural se renovó, debido a que el banco Interamericano de Desarrollo otorgó un préstamo de 250 millones de dólares para lograr una limpieza definitiva. No obstante, a pesar de las promesas y recursos asignados la situación sólo continuó empeorando (Burgallo, 2017).

De acuerdo a la información de la web institucional de ACUMAR¹ en el año 2004 un grupo de vecinos presentó una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, reclamando a recomposición del ambiente, la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la cuenca y un resarcimiento económico por daños y perjuicios. Posteriormente, la misma se amplió hacia los 14 municipios bonaerenses por los que se extiende la Cuenca Matanza Riachuelo. Así se originó la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”. La causa fue iniciada por vecinos de Villa Inflamable acompañados de profesionales médicos del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito que reclamaron el cese de la contaminación y develaron las problemáticas de salud asociadas al deterioro ambiental de la cuenca.

¹ <http://www.acumar.gob.ar/>

Figura 5. Mapa de la Cuenca Alta, Media y Baja y jurisdicciones que abarca.



Fuente: web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

<https://www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental/politicas-y-estrategias-ambientales/riachuelo-y-acumar>

En el fallo de 2008 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se obliga a ACUMAR a realizar un programa cuyos objetivos son:

- 1) Mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca
- 2) Recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo)
- 3) Prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

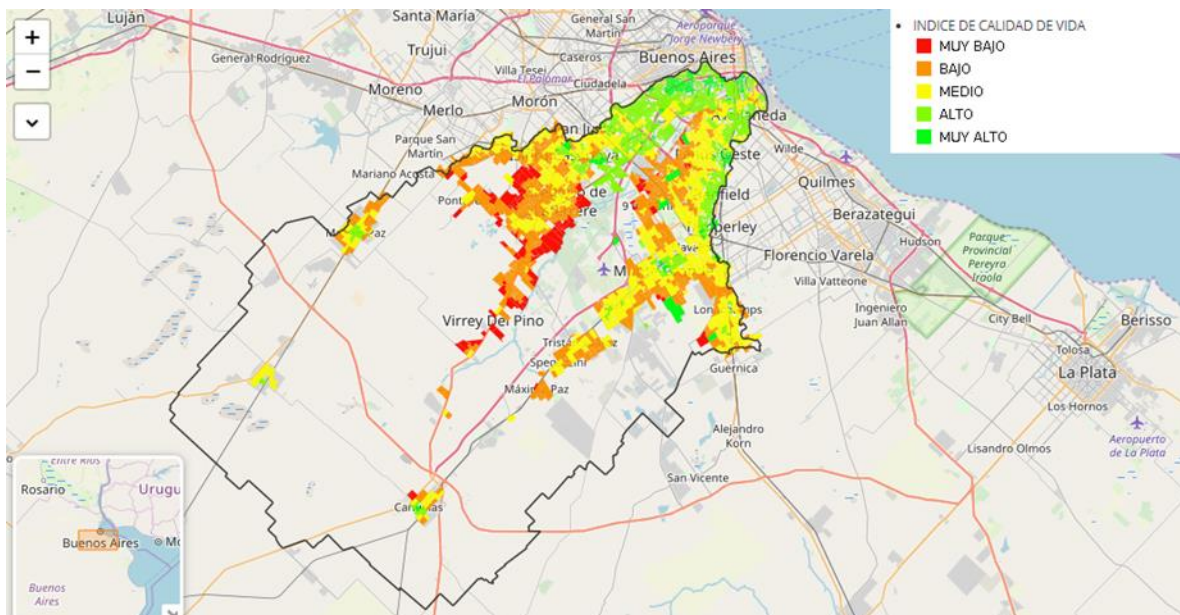
En el marco de ACUMAR se diseñó el PISA para coordinar acciones entre los diversos actores intervinientes con el objetivo de lograr el saneamiento de la cuenca y mejorar la calidad de vida de los más de 6 millones de habitantes de la cuenca en particular y de los habitantes de la zona de influencia de la misma.

En el marco de ACUMAR se plantearon dos PISA uno 2010 y otro en 2016. La versión 2016 surgió a partir de la necesidad de adaptar el Plan a las nuevas exigencias, avances y acciones inconclusas de la primera versión del PISA. A partir de la nueva versión del PISA quedó

conformada la Mesa de Coordinación Interjurisdiccional “que tiene como ejes de trabajo la programación coordinada, la anticipación de inspecciones, la homologación de criterios técnicos y la capacitación y formación de inspectores” (ACUMAR, 2016, p. 3). A su vez, en el documento mencionando se indica que “el objetivo es impulsar cambios en los sistemas de control y brindar mayor transparencia tanto para las empresas inspeccionadas como para la ciudadanía”. Aquí se pone foco en un valor vital al que toda PP.PP. debería aspirar: la transparencia. “la comunicación gubernamental empleada de forma estratégica y basada en la transparencia y el interés general tienen un gran efecto en el cambio de imagen de las instituciones y contribuyen positivamente a aumentar el impacto de las políticas públicas a su cargo” (Luna, 2009, p. 11).

A continuación, se detallan algunos aspectos destacados de las características de la Cuenca.

Figura 6. Mapa de la Cuenca según Índice de calidad de vida.



Fuente: Web de mapas de ACUMAR - <https://mapas.acumar.gov.ar/>

El Índice de Calidad de Vida es un indicador que se elabora a partir de cuatro dimensiones: vivienda, educación, salud y entorno. Éste permite conocer si los individuos disponen de los recursos necesarios para satisfacer una variada gama de necesidades humanas. Algunas de las variables que componen al indicador son: hacinamiento, calidad constructiva de la

vivienda, servicios sanitarios básicos, años esperados y promedio de educación, entre otros. Esto permite conocer las características de la vida de los habitantes de la Cuenca. De acuerdo a la información publicada en la web institucional, con una actualización en 2016, el 33,3% de los habitantes se encuentra entre las categorías Bajo y Muy Bajo y si se incorpora el nivel Medio asciende a 67,6% del total de los habitantes de la Cuenca. Es decir que sólo el 32,4% de los habitantes presentan condiciones de vida que los ubican en los estratos superiores del Índice.

De acuerdo, al Informe de Gestión 2017 (el último que se encuentra publicado en la web dentro de la opción “Informes” - “Informes presentados al Congreso de la Nación”), según los registros de establecimientos industriales existen 16701 registrados, de los cuales 1385 fueron declarados como Agentes Contaminantes, es decir el 8,3%. A su vez, de éstos sólo el 33% fueron declarados como Reconvertidos. A diciembre de 2017 ACUMAR, contaba con un plantel de sólo 86 personas para las tareas de fiscalización y adecuación para el relevamiento de los más de 16000 establecimientos. Si bien se destaca la incorporación de “patrullas ambientales”, no se indica la cantidad de agentes que se incorporaron para esta tarea.

De acuerdo a las Informes de Gestión 2016 y 2017, los Indicadores de Seguimiento, los Informes de Caracterización sobre el avance en un Sistema de Vigilancia Epidemiológica Ambiental basado en fuentes primarias y secundarias y los Informes finales de las Evaluaciones Integrales de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo presentados ante el Juzgado, se destacan los siguientes datos sobre las características de la Cuenca y sus habitantes:

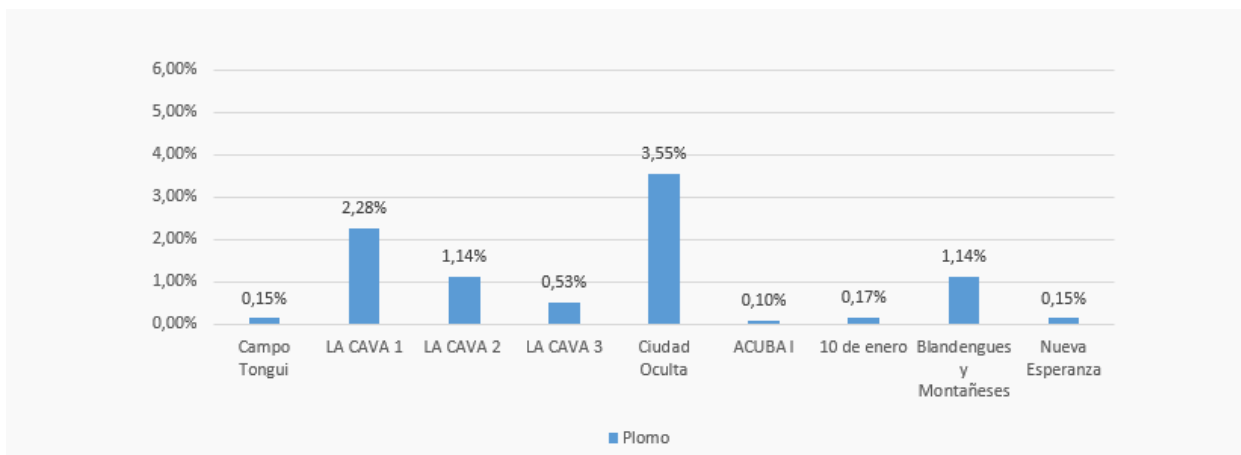
- A 2017, existían 162 puntos de arrojado, 118 microbasurales, 19 basurales y 2 macrobasurales, totalizando unos 301 sitios con residuos dentro de la Cuenca Hidrográfica.
- En la Villa 21-24 de Barracas sobre una muestra de 962 menos de 6 años, el 25% tiene presentaba niveles altos de plomo en la sangre. A septiembre de 2018, 102 persona de Villa Inflamable se encontraban en seguimiento por el equipo de toxicología, de los cuales el 51% son menores de 6 años.

- Las mayores afecciones presentadas por los habitantes de la Cuenca son las alergias en la piel, enfermedades que afectan a las vías respiratorias y eventos gastrointestinales. Existen también enfermedades zoonóticas como Dengue, Zika, Hantavirus y Leptospirosis.
- Los principales metales que se han encontrado en la Cuenca son plomo, mercurio, cadmio, cromo, hidrocarburos y arsénico.
- Los barrios que presentan mayores porcentajes de población con exposición confirmada a contaminantes ambientales son: Ciudad Oculta, la Cava 1 y 2 y Blandengues y Montañeses.
- Los porcentajes de hogares con cobertura de agua de red, conexión intradomiciliaria, saneamiento y gas natural está por encima de la media del país.
- La tasa de mortalidad Neonatal en menores de 1500 g de la cuenca supera a la Nacional en un 7,8 %.
- El porcentaje de defunciones potsneonatales que se dan en el ámbito domiciliario son mayores en la CMR que en país.
- Entre junio y julio de 2018 se tomaron muestras de sangre para dosaje de plumbemia (concentración de plomo en sangre) a 269 personas (139 niños menores de 6 años, 1 mujer embarazada y 129 personas que se presentaron de manera espontánea) y 31 pacientes tuvieron concentraciones de plomo en sangre por encima del nivel de referencia (27 niños y 4 adultos) en el Barrio de Villa Infamable, partido de Avellaneda.
- El NBI de los Barrios Santa Ana, Los Hornos y El Rosedal, Partido de San Vicente, fue mayor que el promedio de la Cuenca Matanza Riachuelo. El hacinamiento en los hogares de los barrios en estudio es del 19,6%. En los tres barrios destacan que es habitual la baja tensión y reiterados cortes de luz, inclusive varias veces al día.
- La proporción de hogares con NBI en La Madrid, CABA, es 4 veces mayor que en la CMR. El hacinamiento en los hogares de Lamadrid es del 21,4%. En relación a la calidad de agua superficial, las concentraciones de Coliformes fecales y Escherichia coli se encuentran por encima de los valores de referencia.
- En el Barrio Nicole, partido de La Matanza, en el relevamiento de 2018 se encontró que un 24,53% de hogares con hacinamiento crítico, incluso mayor que en el censo

de 2010 cuando representaba a un 18,63% de los hogares. Este porcentaje supera al promedio de 14,93% de los barrios relevados en 2017 de la Cuenca. El 78,05% de los mayores de 25 años no han completado el nivel secundario. Las personas entre 18 a 65 años, el 43,82% no posee trabajo remunerado y el 21,25% posee trabajo informal.

- Con respecto al Barrio Sol de Oro, Partido de Ezeiza, el NBI fue mayor que en la Cuenca Matanza Riachuelo. El hacinamiento en los hogares del barrio es del 12,9% frente al 5,8% del nivel país, 3,6% en Prov. de Buenos Aires, y 1,5% en CABA.

Figura 7. Porcentaje de población con exposición a contaminantes ambientales en zonas de la Cuenca – Evaluaciones Integrales de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo (EISAAR) 2018.



Fuente: web institucional de ACUMAR, <http://www.acumar.gob.ar/indicadores/poblacion-expuesta-contaminantes-ambientales-zonas-la-cmr/>

Metodología

Propuesta

El análisis que se propone es de carácter cualitativo con aportes de datos cuantitativos. En primer lugar, se trabaja sobre el proceso de implementación de las PP.PP. para entender la importancia que tiene la comunicación en dicho proceso. En esta instancia se propone un marco teórico que defina el proceso de desarrollo de una P.P y de un PCE, observando las similitudes y posibles aportes complementarios entre ambos ciclos. También, se estudian datos sobre el nivel de conocimiento que tiene la OP. sobre la problemática. Esto se realiza a través del análisis de encuestas sobre la problemática medioambiental y utilizando las propuestas ganadoras del Proyecto Buenos Aires Elige para conocer las prioridades de los habitantes de las comunas vinculadas a la Cuenca.

El presente trabajo busca conocer cómo la implementación de un PCE puede mejorar el proceso de implementación de una P.P. Por este motivo, se analiza el nivel de formalización del proceso de diseño e implementación de un Plan de Comunicación en Argentina y el caso de otros países. Si bien en Argentina existe una Ley de Acceso a la Información Pública se estudia si el sólo hecho de tener el derecho de peticionar información favorece la transparencia o si es necesario desarrollar mensajes adaptados para los diferentes públicos. En este sentido, se realiza un relevamiento de las Leyes que determinan la importancia de la comunicación en el marco de una P.P. en la Argentina.

Con el objetivo de realizar un análisis más integral de la temática, se evalúa el caso de la P.P. medioambiental llevada a cabo por la ACUMAR. Se identifican las estrategias y herramientas de comunicación implementadas más relevantes. También se analiza el desarrollo de mensajes clave y su adaptación a los diferentes públicos. Por la problemática que intenta resolver dicha política es esencial conocer las metodologías de la comunicación en el ámbito de las PP.PP. especialmente en referencia a las temáticas medioambientales. Para este fin, se estudian los Proyectos de PISA 2010 y 2016. También se analizan los anuarios de gestión de los últimos años de ACUMAR para conocer las acciones comunicacionales realizadas en el marco de PISA. A su vez, se examinan las dificultades de

coordinación que puede acarrear la implementación de una política en diversas jurisdicciones.

Entrevistas

Para un análisis más profundo de la P.P. PISA se llevan a cabo una serie de entrevistas con referentes de la política que permitan tener un conocimiento más abarcativo de la misma desde los propios actores involucrados. Para ello se han seleccionado los siguientes individuos:

- Un miembro del consejo directivo.
- Una referente del trabajo de campo. Profesional de Salud.
- Un responsable de producción de una empresa textil ubicada en la Cuenca.
- Un habitante de la Cuenca que reside en una villa de emergencia en el margen de la misma.

Para la entrevista se pensó en un esquema de preguntas abiertas que permitan el desarrollo de ideas desde cada una de las perspectivas estudiadas. Al realizar las entrevistas no se realizaron el total de preguntas en todos los casos, sino que se seleccionaron de acuerdo a la vinculación de la persona entrevistada con PISA.

1. ¿Cuál es su función en el marco de PISA? ¿Cuáles son sus tareas asociadas al saneamiento de la cuenca?
2. ¿Tiene conocimiento de la política comunicacional de PISA?
3. ¿Cómo es la comunicación o transmisión de información con las áreas de PISA? ¿y con otros organismos gubernamentales?
4. ¿Cómo cree que PISA es percibida por los públicos de la P.P.? ¿y la problemática ambiental?
5. ¿Cuál es la mayor dificultad en su tarea? ¿Cuál es el mayor logro?
6. ¿Qué mejoras cree que son necesarias en el PISA?
7. ¿Considera que una planificación de la comunicación le permitiría realizar mejor su tarea?

8. ¿Qué tan útil cree que es la información que difunde PISA? ¿cree que es útil para otros individuos?

Hallazgos

¿Comunicación estratégica?

El ciclo de una política pública como se ha mencionado, tiene varias etapas. Por su parte, la planificación estratégica de la comunicación también tiene su propio proceso. Sin embargo, ambos coinciden en algunas características e incluso podrían ser complementarios. Por este motivo, se analiza el proceso de elaboración de una PCE con los correspondientes aportes que podría brindar al ciclo de la P.P.

Las disciplinas de la comunicación pueden brindar aportes esenciales a la gestión de la P.P. Por ejemplo, si analizamos la definición de las Relaciones Públicas (RR.PP.) podemos conocer que sus objetivos pueden ayudar a los gobiernos a gestionar su vinculación con sus públicos para mejorar sus gestiones.

“Relaciones Públicas es una disciplina socio-técnico-administrativa mediante la cual se analiza y evalúa la opinión y actitud del público, y se lleva a cabo un programa de acción planificado, continuo y de comunicación recíproca, basado en el interés de la comunidad, destinado a mantener una afinidad y comprensión provechosa con el público” (Federación Interamericana de Relaciones Públicas, 1963 en Wilcox, D., et al, 2008).

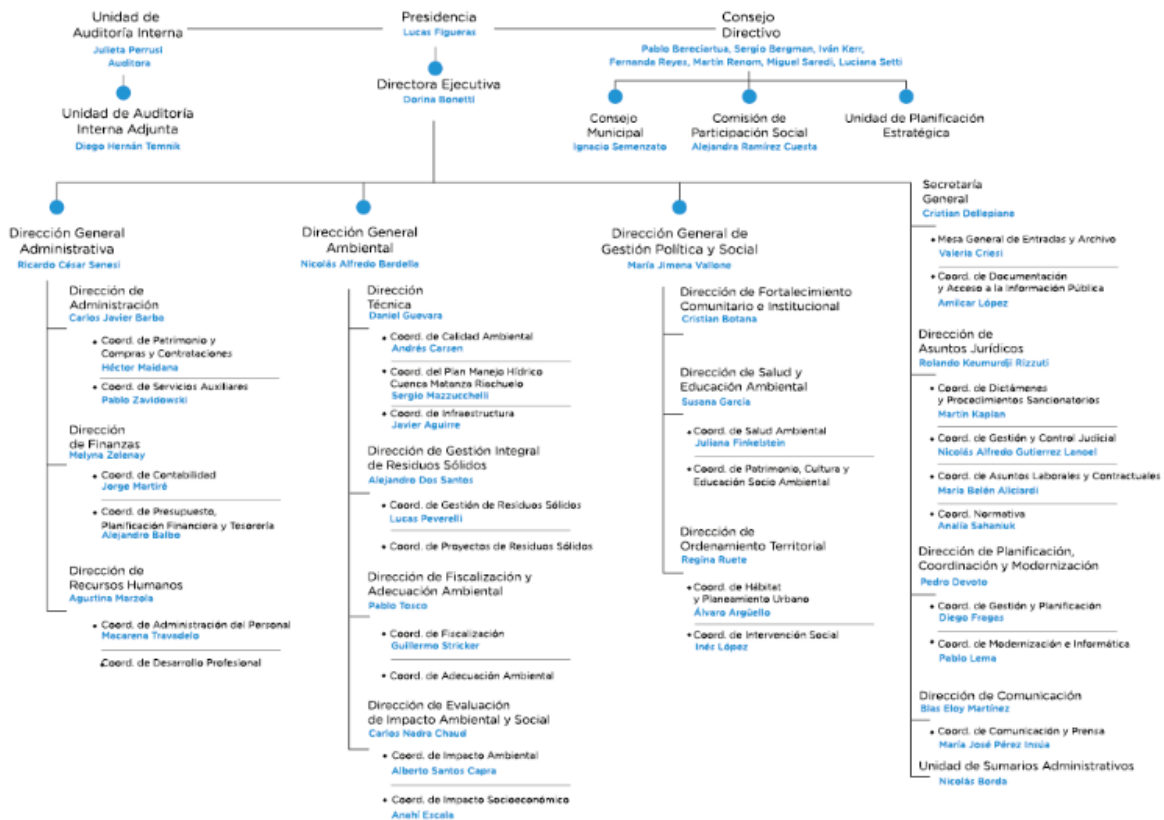
Desde esta perspectiva, se entiende a la comunicación como un proceso que ayudaría en la gestión de la P.P. debido a que permite conocer a los públicos, realizar un seguimiento de sus intereses para anticipar fallas en la aplicación de un plan, gestionar posibles crisis, fomentar la retroalimentación de la agencia que implementa la P.P. y los diversos públicos. Por lo tanto, gestionar la comunicación de una P.P. y planificarla estratégicamente brindaría herramientas para una gestión más eficiente.

“Una institución pública como cualquier otra persona natural o jurídica, debe gestionar la información que emite para contribuir al alcance de sus objetivos. Por lo tanto, toda entidad que tenga como objetivo influir

en la sociedad debe incorporar órganos de comunicación y debe darles un lugar privilegiado en el organigrama de la entidad”. (Luna, 2009, p. 99)

Por este motivo, es posible afirmar que el nivel jerárquico asignado a los órganos de comunicación, dentro de una estructura gubernamental, podrían indicar el nivel de relevancia estratégica que se le otorga a dichos instrumentos. De acuerdo a la afirmación de Luna (2009), analizar si el área encargada de gestionar la comunicación posee un lugar privilegiado dentro del organigrama permitirá conocer si ésta se considera un aspecto esencial para el éxito de la P.P..

Figura 8. Organigrama de ACUMAR.



Fuente: web institucional de ACUMAR <http://www.acumar.gob.ar/>

En el caso de ACUMAR, cuando se realiza un análisis de su organigrama actual, se puede visualizar que el área encargada de la gestión y planificación de la comunicación ocupa un espacio poco estratégico dentro de la estructura. La Dirección de Comunicación se encuentra

como un apéndice no transversal. Al no ocupar un espacio transversal al resto de las áreas, resulta complejo comprender cómo ésta se vincula con las otras dependencias. A su vez, ello podría constituir un impedimento en la generación y transmisión de mensajes consistentes, unificados y claros desde la entidad para sus públicos. También se puede evidenciar que la comunicación no se considera un espacio estratégico lo que explica la falta de desarrollo de un PCE como prioridad institucional. El espacio encargado de la gestión comunicacional debería colaborar con las áreas estratégicas del organismo que lleva adelante la P.P. para brindar herramientas en el desarrollo integral de la misma. Como afirma Dorantes (2012):

“... el grado de comunicación abierta que exista en una institución mediante la existencia de múltiples y eficaces redes de comunicación, con intercambios horizontales y verticales sin obstáculos, constituye una de las características más relevantes que pueden tener efectos positivos en la capacidad de una institución para implementar una política” (p. 123).

Asimismo, si se consideran la cantidad de instancias gubernamentales que intervienen en la implementación de la P.P. (Gobierno Nacional, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires con las gestiones municipales de 14 municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) resultaría esencial que éstos actúen de forma coordinada para brindar mensajes unificados a sus comunidades. Al transmitir información desde las áreas superiores a las inferiores, es posible que los mensajes sufran algún tipo de distorsión natural dando mensajes contradictorios o espacios a las ambigüedades (Dorantes, 2012). Por ello, el área de comunicación debería tener un rol proactivo y transversal, vinculado a las diversas áreas del organismo que lleva adelante la P.P. y con los demás actores gubernamentales que participan en la misma.

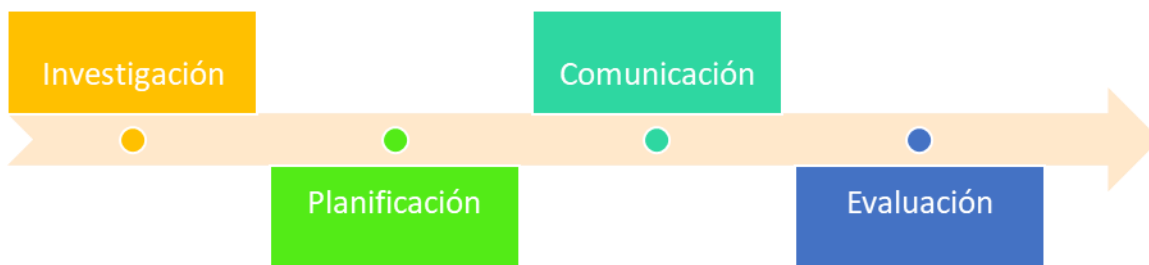
En la entrevista realizada a la referente de Salud de uno de los camiones sanitarios que recorren la Cuenca examinando la salud de los habitantes de la misma relata que trabajan especialmente en los niños. En el diálogo la referente, destacó que el trabajo en el campo resultaba difícil. *“El acercamiento a la población de la Cuenca era complejo. Los habitantes de los barrios aledaños, en general villas, no tenían demasiada información acerca de nuestro trabajo. Cuando llegábamos a los barrios teníamos la sensación que nuestra*

presencia les generaba temor, al preguntarles por qué nos decían que no sabían que querías hacer. Creían que veníamos a estudiarlos para luego sacarlos de su lugar. No entendían que queríamos ayudarlos. Nuestro trabajo consistía en ver su estado de situación para examinar si los agentes contaminantes a los que están expuestos afectaban su salud. Sin embargo, al no haber realizado un trabajo de campo previo, brindándoles información y mostrándoles la importancia de realizarse los estudios médicos la tarea se tornaba imposible”. En otro pasaje de la entrevista explicó que “dada la complejidad de los niveles de gobierno que participaban o debían participar en la gestión de PISA, muchas veces se brindan mensajes contradictorios sobre las fechas de las visitas médicas o las finalidades de las mismas”.

Plan de Comunicación Estratégica y el Ciclo de la Política Pública

Retomando el aporte de las disciplinas comunicacionales, desde las RR.PP. se utiliza el siguiente proceso para la gestión estratégica de la comunicación y la elaboración de un PCE.

Figura 9. Proceso de Planificación Estratégica de la Comunicación.



Fuente: Elaboración personal en base a Proceso de las Relaciones Públicas de Wilcox, D. et al, 2008.

Se realiza a continuación un análisis de cada una de las etapas de acuerdo a la teoría propuesta por Wilcox (2008) en su libro Relaciones Públicas, Estrategias y Tácticas y la utilización de la comunicación del PISA.

Investigación

En la etapa de investigación, es necesario recopilar información sobre el estado de situación de la problemática a solucionar. En esta parte del proceso se buscan o se producen datos

sobre los posibles públicos que afectará el programa y se identifican sus necesidades. En el caso de una P.P. es fundamental tener datos sobre experiencias previas nacionales e internacionales, conocer si el problema de P.P. se ha intentado solucionar en el pasado y cuáles han sido los resultados. Esto se conoce como *benchmark* y es indispensable para evitar cometer errores del pasado o identificar formas innovadoras que han resultado exitosas en otros casos.

“El origen de la palabra ‘benchmark’ proviene de la geodesia y significa medir el terreno con respecto a un punto de referencia. En el contexto de la gestión privada o pública, el benchmark es un punto de referencia o patrón reconocido de excelencia con respecto al cual se miden procesos similares”. (Cleary, E., s.f., p. 2).

Liebert (2010) se refiere a la etapa de investigación como “auditoría”. El autor expone que ésta instancia es vital debido a que, sin una investigación exhaustiva de los recursos disponibles, los objetivos, los públicos y fundamentalmente las experiencias previas; la planificación de la comunicación difícilmente resulte pertinente para los objetivos de la organización. Asimismo, el autor plantea la importancia de la semiología como una herramienta para la elaboración de un PCE. En otras palabras, pone el foco en la interpretación que darán los diversos públicos objetivos de las acciones de comunicación propuestas.

Esta idea remite a la importancia de conocer profundamente las características de los públicos de la política para poder elaborar mensajes que sean comprensibles por la totalidad de sus miembros. En el caso de ACUMAR, la mayoría de los indicadores informados desde la PP.PP. tiene características vinculadas al campo de la ciencia como composición química del agua o el aire o a indicadores de calidad de vida con referencias sociodemográficas. En estos casos es vital considerar los niveles de comprensión de dichos indicadores por el conjunto de la población para simplificarlos al momento de comunicarlos para lograr la comprensión de la ciudadanía. Aristóteles (1990) indicó que el buen orador, remitiendo a la analogía comunicacional, el emisor eficiente es aquel que simplifica lo complejo y no el que complejiza lo simple.

La referente de Salud explicó en su entrevista que *“Brindar recomendaciones de salud a los habitantes de la Cuenca era una tarea titánica. Les explicábamos que no debían consumir agua, los cuidados que debían tener al no tener cloacas y que evitaran regar sus plantas con el agua del río porque podía producirles enfermedades gastrointestinales. Cuando volvíamos a las semanas nos encontrábamos a los chicos con diarrea porque seguían usando el agua. Más allá de nuestras recomendaciones necesitábamos un trabajo conjunto con otras áreas de ACUMAR que reforzaran nuestro mensaje. La escuela era un lugar propicio para educar a los niños acerca de los riesgos para que adquirieran hábitos saludables, pero cada eje de acción de la política trabajaba en su línea y no había demasiada conexión en la información que se distribuía”*

En esta línea resulta esencial distinguir cuáles serían los públicos afectados por la política para segmentarlos de acuerdo a un criterio (si son internos o externos, si son beneficiarios directos o indirectos, si están organizados o cuentan con una representación oficial, su nivel educativo, etc.). Esto permite saber con quiénes se trabaja durante la implementación. En la etapa de planificación esto es vital debido a que permitiría establecer acciones y estrategias específicas de acuerdo a las características de los diversos públicos identificados. También facilitaría la posterior coordinación entre las áreas intervinientes a partir de la elaboración de estrategias de implementación adaptadas a la estructura organizacional.

En este sentido, el referente de la empresa ubicada en la Cuenca comentó que *“la información que ACUMAR nos brinda muchas veces es contradictoria, los plazos que indican los inspectores en general no suelen coincidir con los establecidos en las comunicaciones oficiales y esto dificulta mucho nuestra tarea. Así nos es más difícil adecuarnos a los requerimientos porque cambian constantemente y no hay un canal oficial para consultarlos”*. Incluso indicó que *“Al principio cuando recibíamos las visitas de inspectores no sabíamos realmente cuál era su función y competencia. Creíamos que tenían injerencia sólo en el agua, pero con el correr de las visitas fuimos comprendiendo que el trabajo que intentaban hacer era mucho más integral, pero como no tuvimos comunicaciones formales más allá de esas visitas, era difícil entender la totalidad de sus funciones”*.

La investigación también brinda argumentos para justificar las acciones que se llevarán a cabo. La P.P. se presenta ante autoridades y lleva un período de análisis previo a la implementación. La investigación le daría sustento a la política y también permitiría la determinación de alternativas y facilitaría fundamentar la posterior selección. A su vez, en el caso de una P.P. también es importante que la política esté bien argumentada frente a la OP. De esta manera se puede fomentar su intervención en el diseño de la política, su implementación y el involucramiento en su participación activa en especial en el análisis de los resultados obtenidos.

Por otro lado, el análisis de la OP. colabora con la identificación de qué problemáticas son concebidas como tales por el conjunto de la sociedad o un grupo determinado de estudio. Por lo tanto, el estudio de la *agenda setting* como las encuestas y los *focus group* pueden brindar información esencial para la posterior planificación. Esto también ayuda a que los gobiernos conozcan las preferencias de gasto o prioridades de la ciudadanía para evaluar la receptividad de una P.P. en particular. En general, esto constituye un problema dado que los individuos no relevan con facilidad sus preferencias y es difícil agruparlas cuando se intenta elaborar una política universal, como la medioambiental. No obstante, el estudio de la OP. como una primera instancia podría generar datos muy valiosos para las posteriores etapas del ciclo de la P.P. (Carrillo, E. y Tamayo, M., 2008).

En este sentido, los datos obtenidos deben ser comunicados a los diversos públicos para que tanto los ciudadanos, organizaciones u actores involucrados en la política puedan comprender por qué el problema constituye un problema y sobre qué bases se toman las decisiones. La “rendición de cuentas” a la ciudadanía no sólo debería constituir una fase al finalizar la política donde se explique qué se hizo, sino que debería permitir que los ciudadanos comprendan desde el inicio de la P.P. con argumentos sólidos: qué y por qué se hará. Las P.P. “además de su viabilidad técnica, requieren el componente de su factibilidad política; esto es, de la aprobación tanto de los servidores públicos encargados de su puesta en práctica como la de los beneficiarios de la misma; es decir, del público objetivo” (Dorantes, G. 2012, p. 118).

Si bien esta etapa es parte del proceso de las PP.PP., podría no ponerse poner foco en la segmentación de los públicos y eludir la identificación del estado general de la problemática

en la OP. Eso puede generar que se comentan errores en el diseño de la política. En el caso de ACUMAR, podrían considerarse a todos los habitantes de la cuenca como un grupo heterogéneo. Sin embargo, por las particularidades propias de la cuenca (geográficas, económicas, de biodiversidad de flora y fauna) los habitantes de la cuenca alta de rasgos rurales podrían tener intereses diferentes respecto de los de la cuenca baja de características urbanas. A su vez, sería prudente identificar las características socioeconómicas, culturales y educativas de los habitantes de la Cuenca y de los potenciales interesados en la concreción de los objetivos de la política.

Por ejemplo, la información que deberían recibir los habitantes está vinculada a las recomendaciones para su vida diaria. En cambio, para las empresas deberían elaborarse mensajes con características técnicas sobre los procesos a modificar. Por su parte, al conjunto de la sociedad sería importante brindarle información sobre la situación de la Cuenca para que éstos también se involucraran y ejercieran “presión” sobre los gobiernos para que modificara la situación de la Cuenca incluso si ellos no viven ahí, sino porque empatizan con los que sí lo hacen o comprenden que los efectos negativos de la contaminación podrían afectarlos de todas maneras. Al realizar un PCE, la identificación de los públicos y la elaboración de mensajes claves adaptados a sus necesidades resultan dos actividades imprescindibles. Esta información sería muy útil para el diseño de la política y la selección de la alternativa óptima que más se adapte a los públicos identificados y sus rasgos.

Cuando se entrevistó a un habitante de una de las villas de emergencia que se encuentra ubicada sobre la Cuenca ante la pregunta cómo es su comunicación con PISA su respuesta fue que *“en muchos casos es difícil entender la información que nos dan”, “no sabemos muy bien qué intentar hacer con nosotros”, “nosotros tenemos problemas que nadie escucha, cuando hablamos con alguien del gobierno nos dicen qué tenemos que hacer pero no piensan que muchas veces no hacemos lo que nos dicen porque no queremos sino porque no podemos”*. En otro pasaje de la entrevista indicó que *“a mí me gustaría vivir en otro lugar, pero no puedo hacerlo, sé que el agua está contaminada porque se me murieron varias plantas o por lo que hablo con otros vecinos que sus hijos tienen los mismos problemas de salud que los míos, no porque me lo vienen a contar o lo ponen en internet”*, también explicó que *“esto yo lo sufro día a día y nadie me tiene que contar mi realidad,*

pero la gente que no vive acá no sabe lo que vivimos. Me gustaría que nos entiendan que no elegimos estar acá y los demás no saben lo que nos pasa quizá si lo supieran no nos juzgarían y harían más cosas o pedirían que se hagan para que no estemos así”.

Con respecto a las problemáticas de su comunidad indicó que si bien *“todos los que vivimos acá sufrimos la contaminación y la suciedad, no nos pasa lo mismo a todos, algunos tenemos hijos con problemas de salud, hay gente grande que tiene problemas para respirar por las cosas que tiran al río, pero somos distintos. Cuando nos hablan nos dicen lo que están haciendo para cambiar esto, pero es algo general, pero no piensan que capaz necesitamos cosas distintas una casa, un médico o escuela cerca para nuestros hijos”.*

Por su parte, el referente de producción entrevistado explicó que *“la información que se publica en la web no da recomendaciones para que nosotros cambiemos nuestros procesos productivos u organizativos para reducir el impacto ambiental de nuestro trabajo, es general tiene información muy genérica (...) cuando vienen los inspectores sólo nos hablan de las prohibiciones, pero sin asesorarnos previamente en la temática”.* Además, destacó que *“las recomendaciones que deberían hacer a las empresas no son las mismas que deberían recibir los vecinos de la Cuenca, nosotros incluso tenemos gente que trabaja acá y viven cerca del río y cuando empezamos a implementar nuevos procesos, como la reutilización de los tanques de adhesivos para no generar desechos, ellos nos consultaban qué podían hacer en sus hogares para mejorar la vida en sus barrios, pero eso no debería estar a cargo nuestro”.*

La segmentación de públicos también es fundamental no sólo para conocer las características de cada uno de los públicos vinculados a la P.P., que será vital para el desarrollo de mensajes adaptados, sino que permite identificar las relaciones entre los diversos actores. Esta herramienta ayuda a entender quiénes son los actores clave de la P.P. fundamentales para la consecución de los objetivos de la misma.

“Diseñar el mapa de quién influye sobre quién, es fundamental para detectar el flujo de comunicaciones (los públicos más obvios pueden no ser los más estratégicos) y para decidir cómo presentar la propuesta para aumentar su aceptación en forma gradual o reducir las posibilidades de rechazo directo” (Weyrauch, V. y Echt, L., 2012, p. 3).

En su texto “Construcción de una matriz de actores para políticas públicas y proyectos dentro de un contexto de reforma del estado”, Estévez (1999) analiza el modelo de Principal-Agente de Przeworski. Allí realiza un análisis de la relación entre tres actores fundamentales de los sistemas democráticos: “la ciudadanía (depositaria del poder); los políticos; y la burocracia” (p. 3). A través de este modelo se analiza cómo estos actores interactúan. La ciudadanía selecciona a través de su voto a los políticos de acuerdo a sus propuestas o preferencias para que controlen a la burocracia, que son los encargados de implementar las políticas que la ciudadanía votó. En esta vinculación también toma relevancia la idea de asimetría de la información. El agente posee información que no está disponible para los principales. Sólo los agentes conocen sus competencias, preferencias y accionar. Por este motivo, resulta importante que exista una comunicación eficiente y estratégica entre ambos actores para garantizar una comprensión mutua que facilite el trabajo del decisor y el “control” por parte del que lo elige.

Sin embargo, esto demuestra que la vinculación entre los ciudadanos y quienes planifican y llevan a cabo la política está mediada por los políticos. Por ello, se plantea la necesidad que los ciudadanos tengan un rol más activo en las decisiones de PP.PP. y en la evaluación de quiénes las llevan a cabo. Estévez propone incorporar al desarrollo de una P.P. la elaboración de una matriz de actores que intervienen en la P.P. De esta manera, se podrían identificar quiénes son los actores intervinientes y objetivos de la PP., las demandas e intereses, el impacto que tendrá la implementación de la política en ellos y una jerarquización del poder basado en la influencia que pudieran tener en el proyecto (Estévez, 1999). La segmentación de públicos constituye una de las herramientas esenciales de las disciplinas de la comunicación que utilizan el conocimiento acerca de sus públicos para el desarrollo de estrategias adaptadas a sus características.

Figura 10. Matriz de actores de las Políticas Públicas.

Actor	Demanda	Interés	Impacto del proyecto	Jerarquización de su poder
Conjunto de personas dotadas de intereses homogéneos que participan en el proceso de decisión de un proyecto.	Formulación formal de los objetivos perseguidos	Objetivo real que persigue el actor con sus demandas y accionar.	Grado de beneficio o pérdida que le provoca al actor en cuestión el proyecto considerado (podremos tener impactos negativos y positivos al mismo tiempo)	Capacidad del actor considerado de obstaculizar o vetar el proyecto considerado.

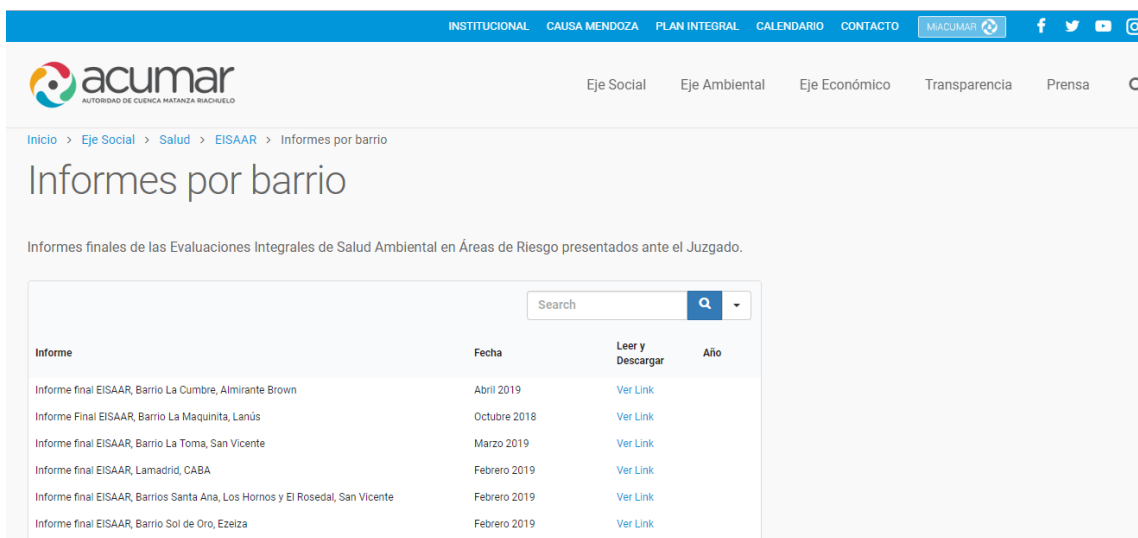
Fuente: “Construcción de una matriz de actores para políticas públicas y proyectos dentro de un contexto de reforma del estado” Estévez, 1999.

Con respecto a PISA, resulta bastante complejo acceder a información pública sobre las características de los habitantes de la cuenca como su nivel socioeconómico y educativo, acceso a tecnología para informarse a través de una web o redes sociales, posibilidad de distribución de folletería. Si bien en los diversos informes elaborados por ACUMAR, se presentan datos sobre las características de la población no existe un documento que sintetice la información sobre los habitantes de la Cuenca. Esto dificulta el análisis de las características de la población objetivo. Conocer al público de la política es imprescindible para determinar los cursos de acción más efectivos.

La mayor cantidad de información que se encuentra sobre la población objetivo es vinculada al aspecto de salud con datos sobre problemas asociados a las características de la Cuenca y sus niveles de contaminación como consecuencia de la exposición a agentes contaminantes de la Cuenca con datos que se proveen desde el Sistema Nacional de Vigilancia de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Esta información se publica en la web institucional en el informe “Caracterización sobre el avance en un Sistema de Vigilancia Epidemiológica Ambiental basado en fuentes primarias y secundarias – Anexo I, informe de vigilancia epidemiológica” (ACUMAR, 2018). A su vez, se presentan los datos de las Evaluaciones Integrales de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo (EISAAR). Estos últimos, se presentan

en un sector diferenciado y no en el sector de Informes de la web institucional, dificultando su acceso.

Figura 11. Informes de EISAAR.



The screenshot shows the ACUMAR website's 'Informes por barrio' page. The page features a navigation menu with links for 'Eje Social', 'Eje Ambiental', 'Eje Económico', 'Transparencia', and 'Prensa'. Below the navigation, there is a breadcrumb trail: 'Inicio > Eje Social > Salud > EISAAR > Informes por barrio'. The main heading is 'Informes por barrio', followed by a sub-heading: 'Informes finales de las Evaluaciones Integrales de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo presentados ante el Juzgado.' Below this, there is a search bar and a table listing the reports.

Informe	Fecha	Leer y Descargar	Año
Informe final EISAAR, Barrio La Cumbre, Almirante Brown	Abril 2019	Ver Link	
Informe Final EISAAR, Barrio La Maquinita, Lanús	Octubre 2018	Ver Link	
Informe final EISAAR, Barrio La Toma, San Vicente	Marzo 2019	Ver Link	
Informe final EISAAR, Lamadrid, CABA	Febrero 2019	Ver Link	
Informe final EISAAR, Barrios Santa Ana, Los Hornos y El Rosedal, San Vicente	Febrero 2019	Ver Link	
Informe final EISAAR, Barrio Sol de Oro, Ezeiza	Febrero 2019	Ver Link	

Fuente: web institucional de ACUMAR.

Planificación

En segundo lugar, sobre la base de lo investigado se realiza la planificación estratégica. “La planificación estratégica consiste en decidir dónde se quiere estar en el futuro (el objetivo) y cómo se llega hasta ahí (las estrategias). Define proactivamente la dirección de la organización, evitando la “deriva” y la repetición rutinaria de actividades” (Bloom, G. y Dozier, D. citado en Wilcox, 2008, p. 193). En esta etapa se determinan cuáles serán las estrategias y acciones a implementar y se elabora una calendarización. Allí también es vital la definición de objetivos y los gastos necesarios para lograrlos.

Esta etapa resulta el corazón del PCE debido que sienta las bases para el trabajo futuro. A través de esta herramienta se determinan las acciones necesarias para el logro de los objetivos propuestos. Como se mencionó con anterioridad en el marco de la Unión Europea se estableció la obligatoriedad de acompañar la elaboración de las PP.PP. con un PCE y su posterior evaluación, reconociendo el valor preponderante de la comunicación y la necesidad de planificarla.

En el caso de ACUMAR resulta complejo describir las características de la etapa de planificación de la comunicación debido que al no presentar el desarrollo de su PCE es imposible inferir los supuestos sobre los cuáles se basan las elecciones comunicacionales. Como se ha mencionado, la planificación en comunicación y en las PP.PP. es un factor determinante para el éxito de las políticas. Por lo tanto, resulta por lo pronto imprudente comunicar sin planificar. Como resultado, se corren riesgos innecesarios vinculados a la eficiencia de la utilización de los recursos. Incluso, pudiendo generar mensajes contradictorios y fallas de coordinación entre las áreas intervinientes, creación de mensajes no claros y poco comprensibles por la población objetivo o gastar recursos de forma ineficiente en públicos no vitales para la política.

Comunicación

En el caso de un PCE, se establecen los mensajes clave que se destinarán a los diversos públicos previamente identificados como también los canales que se utilizarán. En el caso de ACUMAR es importante conocer a los públicos para poder determinar cuáles son los canales a través de los cuáles se comunican e informan. En esta etapa es vital la determinación de objetivos mensurables y los plazos en que se lograrán. Como se ha analizado previamente, en esta etapa se examinan las diversas alternativas y se selecciona cuál será la mejor alternativa.

Uno de los canales fundamentales que propone ACUMAR para dirigir su comunicación a través de sus informes y el seguimiento de los indicadores de avance de la P.P. es su página web. Sin embargo, sería interesante conocer si los públicos para los cuales esa información resultaría importante para tomar decisiones en su vida cotidiana tienen acceso a estos canales. A su vez, como se ha mencionada también sería relevante conocer su nivel de comprensión de dichos indicadores y si información brindada les ofrece recomendaciones para su accionar o fomenta cambios en su conducta.

Al realizar un PCE lógicamente el foco se pone en las herramientas comunicacionales que se utilizan, los canales y los mensajes. En el caso de una P.P., el foco se pone en la alternativa que brinda la mejor solución para la problemática a resolver. Las etapas de ambos procesos pueden ser perfectamente complementarias dado que para realizar acciones que resuelvan el

problema de P.P. será necesario informar a la ciudadanía y en especial a los medios de comunicación para fomentar la participación e involucramiento de ambos en la concreción de los objetivos.

Las disciplinas de la comunicación otorgan un rol central a los medios de comunicación en referencia a un PCE. Como se ha afirmado, para llegar a los ciudadanos, el gobierno que desea implementar una P.P. necesita inevitablemente comunicar a los medios de comunicación para que éstos sirvan como puente para acercar la información a los ciudadanos. Como manifestó previamente, los entes gubernamentales requieren de los medios de comunicación para “acceder” a la esfera pública y brindar estímulos a la OP.

Por su parte, los mensajes dirigidos a los medios deben cumplir con ciertas pautas de “noticiabilidad”. Esto se refiere a las características que los medios analizan para la priorización de noticias. Los aspectos más buscados por los periodistas son: proximidad al fenómeno, gravedad, actores involucrados, espectacularidad, efectos que produce la noticias, novedad del fenómeno, entre otros. (González, L., 2013). Por consiguiente, es trascendental que desde la gestión gubernamental se conozca el “lenguaje” de los medios para elaborar información que sea relevante y noticiable para lograr que llegue a los públicos objetivos.

Esto resulta complejo sobretodo en referencia a las problemáticas ambientales. Los medios de comunicación serán más propensos a publicar información sobre un desastre natural como un huracán o un tornado que informar sobre una situación que tiene muchos años y no afecta súbitamente a muchos individuos como la contaminación de un río. En Argentina, las inundaciones con resultados catastróficos de las Provincias de Buenos Aires y Santa Fe, la utilización de agrotóxicos y los “pueblos fumigados”, las consecuencias de las explotaciones mineras, entre otros, han generado que el debate sobre el medioambiente tome gran relevancia en la OP (González, L., 2013). Por lo tanto, es trascendental aprovechar esta situación para generar mayor interés en la política PISA, a través de una gestión estratégica que utilice a los medios como un recurso para brindar mayor información a los ciudadanos.

En la etapa de comunicación se llevan a cabo las acciones planificadas, considerando posibles modificaciones a partir del monitoreo constante del programa. Esta etapa se asemeja a la implementación de la P.P. La comunicación en esta etapa puede colaborar con la retroalimentación que requiere la aplicación de cualquier política para revertir posibles

errores en la implementación o incluso identificar fallas en el diseño de la misma. El monitoreo de la OP es clave para identificar cómo es percibida la política y el nivel de apoyo e involucramiento por parte de la ciudadanía. La comunicación bidireccional constituye un factor vital debido a que permite no sólo enviar mensajes desde la gestión de la P.P., sino también obtener información de los diversos públicos y su nivel de satisfacción con la política.

Evaluación

En una última instancia, se presenta la etapa de evaluación. En el caso del PCE se analiza cómo se han implementado las estrategias planificadas de acuerdo a los objetivos alcanzados y las actividades pendientes de realizar. Es importante que la evaluación no se realice sólo al final del plan, sino que, como se ha mencionado, se realice periódicamente. En el caso de la P.P. se analizan los resultados directos para luego, un tiempo después poder evidenciar el impacto de la política. En esta etapa, la comunicación permite informar a la ciudadanía acerca de los resultados obtenidos, los recursos utilizados y las actividades pendientes.

La tradición no establece la realización de un PCE por lo tanto, en menor medida se acostumbra a realizar una evaluación de la gestión comunicacional. Sin embargo, esto podría también traer grandes beneficios. La evaluación permite identificar las acciones más eficientes y los posibles desvíos en la consecución de los objetivos de la P.P o en la utilización de la comunicación debido a un tono de comunicación, uso de canales o mensajes inadecuados.

Para los Fondos Estructurales (FFEE) y Fondo de Cohesión de la Unión Europea se ha establecido la obligatoriedad de evaluar los PCE. Si bien no se determinó un método único de evaluación, cada Estado Miembro tiene la facultad de determinar una metodología, pero sí deben hacerlo. Para lograr una mayor cohesión en las metodologías de la evaluación el Gobierno de España, ha propuesto la elaboración de una “Guía General de Seguimiento y Evaluación de los Planes de Comunicación de los Programas Operativos (PO) FEDER, Fondo de Cohesión y FSE 2007-1013” (Gobierno de España, 2007). El artículo N° 69 del Reglamento 1083/2006 de la Unión Europea establece: “El Estado miembro y la autoridad

de gestión del programa operativo darán a conocer las operaciones y los programas objeto de cofinanciación y facilitarán información al respecto... de conformidad con las disposiciones de aplicación de los PO” (Unión Europea, 2006, p. 58).

Anteriormente también se elaboraron diversos documentos para lograr, de manera conjunta, una estrategia común de comunicación. Para tal fin se crearon el GERIP (Grupo Español de Responsables en materia de Información y Publicidad), para todos los PO de los distintos Fondos, y el GRECO-AGE (Grupo de Responsables de Comunicación de los Organismos de la Administración General de Estado), en el que participan también algunas Entidades Locales. El objetivo fue lograr una mayor cohesión entre los diversos PCE, debido a que dichas entidades brindan lineamientos generales y además asesoran a los organismos y áreas de gobierno que lo requieran. A su vez, colaboran en el desarrollo de metodologías de evaluación de los PCE para evitar posibles fallas en el futuro y realizar una recopilación de antecedentes para acciones futuras (Gobierno de España, 2007).

La evaluación de la comunicación tiene como objetivo brindar visibilidad a las inversiones realizadas por los gobiernos que mejoran la calidad de vida de las personas. Además, se analiza el alcance de los PCE en tres dimensiones: los beneficiarios, los beneficiarios potenciales y el público en general. Para la realización de las evaluaciones los organismos pueden utilizar un equipo propio o contratar un agente externo. Si bien la Administración General del Estado, a través de los organismos creados para tal fin mencionados anteriormente, elabora las Guías Metodológicas de Evaluación existe un Comité de Seguimiento que analiza los avances de las evaluaciones y asesora a los organismos. “Las evaluaciones tendrán por objeto analizar el grado de ejecución y resultados e impactos logrados por los planes de comunicación” (Gobierno de España, 2017, p. 11).

De acuerdo a lo analizado anteriormente se presenta un proceso ampliado con las palabras claves de cada etapa a forma de resumen:

Figura 12. Resumen de etapas de la Planificación Estratégica de la Comunicación



Fuente: elaboración personal.

La comunicación de ACUMAR

De acuerdo al artículo N° 30 de la Resolución 5/2017 de organización interna de la ACUMAR, la Dirección de Comunicación depende de la Presidencia y tiene entre sus objetivos gestionar la comunicación tanto interna como externa. El primer objetivo establecido es: “Proponer a la Presidencia y ejecutar el plan estratégico y ejecutivo de comunicación interna y externa”.

Si bien existe desde la nueva gestión de ACUMAR una dependencia que se encarga de la gestión de la comunicación no se presenta públicamente el PCE. Al consultar a los representantes del sector acerca de la existencia del mismo no se obtuvo respuesta. Se enviaron emails a los correos oficiales respuesta satisfactoria y también se realizaron varias comunicaciones telefónicas pero los responsables del área nunca podían responder el llamado. Sólo se informó, a través de un mail, que actualmente se está desarrollando una Plan de Comunicación del Proyecto Parque Industrial Curtidor Lanús, pero tampoco se pudo tener acceso a dicho Plan. Incluso la coordinadora de Participación Social ofreció brindar una entrevista sobre la elaboración de dicho Plan, aunque luego no se obtuvo más respuesta de la representante. Esto se replicó con uno de los Directores Ejecutivos con el que se había pautado una entrevista. Sin embargo, el día de la misma informó que no podría asistir y que

la reprogramaríamos, pero no se pudo volver a concretar otra fecha debido a que no hubo más respuestas del representante.

Por otro lado, debido a que ACUMAR ha recibido créditos del BID para el desarrollo de algunas de sus actividades en la Cuenca, como el Proyecto Parque Industrial Curtidor Lanús, también se consultó en dicho organismo sobre la obligatoriedad de desarrollar un PCE. Desde el organismo informaron que no está contemplada como una actividad obligatoria para los proyectos que reciben su financiamiento. Aunque informaron que ellos lo recomiendan e incluso realizan un asesoramiento y hasta el financiamiento si la Unidad Ejecutora del proyecto lo solicitara. No obstante, desde ACUMAR no se efectuó dicho pedido en ninguna de las instancias de financiamientos que obtuvo.

Asimismo, se realizó una consulta acerca de la gestión de la comunicación de PISA en la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas dependiente de la Jefatura de Gabinete. Sin embargo, desde el sector se indicó que la comunicación dependía específicamente de la ACUMAR y que ellos no intervenían en dicha gestión. Además, se indagó al Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales debido a que realizan evaluaciones acerca del PISA. En este caso, se prometió el envío de información, pero tampoco se obtuvo respuesta al consultar en diversas oportunidades.

Como se ha mencionado anteriormente, Watzlawick (1991) desarrolló los axiomas de la comunicación. El primero y quizá más esencial determina que, así como existe la acción y no la “no acción”, existe la comunicación y no la “no comunicación”. Por este motivo, todo signo (palabra, gesto, acción) emitido por un individuo u organización comunica algo. En este sentido, es posible afirmar que la falta de respuesta por parte de las autoridades gubernamentales y los responsables de las áreas de comunicación brindan un mensaje en sí mismo al no responder acerca de, precisamente, la gestión de la comunicación. Teniendo la posibilidad de indicar que es algo estratégico y por ello no puede ser divulgado, que están trabajando en el desarrollo o que simplemente no pueden brindar información al respecto. Sin embargo, en todos los casos o no respondieron o lo hicieron, pero al momento de enviar información o concretar una reunión decidieron no hacerlo. Esto indica la poca predisposición para con el ciudadano si incluso en las comunicaciones realizadas se indicaba que la información era para la realización de una tesis académica.

Graglia (2017) afirma que con respecto a la difusión de las PP.PP. existen dos posibles fallas: el secretismo y la demagogia. El secretismo es la falta de una difusión transparente, es decir:

“cuando hay actividades planificadas o ejecutadas que no se comunican, porque las administraciones no las informan a los destinatarios o porque los Gobiernos no las divulgan a la sociedad en general. También detectamos esta falla cuando se comunican las actividades planificadas o ejecutadas, pero no hay control de las actividades comunicadas” (p.44).

Con respecto a lo sucedido al respecto, se desconoce si el PCE existe efectivamente debido a que no se pudo acceder a la información. Aunque se puede afirmar que esto constituye un error en la gestión de la P.P. debido a que ocultar información o no controlar las acciones que se comunican, es una falla en el proceso de difusión de la política. Esto dificulta el acceso de la ciudadanía a información que pudiera ser relevante para la toma de decisiones y el seguimiento de los avances de PISA. En el caso de ACUMAR, la información podría brindar datos acerca de los lugares aptos para construir una vivienda en las cercanías de la Cuenca, si en su lugar de residencia se puede acceder a agua potable o sus hijos pueden tener consecuencias como producto de su exposición a la contaminación. Es decir, información que podría resultar vital y determinante para la vida cotidiana de los habitantes de la Cuenca o la ciudadanía en general.

Previo a la selección de PISA como política de análisis se contactaron diversas instancias gubernamentales a cargo de PP.PP., tres carácter nacional, dos provincial y dos municipal, pero en todos los casos al consultar sobre la existencia de un PCE la respuesta fue negativa. Incluso al seleccionar PISA se identificó la falta de un PCE. Sin embargo, debido a la importancia de la problemática que intenta resolver la política se decidió continuar con ella con el objetivo de mostrar la importancia de la elaboración de un PCE, sobretodo en una problemática universal que puede tener implicancias directas e indirectas en todos los sectores socioeconómicos de la población, incluso en los ciudadanos que no son habitantes de la Cuenca.

Lamentablemente al no contar con un PCE desarrollado e implementado resulta imposible realizar un análisis del mismo. Por este motivo, se analizarán las acciones comunicacionales llevadas a cabo para identificar cómo se realizan y si tienen una estrategia asociada.

En primer lugar, cabe destacar como relevante que, en diversos contactos con la ACUMAR, los contactos del área de comunicación no brindaron información sobre la gestión de la comunicación. Tampoco informaron sobre el desarrollo de un PCE. Es importante resaltar que, como se ha mencionado, en la resolución de organización interna del 2017 el área de comunicación tenía como principal objetivo el desarrollo de un PCE. Teniendo en cuenta que durante estos años se han implementado diversas acciones comunicacionales, resulta extraño que todavía no se haya realizado un PCE que guíe este accionar. A su vez, resulta por lo pronto imprudente que ante la petición de información sobre la temática desde la propia área de comunicación no se brinden datos sobre el estado del mismo.

En la página web de ACUMAR se pueden encontrar dos documentos sobre el PISA uno del año 2010 denominado “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo” (ACUMAR, 2010) y una actualización del año 2016 denominada “Plan Integral de Saneamiento Ambiental Actualización PISA 2016. Hacia una Visión Compartida de la Cuenca” (ACUMAR, 2016). A continuación, se analiza el contenido de los mismos con referencia a la gestión comunicacional de la P.P.

Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo 2010

En el documento del año 2010 se determinaba un PCE con sus correspondientes objetivos, los ejes de trabajo, el esquema de trabajo, los actores y públicos analizados y las herramientas comunicacionales a utilizar junto a su calendarización.

En una primera instancia, se informa la importancia de la gestión de la comunicación, en especial como cumplimiento de las órdenes que emanan del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. A continuación, se determinan los objetivos de la comunicación, poniendo foco en la comunicación como un mecanismo de coordinación entre las diversas áreas intervinientes en el PISA.

En el PCE se detallan los recursos existentes y necesarios para poder llevar a cabo la planificación presupuestaria y la calendarización del plan. También se comienza a planificar un sistema que unifique toda la información recabada por el organismo en la página web. Uno de los criterios fundamentales que establece el PCE es la regionalización de la comunicación. Este concepto se basa en que, si bien todos los habitantes de la cuenca sufren problemáticas similares asociadas a la contaminación, es necesario conocer en profundidad sus características para la elaboración de mensajes adaptados. Por este motivo, se establecen dos ejes centrales de trabajo: regionalmente a partir de actividades de los 14 municipios, la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y la Nación, y por otro lado como una temática federal de gran atención mediática.

Luego, se determinan: los responsables de la comunicación, los temas que se priorizarán, los públicos a los que se dirige la comunicación, los objetivos y cómo se medirán, las inversiones necesarias, los medios de difusión que se utilizarán y los resultados esperados.

Para continuar con la planificación, se pone especial atención en la identificación de los públicos de PISA y se realiza una segmentación de los mismos. En este sentido se divide a los públicos entre los pertenecientes a la organización, los que forman parte de otros organismos públicos y los grupos e individuos a los cuales el organismo provee bienes y servicios. Lógicamente se reconoce que los últimos a pesar de compartir esa característica tienen muchas diferencias entre sí: nivel educativo, grupos etarios, regiones geográficas, entre otros aspectos. Por ello, se recomienda realizar un análisis exhaustivo de los mismos para la utilización de mensajes, medios, técnicas y herramientas más adecuadas.

Para tal fin, se postula un trabajo de campo donde se realicen entrevistas a coordinadores y referentes regionales, identificando a los actores por zonas. También se sugiere identificar a las organizaciones vinculadas con la ACUMAR a partir de algunos criterios establecidos como el rubro, el tamaño, los bienes que produce.

En el marco del PCE se destaca la importancia de la página web y los servicios que la misma ofrece y las potencialidades a futuro de interconexión de la información, a través de uso de tecnologías de la comunicación y la información.

Con respecto a la planificación estratégica se presenta un cuadro de acciones comunicacionales planificadas para los próximos cinco años de gestión con los correspondientes productos que se elaborarán en el marco de cada acción.

Por último, se muestra un cuadro con los indicadores de seguimiento y de evaluación de cada actividad del PCE. Por ejemplo, al respecto de las publicaciones a través de la página web se propone como indicador de realización, la cantidad de cargas y actualizaciones realizadas y como indicador de resultado el número promedio semestral de visitas (por servidor sin contar las internas organismo).

Cabe destacar que el proyecto de 2010 tanto el Sistema de Información como el Fortalecimiento Institucional funcionaban como dos estrategias diferenciadas al PCE y cuyos objetivos se diferenciaban del mismo.

Plan Integral de Saneamiento Ambiental Actualización PISA 2016

En el documento del año 2016 no se hace referencia a un PCE, sino que se presentan varios programas sectorizados por proyectos que al analizarlos podrían dar cuenta de la gestión de la comunicación.

Asimismo, se hace referencia al esquema del vínculo de ACUMAR con los actores de la Cuenca. Sin embargo, de acuerdo a lo enunciado previamente sobre el mapa de actores, el presentado en este documento no considera una real segmentación de los públicos de PISA. Incluso, la información publicada sólo considera a los actores gubernamentales participantes de la política, pero no a los públicos objetivo de la misma. Tampoco se considera a la población en general y si se considera a la problemático como una situación cuyos efectos afectan al conjunto de la ciudadanía, deberían ser considerados en la estrategia de comunicación.

Figura 13. Esquema de vínculo de actores PISA 2016.

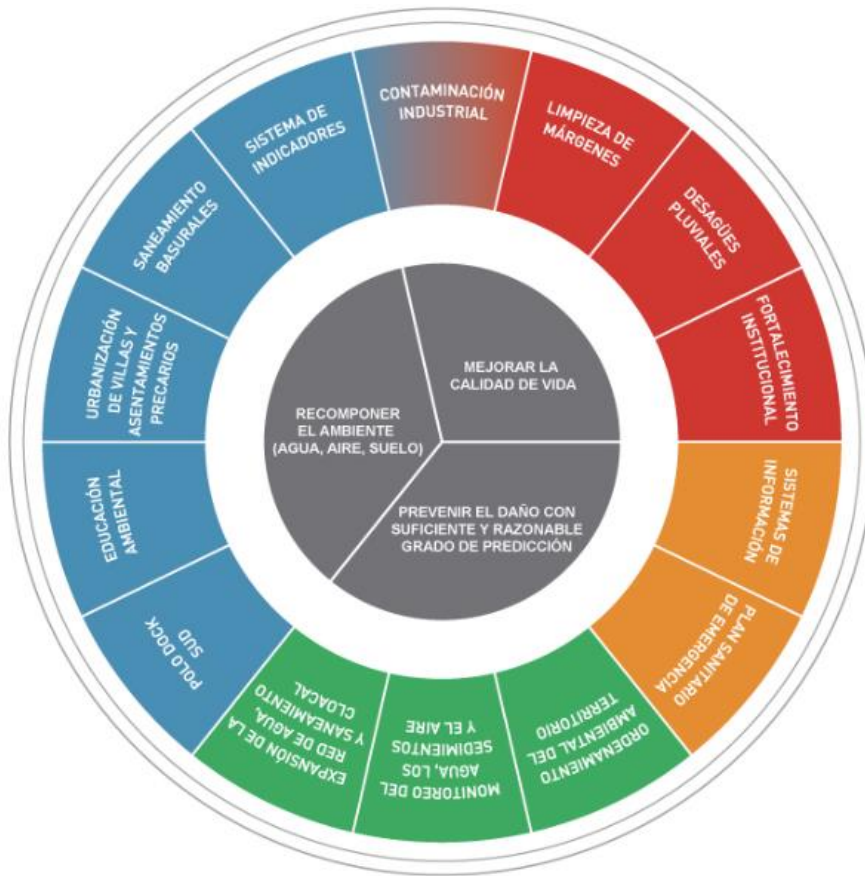


Fuente: Plan Integral de Saneamiento Ambiental Actualización PISA 2016. Hacia una Visión Compartida de la Cuenca.

El documento de 2016 presenta las 14 líneas de acción a través de las cuales se llevará a cabo el abordaje de la problemática socioambiental de la Cuenca. Estas líneas brindan un marco general a las acciones que posteriormente se llevarán a cabo por parte de ACUMAR. Si bien en el documento se explican los diferentes proyectos del Plan no se consideran las acciones ni estrategias comunicacionales necesarias para realizar dichas acciones.

A continuación, se presentan los ejes estratégicos y se realiza un análisis de los proyectos que dan cuenta de las acciones comunicacionales en el marco de PISA.

Figura 14. Líneas de acción PISA 2016.



Fuente: página web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires,
<https://www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental/plan-integral-de-saneamiento-ambiental-pisa>

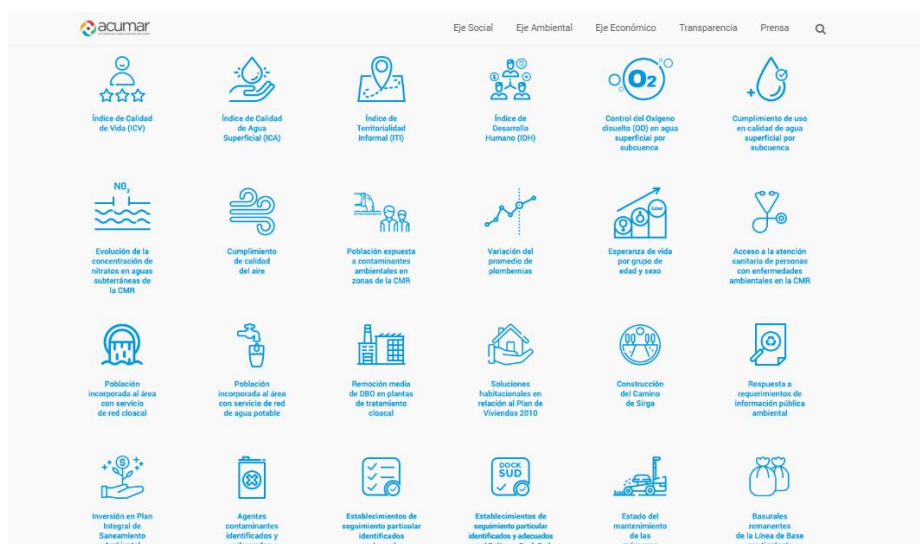
Redefinición del sistema de indicadores

En el documento se indica que tiene como objetivo construir un sistema de indicadores que permita medir la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca. En este caso, si bien el Proyecto tiene como objetivo la producción de información para mejorar la evidencia de los resultados alcanzados por la P.P., no se hace referencia a cómo se comunicarán dichos indicadores a los diversos públicos de PISA.

Incluso uno de los ítems del Proyecto enumera los atributos de los indicadores propuestos. En referencia a la gestión comunicacional dos de ellos se destacan: disponibilidad, que

determina que los datos deben ser de fácil acceso sin restricciones de ningún tipo y la simplicidad, que se vincula a la fácil elaboración. Sin embargo, es llamativo que no indica donde se publicarán los datos ni con qué periodicidad. Además, no se explica cómo se difundirán los datos a los públicos que no tengan los recursos necesarios para acceder a los canales que se utilicen. Asimismo, cuando se indica que la simplicidad está vinculada a la facilidad de la elaboración, se desestima la importancia que los indicadores sean comprendidos por los públicos de PISA. Aquí se evidencia cómo el foco se pone en el emisor del mensaje, ACUMAR y no en los receptores del mensaje.

Figura 15. Presentación de indicadores ACUMAR.



Fuente: web institucional de ACUMAR.

Programa de acceso a la Información Pública

Plataforma de Gestión de Información Unificada

Esta Plataforma tiene como objetivo unificar la información producida por la ACUMAR para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a la misma en tiempo real sin necesidad de petitionar por ella a través de un sistema de datos abiertos. Entre las actividades de este proyecto se destaca la creación de una nueva web institucional, que es la que funciona actualmente.

En el año 2012, la Corte Suprema de Justicia a través de la Resolución del 19 de diciembre analizó las nuevas problemáticas asociadas al saneamiento de la cuenca. Incluso realizó recomendaciones referidas al sistema de indicadores de la misma.

“En particular, se deberá remediar la ausencia de claridad en los parámetros fundamentales que permiten medir los valores de concentración de las diversas sustancias monitoreadas en el curso de agua principal, sus valores acumulados y el establecimiento de límites máximos tolerables de acuerdo al caudal medio del río” (Corte Suprema de la Nación, 2012, p. 5).

Se puede afirmar que la unificación de los resultados en una sola plataforma tiene como objetivo facilitar el acceso a la información y al seguimiento por parte de la ciudadanía. Sin embargo, al no presentar estrategias diferenciadas para los distintos públicos se puede cometer el error de considerar que el sólo hecho de publicar la información es suficiente para que los individuos accedan y comprendan la misma y más aún cambien acciones o tomen decisión a partir de ella.

En este sentido, en las entrevistas realizadas se identificó que el habitante de la Cuenca no tenía acceso a Internet en su casa y que al informarle de la página web comentó que no sabía que existía ni que podía acceder a las Audiencias Públicas que realiza PISA. Por su parte el referente de la empresa textil indicó que la web no presentaba información que pudiera servirle como guía para la implementación de nuevos procesos, incluso indicó que *“las mejoras que se implementaron en la fábrica surgieron a partir de recomendaciones elaboradas por el encargado de Seguridad e Higiene de la empresa y no a partir de información que brindara ACUMAR”*. Por su parte, la referente de salud mencionó que *“la información de la web no tiene recomendaciones para el ciudadano común sobre hábitos que puede modificar de forma simple que le brindarían una mejor calidad de vida a ellos y sus familias (...) muchas veces en pos de mostrar “resultados” se publican informes muy extensos con datos químicos y epidemiológicos que no son útiles para los habitantes de la Cuenca (...) se debería usar un lenguaje más comprensible y formatos más simples para una mejor comprensión”*.

Con respecto al involucramiento de la ciudadanía Oslak (2013, p. 7) define tres aspectos esenciales:

- 1) que como bien lo ha señalado Amartya Sen, no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada;
- 2) que el empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar; y
- 3) que aún empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla.

Teniendo en cuenta este aporte es posible afirmar que el hecho de publicar información en un medio, sea cual fuere, requiere de varios elementos para que tenga un impacto en el involucramiento de los públicos en la P.P. El autor realiza una aclaración al respecto de estos supuestos que niegan:

“(…) las profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales de la población, la brecha digital existente entre clases sociales, la distinta capacidad de agencia de la ciudadanía, el alto grado de desafección política que exhiben muchas sociedades y la natural tendencia al free riding de la mayoría de los ciudadanos, que no poseen esclavos que les dejen tiempo libre para acudir, a deliberar, a la plaza virtual” (Oslak, 2013, p.7).

Si se analizan los canales, que se indican en este apartado, casi todos tienen como característica ser medios digitales que requieren del acceso a herramientas informáticas y por consecuencia el conocimiento sobre su uso. Esto no consideraría el aporte de Oslak respecto a la brecha digital o el acceso a las nuevas tecnologías que podrían presentar los habitantes de la Cuenca y el público en general.

Tablero de control

El tablero integra la información de las inversiones y gastos aplicados por la ACUMAR. El objetivo es brindar un canal de seguimiento y control por parte de la sociedad en general. Este proyecto intenta dar respuesta a una de las peticiones de la Corte Suprema (2012) que establece la importancia de contar con un sistema de información pública en el marco de la ACUMAR.

La Corte Suprema también observó en el artículo N° 8 de su Resolución 011793 del 2012 que:

“(…) en aras de asegurar la transparencia en esta nueva etapa de cumplimiento de la sentencia y posibilitar el más amplio acceso a la información, la ACUMAR deberá confeccionar una agenda de ejecución con certificados de avance basado en parámetros objetivos y con control de metas intermedias (..) la ACUMAR deberá informar por separado todo lo atinente a su gestión indicando cantidad de empleados, sueldos, presupuestos y niveles de cumplimiento de sus propios objetivos” (p. 8).

Si bien la elaboración de un Tablero integral de la información permite que la información se maneje con mayor transparencia, se considera vital que dicha información sea difundida a través de diversos canales. Al planificar la comunicación se establecerían las características de cada público (nivel socioeconómico y educativo, entre otras variables) para considerar el canal y la formas más adecuada para transmitir la información. Al no contar con un PCE esta tarea resulta bastante compleja por la falta de identificación de los públicos y la ausencia de una planificación estratégica que organice las actividades.

La falta de un PCE trae aparejados otros inconvenientes. Al no organizar los públicos tanto internos como externos, se pueden producir problemas en la difusión de los resultados. Contar con una plataforma on line de publicación de los datos no garantice que los diversos públicos accedan a la información y mucho menos que la comprendan. Al ingresar al sitio web de ACUMAR se encuentran links a cada uno de los indicadores que se miden en el

marco del PISA, no obstante, dichos indicadores no están presentados en lenguaje inteligible para el público en general ni en una visualización que facilite su comprensión. A su vez, tampoco presentan en su mayoría los niveles de avance de una forma visual y evolutiva sino esto debería ser analizado por la ciudadanía a partir de la información publicada en las Memorias de Gestión.

Comunicación interna ACUMAR

El objetivo de este Proyecto es consolidar a la comunicación interna de la organización como un elemento clave que permite mejorar la vinculación y coherencia interna, mejorando el clima laboral y el rendimiento de los trabajadores. A su vez, también se destaca su importancia para distribuir de forma ordenada la información hacia el exterior.

Resulta extraño que en el desarrollo de este Proyecto no se presenta una segmentación de los públicos internos de la organización. Además, no se indican cuáles serán las herramientas de coherencia transversal que se fomentarán al interior del organismo. Asimismo, como se ha analizado previamente el área encargada de la comunicación no posee un rol estratégico en el organigrama de ACUMAR. Por este motivo, es interesante que, si bien uno de los ejes fundamentales de acción aparece la comunicación interna, el área encargada de la misma no tenga un rol preponderante en la estructura organizacional. Otro aspecto a destacar es la falta de una diferenciación dentro del organigrama de la gestión de comunicación interna y externa. Al visualizar el mismo se identifica solamente una dependencia al interior del área denominada “Coordinación de comunicación y prensa”.

La web institucional y el seguimiento de los indicadores

De acuerdo al informe “9 años del fallo de la Corte - Una política de estado todavía ausente” publicado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2017):

“El 22 de junio de 2017 ACUMAR presentó una nota al Juzgado Federal de Morón (JFM), en que la Coordinadora de la Dirección de Comunicación señala que para cumplir ese destino de “principal canal

de acceso a la información pública” se observó la necesidad de rediseñar el portal” (p. 4).

En esta afirmación se destacan dos elementos: la insistencia por parte de ACUMAR de utilización la web como un canal preponderante en su gestión comunicacional. Sin embargo, como se mencionó, no existe un estudio riguroso de las posibilidades tecnológicas de los habitantes de la Cuenca para acceder a dicha información. Además, la web todavía presenta información no actualizada y tampoco se indica un tiempo de finalización de la misma. Incluso en el Informe de Gestión 2017 se indica “el Organismo trabajó para actualizar su plataforma, mejorando la capacidad funcional y logrando exponer la información más variada y compleja en un lenguaje claro y accesible para todo público” (ACUMAR, 2017, p.21).

Figura 16. Funcionamiento de links de la web institucional de ACUMAR

PÁGINA	LINK	FUNCIONA	NO FUNCIONA
INICIO	www.acumar.gov.ar	116 links	21 links ³
INSTITUCIONAL	www.acumar.gov.ar/pagina/1066/historia-de-la-cmr	76 links	26 links ⁴
ENLACES DE INTERÉS	http://www.acumar.gov.ar/pagina/1066/pagina/190/sitios-de-interes	103 links	28 links
CAUSA MENDOZA	http://www.acumar.gov.ar/pagina/120/causa-mendoza	72 links	24 links ⁵
EJES DE ACCIÓN	http://www.acumar.gov.ar/ejes-de-accion	57 links	9 links ⁶

Fuente: “9 años del fallo de la Corte - Una política de estado todavía ausente”. FARN, 2017, p. 5.

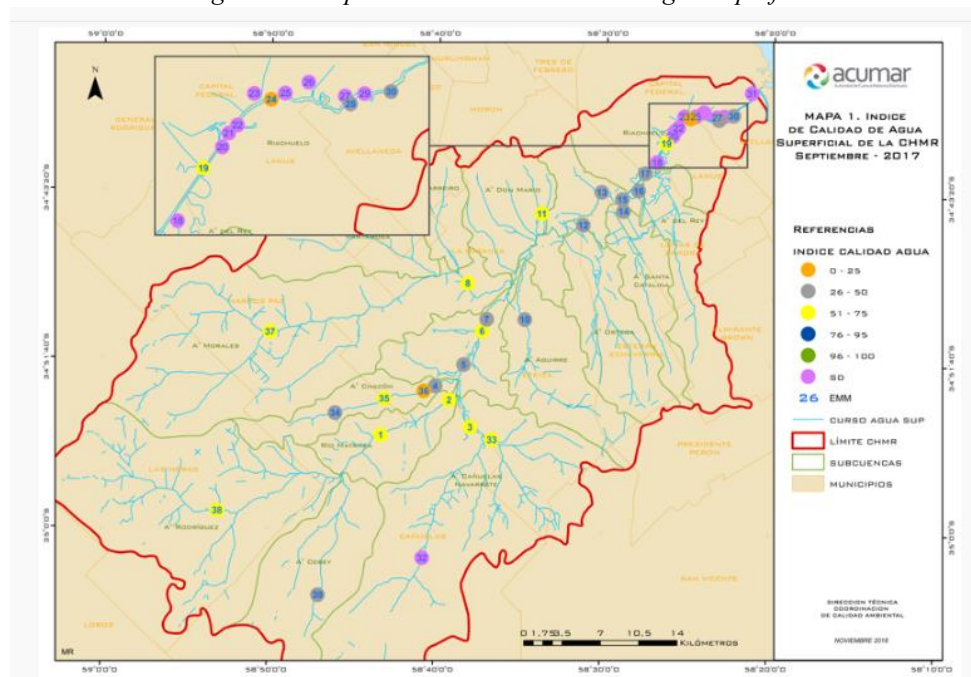
Hasta la elaboración del informe “9 años del fallo de la Corte - Una política de estado todavía ausente”, en julio de 2018, el sitio presentaba las problemáticas indicadas en el cuadro anterior. El total de links de la página asciende a 532, de los cuales funcionan 424 y no funcionan 108; es decir que el 20% de los links publicados en la página no brindan la información que deberían (FARN, 2017, p. 5)

En la web institucional de ACUMAR se puede obtener información acerca de las características de los habitantes de la Cuenca a partir de los indicadores. Sin embargo, resulta llamativo que la información que se visualiza en la web no es referenciada en los Planes de

PISA 2010 ni 2016. Tampoco se utilizan los datos obtenidos en los informes de gestión debido a que, en los publicados en 2016 y 2017, se describen las acciones llevadas a cabo durante el ciclo de análisis, pero no se presentan minuciosamente los avances logrados al respecto de los indicadores y los resultados propuestos.

Si analizamos, por ejemplo, el Índice de Calidad de Agua Superficial nos encontramos con una breve descripción que explica todos los componentes contaminantes que pueden estar presente en la misma. Si bien se presenta un mapa, el mismo no resulta claro. Se usa una escala, pero no se utiliza un código de semáforo (que podría ser más entendible) sino que se muestran diversos colores. Sin embargo, resulta difícil comprender cómo es la situación de cada parte de la cuenca, dado que en el mapa que se utiliza no se visualizan las jurisdicciones. Se detallan, por ejemplo, los resultados encontrados en la Cuenca Alta, Media y Baja, pero no se determina si es algo positivo o negativo, sólo se enuncia el valor encontrado. Tampoco se presentan recomendaciones para la población que se encuentra afectada por esos indicadores ni los grados de avance, las acciones realizadas o el objetivo propuesto en referencia al indicador. A su vez, es difícil que los individuos pueden ubicarse geográficamente en la cuenca, es decir, que sepan si están en la Cuenca Alta, Media o Baja exactamente.

Figura 17. Mapa de Índice de Calidad del Agua Superficial.



Fuente: página web de ACUMAR – Indicadores.

Para revertir esta situación sería imprescindible realizar una visualización mucho más clara de la sectorización de la cuenca. A su vez, sería importante que los individuos que acceden a la información sepan si ese valor es aceptable o no y que deberían hacer al respecto. Sería imprescindible que se presenten consejos sobre qué hacer ante la situación actual y qué acciones podrían llevar a cabo con el objetivo de disminuir su impacto en el medioambiente a futuro. Para ello, es vital conocer el nivel de comprensión de los públicos y agruparlos de manera tal que las mismas estrategias comunicacionales se utilicen para los grupos con características similares. De ninguna manera, la utilización de una estrategia universal para presentar los datos puede lograr buenos resultados en la comprensión de los mismos.

Como se ha mencionado anteriormente, los habitantes de la cuenca tienen características muy diversas. Esto se debe a que en algunos casos son empresas con objetivos comerciales, otros son habitantes de las inmediaciones, otros tienen una preocupación por el medioambiente, pero no son habitantes de la cuenca, entre otras posibles situaciones. Por lo tanto, el tipo de mensajes e información que deberían recibir por parte del PISA es muy diferente entre sí. Sin embargo, ello sólo podría realizarse con una segmentación clara y organizada de los públicos y con estrategias comunicacionales adaptadas y diferenciales.

Al realizar un análisis sobre los indicadores presentados en la web institucional de ACUMAR se encuentran las siguientes problemáticas, desde la perspectiva comunicacional:

- Falta de actualización del indicador.
- Falta de recomendaciones para la población a partir de la información.
- Visualización compleja que no permite distinguir las áreas afectadas.
- No hay vinculación a las acciones concretas que se llevan a cabo para mejorar ese indicador.
- No se muestra evolución en tiempo ni el grado de avance de los objetivos propuestos.
- Dificultad para interpretar el indicador.
- Falta de parámetros comparativos con otras partes del país o con regiones de características similares.
- Claridad con respecto al área donde se toma la información.

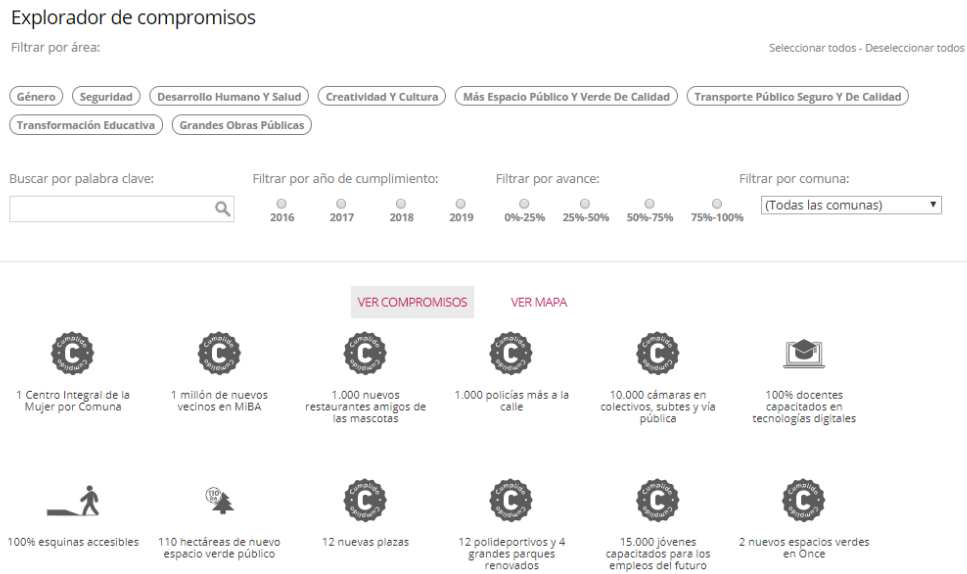
- Separación de la información por público al que está dirigida. Por ejemplo: empresas, habitantes de la Cuenca, población en general, actores de instancias gubernamentales.

Una alternativa útil para la organización y el mejoramiento de la presentación de los indicadores de PISA sería la implementación de un Tablero de Control. La primera utilización de este cuadro de mando integral, se utilizó para el ámbito de la administración para integrar aspectos de la gerencia estratégica y la evaluación del desempeño. Se basa en la idea de que con tener sólo indicadores cuantitativos y financieros no es suficiente para mostrar la incidencia integral de la planificación estratégica. El Tablero de Control permite diagnosticar la situación de la organización y de su planificación. Además, facilita el seguimiento de los indicadores y fomenta que los actores se involucren en la consecución de los objetivos.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentó desde la incorporación de la nueva gestión un Tablero de Control para los Compromisos de Gestión (Groisman, D., Bustelo, C. y Arrieta, D., 2009). Desde su Plataforma Digital², se visualizan los diversos Compromisos por área de gestión, localización, año de cumplimiento y nivel de avance. Esto facilita que los ciudadanos puedan realizar un seguimiento sobre las acciones gubernamentales de una forma práctica y con una fácil visualización. Además, se presenta un mapa con una clara identificación de la localización del compromiso. Incluso si se ingresa a un compromiso específico, se abre una nueva pestaña que indica las acciones que se realizaron o continúan realizando para el cumplimiento del objetivo, entre otra información adicional.

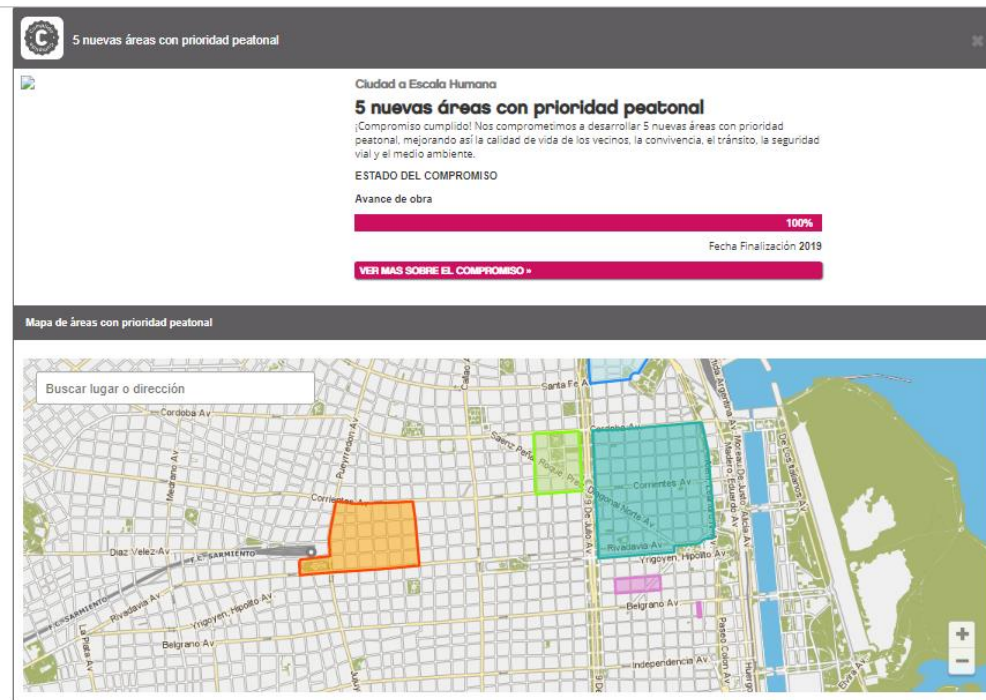
² <https://www.buenosaires.gob.ar/compromisos>

Figura 18. Compromisos de gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.



Fuente: sitio web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Figura 19. Visualización del compromiso de gestión.

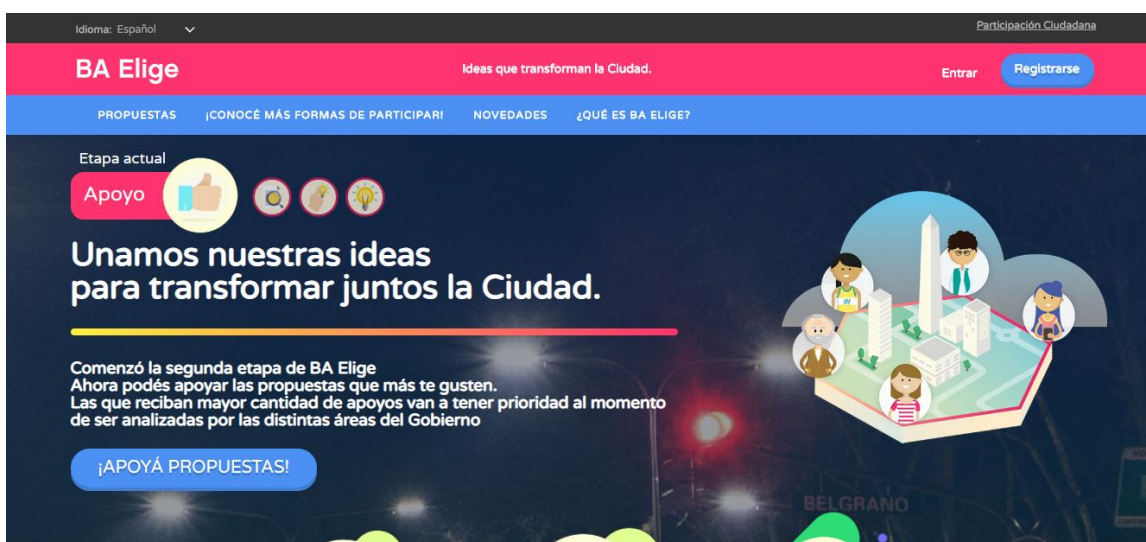


Fuente: sitio web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En el caso de ACUMAR presenta 24 indicadores que se visualizan de una forma bastante compleja, sin niveles de avance ni metas establecidas. Además, en la mayoría de los casos la información más relevante acerca de los avances que ha tenido el PISA se presentan en los Informes de Gestión al finalizar el año. Sin embargo, por ejemplo, el Informe del 2017 posee 195 páginas y fundamentalmente presenta las acciones realizadas, pero no existe un resumen de fácil acceso para la ciudadanía a los resultados obtenidos durante el período analizado.

Otro aspecto vital, como se ha mencionado anteriormente, para la gestión eficiente de las PP.PP. en el marco de una perspectiva participativa que involucre a los ciudadanos es el grado de involucramiento y concientización acerca de la problemática. Si bien hay estudios acerca de la percepción de la OP. con respecto a la problemática ambiental, no existe información disponible específica de la visión de los habitantes de la Cuenca y de los ciudadanos en general. Por este motivo, como una parte de la Cuenca atraviesa varias comunas de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se analizaron los resultados del Programa “Buenos Aires Elige” para identificar las propuestas ganadoras en las comunas que tienen presencia en la Cuenca. En la Ciudad de Buenos Aires, la Cuenca atraviesa toda la Comuna 8 y parcialmente las Comunas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10.

Figura 20. Plataforma de Buenos Aires Elige



Fuente: web del proyecto, <https://baelige.buenosaires.gob.ar/>

Sin embargo, al analizar las propuestas realizadas por los habitantes de cada comuna, en ninguno de los casos los individuos proponen soluciones para la problemática ambiental de la Cuenca, incluso ni siquiera mencionan dicho problema. Esto podría indicar que los ciudadanos no consideran el problema de la Cuenca como una prioridad al momento de proponer soluciones de gestión. Entre las principales problemáticas los individuos eligen: mayores herramientas de seguridad como la instalación de cámaras, desarrollo de más espacios verdes o mejora de los ya existentes, iluminación en la vía pública, mayor presencia de cestos de basura o contenedores.

Si bien estos resultados pueden no ser representativos del conjunto de los habitantes, resulta llamativo cómo ante la presencia de una herramienta colaborativa que les permite “poner en agenda” esta problemática, la utilizan con otros fines. En especial, es interesante el caso de la comuna 8 que es atravesada en su totalidad por la Cuenca y la Comuna 4 cuyos habitantes presentan los peores indicadores de salud vinculados a la contaminación, no obstante, la problemática ambiental no aparece en ninguna de las propuestas realizadas. También resulta extraño que, si bien podría resultar que los individuos más afectados por la contaminación de la Cuenca, no tuvieran acceso a las herramientas tecnológicas necesarias para participar de la iniciativa o no se hubieran enterado; los que sí participan no mencionen el problema de la Cuenca.

En este sentido, la propaganda se podría utilizar como una herramienta comunicacional para concientizar acerca de la importancia de la participación ciudadana en la resolución de esta problemática. Como se he mencionado, en muchas oportunidades la propaganda se entiende sólo desde la perspectiva demagógica con un fin meramente electoral. Sin embargo, podría resultar un recurso muy útil para modificar las conductas de los individuos con respecto al problema ambiental. Sin dudas, es necesario que los habitantes de la Cuenca se involucren en las acciones necesarias para resolver a situación actual. A su vez, podría ser un elemento clave en la visibilización del problema para aquellos individuos que no viven en la Cuenca y “no sufren” las consecuencias del deterioro de la Cuenca en su vida cotidiana. El uso estratégico de la propaganda permitiría que conozcan en profundidad la situación y modifiquen sus conductas pasivas.

La Cuenca Matanza Riachuelo ha estado en los medios de comunicación con una fuerte presencia y ha sido parte de los debates ciudadanos como un saldo imperdonable de los sucesivos gobiernos. Sin embargo, los ciudadanos que pudieron participar del proyecto no sugirieron esta situación como una prioridad del gobierno, aunque probablemente sí la consideren como algo que debe ser resuelto. Los datos son públicos, basta indicar en un buscador ACUMAR y contaminación para encontrar un sinnúmero de noticias al respecto. No obstante, los ciudadanos no hacen un uso estratégico de la herramienta de participación y no porque consideren que es positivo que un niño tenga plomo en su sangre.

De esta situación se puede evidenciar, tal como afirmaba Oslak (2013) que además de la publicación de información y la apertura de los gobiernos a solicitar sugerencias de gestión por parte de la ciudadanía es necesario que los individuos se “empoderen”. Esto implica que sean conscientes de sus problemáticas reales y tengan herramientas para proponer soluciones aplicables a las mismas o por lo menos “ejercen presión” sobre sus gobiernos para que éstos actúen en consecuencia.

Thaler y Sustein (2008) afirman que un paso de importancia para atacar la problemática ambiental es brindar mayor información a los ciudadanos acerca de las consecuencias que ésta podría aparejar. Así como en su momento las compañías tabacaleras tuvieron que indicar mensajes como “El cigarrillo mata” o poner imágenes de fetos muertos, aquí se propone que las consecuencias de no modificar la situación medioambiental de la Cuenca también pueden generar un desenlace incluso más devastador del que el sentido común dicta. Si bien esto no implica necesariamente que los individuos salgan a las calles a exigir el saneamiento de la Cuenca, podría ser un gran motivador para que éstos tomen conciencia y adopten una actitud más proactiva con respecto a la temática. Esto implica que, si los habitantes comprendieran los verdaderos efectos de no avanzar pronto con esta causa, pero no se preocuparan ni cambiaran su nivel de presión para con su gobierno, éstos últimos “estarían justificados por no hacer nada” (2008. p. 190).

Policy Memo

Para generar mayor concientización acerca de la importancia de elaborar un PCE, se elabora un policy memo para remitir al Presidente de ACUMAR. El objetivo es mostrar la importancia de gestionar estratégicamente la comunicación y los beneficios asociados a su planificación. A su vez, se presentan las alternativas viables con sus posibles consecuencias. El policy memo constituye un documento que analiza una problemática y ofrece posibles soluciones y recomendaciones para informar y guiar al decidor de las PP.PP. Como características se puede destacar que es un informe breve, donde se define el problema de forma concisa, se exponen diversas recomendaciones con sus posibles consecuencias y evidencia que sustente la opción recomendada (Harvard Kennedy School, s.f.).

Para: Lucas Figueras. Presidente de ACUMAR.

Asunto: Gestión de la comunicación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA).

Imagine que usted está en una reunión con su equipo de trabajo y con otros individuos. Ellos conversan, pero usted no los escucha o no analiza lo que ellos le dicen. Usted les habla, pero no sabe si ellos lo entienden. Usted no conoce sus intereses ni su opinión sobre lo que usted les dice. Además, la actividad que usted realiza es de interés para esos individuos, pero usted no les informa manifiestamente cómo los afectarán los resultados de su accionar. Esto es lo que sucede cuando no se gestiona la comunicación de manera estratégica. Cuando no se percibe la relevancia de comunicarse y no sólo enviar o recibir mensajes/información.

A través del presente expondré los argumentos por los cuales gestionar estratégicamente la conversación con los públicos de su área de gestión es la alternativa más adecuada a implementar. Hay evidencia que demuestra la importancia de elaborar estrategias que fortalezcan los vínculos con los diversos públicos a los que afecta la política pública implementada. Por este motivo, es esencial que en el marco del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) se desarrolle un Plan de Comunicación Estratégica.

Desde una simple conversación entre dos individuos hasta la espectacularidad de un evento masivo, la comunicación genera vínculos. No sólo permite la difusión masiva de un mensaje o información sino también crea percepciones acerca de la realidad en los sujetos que la

reciben. Por ello, ésta herramienta se ha constituido como un factor fundamental que utilizan todos los gobiernos y en un valor fundamental de las sociedades democráticas.

La democracia se construye sobre la sólida base de la comunicación y la transparencia. La ciudadanía recibe información de sus gobiernos que decodifica para la toma de decisiones como individuos. A su vez, a través de diversos canales, genera información para los gobiernos que decodifican sus necesidades y expectativas para brindar soluciones integrales. Esta vinculación les permite a los gobiernos vincularse con su ciudadanía y facilita que ésta pueda ejercer un seguimiento del accionar gubernamental. Si bien la transparencia institucional aparece como uno de los valores fundamentales que debería perseguir toda actividad política, se evidencian las dificultades de los gobiernos para justificar su accionar. Las fallas en los mecanismos de control y los problemas de información que afectan a la ciudadanía han impactado negativamente en el fortalecimiento de los mecanismos democráticos.

Para poder diseñar una política es necesario conocer en profundidad a la comunidad donde será aplicada, segmentar a los diversos públicos objetivos de la comunicación, saber si para esa comunidad el problema está concebido como un problema, sus percepciones sobre las políticas aplicadas, entre otros factores a analizar. Si bien la planificación de la comunicación podría ser beneficiosa también puede generar una gestión demasiado estructurada en torno al plan. Si consideramos la volatilidad del contexto y los cambios constantes que se producen con respecto al uso de nuevas tecnologías y el conocimiento, seguir un plan estático podría generar inconvenientes. Por lo tanto, el mismo debería ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a los cambios y contemplar alternativas para los momentos que requieran una rápida respuesta.

De acuerdo al artículo 30 de la resolución 79/2016 de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo que establece la organización interna de ACUMAR, se establece que la Dirección de Comunicación tiene entre sus funciones: “proponer a la Presidencia y ejecutar el plan estratégico y ejecutivo de comunicación interna y externa” y “hacer el seguimiento de las acciones contenidas en el plan estratégico de comunicación de la ACUMAR”.

Por este motivo, se recomienda comenzar de inmediato con la planificación estratégica de la comunicación. Ésta permitirá un mejor conocimiento de los públicos y una mejor gestión

de la política pública si se incorpora como parte de la planificación integral de la misma. También facilitará la comunicación entre las áreas intervinientes en la política. En este contexto usted sí podría conocer quiénes son los participantes de la mencionada reunión, saber qué piensan del trabajo que usted realiza y sus intereses, y podría conversar con un objetivo claro y sobre la base de una planificación que contemple su participación.

Es cuanto menos imprudente concebir a la comunicación como una mera herramienta de difusión de los resultados o de propaganda política con fines electorales en referencia a las políticas públicas. Un Plan de Comunicación Estratégica no sólo permitiría informar a la ciudadanía del accionar de un gobierno, sino que fomentaría su participación activa en la política para la búsqueda de consensos que la mejoren, pero también facilitaría su control en pos de una gestión más transparente.

El PISA afecta la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires y de 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires, es decir más de 8 millones de personas. A su vez, existe una multiplicidad de actores intervinientes en el desarrollo de dichas políticas como: industrias y PyMES de la cuenca, vecinos de la cuenca, especialistas de la temática ambiental, profesionales médicos y educativos, representantes y autoridades de los gobiernos municipales, entre otros. Por este motivo, coordinar el accionar de la política requiere inexorablemente una comunicación fluida, planificada, estratégica y sistematizada para garantizar una coherencia general.

La información sobre la problemática ambiental constituye una temática de interés para el conjunto de la población debido a que su mejoramiento o deterioro afecta directamente la calidad de vida de los individuos y su desarrollo. Por ello, es esencial comunicar dichos resultados para reducir la asimetría de la información de los ciudadanos y facilitar la toma de decisiones informadas.

Existen experiencias internacionales donde la comunicación ha tomado un rol fundamental en el desarrollo de las políticas públicas. En el marco de la política regional comunitaria, cofinanciada por los Fondos Estructurales (FFEE) y Fondo de Cohesión, la Unión Europea ha establecido “la necesidad de destacar el papel desempeñado por la Comunidad y de garantizar la transparencia de la ayuda procedente de los Fondos” (Artículo 69 del Reglamento 1083/2006) e incorpora la obligación de “...que se evalúen los resultados de

las medidas de información y publicidad en cuanto al grado de visibilidad y concienciación de los programas operativos (PO), así como del papel desempeñado por la Comunidad”.

De esta manera han logrado mejorar la participación y concientización ciudadana sobre la utilización de los fondos aplicados a la gestión de las políticas públicas. En el caso de Argentina, no existe una legislación que establezca la obligatoriedad de gestionar la comunicación y realizar una evaluación de la misma. Sin embargo, es indispensable reconocer que podría generar muchos beneficios en cuanto a la transparencia y la rendición de los gobiernos para con la ciudadanía. Además, existen Leyes como la Ley 25675 –Ley general del Ambiente (2002), Ley 25831 – Régimen de libre acceso a la información pública ambiental, Ley 27275 – Ley Derecho de Acceso a Información Pública y Ley 26168 – Creación de Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo, que fomentan una gestión transparente a través de la utilización estratégica de la comunicación.

Por otro lado, se pueden analizar otras alternativas con respecto a la gestión de la comunicación de las políticas públicas. Por un lado, se podría concebir una alternativa donde no se gestione ningún tipo de comunicación y por otro una alternativa donde las comunicaciones se realicen de manera ad hoc y no planificada.

Para la alternativa que implica no realizar comunicaciones se puede afirmar que resultaría por lo menos imprudente. Paul Watzlawick, uno de los principales autores de la Teoría de la comunicación humana, estableció 5 axiomas de la comunicación. El primero establece la imposibilidad de no comunicar. Incluso si en la reunión usted permaneciera callado estaría comunicando algo, quizá desinterés o falta de empatía. Cuando no se comunica se deja un espacio en blanco que podría ser completado por otro actor (un medio de comunicación, un vecino de la cuenca, etc.) incluso con un mensaje contrario al que uno quisiera comunicar.

Ésta alternativa sería viable presupuestaria y legalmente debido a que no realizar nada requiere un costo cero y por la falta de una legislación que obligue a realizarlo no estaría infringiendo ninguna ley. Sin embargo, en cuanto a la factibilidad política y social podría generar grandes impedimentos. Como se ha mencionado, las sociedades cada vez tienen mayor acceso a la información e incluso tienen garantizado por la Ley 27275, el derecho al acceso a la información. Esto genera que su interés por recibir información y expresar sus percepciones aumente.

Por lo tanto, no comunicar sería una opción de alto costo y que conlleva muchos peligros. No comunicar puede generar más inquietud y desconfianza por parte de la población con respecto a la gestión de la política pública. Más allá de que la política haya sido planificada y no tenga errores en su diseño puede presentar fallas por no adaptarse al contexto y desoír la retroalimentación de los diferentes públicos. Puede también generar conflictos con respecto a la transparencia y la participación ciudadana.

Por otro lado, con respecto a la alternativa de comunicar sin realizar una planificación estratégica también conlleva algunos posibles peligros. No conocer a quienes le hablamos, ni que le decimos, ni que piensan ellos al respecto puede generar grandes dificultades en la implementación. No realizar una exhaustiva segmentación de los públicos puede generar que actores claves no sean identificados y queden por fuera de la planificación de la política.

Además, si los mensajes no se organizan en base a una coherencia global podría generar mensajes confusos y contradictorios por parte de los diversos actores que participan en la política. Esto puede confundir tanto a los destinatarios como a los agentes del gobierno que deben garantizar la ejecución de la política. También podría generar desde el punto de vista económico una asignación ineficiente o una falta de aprovechamiento de los recursos.

Por los motivos expuestos, se recomienda realizar una planificación estratégica de la comunicación a través de la elaboración y aplicación de un Plan de Comunicación Estratégica. Los beneficios asociados a esta alternativa superan ampliamente a la eficacia que presentan las otras dos alternativas. La planificación podría facilitar la gestión de la política pública de forma integral mejorando la vinculación con la ciudadanía y su percepción sobre la gestión de la misma aportando transparencia y fomentando la participación activa de todos los actores.

Conclusiones

En el presente trabajo, se indagó acerca de las mejoras que podría brindar el desarrollo de un Plan Estratégico de Comunicación en el marco de la Política Pública, Plan Integral de Saneamiento Ambiental llevado a cabo por la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.

La Cuenca Matanza Riachuelo presenta un gran deterioro ambiental que tiene efectos en la biodiversidad de la Cuenca y en la salud de sus habitantes principalmente. Por este motivo, resulta un desafío fundamental que deberían afrontar todos los gobiernos, independientemente de su partido político. Más del 10% de la población del país vive en la Cuenca en condiciones de precariedad y hacinamiento. Sus habitantes presentan problemas de salud asociados a la contaminación de la Cuenca y por este motivo, debería ser un asunto de Estado urgente. No se puede permitir que los niños presenten altos niveles de plomo en sangre, esta situación es inadmisibles.

La problemática ambiental no sólo constituye un desafío para los gobiernos locales, sino que es un tema de debate para la comunidad internacional. Los organismos internacionales como la ONU han puesto el foco en esta temática, considerándola vital para el desarrollo futuro de la vida humana sobre la tierra. El impacto del hombre en el medio ha tenido consecuencias catastróficas, pero es posible modificar esta situación o por lo menos contenerla. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU priorizan la necesidad de trabajar en este sentido, mejorando la calidad del agua, el aire y la tierra. La Cuenca Matanza-Riachuelo presenta un deterioro producto de muchos años de desidia e inacción. Hoy existe la posibilidad real de revertir esta situación, aunque requiere del trabajo conjunto de todos los actores sociales.

Una parte muy importante del mejoramiento de la Cuenca es la participación de los habitantes de la misma: las empresas que tienen impacto en el entorno, los gobiernos de las jurisdicciones que atraviesa y la ciudadanía en general. Para lograrlo es indispensable una gestión transparente que invite a todos los actores a involucrarse y participar de una solución integral y conjunta, que finalmente resulte en la mejora de la calidad ambiental y social de la Cuenca.

Como se ha evidenciado en el marco teórico, la comunicación es un aspecto intrínseco de los individuos y tiene una relevancia trascendental en las dinámicas sociales de los humanos en el marco de sus comunidades. Desde los albores de las sociedades, la comunicación funcionó como un principio ordenador que favorecía el vínculo entre los individuos para lograr consensos. Por esto motivo, es por lo pronto imprudente llevar a cabo una Política Pública sin gestionar su comunicación. No planificar la comunicación implica dejar librado al azar la consecución de los objetivos, al no permitir que los actores intervinientes se involucren y comprendan la importancia de resolver el problema o desconozcan qué se hace para lograrlo.

Los avances en las tecnologías de la comunicación han favorecido que los ciudadanos cada vez requieran mayor cantidad de información por parte de los de los gobiernos sobre su accionar. Los gobiernos deben “rendir cuenta” de sus actividades, gastos, decisiones y gestiones. Si bien la normativa analizada sustenta el mandato de brindar información para otorgar mayor transparencia al accionar de las acciones gubernamentales, los gobiernos deben informar a la ciudadanía porque son ellos quienes los eligen y a quiénes les deben respuestas.

El secretismo no permite que los individuos puedan tomar decisiones informadas acerca de quiénes quieren que los gobiernen. Si la gestión es eficiente, ética y comprometida con el ciudadano y sus necesidades, ¿por qué el gobierno habría de ocultar información o no fomentar la participación de los ciudadanos en sus gestiones? Podría suponerse que hay algo que ocultar y eso es lo que sucede cuando no se gestiona de una forma transparente e inclusiva, que les permita a los actores conocer los grados de avance en los objetivos, las propuestas realizadas, los plazos de realización o los datos sobre la situación real. El ocultamiento y la negación son enemigos de la democracia. En una forma de gobierno que se sustenta en la participación de los ciudadanos para la selección de los gobernantes, es llamativo que dicha participación sólo se limite a las urnas y no al seguimiento de las gestiones.

Es importante que los ciudadanos comprendan la importancia de su participación, pero también es fundamental que los actores gubernamentales fomenten la participación de los mismos. La gestión estratégica de la comunicación requiere una planificación que identifique a los actores con sus necesidades e inquietudes, determine la información que se difunde

junto con los mejores canales para hacerlo y como resultado les permita conocer los objetivos alcanzados. Este modo de gestión facilitaría la detección de los actores clave en la concreción de las metas propuestas, permitiría conocer qué es importante para ellos y ayudaría a los gobiernos a mantener un “diálogo” con la ciudadanía beneficioso para ambos.

Por un lado, los gobiernos tendrían mayores herramientas para su gestión, conociendo los requerimientos y preferencias de los ciudadanos, fomentando su involucramiento y ampliando sus posibilidades de “rendir cuenta” sobre las acciones realizadas. Por otro lado, los ciudadanos podrían involucrarse más en la resolución de las problemáticas que se afrontan con cada política pública, teniendo mayores incentivos a adoptar un rol activo en la concreción de los objetivos y teniendo mayores herramientas para elegir a sus gobernantes a partir de su accionar y eficiencia en su labor.

En el trabajo se evidenció la complementariedad del proceso de desarrollo de una Política Pública y un Plan de Comunicación Estratégica. Ambos procesos comparten etapas, incluso el modelo étápico de Laswell desarrollado en el marco de una Teoría de la Comunicación sirvió como modelo para el desarrollo del Modelo Secuencial del proceso de elaboración de una Política Pública. Ambos requieren del conocimiento profundo del tema a abordar y los públicos que afectará y por ello podrían ser complementarios si se evitara considerar a la comunicación como una herramienta propagandística con meros fines electorales. La comunicación constituye un factor clave en el desarrollo de una política porque permite la articulación entre las agencias intervinientes, facilita la identificación de los mensajes clave y la información que se debería otorgar a los públicos y sobretodo cómo.

En el caso del PISA, la información se presenta de una forma bastante compleja. Los indicadores propuestos no presentan la meta, ni los plazos para alcanzarlos. Tampoco se presenta información acerca de cómo los individuos podrían colaborar en la consecución de los objetivos o se realiza a través de canales que están desconectados de la realidad de los actores. Si consideramos que los habitantes de la Cuenca tienen niveles bajos de educación, poco acceso a los servicios básicos como agua potable, cloacas, gas o un suministro de luz deficiente es poco probable que ingresen a una página web y puedan determinar si la gestión es eficiente o no. Por su parte, si el conjunto de la ciudadanía podría ingresar a la web, pero debería leer informes de cientos de páginas para conocer el estado de situación de la Cuenca

también es poco probable que pudieran tomar decisiones basadas en información empírica sobre la eficiencia de la gestión.

Incluso, cuando se presenta una plataforma donde los ciudadanos pudieran proponer a la problemática de la Cuenca como una prioridad de la gestión no lo hacen. Si bien la problemática medioambiental es conocida por la ciudadanía, como así también la catastrófica realidad de la Cuenca Matanza Riachuelo, no tienen incentivos a indicar soluciones. Sólo si se los convoca desde las gestiones a participar activamente y ven el resultado de su participación en acciones concretas, podrían tener mayores incentivos a hacerlo.

Como se mencionó previamente, si los ciudadanos comprendieran los verdaderos efectos de no avanzar pronto con esta causa y las posibles consecuencias de no hacerlo, pero no se preocuparán ni cambiarán su nivel de presión para con su gobierno, éstos últimos “estarían justificados por no hacer nada”. Por ello, es indispensable la elaboración de un Plan de Comunicación Estratégica en el marco de PISA que permita la reducción de la asimetría de la información de los ciudadanos, facilite la selección de mensajes claves y canales óptimos para la difusión de los datos, mejore la adaptación de la información para la comprensión de la ciudadanía de acuerdo a la segmentación de los públicos de la misma, brinde estrategias de participación ciudadana que tengan efectos reales en la problemática y priorice la gestión de la temática en la Opinión Pública para favorecer su involucramiento y conocimiento. Así y sólo así las gestiones de gobierno podrán ser más transparentes y participativas, cumpliendo con los principios establecidos por las leyes y permitiendo que los ciudadanos elijan de acuerdo a las gestiones y los resultados y no a partir de las promesas de una campaña política.

Referencias bibliográficas

Artículos y papers

Barends, E., Rousseau, D.M. & Briner, R.B. (Eds). (2017). “CEBMA Guideline for Rapid Evidence Assessments in Management and Organizations”, Version 1.0. Center for Evidence Based Management, Amsterdam. Disponible en: www.cebma.org/guidelines/

Burgallo, M. (2017, 17 de marzo) “De María Julia a Macri: todas las promesas para sanear el Riachuelo”. Popular.

Carrillo, E., Tamayo, M. (2008) “El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas. Gestión y Política Pública”. XVII (Sin mes). ISSN 1405-1079. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13311151006>

Cleary, E. (s.f.) “El benchmarking (BM) desde el sector privado al sector público el sector privado al sector público. Apuntes sobre su aplicación en el sector público de América Latina”. Tecnología para la Organización Públicas en el marco del Sistema Regional de Información de Buenas Prácticas en América Latina SIPAL, patrocinado por el bid/flacso/clad/pryme. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000002/2725.pdf>

Dorantes, G. (2012). “Agenda comunicativa para la implementación exitosa de políticas públicas”. Revista Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, núm. 59, 2012, Universidad Autónoma del Estado de México. ISSN 1405-1435, mayo-agosto 2012, pp. 117-139. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10521880005>.

Estévez, A. (1999) “Construcción de una matriz de actores, para políticas públicas y proyectos dentro de un contexto de reforma del estado”, Disponible en: <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/matriz%20de%20actores.PDF>

Estévez, A. M. y Esper S. (2009), “Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas”, en: Revista IR, Nro. V, del Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de la Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Disponible online en: <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/modelo%20secuencial%20IR%2005.pdf>

Harvard Kennedy School (s.f.), “How to Write a Policy Memo”. Harvard Kennedy School Communications Program, Harvard University. Disponible en: https://projects.iq.harvard.edu/files/hks-communications-program/files/lb_how_to_write_pol_mem_9_08_17.pdf

Luna, C. (2009). “Estrategias de comunicación e impacto de las políticas públicas”. Revista Panameña de Política - N° 7, Enero - Junio 2009. Disponible en: <https://docplayer.es/85070286-Estudios-estrategias-de-comunicacion-e-impacto-de-las-politicas-publicas-clara-ines-luna.html>

Rubio Ferreres, J. (2009). “Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting”. Gazeta de Antropología, 25 (1), artículo 1. Marzo. Disponible en: http://www.ugr.es/~pwlac/G25_01JoseMaria_Rubio_Ferreres.html

Velásquez Betancur J. (2014). “La comunicación: fundamento de las políticas públicas”. Revista Comunicación, No. 30 p. 23 – 33. Medellín-Colombia. Enero-diciembre de 2014, ISSN 0120-1166 / ISSN. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5470102.pdf>

Congresos, conferencias, seminarios, jornadas

Benegas, F. (2016). Presentación en la conferencia “Gobernar por intuición o gobernar con evidencia”. Buenos Aires, Argentina.

González Alcaraz, L. (2013). “Agenda periodística y criterios de noticiabilidad en la producción de noticias ambientales. Un estudio en la prensa local”. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: <http://cdsa.aacademica.org/000-038/630.pdf>

Libros

Amadeo, J. y Ventura, E. (1991). “El orden político”. Buenos Aires: A-Z Editora.

Aristóteles (1990). “Retórica”. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Bañón R. y Carrillo E. (comps.) (1997). "El Análisis de las Políticas Públicas. La Nueva Administración Pública". Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Beaudoux, V. *et al* (2011). "Propaganda gubernamental. Tácticas e iconografías del poder". 1º ed. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Beaudoux, V., et al. (2011). "Propaganda gubernamental. Tácticas e iconografías del poder". 1º ed. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Bernays, E. (2008). "Propaganda". España: Editorial Melusina S.L.
- Calcagno, E. (1992). "Propaganda. La comunicación política en el Siglo XX". Buenos Aires: Comunicación Gráfica Edición Diseño.
- Calcagno, E. (1992). "Propaganda. La comunicación política en el Siglo XX". Buenos Aires: Comunicación Gráfica Edición Diseño.
- Domenach, J. (2009). "La propaganda política". 1º ed. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Domenach, J. (2009). "La propaganda política". 1º ed. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Durandin, G. (1983). "La mentira en la propaganda política y en la publicidad". 5ª ed. España: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Giraldo, C., et al (2008). "Teorías de la comunicación". Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Habermas, J. (2004). "Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública". Barcelona: Ed. G. Gili.
- Libaert, T. (2010). "El plan de comunicación organizacional: Cómo definir y organizar la estrategia de comunicación". México: LIMUSA.
- Lippmann, W. (2003). "La opinión pública". Madrid: Langre.
- McCombs, M. y Shaw, D. L. (1972) "The Agenda-Setting Function of the Mass Media". *Public Opinion Quarterly*, 36: 176-87.

Moragas, M. (1993). “Sociología de la comunicación de masas”. Volumen III. 3ª ed. México: Ediciones Gustavo Gili S.A.

Nöelle-Neumann, E. (1995). “La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social”. Barcelona: Ed. Paidós.

Serrano, M. (1982). “Teoría de la Comunicación”. Volumen VIII de Cuadernos de la Comunicación. Madrid: Gráficas Valencia.

Thaler, R. y Sustein, Cass. (2008). “Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness”. New Haven & London: Yale University Press.

Watzlawick, P., et al. (1991). “Teoría de la comunicación humana”. Barcelona: Editorial Herder.

Wilcox, D., et al (2008). “Relaciones públicas. Estrategias y tácticas. 8.a edición”. España: Pearson.

Young, K. et al. (1995). “La opinión pública y la propaganda”. México: Editorial Paidós Mexicana.

Páginas web

ACUMAR <http://www.acumar.gob.ar/>

Enciclopedia de Ciencias y Tecnologías en Argentina (ECYT-AR) https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Cuenca_Matanza_-_Riachuelo

Global open data index <https://index.okfn.org/place/>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires <https://www.buenosaires.gob.ar>

Plataforma Buenos Aires Elige <https://baelige.buenosaires.gob.ar/>

Real Academia Española <http://www.rae.es/>

Informes

ACUMAR (2010). “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Marzo, 2010. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf>

ACUMAR (2016). “Plan Integral de Saneamiento Ambiental Actualización PISA 2016 Hacia una Visión Compartida de la Cuenca”. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2016.pdf>

ACUMAR (2016). Informe anual Ley 26.168. Informe de gestión 2016. Disponible en: http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/anuario-gestion-acumar-2016_.pdf

ACUMAR (2017). Informe anual Ley 26.168. Informe de gestión 2017. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Anuario-Gestion-ACUMAR-2017.pdf>

ACUMAR (2018). “Caracterización sobre el avance en un Sistema de Vigilancia Epidemiológica Ambiental basado en fuentes primarias y secundarias – Anexo I, informe de vigilancia epidemiológica”. Julio, 2018. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/ANEXO-I-Informe-Vigilancia-epidemiol%C3%B3gica-Julio-2018.pdf>

ACUMAR (2019). “Dossier Nicole, La Matanza”. Abril, 2019. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Dossier-EISAAR-Nicole-La-Matanza.pdf>

ACUMAR (2019). “Dossier Nicole, La Matanza”. Abril, 2019. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Final-Villa-Inflamable-Avellaneda.pdf>

ACUMAR (2019). “Informe final EISAAR, Barrio Sol de Oro, Ezeiza”. Febrero, 2019. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Final-Sol-de-Oro-Ezeiza.pdf>

ACUMAR (2019). “Informe final EISAAR, Barrios Santa Ana, Los Hornos y El Rosedal, San Vicente”. Febrero, 2019. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/wp->

[content/uploads/2016/12/Informe-Final-Santa-Ana-Los-Hornos-y-El-Rosedal-San-Vicente.pdf](http://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Final-Santa-Ana-Los-Hornos-y-El-Rosedal-San-Vicente.pdf)

ACUMAR (2019). “Informe final EISAAR, Lamadrid, CABA”. Febrero, 2019. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Final-Lamadrid-CABA.pdf>

ACUMAR (2019). “Informe Final EISAAR, Villa Inflamable, Avellaneda”. Abril, 2019. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Final-Villa-Inflamable-Avellaneda.pdf>

Centro de Investigaciones en Estadística Aplicada (2016). “Estudio de opinión pública en Área Metropolitana de Buenos Aires”. Universidad Nacional Tres de Febrero. Buenos Aires, Abril de 2016. Disponible en: http://untref.edu.ar/wpcontent/uploads/2016/04/Dossier_Encuesta_Dia_de_la_Tierra_CINE_A.pdf

Conejero, E. (2014) “Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas de las administraciones públicas en España”. RIPS, Vol. 13, núm. 2, 2014, PP. 77-101. Noviembre.

Freeguard, G., y Gold, J. (2015). “Data-driven delivery: lessons from the O’Malley administration of Maryland”. Institute for Government, London. Disponible en: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Maryland%20briefing%20note%20final.pdf>

Gertler, P. et al. (2011). “La evaluación de impacto en la práctica”. Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/IEP_SPANISH_FINAL_110628.pdf

ONU Medio Ambiente (2018). “Reporte Anual 2018”. Disponible en: <https://www.unenvironment.org/annualreport/2018/index.php>

Oslak, O. (2013). “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. Septiembre, 2013. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

Quintero, G. et al. (2011). “Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas”. Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/pi%20Metodologia_preventiva_PGN-final%20impresion.pdf

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2017). “Informe del estado del ambiente”. Disponible en: <http://informe.ambiente.gob.ar/>

Weyrauch, V. y Echt, L. (2012). “Guía N° 8: Cómo comunicar. Definir la estrategia y los mensajes clave, en ¿Cómo diseñar un plan de incidencia en políticas públicas?” Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: http://www.vippal.cippec.org/wp-content/uploads/2013/09/guia08_cippec_planificaciondelaincidencia.pdf

Normativa

Asamblea General de la ONU. (1948). "Declaración Universal de los Derechos Humanos" (217 [III] A). Paris. Disponible en <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2000). Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/buscador/search/printInstrumento/38>

Gobierno de España. (2007). Guía Metodológica de Seguimiento y Evaluación de los Planes de Comunicación de los Programas Operativos del FEDER, Fondo de Cohesión y FSE 2007-2013. Disponible en: http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Organismos_Intermedios/FICHEROS/1665_GUIA_DE_SEGUIMIENTO_Y_EVALUACION_DE_COMUNICACION.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). Manual de base para la evaluación de políticas públicas -Segunda Edición-. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion_gestion_por_resultados_manual_base_para_la_evaluacion_de_politicas_publicas_2016.pdf

Ley 25675. Ley General del Ambiente. 27/11/2002. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Ley 25831. Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. 07/01/2004. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/academica/derecho-abierto/archivos/Ley-N-25831.pdf>.

Ley 26168. Ley de la Cuenca Matanza Riachuelo. 04/12/2006. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122769/norma.htm>

Ley 27275. Derecho de acceso a la información pública. 14/09/2016. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

Mendoza, Beatriz Silvia Y Otros C/ Estado Nacional Y Otros Y Otro S/Daños Y Perjuicios (Daños Derivados De La Contaminación Ambiental Del Rio Matanza-Riachuelo). Corte Suprema de Justicia. Causa N° 1569 de 2004.

REGLAMENTO (CE) N° 1083/2006 DEL CONSEJO. Diario Oficial de la Unión Europea. 11 de Julio de 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&from=lt>

Resolución 011793 del 19 de diciembre de 2012. Corte Suprema de Justicia. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-10552-Riachuelo--la-Corte-dict--una-nueva-resoluci-n-reforzando-la-aplicaci-n-del-plan-de-saneamiento.html>

Resolución 79/2016. AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO. Buenos Aires, 04/08/2016. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/linkQR/blIVSjQwOUwwTVErdTVReEh2ZkU0dz09>