



**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**  
**CARRERA DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

Tesis de Grado

**La comunicación estratégica concebida desde el Estado  
como nexo con la comunidad para la  
construcción conjunta de políticas públicas.**

*Análisis de caso: relación del Municipio de Lavalle con su comunidad*

**Autor: Franco D'Amelio Isgró**

Directora de tesis: Prof. Marcela Ríos

Junio, 2018

*A YAHVEH, mi fuente e inspiración*

*A mis padres*

*A mis generaciones*

## Agradecimientos

Sé que probablemente nadie leerá este apartado salvo las personas a las que les agradezco que de una u otra forma hayan aportado a mi vida para concretar este trabajo; por eso trataré de ser generoso en cuanto a nombrar aportantes.

En primer lugar a YAHVEH, el Dios Eterno, por haberme dado las capacidades pero sobre todo la intención de querer amar a mi prójimo con todos mis recursos, entre esos los intelectuales.

En segundo lugar, a mis padres, a los tres, por su invaluable apoyo y compromiso hacia mi vida, y en esto sumo a mis hermanos y amigos que me aguantaron en todo este proceso.

A Natalia, por su paciencia y comprensión. Por acompañarme desde su lugar, por esperarme, alentarme y amarme, gracias.

A Marcela Ríos, mi inolvidable directora de tesis, quien desarticuló la idea rápida y fácil que le presenté y me desafió a salir de la mediocridad con un proyecto que buscara trascender. Le agradezco porque en verdad ha sido un regalo divino en toda esta aventura sin el cual nunca hubiese llegado a “esta” tesis.

A Carlos Acosta, director de Turismo, Deporte y Cultura de Lavalle, pero sobre todo a Ana María Castillo, jefa de Turismo departamental y a su equipo por la excelente predisposición y colaboración.

A Raúl Mercau por su generosa entrevista y aportes. A Alejandro Bermejo y a Janina Ortiz, por su tiempo.

A Pablo Díaz, compañero de diplomatura cuya tesis y buena actitud me allanaron el camino para la realización del tercer capítulo.

A todo aquel que se atreva a creer en una comunicación más humana y se atreva a aplicar los postulados de esta investigación de forma sistémica.

**Datos de contacto :** [fran.damelio@gmail.com](mailto:fran.damelio@gmail.com) - Celular: +549261319059

# Índice analítico

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1: La rol de la comunicación en la vida humana.....</b>	<b>9</b>
1.1 La comunicación como elemento constitutivo y sus modelos de aplicación.....	9
1.2 La cosmovisión egoísta y la concepción heredada de la comunicación.....	11
1.3 La comunicación necesaria: una visión altruista.....	17
1.4 Comunicar para sobrevivir. Necesidad de aplicar comunicación estratégica en las gestiones.....	18
1.5 Aportes de Mario Riorda sobre la realidad comunicacional en el Estado argentino.....	20
1.6 Sondeo de opinión: percepción de la comunicación pública en el Estado mendocino.....	22
1.7 Una nueva comunicación para un nuevo Estado y un nuevo mundo.....	26
<b>CAPÍTULO 2: El capital social como estrategia potenciadora.....</b>	<b>29</b>
2.1 La Argentina pendular: en búsqueda de un sano equilibrio.....	30
2.2 El Estado como articulador de deseos.....	38
2.3 Del Estado gendarme al Estado coordinador.....	40
2.4 Relación entre capital social y comunicación estratégica.....	42
<b>CAPÍTULO 3: La participación ciudadana como herramienta transformadora.....</b>	<b>45</b>
3.1 Del usuario pasivo al ciudadano participativo.....	45
3.2 Las redes de gestión asociada y la participación ciudadana.....	47
3.3 El rol de la comunicación estratégica en la conformación de redes de cogestión.....	48
3.4 Participar dónde y cómo: el ciclo de las políticas públicas.....	49
3.5 Ejemplos locales de participación ciudadana.....	52
3.6 Pasando en limpio: algunas conclusiones a partir de la observación de casos.....	62
3.7 A modo de cierre: la sinergia y el llamado a la acción.....	64

<b>CAPÍTULO 4 Análisis de caso. Dirección de Turismo, Deporte y Cultura de Lavalle y las redes de turismo.....</b>	<b>66</b>
4.1 Caracterización del territorio.....	66
4.2 Condicionantes económicos y territoriales.....	67
4.3 El turismo rural como promotor del desarrollo.....	71
4.4 Unión ante la adversidad: definición y desarrollo de las redes de turismo.....	73
4.5 Sinergia fundamental: caso testigo de la red de turismo rural de Lavalle (Villa Tulumaya y distritos cercanos).....	82
4.6 Datos estadísticos: el turismo lavallino en números.....	84
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>86</b>
<b>ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO.....</b>	<b>92</b>

## INTRODUCCIÓN

Desde un temido “tenemos que hablar” hasta el anuncio de una conferencia de prensa de un gobernante, la comunicación ocupa un lugar esencial en nuestro diario vivir.

Sin embargo, en el fervor de las Tecnologías de la Comunicación y la Información, se suele creer que más mensajes, más seguidores en redes sociales, más velocidad es más comunicación. Como si comunicarse dependiera de números y medidas, quizás esta drástica reducción del concepto haya generado un cierto rechazo de determinados grupos etarios, quienes frente a esta lógica pueden sentirse “incomunicados”.

Otra postura le da mayor importancia, suele vincularse al mundo de lo comercial u organizacional y piensa la comunicación como el “aceite” que facilita el alcance de objetivos. Vendría a ser algo así como el envoltorio brillante que atrae al público a “comprar” un producto o idea.

La verdad es que, por encima de las olas de las tendencias, de las tecnologías, de los cambios culturales, la comunicación es como el lecho marino. Cuando ésta se quiebra, verdaderas tempestades se liberan con impredecibles grados de conflictiva violencia.

Dicho de otro modo, esta tesis se basa en la premisa de que la comunicación no es un elemento accesorio de las construcciones humanas, sino la base necesaria para que todo lo creado exista.

No en vano los hebreos desde tiempos inmemoriales creen fielmente que fue la palabra surgida de un diálogo interno divino la que le dio forma y existencia a todos los universos.

Si entendemos la comunicación no como un accesorio, sino como el fundamento de la sociedad, como afirma Torrico Villanueva, podemos afirmar que la calidad de vida deseada está directamente relacionada a la calidad comunicativa imperante. Y es por ello que si ha llegado a leer estas líneas, es señal de que las siguientes que componen esta investigación fueron diseñadas para usted.

Esta tesis no fue pensada para estudiosos del campo de la comunicación, ni siquiera para un público del ámbito universitario, sino para todo aquel que sabiéndose ser humano quiera recibir aportes para construir una sociedad (y un mundo) mejor.

El primer capítulo de este trabajo explica cómo entender la comunicación desde la mirada humana y no desde las máquinas. Desde una visión aplicable a la vida en general y no sólo a las ventas (aunque pueda ser usada perfectamente para fines empresariales con riquísimos resultados).

Explica la diferencia entre un modelo de comunicación centrado en lo instrumental, en la búsqueda de obtener algo del otro sin que haya una influencia recíproca. Y otro, que entiende a cada individuo como parte de un tejido que termina de cobrar sentido en la vinculación con otros, y por eso necesita de la comunicación como un espacio donde terminar de encontrar su identidad.

Dos modelos, dos formas de entender la vida. En este caso, se muestra la aplicación de ambos a la entidad central de la organización social moderna: el Estado, y sus posibles consecuencias para lo comunitario.

El segundo capítulo propone una forma de utilizar la comunicación estratégicamente para construir alianzas beneficiosas para todos. Principalmente, cómo el sector público puede relacionarse con la población civil y el sector comercial para potenciar capacidades y construir proyectos en conjunto que faciliten el mayor desarrollo social.

Se mostrará de qué manera la comunicación puede usarse para establecer puntos de encuentro donde las diferencias no sean “malas palabras” sino oportunidades para crecer colectivamente. Es decir, para facilitar que todos puedan tener un beneficio, pero también una responsabilidad previa al mismo.

El tercer apartado nos abre las puertas a los ciudadanos. Nos desafía a ser protagonistas más que meros espectadores insatisfechos de la vida. Apunta a que tanto el Estado como la ciudadanía tengan posibilidades de trabajar en equipo sin que cada cual pierda su espacio propio, su rol e identidad.

Para ello, se tomarán como ejemplos dos políticas de participación ciudadana de distintos municipios mendocinos. Asimismo, se expondrán algunos de los resultados favorables de estas experiencias en sus respectivas comunidades.

Es decir, cómo la apertura al diálogo y al trabajo conjunto entre los vecinos y el Estado los modificó mutuamente de forma positiva.

Finalmente, el cuarto capítulo se propone demostrar que es posible aplicar todo lo hasta el momento planteado con un caso concreto de política pública en el departamento de General Lavalle, Mendoza.

Allí, se pondrán a prueba algunos de los postulados generales de las perspectivas antes descritas a través de un accionar público que lleva más de diez años de ejecución. Se expondrán las consecuencias favorables hasta el momento obtenidas y las que se podrían alcanzar si se generalizara este modo de trabajo.

En síntesis, se apuntará a dar las bases para afirmar que si otra forma de comunicarnos es posible, entonces otro estilo de vida en comunidad también lo es.

# **CAPITULO 1. La rol de la comunicación en la vida humana**

## **1.1. La comunicación como elemento constitutivo y sus modelos de aplicación**

El término “comunicación” viene a ser en los últimos tiempos, por su uso y abuso, una especie de caja de pandora invertida. Es decir, un receptáculo donde en lugar de salir todos los males del mundo, entran -para bien o para mal- un sinnúmero de significaciones tan variadas que llegan al punto de la incongruencia sistémica, porque como reza el refrán popular: “el que mucho abarca, poco aprieta”.

Al hablar de esta temática se pueden considerar distintos paradigmas como el cibernético de Shannon, el interaccionismo simbólico, el crítico, y tantos otros que oscilan entre lo óptico y lo mercantil; pero que finalmente son una expresión más de la profunda polisemia entorno a un fenómeno tan común como misterioso.

Sólo por citar algunos ejemplos de lo anterior, podríamos enunciar las dos primeras acepciones que da el diccionario de la Real Academia Española sobre el término “comunicación”:

“Acción y efecto de comunicar o comunicarse<sup>1</sup>”

“Trato, correspondencia entre dos o más personas”

Ambas definiciones son al menos, vagas e imprecisas y denotan una aparente falta de compromiso con una postura concreta y delimitada sobre lo que es la comunicación. Situación comprensible dado que, indudablemente, éste es un aspecto tan inherente al ser humano como desconocido, pese al cuantioso cúmulo de investigaciones que la abordan.

Este trabajo no pretende ser un compendio de definiciones académicas sobre lo que es la comunicación. Textos semejantes producen un hastío innecesario en los lectores, los cuales suelen sentirse llamados a practicar un suicidio imaginario cuando por alguna razón son obligados a leerlos.

Pero sí se entiende que, para comprender un fenómeno, es importante comenzar por definirlo y por ello se retomarán sólo algunos postulados para ir adentrándonos en este apasionante mundo que es tan parte de nosotros como desconocido.

La Lic. Jorgelina Bustos desarrolló un breve documento de cátedra donde expone los elementos básicos e imprescindibles para iniciar un estudio serio sobre la comunicación. Un acto catalogado por algunos como de “piedad académica” hacia los estudiantes de primer año de la licenciatura en Comunicación Social de la Universidad Nacional de Cuyo, que llegan atrapados por el misterio comunicativo.

La autora aclaró que la comunicación es un “proceso de gran complejidad puesto que es dinámico, cambiante y...atravesado por diversos y variados factores” y que la siguiente es una explicación “absolutamente simplificadora y elemental”; puesto que no da cuenta de la complejidad del fenómeno. Es decir, es sólo un comienzo.

Bustos define a la comunicación como un proceso que “necesita de ‘alguien’ (sujeto individual o colectivo) que tiene la ‘intencionalidad’ de decir, expresar, hacer saber ‘algo’ a otro sujeto individual o colectivo mediante ‘símbolos significantes’. Debe existir ‘intencionalidad’ por parte del/los sujeto/s que inicia/n el proceso” (BUSTOS, J. 2010)

Si bien la acepción planteada por la docente no deja de ser sumamente amplia (aunque lo comunicativo en sí mismo lo es), la consideraremos como un punto de partida para comenzar a abordar este fenómeno tan complejo.

En tanto, Erik R. Torrico Villanueva pese a no dar una definición específica, considera que: “...la comunicación no puede sino ser social, lo que la convierte no solamente en un producto de la misma convivencia o coexistencia humanas sino, además, en uno de sus fundamentos. Es por esto que es dable afirmar que la comunicación es un elemento estructural de la sociedad, en el entendido de que constituye un ‘cemento’ de la trama inter-individual por el cual aquella es conformada. Este

factum puede ser traducido axiomáticamente en el aserto de que no hay sociedad sin comunicación (o a la inversa)” (TORRICO VILLANUEVA, E. 2004:18)

“No hay sociedad sin comunicación”, este axioma expuesto por el autor sintetiza la relevancia que tiene la comunicación como fenómeno constitutivo de una comunidad. Considerando esto, fácilmente se puede deducir que existe una íntima relación entre la organización del poder político y el ejercicio del gobierno propio de cualquier Estado, y la comunicación que lo atraviesa, que le da origen y propósito.

Ahora bien, volviendo al planteo inicial sobre la inmensa cantidad de significaciones aplicables (o aplicadas) al término, cabe preguntarse ¿de qué tipo de comunicación hablamos al referirnos a aquella que utiliza el Estado contemporáneo? O más específico, ¿qué tipo de comunicación prevalece en el Estado y cómo esto repercute en la administración de la vida comunitaria argentina?

Por las limitaciones propias de un proyecto de investigación unipersonal para una tesis de grado, resulta excesivo pretender responder las preguntas anteriores en torno a la totalidad de la realidad nacional. En consecuencia, se acotará el análisis a un estudio que si bien indaga en diversas instituciones públicas nacionales, provinciales y municipales con sede en la provincia de Mendoza; los desarrollos serán más bien teóricos y se tomará –como se expuso al inicio de este trabajo- al municipio de Lavalle como caso testigo.

No obstante lo recién mencionado, es dable considerar la posibilidad de que las conclusiones a las que arribe esta investigación sean en gran medida extrapolables -con las debidas precauciones- a otros contextos geográficos-jurisdiccionales.

## **1.2. La cosmovisión egoísta y la concepción heredada de la comunicación**

Se dará una definición concreta de lo que desde la postura de esta investigación se entiende que es dicho fenómeno. Pero antes de hacerlo es importante explicar por qué fue adoptada, ya que cuando se define algo, se lo hace consciente o inconscientemente desde una ideología, desde una manera de ver el mundo y la vida.

Por eso, a los fines analíticos de este trabajo se ha clasificado a la comunicación en dos grandes grupos siguiendo los lineamientos troncales de la Nueva Teoría Estratégica (de ahora en más NTE) desarrollada por Sandra Massoni y Rafael Pérez.

Porque más que comunicaciones, lo que en verdad revela la NTE son dos cosmovisiones, dos modos de concebir la existencia humana, y por ende el proceso de intercambio de deseos (intenciones), siguiendo a la Lic. Bustos, que es la comunicación.

Estos dos grandes esquemas conceptuales son mucho más que meras perspectivas teóricas, son modelos de vida que, como toda forma de vivir elegida por el hombre apuntan al mismo fin último: la felicidad, en el sentido de plenitud absoluta.

Sin embargo, como en cualquier aspecto trascendente de la vida, nunca da lo mismo el camino a elegir. Porque al final de cuentas, aunque pueda por momentos parecerse, distintos caminos llevan a distintos resultados.

La primera de estas visiones es lo que la NTE denomina como la "concepción heredada", que quien desarrolla esta investigación quisiera denominarla como la "cosmovisión egoísta", (lo cual no implica que quienes la practiquen tengan la intencionalidad de serlo).

Volviendo a la NTE, los autores brindan abundantes características sobre la concepción heredada en su libro *"Hacia una teoría general de la estrategia"*.

A continuación, se enunciarán no sólo los referidos a la concepción clásica de la comunicación, sino también de la ciencia y la vida en sí misma, ya que lo comunicativo está inmerso en ello.

**Fragmentaria:** los investigadores explican que hemos heredado dos tipos de fragmentación, una metodológica y otra académica, y que ambas deben ser evitadas.

La primera se refiere a que desde el paradigma cartesiano-newtoniano se propone "fragmentar y estudiar ordenadamente las partes por separado", pero esto lleva consigo "el pecado de la simplificación, la cosificación y el estatismo" (PÉREZ R. 2009, 5: 7).

La segunda es "...la que ha generado que cada fenómeno sea estudiado en nuestras Universidades por una disciplina distinta (o por varias, pero cada una desde su perspectiva y por separado)" y se agrega: "Dado que hoy se entiende que la realidad es

multidimensional y compleja, esta fragmentación y monovisión de su estudio nos genera pesados sesgos y, lo que es peor, nos dificulta entender la realidad misma sobre la que pretendemos operar”.

Traducido a la comunicación, es posible llevar esa fragmentación a la falta de empatía e integración a la hora de abordar y diseñar estrategias de comunicación en las organizaciones. Es decir, comunicar desde una visión parcializada, fragmentada, cómoda (porque se hace desde la mera visión de quienes desarrollan la comunicación, o sus superiores).

Esto ineludiblemente deja fuera del diseño la riqueza de la diversidad interrelacionada de los actores, lo que deviene en propuestas siempre incompletas e ineficientes. Porque tal vez la comunicación sea participativa pero sólo puertas adentro de cada área de trabajo de la organización más no tengan vinculación entre sí. Es decir, cada área planifica, comunica y ejecuta conforme a su mirada específica sin tener en cuenta una visión global organizacional que la integre. Por eso, más de una vez hay "áreas modelo" que construyen la "carrera" de sus encargados pero que a nivel sistémico generan incongruencias.

- **Focalizada en un sujeto racional:** se supone que los actores, tanto individuales como colectivos, somos principalmente racionales. Por ende, desde la concepción clásica, se entiende que la persona ante cada circunstancia toma la decisión que consideró más racional en cada momento. Algo muy típico del positivismo lógico, corriente epistemológica en la que uno de sus referentes fue el epistemólogo Karl Popper; cuyo pensamiento es explicado por la profesora Liliana Vela: “las acciones de los sujetos deben considerarse como acciones orientadas a metas puntuales. No importa el aspecto subjetivo ni ninguna cuestión que exprese emociones, etc. Para hacer posible el tratamiento de los problemas sociales, es necesario suponer que los agentes actúan racionalmente; es decir que actúan de modo tal de maximizar la consecución de ciertos objetivos. Para Popper, actuar racionalmente es actuar siguiendo la lógica del mercado”<sup>5</sup>.

El pensamiento de Popper ha sido sumamente difundido por los medios y la educación general hasta convertirse en eso tan peligroso para la búsqueda de la verdad que es el “sentido común”, entendido por naturalización.

Tan difundida ha sido esta visión racionalista que, actualmente una persona que tal vez no haya concluido sus estudios primarios puede sostener la supremacía de la razón por sobre la emoción en el hombre moderno como un hecho indiscutible.

Sin embargo, estudios recientes muestran lo contrario; que en verdad los seres humanos decidimos mucho menos por aspectos racionales que por emocionales. El Dr. Daniel López Rosetti lo confirma claramente ya en el título de una de sus obras: “Emoción y sentimientos. No somos seres racionales, somos seres emocionales que razonan”. Él asegura: “Las emociones y sentimientos no sólo juegan un papel relevante en nuestras acciones y decisiones, también son fundamentales para alcanzar nuestro bienestar subjetivo y nuestra felicidad (...) toda decisión racional será equivocada si no tiene en cuenta nuestras emociones y sentimientos. Sin ellos, el resultado de la razón siempre será contrario a las necesidades básicas de nuestro mundo interior, que es lo esencial a la hora de encontrar paz (...) (LÓPEZ ROSETTI, D. 2017:16)

“(...) la razón es un proceso absolutamente esencial, pero resulta imprescindible que, en su dinámica, consideremos los cimientos emocionales que nos determinan (LÓPEZ ROSETTI, D. 2017:17)

La ideología de Popper ha facilitado la construcción de una noción de comunicación racionalista, apuntada solamente hacia el neocórtex humano. Sin considerar la constitución emocional que se nos dio y en un acto de terrible soberbia pseudointelectual, se responsabilizó a los intérpretes (mal llamados ‘receptores’) por la falta de comprensión de los mensajes. Obviamente, era más “racional” dudar de las capacidades mentales del otro en vez de reconocer que los aspectos emocionales y subjetivos, que esta corriente dejó de lado, influían enormemente en los procesos de interpretación mutua entre personas. Es lo que José Martí llama “falsa erudición”, cuando el pensamiento racional se opone a la naturaleza humana (MARTÍ J. 1891:12).

**Organizaciones como meras unidades de producción:** las primeras teorías organizacionales fueron hechas a fines del siglo XIX y principios del XX con una fuerte carga del funcionalismo economicista

de Adam Smith (MASSONI, PÉREZ, 2009 cap. 5, p11). Si bien con el transcurso de los años surgieron nuevas e innovadoras propuestas teóricas, según afirman los especialistas de la NTE, las ideas primigenias de los estudios europeos siguen latentes en muchos constructos actuales.

*Se basan en “el viejo paradigma organizacional (...) racionalidad económica y del trabajo, la propia organización entendida como una estructura de gobierno, jerárquica y centralizada” (PÉREZ, MASSONI, 2009 cap. 5, p11).*

Con esto no se apunta a ir contra la noción de autoridad o jerarquías, ya que se considera que en sí mismas son buenas, pero el punto es discutir los procesos donde sólo un/os directivo/s sentados en sus escritorios son quienes deben tomar todas las decisiones estratégicas apelando a un total uso –nuevamente- de su capacidad racional.

Desde el punto de vista de la comunicación organizacional, esta puede ser una de las causas de las tan comunes incongruencias en el sistema público. Cualquiera que haya trabajado en organismos estatales habrá podido presenciar casos en que los cargos gerenciales toman decisiones sin consultar a sus subalternos, aquellos que poseen el conocimiento específico de su área, ese “saber hacer” propio de la experiencia y que puede sumar una mirada sumamente enriquecedora a las autoridades.

El resultado son medidas que fracasan en el tiempo, ineficiencia en el uso de los recursos y malestar entre los integrantes de la organización.

- **Una mirada utilitarista:** el paradigma tradicional de la comunicación también se basa en la teoría cibernética de Claude Shannon. Él, fue un ingeniero de los Bell Laboratories que en el contexto de post Segunda Guerra Mundial se propuso encontrar la forma “más eficiente” de transmitir un mensaje.

Como resultado surgieron postulados brillantes que se utilizaron como bases de la informática moderna, por ejemplo, la idea del "bit" como partícula mínima de información. Sin embargo, debemos tener en cuenta que la asociación entre seres humanos y máquinas no es inocente ni inofensiva.

Tal como lo explica Van Dijk, la ideología está presente en todo lo que realiza el hombre. Por ende, detrás de esta comparación hay una visión cosificante de las personas, las cuales pueden –y deben- ser manipuladas para obtener los fines de quienes ejercen la

comunicación. No casualmente se le denomina “receptor” a quien “recibe” el mensaje y no “intérprete”. Un receptor sólo recibe, decodifica, pero no elabora, no construye sentido, por tanto se lo posiciona en un rol pasivo y como tal, “manipulable y persuadible” (PÉREZ, MASSONI, 2009 cap. 10, p.8)

Esto no implica que haya siempre una intencionalidad negativa en este uso meramente “instrumental” de lo comunicativo. Pero, al ver la comunicación como un conjunto de herramientas que permiten alcanzar los fines unilaterales, se desconoce la verdadera potencialidad del otro (individual o colectivo) y su capacidad para modificar al iniciador del acto comunicante.

- **Individualista:** esta característica está enlazada a lo anterior. Partamos de la base de que en la teoría cibernética “el sentido del mensaje es unívoco y dado por el emisor mediante la oportuna codificación de señales”, basados en “códigos compartidos” y donde “no importa lo que se transmita, en el modelo de Shannon lo que importa es que llegue correctamente. No se preocupa ni por el contexto ni por el significado” (PÉREZ, MASSONI, 2009 cap. 10, p.8).

Un caso ejemplificador: “hemos publicado en redes sociales, en cartelería en la calle, en los medios y la gente no usa el servicio X de la Municipalidad”. Sin pensar, tal vez, que los hábitos de consumo cultural, de instrucción, la situación anímica por un contexto laboral adverso y otros tantos factores coyunturales pueden estar influyendo en esa falta de impacto de la información. Las conclusiones más espontáneas y obvias suelen ser dos: “la gente no quiere el servicio X o es la culpable de que la información no le llegue”. Comunicar mirándose al ombligo, sin la mirada holística que propone la NTE, o de amor al prójimo que establece la torah hebrea, trae más perjuicios de los que se cree. Porque no logra una verdadera comunicación (común unión) sino, en el mejor de los casos, un traspaso de volúmenes de información que seguramente llegará a la eficacia más no a la plenitud.

Como una primera conclusión, la “visión heredada” asemeja los hombres a las máquinas, y así, las personas a las cosas; construyendo una comunicación instrumental, que sirve para manipular a otros a fin de obtener los fines propios. Fragmentación, Individualismo, utilitarismo, que sin duda ocultan una implícita capa de hedonismo, constituyen una cosmovisión que apunta inconscientemente a dividir más que poner en común (como lo indica la etimología de “comunicación”).

### 1.3. La comunicación necesaria: una visión altruista

Ahora bien, si existe un modelo con tantas falencias, con tantos puntos negativos, debería surgir otro que se presente como superador.

En ese sentido se ha tomado como insumo a la Nueva Teoría Estratégica, desarrollada inicialmente por la profesora Sandra Massoni, investigadora de la Universidad Nacional de Rosario, y el docente y consultor español Rafael Pérez.

Construcción que apunta no sólo a oponerse al paradigma economicista heredado sino que también propone un regreso a la dignidad e identidad humana como centro; así como una reconceptualización de la comunicación y su rol para con la humanidad.

Antes de tratar la nueva visión de la comunicación que desarrolla la NTE, conviene entender previamente la manera de concebir al ser humano que ésta tiene.

Promueve una mirada del hombre como ser social, como parte de una “trama social” que le da sentido a su propia existencia en la vinculación con otros. Un ser cruzado por emociones, deseos, (a veces contradictorios), por ideologías, una persona con algo más que materia, con una espiritualidad que lo lleva a la búsqueda de trascendencia.

Por eso, esta teoría define a la comunicación como “...el espacio de encuentro, hibridación y transformación en donde se articulan las percepciones plurales de la realidad” (PÉREZ, MASSONI, 2009 cap. 10, pág. 20).

La NTE propone una visión más holística, donde se aproveche la **capacidad “conectiva”** del ser humano. Donde la inteligencia combinada de distintos actores pueda ofrecer una riqueza mucho mayor que la individual y/o unilateral de ciertos actores ejecutivos.

Es decir, se contempla el liderazgo y su autoridad, pero se lo encauza en una mirada integral donde se pueda seguir un lineamiento directivo considerando los aportes creativos de los subalternos.

La NTE propone pasar de la idea de un **sujeto racional a uno relacional**, entendiendo que nuestra emocionalidad nos lleva inevitablemente a interactuar con otros y que esto no es una debilidad sino una fortaleza (si se lo sabe aprovechar).

Por ello, si entendemos al ser humano como una criatura emocional, debemos aceptar también que dicha naturaleza lo hace necesariamente un ser social, ya que las emociones humanas buscan canalizar hacia “el afuera” el mundo interior. Ahora, ¿para qué habríamos sido diseñados para expresarnos hacia un afuera si no fuese por una necesidad constitutiva de relacionarnos con el prójimo? .

Este principio es una de las bases de la nueva concepción sobre la comunicación, entendiéndola como el espacio de encuentro entre seres humanos, quienes a su vez forman una trama de relaciones en constante cambio y movimiento.

Desde la perspectiva de este trabajo se le ha llamado "altruista" a esta concepción porque se basa en la misma hipótesis que siguió Jean-Jacques Rousseau, es decir, que esencialmente el ser humano está llamado a practicar el bien.

Es, lo que la cosmovisión hebrea llamaría "imagen de Dios" (tzelem), un espíritu cuya vocación es el "jesed" (amor benevolente).

#### **1.4 Comunicar para sobrevivir: la necesidad de aplicar comunicación estratégica en las gestiones**

Ahora bien, esta comunicación como “espacio de encuentro” tiene una característica más: es estratégica.

Cuando se habla de “**Comunicación estratégica**” no se hace –al menos en esta investigación- como una moda para mostrar más de lo mismo pero con un aire de renuevo. Como los famosos productos que se vendían a través de anuncios televisivos; los cuales invitaban al televidente a llamar “ya” utilizando nombres sofisticados que a menudo enmascaraban lo pobre e innecesario del producto.

Para entender qué implica la carga semántica de lo "estratégico" se debe partir de lo antes mencionado. El ser humano es una trama de relaciones y si la existencia de esta especie indefectiblemente requiere de la vinculación con otros, no como un hecho puntual o anecdótico sino como una base constitutiva, (es decir, nos construimos como sujetos en el contacto con otros);

entonces la estrategia viene a ser una forma de articular esas relaciones para alcanzar un propósito específico (MASSONI, PÉREZ, 2009).

Esta forma de articular las relaciones, como explican los autores de la NTE, muchas veces se hizo desde el paradigma bélico (destruir/subyugar al enemigo) o bien, de forma más reciente, desde una mirada economicista (superar al otro, obtener el mayor rédito, sin importar las pérdidas en “la competencia”).

Pero, la NTE explica: “...se puede cambiar la trama de nuestras vidas sin necesidad de acudir sistemáticamente a la confrontación en nuestras relaciones (guerras, divorcios, despidos...) pues, en la medida en que vivir es participar en un juego de percepciones y emociones compartidas, al estrategia le puede bastar con modificar las emociones o las percepciones de los actores para que cambien las relaciones entre los participantes en una situación. Un papel que solo puede jugar la comunicación. Por ello, abogábamos por la busca de soluciones que no son únicas ni totales sino consensuadas. Pues bien, en este punto, es oportuno recordar que justamente aquí, en la trama relacional, se articula también el encuentro entre estrategia y comunicación”.

“Lo que hace estratégica a la comunicación es el hecho de que genera el encuentro, que posibilita el cambio [...] implica asumir que cualquier realidad es ante todo una confluencia de realidades [...] Si queremos comunicar estratégicamente tenemos que atender a las diferencias de las personas e instituciones que necesitamos convocar y examinar sus propias estrategias como una búsqueda de las maneras de hacerlos converger. **Este es el gran aporte de la comunicación a la estrategia, la clave para strategar: la consideración de las alteridades presentes en cada situación**” [destacados añadidos]. (MASSONI, PÉREZ, 2009 10:33).

Trasladado esto al ámbito específico de la gestión pública, comunicar estratégicamente es buscar la convergencia entre dos percepciones distintas (ya sea desde el Estado a los privados o bien —y primeramente- puertas adentro del mismo aparato público).

Consiste en analizar la diferencia entre “cómo una organización se percibe a sí misma (autoimagen) y cómo la perciben los demás. Pero no se trata ya de negar y abolir esas diferencias —como se venía haciendo en los modelos persuasivos convencionales— sino de enriquecernos de ellas para así poder acercarnos, para así poder transformar transformándonos”. (MASSONI, PÉREZ, 2009 10:34).

Es entender que, el paradigma belicoso de imposición, donde la comunicación organizacional es utilizada como un instrumento de persuasión (o bien, manipulación) está mostrando señales de agotamiento.

De nada sirve ya contratar equipos técnicos que piensen ingeniosos eslogans, que produzcan imágenes bien retocadas. Porque, si bien eso puede favorecer en el corto plazo un resultado electoral, la historia pasada (pero sobre todo contemporánea) ha demostrado que no sirve para construir un consenso duradero y mucho menos para elaborar un proyecto de sociedad armónico entre el gobierno y la ciudadanía.

<b>Comunicación instrumental</b>	<b>Comunicación estratégica</b>
Fragmentaria	Compleja
Focalizada en un sujeto racional	Focalizada en un sujeto relacional
Organizaciones como meras unidades de producción	Organizaciones como unidades de sentido
Utilitarista	Búsqueda del mutuo beneficio
Individualista/Centrada en el conflicto (ganar/perder)	Conectiva/Centrada en la articulación (ganar/ganar)

Gráfico de elaboración propia

### **1.5. Aportes de Mario Riorda sobre la realidad comunicacional en el Estado argentino**

Lo hasta ahora expuesto, y en especial en este último apartado podría considerarse como una visión utópica e idealista que roza el romanticismo propio de la juventud de un estudiante universitario. Y a decir verdad, el lector experto tendría aparentes (no veraces) fundamentos para sostener dicha idea. Para que aquellos que accedan a este material no vean limitada su propia mirada a la de quien desarrolló esta investigación; se consultó al investigador, docente universitario y asesor gubernamental en comunicación política Mario Riorda.

A continuación, se transcribe parte de la entrevista realizada a los fines de este trabajo en el marco de una jornada sobre innovación en comunicación pública, desarrollada en 2017 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo.

**En su charla habló de dos tipos de comunicación en el Estado, una vinculada a lo tradicional y otra a la innovación. En base a su experiencia, el caso de Argentina ¿en qué medida el Estado, en sus distintas dimensiones, se encuentra en un proceso de buscar una comunicación más innovadora o sigue con una comunicación instrumental?**

*MR: ¿Del cero al diez? Dos. Creo que el nivel de avance es muy poco y que el Estado todavía transcurre en un formato (de comunicación) estrictamente publicitario, con poca interacción, con poca articulación de la comunicación con la gestión. Y a lo sumo avanzando por snob en gobierno abierto y algo de esto se suele comunicar como innovación, pero no mucho más que eso.*

Cabe aclarar en la charla que precedió a la entrevista, Riorda había destacado el rol de las nuevas tecnologías digitales, en especial de las redes sociales en la interacción entre Estado y sociedad civil. Pero dicha interacción no desde un punto de vista tradicional (instrumental, unidireccional) sino como espacio de encuentro, de intercambio genuino entre ambas partes.

**¿Puede en algún punto la comunicación digital suplantar a la comunicación en territorio físico?**

*MR: No, yo creo que eso sería un proceso que literalmente obvia y elimina a la convergencia, y el elemento más importante es la convergencia. Lo cual implica que lo tradicional (en el sentido de los medios físicos de comunicación) sigue sirviendo, pero lo digital ayuda, potencia y complementa.*

*Un estudio del BID determinó que en una comunicación/intimación a 21 mil morosos impositivos, la eficacia por e-mail era de alrededor del 4%, la eficacia de la carta era del 8%, la eficacia del llamado telefónico era del 34% y la visita personal a la casa era del 90%. Claramente no se puede visitar a todos personalmente, pero es una demostración de que lo que uno denomina 'viejo', el contacto personal, sigue siendo efectivo.*

**¿En qué medida el contemplar los aspectos emocionales, sociales, etc. de los públicos con los que se relaciona el Estado puede influir en el éxito de la comunicación?**

*MR: En todo. El contexto manda, y parte del contexto tiene que ver con el humor social, con estudios de opinión pública, con emprender y comprender los tonos necesarios para cada momento y cada lugar. Sobre todo delimitando qué es una campaña electoral, qué es una comunicación gubernamental, de crisis y de riesgo. Claramente delimitar esto tiene que ver con comprender el*

*contexto y la situación en la que uno actúa. Muchas veces de altísima susceptibilidad, otras veces con más permeabilidad a otro tipo de prácticas, pero en general (lo emocional y social, se relaciona con todo.*

Fruto de esta entrevista que gentilmente brindó Mario Riorda podemos extraer que:

- Se confirma que la comunicación en el Estado argentino sigue funcionando mayoritariamente desde una lógica instrumental y unidireccional (que él llama “publicitaria”)
- Existe una necesidad de mayor interacción con la población; y si bien los medios digitales pueden ayudar y potenciar, nunca sustituirían el contacto físico directo.
- A la hora de comunicar es importante comprender a los sujetos no como entes racionales aislados sino como **seres emocionales** (como diría el Dr. Rosetti) con un contexto y una interpretación propia de la realidad.

## **1.6. Sondeo de opinión: percepción de la comunicación pública en el Estado mendocino**

A fin de cuentas, el lector podría argumentar que, si bien es indiscutible el conocimiento teórico y de campo del profesor Riorda, el alcance de su mirada macro no contempla, por su particularidad e identidad, la realidad específica de la gestión pública de la provincia de Mendoza.

Por ello, y para bajar al terreno concreto lo que hasta ahora se ha explicado desde un punto de vista conceptual, se decidió realizar una encuesta para medir la percepción de la comunicación en diversas instituciones estatales radicadas en suelo mendocino.

Dicho instrumento de investigación no tuvo como fin brindar datos de estricto rigor estadístico, sino simplemente acercarnos un primer panorama sobre la vivencia comunicativa actual. Para este fin se aplicó la encuesta en instituciones de gestión nacional, provincial y municipal. Estas últimas abarcando los departamentos de Lavalle, Guaymallén, Las Heras, Ciudad de Mendoza, Maipú y Godoy Cruz a personal que llevase más de tres meses en su puesto laboral.

El cuestionario implicó cinco instancias, la primera, era indagar si la persona conocía acerca de la existencia de **un área específica que gestione la comunicación a nivel interno en la organización en que trabaja**. La respuesta era cerrada (SÍ/NO).

Sobre un total de 54 encuestas, **el 66,67%** respondió afirmativamente.

La segunda pregunta fue **"¿qué tan de acuerdo o desacuerdo está con las siguientes afirmaciones?"** se subdividió en tres aseveraciones. En casa una, y siguiendo la escala de Likert, el encuestado pudo elegir entre: **nada de acuerdo, algo en desacuerdo, ni de acuerdo ni desacuerdo, algo de acuerdo y completo acuerdo**.

A continuación, se resumirán los resultados en una tabla.

<b>Afirmación</b>	<b>Nada de acuerdo</b>	<b>Algo en desacuerdo</b>	<b>Ni acuerdo ni desacuerdo</b>	<b>Algo de acuerdo</b>	<b>Completo acuerdo</b>
<b><i>"En la organización se le da importancia a la comunicación"</i></b>	7, 40%	18,51%	11,14%	27,77%	35,18%
<b><i>"Es común que se haga partícipes del armado y desarrollo de las estrategias de comunicación a todos los miembros de la organización"</i></b>	24,08%	16,66%	9,25%	31,50%	18,51%
<b><i>"La organización posee apertura y promoción de la participación ciudadana en el desarrollo de sus políticas públicas"</i></b>	14,82%	18,51%	9,25%	35,20%	22,22%

Por último, se le pidió a los encuestados que **describieran la gestión de la comunicación en la organización donde trabajan**.

En respuesta a esta solicitud, los participantes respondieron:

"Mediocre", "poco clara", "subyacente", "la comunicación entre ámbitos es obsoleta, no hay comunicación", "poca información", "escasa, por lo cual, no se trabaja de forma ordenada

respetando la estrategia de cada área”, "falta de compromiso para trabajar en conjunto", "medianamente buena", "deficiente", "directa, clara, constante", "algo desprolija", "inconexa", "falta de perspectiva de género", "muy fluida", "muy buena", "parcial", "compleja y ambigua", "negativa, cerrada, compleja", "buena", "fluida", "respetuosa, honesta, directa", "es participativa pero tendría que ser más abarcativa, para que la comunicación interna funcione en tiempo y forma alcanzando su objetivo”, "buena pero no articulada con el municipio", "creciente", "excelente, participativa", "incipiente (en construcción)", "positiva", "falta comunicación", "óptima", "muy buena y fluida", "centralizada, insuficiente", "de gran apertura para el público en general", "bastante completa, con cosas a mejorar, pero fluida".

## **Análisis de los datos**

Previo a la interpretación de los datos, cabe aclarar que dicho procesamiento se hizo con una mirada acorde a la NTE, es decir, con una cosmovisión holística. Esto quiere decir que no se remitió exclusivamente a la observación del porcentaje duro, aislado de la integralidad a la que responde dentro de una organización, sino como parte de un todo.

En este caso, se entiende que si una persona no está en condiciones de acordar, aunque sea en parte, con las afirmaciones, debe considerarse como un dato negativo a considerar. Por dicha razón, se han sumado las categorías **“nada de acuerdo”, “algo en desacuerdo” y “ni acuerdo ni desacuerdo”**.

Aclarado lo anterior, se destaca a primera vista que el 66,67% de los encuestados sabían que había un área específica que gestiona la comunicación a nivel interno, y esto parecería alentador. Pero no se puede ignorar que, incluso dentro de la misma organización, algunos afirmaban su existencia y otros la negaban.

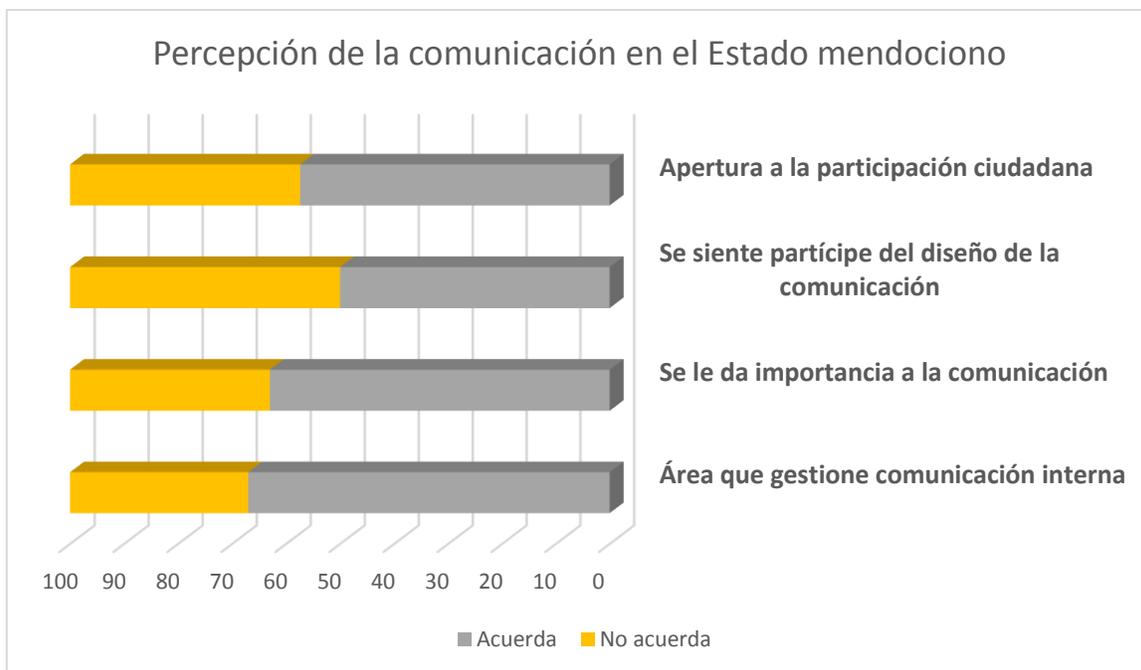
Pero aún más relevante, si un 33,33% desconoce si hay alguien que específicamente gestiona la comunicación puertas adentro del organismo, eso quiere decir que, en promedio, **uno de cada tres no está informado al respecto**. Por lo cual puede inferirse que, por lo menos, dicha gestión requiere de un análisis de su propia labor.

Por otro lado, aunque la mayoría de los encuestados estuvieran de acuerdo con que en su organización "***se le da importancia a la comunicación***", no es un dato menor que, si sumamos las categorías de desacuerdo o punto medio, **en total un 37% no está de acuerdo con tal afirmación.**

Este fenómeno se observa más claramente en la siguiente aseveración, sobre si es común que "***se haga participes del armado y desarrollo de las estrategias de comunicación a todos los miembros de la organización***". Allí, al sumar las tres primeras opciones (nada de acuerdo, algo en desacuerdo y ni acuerdo ni desacuerdo) se suma poco más del 50%. O sea, **más de la mitad no se siente parte a la hora de la planificación de la comunicación.**

En cuanto a la **promoción de la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas**, las sumatoria fue de 42,6%. Por lo cual, se puede considerar que cuatro de cada diez personas desconocen o no concuerdan con tal aseveración. Esto no necesariamente relativiza la participación ciudadana en sí misma, pero seguramente introduce un cuestionamiento a cómo se la comunica puertas adentro.

En promedio, se puede observar que **más del 40% de los encuestados se encuentra en desacuerdo o al menos no se considera en condiciones de acordar las afirmaciones.** Esto es, con la idea de que la organización pública en la que trabaja le da importancia a la comunicación, lo hace partícipe en el diseño de estrategias en dicha materia y promueve la participación de la ciudadanía en la elaboración de sus políticas públicas.



*Gráfico de elaboración propia.*

Por último, el análisis de las descripciones que realizaron los encuestados sobre la gestión de la comunicación en su ámbito laboral. Las respuestas van desde "no hay comunicación" a "excelente", pasando por una rica e interesante gama intermedia.

Por un lado, resulta genuinamente esperanzador que se hayan repetido términos como "muy buena" y sobre todo "fluída", ya que la fluidez es uno de los aspectos que promueve como cambio la NTE (MASSONI, PÉREZ, 2009 cap. 6: 3). Sin embargo, también se pueden interpretar como señales de alarma descripciones tales como: **"poco clara", "negativa, cerrada, compleja", "falta de compromiso para trabajar en conjunto", "inconexa", "escasa, por lo cual, no se trabaja de forma ordenada respetando la estrategia de cada área"**, entre otras.

## 1.7. Una nueva comunicación para un nuevo Estado y un nuevo mundo

Un breve racconto de lo visto en este primer capítulo, nos dice que tenemos dos grandes cosmovisiones de la vida, una altruista y otra egoísta, y que ambas traen aparejadas dos modos de entender la comunicación.

La visión tradicional, que asocia al ser humano a las máquinas y ve a la comunicación como un mero instrumento de persuasión/manipulación. Se caracteriza por ser fragmentaria, individualista, utilitarista y racionalista, entre otros aspectos.

El otro modelo comunicacional, basado en la Nueva Teoría Estratégica, por el contrario, asume una mirada holística que comprende al ser humano como un sujeto emocional, con capacidad de interpretación y no sólo de recepción, con ideología, aspiraciones, espiritualidad.

Pero el aspecto clave de esta teoría es la comprensión del ser humano como un ser relacional, y su existencia física como una trama de relaciones. El hombre terminando de construirse en relación con su semejante, tal como lo marcan las Escrituras Sagradas en Proverbios 27:17:

*"El hierro se afila con el hierro, y el hombre en el trato con el hombre"*

Definimos la comunicación en sí como **"...el espacio de encuentro, hibridación y transformación en donde se articulan las percepciones plurales de la realidad"**, siguiendo a Massoni y Pérez.

Pero agregamos otro componente, "estratégico", entendiendo que si la vida es una trama de relaciones, la estrategia es la forma de articular esas relaciones para alcanzar un propósito específico.

Los autores de la NTE nos explicaron que "si queremos comunicar estratégicamente tenemos que atender las diferencias de las personas e instituciones que necesitamos convocar y examinar sus propias estrategias como una búsqueda de las maneras de hacerlos converger".

Ahora, volvamos al axioma que nos planteó Torrico Villanueva al inicio de esta aventura, *"no hay sociedad sin comunicación (o a la inversa)"*.

Evidentemente, el aumento de la violencia a nivel global es un tema que preocupa y mucho. Las hipótesis causales pueden ser muchas, pero desde esta investigación apoyamos la visión de Dany Robert Dufour, quien encuentra una relación entre la falta de diálogo entre generaciones, lo que denomina "nihilismo generacional", causado por el modelo político-económico neoliberal y el incremento de la violencia social. (DUFOR D. 2007)

Como dijimos en la introducción de esta tesis, el Estado (en todas sus dimensiones y jerarquizaciones) no sólo es un organismo incluido dentro de los actores sociales que influyen en nuestro diario vivir, sino que es uno de los más relevantes en la construcción y administración de la vida social de una comunidad.

Nuevamente se afirma que esta investigación apunta a demostrar que la comunicación estratégica puede servirle al Estado para generar una mejor y mayor vinculación con las sociedades a las que sirven. Y, por ende, a crear mundos más justos para nosotros y las generaciones futuras.

El preámbulo de la Constitución argentina afirma que tiene por objeto *"...constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino..."*.

El resto de este trabajo apunta a brindar algunas luces sobre cómo lograrlo, si está dispuesto al desafío, lo invitamos a ser parte del cambio.

## **CAPÍTULO 2. El capital social como estrategia potenciadora**

En el capítulo anterior hablamos sobre la necesidad de comprender la comunicación más que como un instrumento, como el espacio donde los seres humanos nos construimos y deconstruimos constantemente.

Hablamos de una comunicación altruista, que apunta a la capacidad conectiva que intrínsecamente tiene nuestra única y especial especie.

Finalmente, explicamos que esta comunicación es estratégica. En el sentido de que si los humanos somos seres relacionales y la comunicación es el espacio donde se entrelazan nuestra trama de relaciones, para lograr los objetivos se necesita articular las vinculaciones de la forma adecuada.

Trasladando esto a la gestión pública, el Estado moderno no es el que posee la "verdad absoluta", sino el que da respuesta por medio de "...soluciones que no son únicas ni totales sino consensuadas", como afirma la NTE. Y es en este punto en el que deben interactuar las distintas posiciones de los actores, es donde la comunicación y la estrategia se abrazan. (MASSONI, PÉREZ, 2009 10:33)

Este capítulo está dedicado al rol del Estado como agente principal pero no exclusivo de la transformación social. Es decir, sobre su función específica en la sociedad y cómo debería interactuar con los demás actores para promover una vida armónica.

Para ello se ha recurrido a un concepto teórico que sirve de plataforma: el capital social. Pero antes de desarrollar esta idea resulta conveniente realizar una breve descripción que sirva a modo de diagnóstico en relación a las dinámicas propias del Estado argentino moderno.

## 2.1 La Argentina pendular: en búsqueda de un sano equilibrio

En agosto de 2009 la artista plástica Marta Minujin presentó su obra "Obelisco Multidireccional". Una emulación del icónico monumento ubicado en la avenida 9 de julio de la Capital Federal pero esta vez realizado en tela. El principal atractivo de esta intervención fue que, de un obelisco principal erguido, se desplegaban otros cuatro que siguen una direccionalidad descendiente (o ascendente, según la óptica).



Fuente: [www.martaminujin.com](http://www.martaminujin.com)

Sobre la motivación de su obra, Minujin expresó: *“Así somos nosotros, a veces estamos up, otras down. No se nos puede encasillar en un estado, no somos suizos ni franceses. Los argentinos subimos y bajamos constantemente”* (MINUJÍN M. 2011)

La mirada de la artista resulta muy oportuna para iniciar este apartado, porque más allá de las transformaciones que atraviesan a la sociedad argentina, lo cierto es que la historia de esta nación comprueba un movimiento pendular.

El sabio Salomón, inspirado por el Espíritu de la Sabiduría expresó: *"Los sucesos del presente ya ocurrieron en el pasado, y lo que sucederá en el futuro ya ocurrió antes, porque Dios hace que las mismas cosas se repitan una y otra vez"* (BIBLIA NTV, Eclesiastés, 3:15)

Parecería ser que esto se comprueba en los poco más de 200 años de trayectoria como nación independiente de la República Argentina; debido a que su Estado ha oscilado entre facetas relativamente opuestas de forma más o menos constante. Cambian los regímenes políticos y sus actores, pero hay lógicas transversales que suelen reiterarse.

Como explica el Dr. Daniel García Delgado en su libro: "El neoliberalismo tardío: teoría y praxis", "al hablar de oscilaciones nos estamos refiriendo a la lógica histórica, ya señalada por Diamand (1971), y caracterizada por la disputa entre la corriente popular expansionista y la corriente liberal, por la conducción del proceso de desarrollo en la región. Los ciclos del desarrollo pueden ser explicados a partir de la hegemonía de una corriente sobre otra, primando los intereses de la élite económica sobre los populares en los ciclos neoliberales".

El autor explica tres grandes tipos de relaciones entre el Estado y la sociedad argentina en su obra "Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural".

Por un lado, el Estado liberal (oligárquico y democrático), caracterizado por una cultura individualista y una "fuerte separación" entre éste y la ciudadanía. Su rol se limitaba a ser "garante de derechos individuales", por lo cual el autor también lo denomina "gendarme" (GARCÍA DELGADO, D. 1996:48).

Se basaba en el postulado de Adam Smith de que "la mano invisible del mercado" sería la encargada de regir el equilibrio social. En tanto el sector público sólo debía intervenir para propiciar las condiciones básicas de justicia y seguridad para el libre desarrollo de la actividad mercantil.

Este modelo entra en crisis a partir de la caída estrepitosa de la bolsa de Wall Street en 1929 fruto de la especulación económica alimentada por el librecambismo. Esto dejó en evidencia los fuertes desequilibrios e injusticias que generaba la doctrina de Smith y ante fuertes movimientos sociales opositores a esta dinámica surge la necesidad de plantear un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad en Occidente.

Ese nuevo paradigma es el Estado de Bienestar, caracterizado por una activa participación pública en la economía y en la vida social. García Delgado lo denomina Estado nacional-popular o social, el cual es "garante de derechos sociales" y donde se produce una "interpenetración" entre el sector público y el civil. Este proceso estuvo atravesado por el acceso de las masas populares a la participación política, así como una clara política distributiva que se cristalizó en el reconocimiento de derechos propios de la dignidad humana, antes negados.

Sin embargo, el citado investigador explica: *"...pero esta función tan inclusiva y sustantiva del Estado requería de consensos políticos más amplios. El desconocimiento de la necesidad de efectivizar pactos y reconocimientos institucionales con sectores de la oposición, de lograr consensos amplios más allá de su constitución electoral mayoritaria, llevó a que esta visión de la justicia social fuera visto como una imposición autoritaria del populismo"*. (GARCÍA DELGADO, D. 1996: 50).

Esto, en conjunto con múltiples razones culturales, espirituales y coyunturales dio lugar a un tercer modelo de relación, el Estado postsocial (neoliberal). En esta relación vuelve a darse una clara diferenciación de lo estatal y lo civil, caracterizado por una retracción de la intervención pública en la vida social guiada por el modelo cultural del "individualismo competitivo" (GARCÍA DELGADO, p. 54).

Sobre esto, el miembro de FLACSO comenta que existió un primer momento neoliberal a partir de fines de la década del 70' luego de la crisis del petróleo posterior a la primera guerra del Golfo. "La crítica neoliberal al funcionamiento de Estado de bienestar, anclado en el esquema de seguros sociales y el fortalecimiento de la capacidad de consumo de los sectores populares, se basó en la rigidez del mercado de trabajo, el déficit público y el costo de la mano de obra (Offe, Espinosa, y Keane, 1990; Esping Anderson, 2000). Crítica que escondía la disputa por la apropiación de la riqueza de las sociedades entre las élites económicas y los sectores trabajadores, en el marco de la revolución científico-técnica que estaba transformando las formas de producción de capital en los países centrales. Este proceso fue conceptualizado como el pasaje al modelo posfordista (Boyer, 2016; Lazzarato, 1993)" (DELGADO, D. 2017:17).

El segundo momento neoliberal, es el que se instala luego de disolución de la Unión Soviética a principios de los 90'. "El fin de la Guerra Fría y la bipolaridad a nivel global, abrió un período de triunfalismo del capitalismo salvaje, tanto en términos económicos, políticos e ideológicos-

culturales. La reflexión posmoderna giró en torno al fin de los grandes relatos (Lefort, 2004), el fin de la historia (Fukuyama, 1992), el fin del empleo (Rifkin, 1996), el fin de la soberanía de los Estados nacionales y subordinación a una gobernanza global (Bauman, 1999). La unipolaridad, la flexibilización del empleo y de las formas de cohesión e integración social fueron sintetizados en un decálogo incondicional: el Consenso de Washington (Petrella, 1996). Así, junto con los cambios estructurales a nivel geopolítico y a nivel del modelo de acumulación y con el avance de la revolución tecnológica y la financiarización de la economía, se fue consolidando una sociedad de servicios, de consumo y de la comunicación, que profundizó las características individualistas y despolitizadas en una sociedad que, al mismo tiempo, se desindustrializaba y extranjerizaba su propiedad" (DELGADO, D. 2017:19).

Si bien esta lógica se impuso por más de una década, en el caso sudamericano encontró un punto de crisis a principios de este siglo. "...Producto de una economía recesiva, con altos niveles de endeudamiento y pérdida de competitividad por la rigidez del uno a uno, aumento del desempleo y de la pobreza.

Esa situación socioeconómica abonó un camino de explosiones y protestas sociales y, por lo tanto, de crisis político-institucional marcada por la desafección política de los sectores medios y bajos, que se cristalizó en la consigna "que se vayan todos...". Este proceso abrió un nuevo ciclo posneoliberal, de heterodoxia económica y de liderazgos transformadores en diversos países de América del Sur, que se constituyeron en un laboratorio de experimentación posneoliberal y del surgimiento un nuevo paradigma de revalorización del Estado (activo, presente), de los derechos sociales, de la política y del accionar estatal: el paradigma productivo-inclusivo" (DELGADO, D. 2017:19).

Este modelo denominado por algunos como nekeynesiano tuvo prácticamente una década de auge y se cristalizó en los logros económicos, soberanos y de desarrollo humano de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, Fernando Lugo en Paraguay, José Mujica en Uruguay, Evo Morales en Bolivia y Hugo Chávez en Venezuela.

"Todo este proceso de integración social y de ampliación de la reconstrucción del entramado productivo de la economía y de la transformación de la forma de inserción global, tuvo al Estado como su principal actor. Sin embargo, a partir de la crisis financiera global generada en los Estados

Unidos por el estallido de la burbuja de las hipotecas subprime del 2008/2009, la resolución conservadora y monetarista de la misma, a partir del salvataje del sistema financiero por parte del sector público en los Estados Unidos (ganancias privadas, gastos públicos), y la política de austeridad y ajuste en la Unión Europea y Japón, dieron lugar a una época de “estancamiento secular” (Larry Summer, 2016) que mostró las limitaciones de los proyectos neodesarrollistas" (DELGADO, D. 2017:20).

"Como señala Lucita (2016), la desaceleración iniciada en 2008 se profundizó y el mundo ingresó en una fase de bajo crecimiento, con una fuerte reducción del comercio internacional, de caída de la productividad y alto endeudamiento.

En cierta forma, los gobiernos populares de América Latina atendieron desde el Estado al nivel de consumo y de distribución del ingreso, pero no supieron resolver el aumento de la inversión privada como factor estratégico de la demanda agregada de los países.

Evidentemente, los intentos por diversificar y por transformar estructuralmente la matriz productiva de cada país, encontraron en la restricción externa su principal limitación"(DELGADO, D. 2017:20).

Con la finalización de esta década desarrollista, se abrió la puerta a una nueva versión del modelo neoliberal en el Cono Sur americano, lo que García Delgado denomina "el neoliberalismo tardío".

Una resurrección del capitalismo voraz que si bien tiene particularidades que lo diferencian de sus versiones anteriores, comparte con ellas muchos de sus lineamientos centrales.

# Roles del Estado

	<b>Estado de Bienestar</b> ("desarrollista", "de compromiso")	<b>Estado Neoliberal</b> ("mínimo")	<b>Estado Posneoliberal Regulador</b> ("solidario")
<b>Roles</b>	Prestador Empresario Empleador Planificador	Privatizador Desregulador Aperturista Descentralizador, Funciones básicas	Solidario Regulador Estratégico
<b>Coordinación</b>	Política	Por el mercado	Mix Estado-Mercado-Sociedad Civil
<b>Legitimación</b>	Redistribución vía salario y pleno empleo	De acuerdo a prestaciones y redes de contención	Democracia fiscal Solidaridad pública Derechos de inclusión

**Fuente: García Delgado, Daniel. Estado-nación y globalización : fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio. Ariel. Buenos Aires 2000**

El brevísimo resumen del exhaustivo trabajo de García Delgado no persigue la explicación histórica o sociológica de la realidad argentina contemporánea, sino que busca graficar de forma simple pero teóricamente sustentada la visión de un país pendular sujeto a una lógica regional que también parece serlo.

Si bien podría suponerse que la Argentina no es una nación oscilante en sí misma sino que está sujeta irremediabilmente a las variaciones político-económicas internacionales. Sin embargo, desde la visión de esta investigación se sostiene que, si bien es innegable la influencia coyuntural, todo pueblo tiene un poder de autodeterminación, como lo asienta la Organización de las Naciones Unidas. Una capacidad que le permite a cada población decidir sobre su destino político, económico y cultural, a decidir el modelo de país que desean adoptar. (ONU, 1947)

Si bien estas declaraciones podrían ser consideradas como parafernalia o poesía (D'AMELIO F, 2015) ante el accionar general y sistemático de la ONU en cuanto a la regulación de las concentraciones

de poder; lo cierto es que esa potencialidad existe. De lo contrario, no se explicaría que mientras en Argentina se diagramaban modelos desarrollistas y de economía heterodoxa en 2003, otros países latinoamericanos e incluso sudamericanos persistieran en la visión neoliberal por el resto de la década.

Aun así, se observa que dicho derecho ha sido ejercido de forma pendular en mencionada nación, pasando de formas de Estado en pos de las élites económicas y de concentración de la riqueza a otras de perfil desarrollista-populista de forma alternada.

En paralelo con esta tendencia pendular recién descrita e independientemente del régimen político imperante, Ernesto Isuani describe dos macromodelos estatales que resultan sumamente explicativos para la visión de esta tesis.

El catedrático mendocino expone el concepto de "Estado indefendible". Este modelo público establece que el aparato estatal *"es responsable directo y excluyente del bienestar general"*, lo que ocasiona una progresiva *"sobrecarga de un Estado que se vuelve cada vez más deudor de la sociedad y sus productos se alejan progresivamente de las demandas y expectativas sociales"*.

*"Confrontado con la demanda, el Estado contribuye a agudizar el conflicto político y las resistencias sociales...se produce una tensión entre racionalidad y eficiencia, por un lado, y legitimidad, por el otro...quienes confrontan a la propuesta liberal parecen estar sin otra respuesta que insistir en un fuerte intervencionismo, sin percibir que la crisis de gobernabilidad en la que se halla inmerso el Estado no puede ser resuelta sobrecargando su responsabilidad"* (ISUANI, E. 1989:37).

A modo de raconto, es dable considerar que junto con la alternancia entre modelos liberales y de bienestar, se da que en este último se genera un tipo de Estado tan sobredimensionado que termina promoviendo el malestar poblacional.

En tanto, las políticas mercadocéntricas del Estado postsocial tampoco se caracterizan por la eficiencia en pos del pueblo. Por el contrario, como diría el autor, constituyen un mero "vaciamiento" y "desmantelamiento de toda capacidad de intervención desde el poder central" (ISUANI, E. 1989:40).

Frente a esto, Isuani plantea una visión distinta, la que denomina el "Estado necesario". Explica que ha llegado "el momento de la integración y la articulación" en la sociedad y para eso se requiere de un Estado distinto para mediar y dirigir los intereses particulares en pos de los colectivos.

*"Este Estado director orienta los recursos y las acciones hacia los fines y metas socialmente acordados mediante la discusión y la argumentación propia del debate político" y para esto, requiere una "real autonomía, entendida como distanciamiento relativo respecto de los intereses sectoriales"*

El autor aclara que *"esto no supone un Estado mínimo, sino un Estado capaz, dotado de todos los recursos (financieros, técnicos, humanos, administrativos, etc.) aptos para el eficaz desempeño de su función"*.

Sin embargo, asegura que: *"un Estado fuerte no es un Estado que monopoliza la realización de las tareas productivas del país, sino aquel que es capaz de vigilar y orientar las prácticas sociales en función de objetivos socialmente compartidos...debe compartir con la sociedad civil la acción destinada a producir bienestar"* (ISUANI, E. 1989:39-40)

Para lograr esto, Isuani explica que no sólo se necesita dotar al sector público de recursos de todo tipo, sino también desburocratizarlo. Esto se debe a que las burocracias tienden a generar intereses particulares que promueven una mirada de la Administración como entidades "ajenas o hasta opuestas al interés general".

Un eje de trabajo que facilitaría esto es la descentralización, pero no como se aplicó en los 90', es decir como *"liso y llano desmantelamiento"*. Sino en referencia a promover una articulación del Estado nacional que garantice *"el máximo grado de participación"* de las instancias provinciales y municipales públicas, *"que son las más próximas a los ciudadanos"*, y de las *"propias organizaciones de la sociedad civil en la satisfacción de sus propias necesidades"*.

Este tipo de estrategias, apunta Isuani, *"potencia el encuentro de soluciones para los problemas que enfrenta la sociedad y evita una peligrosa dependencia del Estado por parte de ella..."* y a su vez *"...impide el burocratismo del Estado, promueve la participación y, en consecuencia, afianza las prácticas y el régimen democráticos"* (ISUANI, E. 1989:40).

El investigador mendocino afirma que *" El Estado posee como función fundamental impulsar la realización de aquellos valores que se relacionan con el ideal de bienestar colectivo sobre bases equitativas"* (ISUANI,E 1989:41) ya que de lo contrario *"no se puede pretender la legitimación de un sistema democrático cuando un amplio sector de la población no se siente representado por el supuesto interés social, no se siente partícipe de la construcción de ese interés social"* (ISUANI,E. 1989:42).

En definitiva, el Estado tiene la función de apoyar el bienestar general con equidad. Pero para ello no puede asumir todas las tareas sino que debe ejercer una eficiente articulación con la sociedad civil en sus distintos sectores.

## **2.2. El Estado como articulador de deseos**

A partir de los análisis de los citados especialistas se puede deducir que el Estado tiene principalmente una función articuladora de intereses, que bien podrían ser entendidos como deseos.

Según el apóstol David Neshher, la estructura de la existencia humana parte del deseo. Los seres humanos somos en sí mismo deseo; el cual puede inclinarse hacia el egoísmo o hacia el altruismo según la voluntad personal. Este es un concepto que el psicoanálisis freudiano, basándose en los conocimientos ancestrales de la torah hebrea, explica a través de las pulsiones que constantemente fluyen en la psique humana. (NESHER D. 2017)

El sector público no es una entidad aséptica aislada de esta naturaleza ya que en el día a día las instituciones están compuestas y viven desde y para los seres humanos. Entendiendo esto es posible afirmar que el Estado tiene sus propios deseos, denominados comúnmente "intereses". Sin embargo, en el mundo cotidiano la sociedad a la cual se debe también tiene sus deseos (múltiples, contradictorios, complejos, etc).

Por lo cual hay dos grandes agentes que deben interactuar: el aparato estatal y la población civil. Pero dentro de esta última se puede diferenciar claramente un tercer sector que suele poner en jaque los intereses de los anteriores: el comercial.

La complejidad consiste en cómo hacer interactuar los intereses de estos tres grandes agentes de forma armónica a fin de promover el bienestar general. Claro está que no todos podrán satisfacer absolutamente la totalidad de sus deseos, ya que la historia ha demostrado que cuando eso se intenta en beneficio exclusivo de sólo uno (o dos) de ellos, las catástrofes humanitarias se hacen presentes.

Ahora bien, estas relaciones complejas requieren de una mediación y articulación tal, que permitan una vinculación constructiva para el común de la población (actual y venidera). Debe procurarse un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el sector comercial para el desarrollo integral de una nación.

El concepto desde el cual se abordará estas relaciones es el de capital social.

Si bien hay una discusión sobre la autoría intelectual de este concepto (RAMÍREZ J. 2005) y que la definición varía conforme a la perspectiva de los distintos autores, lo cierto es que es una construcción que esconde un potencial sumamente provechoso.

La idea fue descrita por primera vez en el campo de la sociología por Pierre Bourdieu en 1970, quien la desarrollaría más en trabajos posteriores (RAMÍREZ J. 2005:22). Sin embargo, esto es así desde un punto de vista científico occidental, ya que, en culturas orientales como la hebrea nociones semejantes han sido vivenciadas comunitariamente milenios antes.

Volviendo a la mirada científica moderna, la idea de capital social fue expuesta de manera más específica por James Coleman en 1988 en Harvard, pero fue Robert Putnam quien lo popularizó en 1993 al darle una mirada macroeconómica (MERCAU R., 2017).

Tomaremos la definición de este último autor para explicar el concepto. Putnam entiende el capital social como *"características de la organización social como confianza, normas y redes que pueden incrementar la eficiencia de la sociedad al facilitar acciones coordinadas"* (traducción propia) (PUTNAM R. 1993:167)

Una definición complementaria es la del profesor Anirudh Krishna, quien afirma: *"El capital relacional se refiere a los valores, actitudes, normas y creencias que predisponen a las personas a cooperar con los demás"* (KRISHNA A. 2000:1)

Siguiendo esta línea, el economista y ex ministro de Producción mendocino Raúl Mercau, explica de forma más concreta que el capital social es *"...el conjunto de redes económicas y sociales que permiten un mayor desenvolvimiento económico y que se han acumulado a lo largo del tiempo a través de la interacción de distintos agentes sociales. Este capital está construido por las redes de relaciones que existen entre los distintos actores..."* (MERCAU R. y SUONI A., 2017:70) y que estas relaciones, siguiendo a Putnam, están basadas en *"la confianza y la cooperación"* como elementos centrales.

### **2.3. Del Estado gendarme al Estado coordinador**

*"Los problemas públicos, al ser construcciones sociales y no realidades objetivas, dependen de las valoraciones, percepciones y perspectivas de los ciudadanos, grupos involucrados y actores, que resultan de la contrastación de ciertos criterios de deseabilidad (subjetivos) con la interpretación (también subjetiva) que los actores realizan de la realidad.*

*A su vez esos criterios de deseabilidad así como la forma en que se construye la realidad son necesariamente múltiples por la multitud de agentes sociales involucrados, lo que implica la coexistencia de visiones diferentes y en conflicto, la postulación de relaciones causales no consensuadas y la movilización de recursos en competencia.*

*Por tanto, el desafío consiste en construir una definición del problema aceptable que supere los conflictos y polémicas (sin eliminarlos) que se puedan generar en torno a él" (JAIME, F. 2013:92).*

Mercau accedió a una entrevista personal en el contexto de esta investigación a fin de comprender mejor qué es el capital social desde una mirada no sólo académica sino vivencial.

Para el entrevistado, la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado es de mutua necesidad. Comenta que, desde una visión neoliberal, el rol público es *"no intervenir"* porque cada vez que lo hace causa problemas, por lo cual sólo debería *"garantizar el derecho a la propiedad, a la justicia, pero no intervenir en la actividad económica"*. Esto implica permitirle al mercado autorregularse, pero olvida que *"el mercado tiene muchas fallas, hay monopolios, abusos de*

*posición dominante, etc. entonces el Estado debe intervenir fijando precios, regulando actividades, para que haya pleno empleo, baja inflación...".*

El problema, afirma Mercau, es que el Estado *"también tiene fallas"*, especialmente la corrupción. Entonces la sociedad civil es la que debe asumir el rol de regulación de esta situación. Los tres actores asumiendo un rol de control mutuo, pero también de solidaridad recíproca.

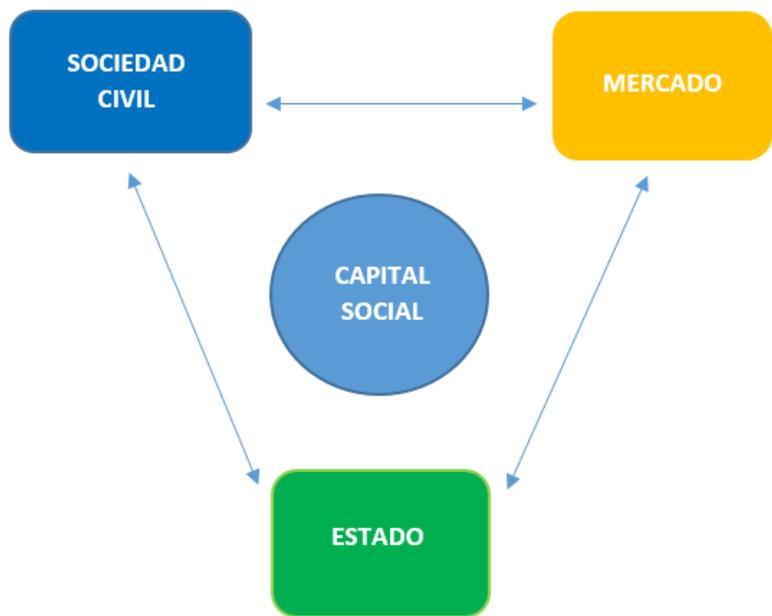
*Al darse esta articulación "...se debe imaginar que el capital social potencia la actividad económica, donde hay mayor capital social hay más productividad. El Estado puede así, ser un regulador, pero también un coordinador, porque hay una relación de horizontalidad en el capital social, porque una solución a la que arribe la sociedad civil excluyendo al Estado puede ser peor que una en la que el Estado sea un coordinador..."*, afirma el catedrático.

Múltiples estudios científicos apoyan estas declaraciones. Ya en 1996 Christian Grootaert escribía en un informe para el Banco Mundial: *"existe una evidencia creciente de que el capital social puede tener un impacto en los resultados de desarrollo, incluido el crecimiento, la equidad y el alivio de la pobreza"* (GROOTAERT C. 1996)

Para conocer diversas experiencias exitosas de este tipo en distintas sociedades; así como un tratamiento más exhaustivo a nivel teórico sobre el capital social y variables socioeconómicas que lo afectan, se recomienda el trabajo Partha Dasgupta e Ismail Serageldin. (DASGUPTA Partha y SERAGELDIN Ismail, *"Social Capital. A multifaceted perspective"*, Banco Mundial, Estados Unidos, 2000)

Sin embargo, no es necesario recorrer puntos distantes del planeta para encontrar aplicaciones prácticas de lo aquí expuesto que demuestren los resultados positivos de la interacción coordinada del Estado, la sociedad civil y el sector comercial.

De hecho, como se anticipó al inicio de este trabajo, el cuarto capítulo está dedicado al análisis concreto del Municipio de Lavalle en la provincia de Mendoza y su comunidad. Allí se relatan los logros obtenidos en materia de integración social y crecimiento económico a partir de la promoción y aprovechamiento del capital social.



Fuente: Elaboración propia. Dinámica del Capital Social en una comunidad

## 2.4. Relación entre capital social y comunicación estratégica

Llegado este punto, probablemente surja una pregunta sumamente válida, "¿cómo se relaciona todo lo visto en este capítulo con la comunicación?".

Para responderla cabe reiterar lo dicho a lo largo de esta segunda sección: para crear y/o aprovechar el capital social desde el sector público se necesita de articulación.

Según la Real Academia Española, una de las acepciones de "articular" es: "*construir algo combinando adecuadamente sus elementos*". Es decir, que ese "algo" implica un elemento o entidad distinta que lo existente cuando sus componentes estaban desarticulados o combinados de otra forma.

Articular al Estado con la sociedad civil y el sector comercial para conformar un todo armónico es crear algo nuevo y mejorado; y es aquí donde se requiere de la comunicación. Pero a simple vista

resulta evidente que para poder alcanzar tan desafiante meta se requiere de mucho más que la comunicación instrumental, la que sólo informa lo pautado desde un escritorio gubernamental.

Se necesita de una comunicación estratégica. Esto es mucho más que un cliché, un eslogan publicitario para hacer más asequible un producto ya obsoleto. Más que un adjetivo implementado por el marketing para atraer nuevos públicos. La comunicación estratégica es una visión que vuelve a las bases éticas y espirituales (constitutivas) del ser humano.

La siguiente cita de Massoni y Pérez, autores de la Nueva Teoría Estratégica, ya fue tomada para el primer capítulo. Pero considerando todos los elementos que se le han aportado al lector en este segundo apartado, resulta importante aprovechar la capacidad explicativa de la cita para ver la relación entre el capital social y la comunicación estratégica:

“Lo que hace estratégica a la comunicación es el hecho de que genera el encuentro, que posibilita el cambio [...] implica asumir que cualquier realidad es ante todo una confluencia de realidades [...] Si queremos comunicar estratégicamente tenemos que atender a las diferencias de las personas e instituciones que necesitamos convocar y examinar sus propias estrategias como una búsqueda de las maneras de hacerlos converger. **Este es el gran aporte de la comunicación a la estrategia, la clave para estrategar: la consideración de las alteridades presentes en cada situación**” [destacados añadidos]. (MASSONI, PÉREZ. 2009:10:33).

A lo anterior añadimos: “Desde esta concepción el territorio de toda estrategia se sitúa en la zona de disparidad entre una percepción y otra (gaps perceptivos). Entre como una organización se percibe a sí misma (autoimagen) y cómo la perciben los demás. **Pero no se trata ya de negar y abolir esas diferencias** —como se venía haciendo en los modelos persuasivos convencionales— **sino de enriquecernos de ellas para así poder acercarnos, para así poder transformar transformándonos**. Porque si todos los desplazamientos los tienen que hacer los demás, nosotros nos quedaremos ineludiblemente atrás, desfasados por las dinámicas sociales” [destacados añadidos]. (MASSONI, PÉREZ. 2009, 10:33-34)

En conclusión, a fin de lograr una sociedad más armónica y colaborativa, donde pueda darse una interacción que promueva el bienestar general, es necesario que el Estado favorezca la creación e incremento del capital social. Esto es, que el sector público, la sociedad civil y el sector comercial

trabajen de forma mancomunada por objetivos comunes provechosos en distintos grados para todo el conjunto.

Para lograr este desafío, es indispensable que el Estado se repiense a sí mismo, la forma en que se ve como actor en medio de la sociedad, incorporando la comunicación estratégica como su modo de vinculación con los demás actores.

Ahora bien, ¿sólo el sector público debe realizar cambios? ¿Qué dinámicas deberían favorecerse en los demás actores y qué impacto tendría? Estos interrogantes son los que justamente se intentarán responder en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO 3. La participación ciudadana como herramienta transformadora**

En el capítulo anterior se explicaron los beneficios entorno al capital social y cómo el Estado, por medio de la comunicación estratégica, cumple un rol vital como coordinador del mismo.

Sin embargo, como anticipó Isuani, el "Estado necesario" no es aquel que se ocupa de principio a fin de todos los aspectos de la vida en sociedad. Sino aquel que sabe articular con los demás actores, llevándolos a que también se comprometan y enriquezcan la acción conjunta con su aporte.

En este tercer capítulo propondremos un accionar esperado por parte de la ciudadanía para que la sinergia propia del capital social tenga lugar.

Cabe aclarar, que si bien en este apartado se pone el foco en la ciudadanía, se abordará desde la perspectiva de la gestión pública. Esto es así, ya que el rol del sector estatal sigue siendo imprescindible en tanto además de ser coordinador, también actuará como promotor.

En base a esto, la relación sociedad-Estado (mediada por la comunicación) pasará de un sentido abstracto, como hasta ahora se ha tratado, a uno más concreto a través del rescate de dos experiencias locales de participación ciudadana.

### **3.1 Del usuario pasivo al ciudadano participativo**

La psicóloga y actriz Vita Escardó compara al neoliberalismo con los reality shows y expone: *"...el artista es convertido en un "elegido". Y, en algunos casos, representa a una comunidad que precisa obtener algo, lo cual vuelve al sistema más perverso: se depositan en la performance del participante*

*las expectativas de un colectivo que no puede más que observar pasivamente los devaneos de una mostración mediática desligada de la construcción comunitaria. Trasladar este sistema al ejemplo de participación de ciudadanía es obvio: son quienes gobiernan en nuestra representación quienes deben encontrar la solución a los problemas de la comunidad, mientras ésta observa pasivamente el desempeño del "elegido". (ESCARDÓ: 2014)*

En este sentido, como se enunció con anterioridad, García Delgado explica que en el Estado postsocial se pasa de la concepción tradicional de ciudadano a la de "usuario". Es decir, a la de un ser individual, sin capacidad de acción colectiva que sólo puede remitirse al reclamo formal por el mal desempeño de un servicio (¿empresarial?).

En este tipo de lógica la pasividad de uno refuerza la unilateralidad del otro. Mientras aquel que detenta el poder actúa de forma más o menos discrecional, paradójicamente queda sobrepasado en su capacidad de respuesta plenamente a los conflictos sociales justamente por el carácter independiente de su accionar.

Dicha dinámica permite prever consecuencias poco esperanzadoras para un futuro que presenta problemáticas cada vez más complejas y donde la "inteligencia conectiva" a la que se refiere la NTE tiene un rol clave.

Entonces, surge la misma pregunta con la que Escardó finaliza el citado texto: "¿no será hora de jugar otro juego?". Es allí donde se abre la puerta al concepto de participación ciudadana y el título de este apartado cobra más sentido.

Nuria Cunill, retomada por la socióloga María Laura Pagani, define: "la participación significa un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella".

Pagani explica que esto: "trasciende el acto individual, para que sea efectiva hace falta una acción colectiva y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva, y no asistir al resultado acabado de algo para lo cual no contribuyó en absoluto... su práctica supone un sentimiento de pertenencia y, al mismo tiempo, de intervención en igualdad de condiciones con los agentes del gobierno en la toma de decisiones".

Sintetiza añadiendo: "la participación ciudadana implica una práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos penetran en el Estado. La intervención que realizan los individuos en actividades públicas, se sustenta en tanto son portadores de intereses sociales" (PAGANI, M. 2001:5).

### **3.2. Las redes de gestión asociada y la participación ciudadana**

Si la participación comunitaria "trasciende el acto individual" apuntando a una intervención colectiva, es necesario pensar en un concepto que trabaje no sólo el accionar de individuos en interacción con el Estado sino entre ellos mismos, incluso antes de dialogar con el aparato público.

Es decir, una construcción que contemple la vinculación colectiva que puede enriquecer aún más la participación ciudadana.

La idea de "redes de gestión asociada" del máster en administración pública Héctor Poggiese parece ser la adecuada para encauzar la mirada de este capítulo.

El consultor de UNICEF afirma que "resulta importante valorar a las redes como un "vasto conjunto de comportamientos sistemáticos pautados por usos y costumbres capaces de producir efectos de masas sin requerir de un organismo para tal fin". Y considerar que "...las redes en muchos casos son la posibilidad de gestar un plano de consistencia donde la organización fija y estereotipada ceda su dominio a procesos de creatividad e innovación"

Considera que "representan un nuevo estilo de militancia social que en el caso de las 'Redes de gestión asociada' pone en valor la necesidad de conformar espacios de capacitación para el desarrollo cívico-comunitario".

"Implica una nueva modalidad de funcionamiento y por ende un cambio en la estructura de pensamiento que tiende hacia formas más flexibles, abiertas y con mayor horizontalidad que rescate la solidaridad como valor social" (POGGIESE H. 1999:11)

Es decir, que las redes podrían considerarse como asociaciones solidarias entre distintos actores sociales que, de forma relativamente horizontal, realizan acciones conjuntas para la concreción de metas compartidas.

Con respecto a la gestión asociada, Poggiese explica que esto: "...significa que, aún cuando ciertos órganos tengan la responsabilidad de tomar las decisiones que les competen por sus atribuciones legales, la preparación de esa decisión tiene que ser articulada, participativa e integrada. Supone una relación entre distintos actores a través de reglas que les permiten acordar y consensuar la toma de decisiones, trabajando el conflicto para la resolución de contradicciones".

Es interesante que este autor aclare que esta modalidad de trabajo se opone al "habitual juego de suma cero de nuestra tradición política". Por el contrario, "consiste en la llegada a acuerdos a través del consenso en el que cada uno de los actores se ve reflejado y asume su compromiso y responsabilidad" (POGGIESE H. 1999:13).

### **3.3. El rol de la comunicación estratégica en la conformación de redes de cogestión**

Es evidente que la conformación de estas redes no surgirá de modo espontáneo en todas las sociedades debido al perfil cultural de cada región; donde también influirán variables socioeconómicas y políticas coyunturales.

Por ello, desde esta investigación se sostiene firmemente que el Estado, en sus distintas dimensiones, tiene el deber de generar por medio de sus políticas públicas las condiciones políticas e institucionales para favorecer el surgimiento de estas redes de gestión asociada en cada comunidad.

Y justamente es, en esta compleja pero necesaria y riquísima articulación entre el sector público y la sociedad (ahora en red), donde la comunicación estratégica toma nuevamente un rol protagónico, ya que es imposible pensar en la construcción de espacios compartidos entre agentes estatales y gestores sociales desde una visión instrumental de la comunicación. Es imposible, porque como dice

Pagani, la participación comunitaria implica tener un poder real de aporte y "no asistir al resultado acabado de algo para lo cual no contribuyó en absoluto".

Es por ello que el campo de la comunicación estratégica y no otro es el que podrá generar los espacios de encuentro para que tanto el Estado como los demás actores sociales puedan establecer vinculaciones de sus tramas que resulten favorables para todos, como explica la NTE.

### **3.4. Participar dónde y cómo: el ciclo de las políticas públicas**

Al hablar de participación ciudadana en las decisiones gubernamentales, resulta ser un paso obligado explicar brevemente qué son y cómo se confeccionan las políticas públicas. Esto es así porque resulta indispensable conocer, al menos de forma superficial, cómo se gestan las políticas para poder tener una intervención más acorde a la realidad y menos idealizada.

Este sintético apartado tan sólo persigue hacer una pequeña aproximación explicativa del tema que sirva para llevar a lo concreto los conceptos teóricos antes planteados y no pretende ser un estudio acabo sobre tan rico tema.

Para empezar, cabe preguntarse de qué hablamos cuando nos referimos a políticas públicas. Fernando Jaime recopila distintas definiciones de este concepto destacando el enfoque específico de cada una, pero termina prefiriendo la de Aguilar Villanueva por considerarla la más abarcativa y explicativa. Dicho autor afirma que éstas políticas son: "un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad" (JAIME F. 2013:89).

Harold Lasswell es considerado como el padre de las ciencias políticas públicas y fue el primero en proponer un enfoque procesal en el estudio de este campo (JAIME: 2013). Desde ese entonces hasta

la actualidad distintos autores han propuesto distintas fases o etapas analíticas en el desarrollo de las políticas públicas, pero Jaime nuevamente elige adoptar el criterio de Aguilar Villanueva.

## El proceso de las políticas públicas



Fuente: F. Jaime "Introducción al análisis de políticas públicas" capítulo 4

El autor explica la sistematización de Aguilar en etapas de la siguiente manera: "**La primera es la definición del problema.** Aquí lo importante es determinar cuál es el problema, cuáles son sus dimensiones o componentes y cuáles sus causas.

**La segunda es la formación de la agenda,** que consiste en analizar qué factores contribuyen a que una situación se convierta en problema y ese problema en objeto de una acción gubernamental, y quienes son los actores que intervienen en el proceso.

**La siguiente etapa es la construcción de opciones,** que consiste en analizar cuáles son las alternativas disponibles y viables para resolver el problema y qué riesgos, beneficios y costos acompaña a cada una de ellas.

**La cuarta etapa es la toma de decisión.** Aquí el problema es determinar cuál de todas las alternativas disponibles constituye la mejor opción.

**La próxima etapa es la implementación** de la política que consiste en analizar cuáles son las acciones conducentes para llevar a cabo exitosamente la decisión, para alcanzar los objetivos y metas que la política se propone.

**La sexta es la evaluación de la política.** En esta etapa lo importante es decidir qué y cómo evaluar y para qué fines.

Así llegamos a **la última etapa, la de terminación o continuación de la política**, que consiste en decidir a la luz de los insumos que brinda la evaluación si la política debe continuar, finalizar o revisarse" [destacados añadidos] (JAIME F. 2013:89)

Cabe aclarar que la visualización secuencial de estas etapas dentro del proceso es realizada para fines analíticos, pero todos los especialistas coinciden en que en la práctica éstas suelen superponerse. Además, los cambios en la realidad y/o en la comprensión del problema hacen que los diseñadores de políticas a menudo deban regresar a etapas ya superadas de este ciclo.

¿Para qué sirve conocer estas estructuras analíticas? Sencillamente para saber en cuál o cuáles de estas etapas del proceso se buscará influir. Lo más probable es que en la práctica, las redes de gestión asociada no participen en todas las fases de este proceso debido a distintos factores.

Sin embargo, desde esta investigación se destacan al menos cuatro de éstas donde la participación comunitaria resultaría vital: la definición del problema, la elección de la mejor alternativa (al menos brindando su opinión), en la ejecución y la evaluación.

Sobre estas cuatro, además, habría dos que desde esta perspectiva serían aún más cruciales: la primera, ya que es la base del resto del proceso, y la implementación, la cual puede parecer una mera ejecución de lo planeado pero que suele tener más reveses y complejidades de lo que se suele pensar (GRINDLE M. 2009).

En esta última etapa se propone trabajar, en la medida de lo posible, bajo el modelo de co-ejecución con la ciudadanía dando especial participación a las redes de organizaciones intermedias (POGGIESE: 1999).

### 3.5. Ejemplos locales de participación ciudadana

A continuación, se expondrán dos casos de municipios mendocinos donde se brindan espacios para la participación ciudadana. Ambos en distinto nivel de desarrollo pero también con aportes que los diferencian mutuamente.

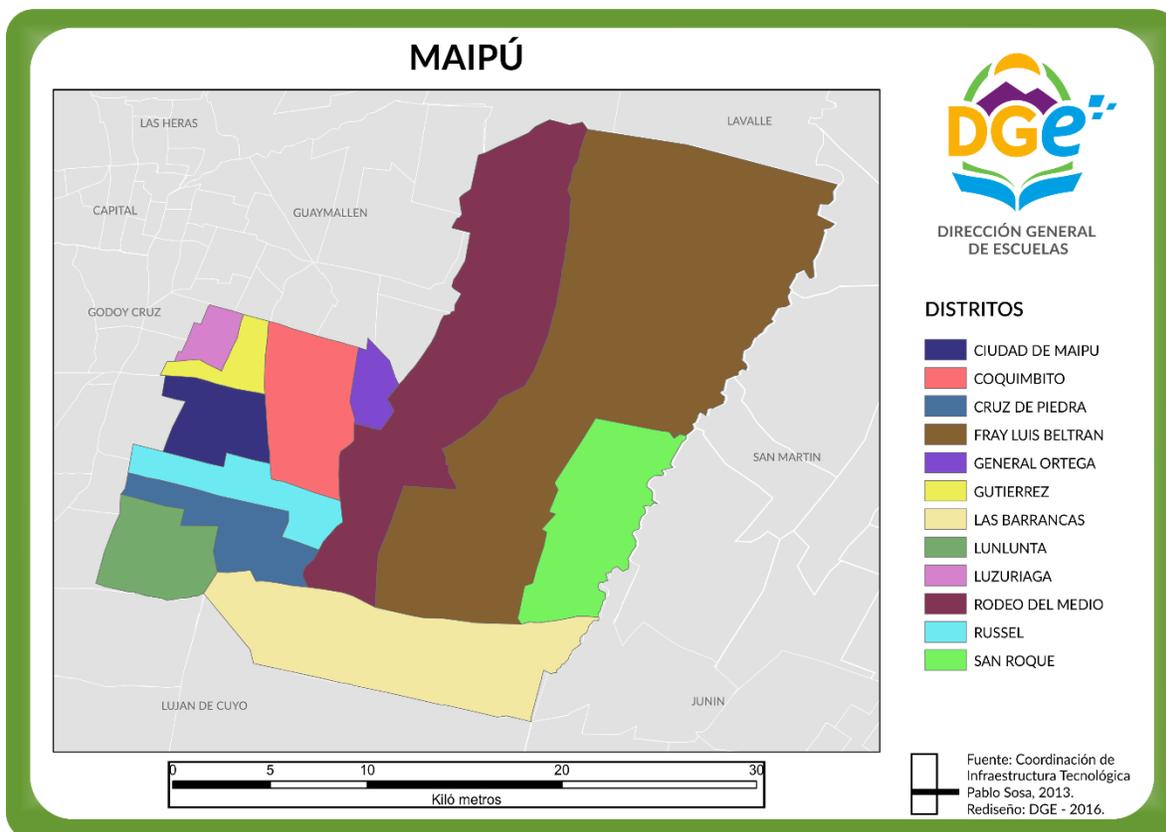
#### El caso del departamento de Maipú



El primero de ellos es el del departamento de Maipú. Ubicado a unos 12 kilómetros al sureste de la Ciudad de Mendoza, es junto con la localidad capital, Luján de Cuyo, Godoy Cruz, Las Heras y Guaymallén, parte del conglomerado conocido como Gran Mendoza.

El departamento cuenta con una extensión territorial de 717 km<sup>2</sup> dividido en 12 distritos: Luzuriaga, Gutiérrez, Coquimbito, Rodeo del Medio, Fray Luis Beltrán, San Roque, Cruz de Piedra, Russell, Barrancas y Lunlunta. Según el Censo 2010, viven en Maipú 172.861 habitantes, distribuidos un 64 % en zona urbana y 36% en zona rural. Ese número lo convierte en el quinto más poblado de la provincia, tras Guaymallén, Las Heras, San Rafael y Godoy Cruz.

De las 47.615 viviendas maipucinas, 1.213 son consideradas "precarias" según el INDEC, es decir, un 2,5%, tal como lo recopila e informa la Dirección de Estadísticas e Información Económica de Mendoza (DÍAZ P. 2011)



En el año 2007 Maipú inició un proceso de participación ciudadana mediante la modalidad de presupuesto participativo.

Este modo de trabajo, se dio a conocer en territorio maipucino a través del programa de Participación Activa Responsable (PAR), el cual "se define como un método de planificación y trabajo conjunto. Es un mecanismo de participación comunitaria a través del cual el municipio asigna una parte de los recursos presupuestarios, para que los vecinos de cada uno de los distritos puedan decidir mediante debates y consultas, de qué manera utilizar e invertir un porcentaje de los ingresos públicos del próximo año. Se considera como una forma de cogestión, junto a las autoridades locales para decidir el gerenciamiento de los recursos públicos y participar en el diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas" (DÍAZ P. 2011:63).

Además de facilitar la identificación de las problemáticas que los vecinos consideran relevantes, el programa se plantea la necesidad de consolidar y ampliar cada vez más los espacios de

protagonismo social, en la búsqueda de soluciones para las necesidades locales. Entre sus objetivos específicos figuran:

- Desarrollar un ámbito que garantice la participación comunitaria consolidando el trabajo articulado entre la Sociedad Civil y el Estado.
- Ejecutar los proyectos priorizados por los vecinos en las asambleas distritales y realizar el seguimiento de los resultantes ganadores en las ediciones anteriores, facilitando el apoyo técnico y especializado.
- Propiciar una herramienta de control sobre los recursos municipales.
- Promover la federalización y el crecimiento armónico de todas las regiones departamentales (DÍAZ P. 2011:64)

## **Estructura organizativa del PAR**

Actualmente el PAR, cuenta con una Coordinación dependiente de la Secretaria de Gobierno y un espacio físico ubicado en el Teatro Imperial de Maipú.

A su vez la Coordinación del PAR, cuenta con un equipo de trabajo integrado por:

- **Equipo Coordinador de Asambleas:** está compuesto por funcionarios, técnicos y personal municipal. Tiene como función presentar a los asistentes de las Asambleas la modalidad de trabajo para que los vecinos presenten sus proyectos, ordenar el uso de la palabra, promover el debate entre los asambleístas explicando los alcances y posibilidades del PAR.
- **Equipo Técnico Evaluador:** compuesto por funcionarios, técnicos y profesionales del municipio, que son responsables de realizar el Análisis de Factibilidad Técnica, Legal, Social y Económica de los proyectos. (DÍAZ, P. 2011:69).

## **Metodología de aplicación**

El desarrollo del programa consta de las siguientes siete etapas consecutivas:

1º) El PAR comienza con las Reuniones Previas que se desarrollan por las diferentes zonas explicando la metodología.

2º) Luego se realiza el Acto de Lanzamiento donde se presenta en un evento institucional el programa y sus diferentes modalidades.

3º) Posteriormente, se desarrollan las Primeras Asambleas en cada zona definida

4º) Seguidamente comienza la etapa de la Devolución de los proyectos y factibilidad de los mismos a los referentes.

5º) Asamblea de Votación, donde los vecinos pueden votar tanto de forma física como virtual el proyecto que quiera que se ejecute en su zona.

6º) Ejecución proyecto(s) ganador(es)

7º) Seguimiento y Control del(os) proyectos) (PAR MAIPÚ: 2017)

## **Beneficios sociocomunitarios vinculados al programa**

El intendente maipucino Alejandro Bermejo concedió una entrevista personal en relación al PAR para el desarrollo de esta investigación.

Allí, comentó sobre los beneficios sociales que ha podido observar en su jurisdicción a diez años del inicio del programa. *“Lo esencial que hemos visto...es cómo nos permitió integrar a todos los sectores de la sociedad en lo cultural, ambiental, salud, cultura, deporte, infraestructura, en toda la geografía departamental. Fundamentalmente cómo han tenido la posibilidad de desarrollarse los vecinos de las zonas rurales...en materia de infraestructura y de las vías de comunicación. Año a año mayores niveles de participación y mejores propuestas...”*

También se le consultó al mandatario con respecto a los impactos del PAR en relación a la integración social y destacó que observa un incremento del "respeto y la solidaridad". En lo práctico, esto se observa cuando en la segunda asamblea, donde deben decidirse los proyectos, hay vecinos

que prefieren declinar en sus propuestas por considerar que las de otro conciudadano son más relevantes a nivel comunitario.

## **Enriquecimiento institucional a raíz del programa**

Considerando que el PAR es aplicado en todos los distritos maipucinos y que en este departamento conviven poblaciones de distintos orígenes étnicos, culturales y socioeconómicos, es evidente que en las asambleas surge una diversidad riquísima de propuestas y visiones.

Es por ello, que más allá del cumplimiento de los objetivos prácticos de los programas vinculados a la participación comunitaria, éstas políticas públicas tienen un potencial de diagnóstico social y político que puede ser sumamente provechoso para las gestiones si se lo sabe capitalizar adecuadamente.

Bermejo brinda un ejemplo claro de esto, al explicar que en la primera instancia de reunión que tiene el PAR con los vecinos éstos suelen aportar muchas ideas que responden a situaciones muy particulares o de sectores muy pequeños. Si bien dichas propuestas no suelen pasar a las siguientes etapas, de igual modo se "sistematizan para tratar de darles respuesta desde otras áreas del municipio".

De esta manera, se logra hacer un sondeo que de forma disgregada implicaría mayores costos para el Municipio y tal vez no tendría la misma eficiencia.

## **Elementos faltantes en la aplicación del PAR**

Existen dos componentes claves que la misma gestión de Maipú identificó por medio de su intendente como falencias, o al menos, aspectos que no se ha logrado incorporar en la medida deseada.

El primero de ellos es la comunicación. Bermejo explicó que esta sería el mayor desafío a superar, generar una mejor red comunicativa con el vecino para que éste conozca todo lo necesario en relación al PAR.

Cabe destacar que, por ejemplo, se ha construido un sitio propio del programa ([www.parmaipu.gob.ar](http://www.parmaipu.gob.ar)) desde el cual los maipucinos no sólo son informados de los objetivos, modos de funcionamientos, fechas, etc. Sino que también pueden ver los proyectos a votar e incluso hacer la votación de forma virtual por medio de su DNI.

Incluso, en junio de 2017 Maipú fue invitado por el Banco Mundial a participar como ponente en el seminario en línea (webinar) sobre "Plataformas Participativas Digitales en América Latina". En esa ocasión el Municipio expuso la experiencia del "Plan de Metas" en la plataforma Sumen, desarrollada por la Fundación Nuestra Mendoza, la cual es otro de los mecanismos establecidos por el Municipio para que los vecinos puedan seguir las metas y los proyectos que se priorizaron en la gestión de gobierno. (MENDOVOZ: 2017)

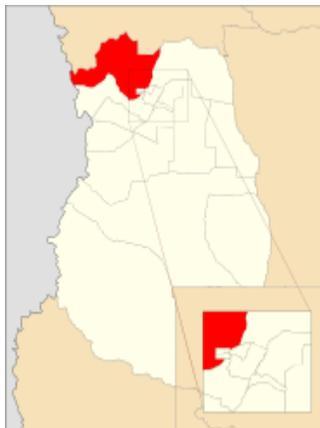
Resulta interesante que el organismo internacional haya considerado el caso maipucino como el más exitoso de América Latina y por ello fue parte de un seminario virtual que expone herramientas para fomentar la participación ciudadana.

Sin embargo, desde el Ejecutivo municipal se reconoce que aún existe una dificultad para llegar de forma completamente eficiente a la población e instarla a participar.

El segundo aspecto es el tercer pilar de la vinculación del capital social descrito en el capítulo anterior: el sector comercial.

Sobre la integración de esta parte de la sociedad en la participación comunitaria Alejandro Bermejo expresó: *"Lo hemos logrado poco, porque es muy difícil, es un sector muy preocupado y ocupado por su actividad...Sí lo hemos conseguido con pequeños productores olivícolas y vitivinícolas de la zona, pero no hemos podido incorporar a grandes empresarios para que puedan aportar o participar...tenemos una muy buena relación de confianza con ellos...pero de dar el salto a ser parte de las necesidades de la sociedad nos ha costado mucho"*.

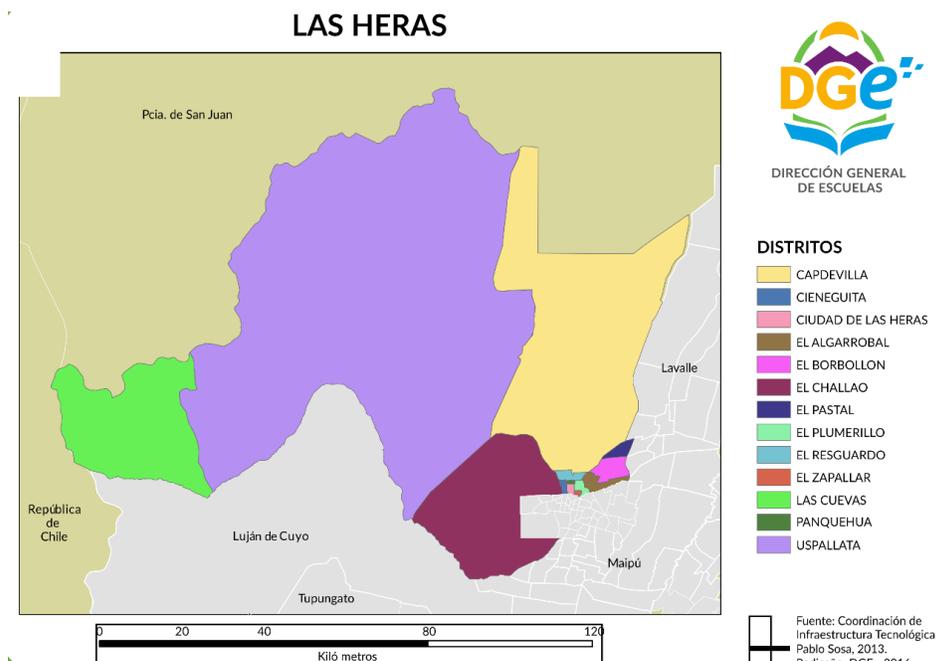
## El caso del departamento de Las Heras



El segundo caso es el de Las Heras, cuyo trabajo en relación a la participación ciudadana se encuentra en una fase de desarrollo sumamente distinta a la de Maipú al momento de elaborar esta investigación.

El departamento de Las Heras está ubicado en el sector noroeste de la Provincia de Mendoza, y su ciudad cabecera se encuentra a 5 kilómetros de la Capital mendocina. Limita al norte con la provincia de San Juan; al oeste con la vecina República de Chile; al este con los departamentos de Llavalle y Guaymallén; al Sur con Godoy Cruz, Luján de Cuyo y Ciudad de Mendoza.

El departamento de Las Heras está conformado por quince distritos: Ciudad de Las Heras, Capdevila, El Resguardo, El Pastal, El Algarrobal, La Cieneguita, Panquehua, El Challao, El Zapallar, El Plumerillo, El Borbollón, Uspallata, Penitentes, Las Cuevas y Sierras de Encalada<sup>23</sup>.



Es una de las localidades más pobladas de la Provincia, con una población aproximada de 203.666 personas según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

Según el mismo informe, Las Heras cuenta con 55.601 viviendas, de las cuales 1.914 son consideradas precarias por el INDEC, es decir un 3,4%.

Su principal actividad económica es la comercial y en menor medida también la industrial y la agrícola.

## **La participación ciudadana en el Departamento**

Al momento de realizar la entrevista con el personal que coordina la participación de los vecinos, se observó un dato llamativo. Se consultó a ocho empleados municipales y no supieron explicar dónde se encontraba la oficina de Coordinación de Participación Ciudadana. De hecho, quienes atendían en la mesa de Informes desconocían de su existencia.

Incluso, luego de que se me indicara la zona donde se encontraba físicamente la oficina, quien desarrolla este trabajo debió comunicarse al teléfono personal de la coordinadora para saber específicamente cuál era su oficina, dado que no había cartelera que lo indicara.

Una posible explicación para esto, es que dicha área fue creada en febrero de 2018, poco más de dos meses antes de la visita. Sin embargo, podría considerarse como un indicador de una comunicación ineficaz puertas adentro del Municipio, algo que indefectiblemente debería ser mejorado para garantizar la eficiencia comunicativa integral con la comunidad.

La coordinación de Participación Ciudadana fue una idea impulsada desde el Ejecutivo local con el objetivo de: *"...acercarse al vecino, para que el intendente pueda tener la voz del vecino en su mesa..."*<sup>24</sup>, como explicó Janina Ortiz, coordinadora del área.

El modo de trabajo es bastante simple, pero al menos en una primera instancia, parecería ser eficaz. El Municipio habilitó y difundió distintos medios de contacto, específicamente un 0800, una línea

de celular para recibir exclusivamente mensajes por medio de la red de mensajería instantánea Whatsapp y una cuenta en Facebook para que la ciudadanía se comunique con el ente estatal.

Además, se abrió una delegación municipal en el Centro de Atención del Vecino (CAV) ubicado en el distrito El Plumerillo donde además de brindar una serie de tramitaciones sociales y asesoramiento a los lasherinos, se atienden sus demandas e iniciativas.

Según Ortiz, el Municipio tiene la intención de crear más de estas "mini municipalidades" en los distritos más alejados de los polos urbanos; donde no sólo se faciliten tramitaciones para las poblaciones con mayor vulnerabilidad, sino que también se puedan canalizar sus ideas y reclamos.

La coordinadora de Participación Ciudadana explicó que una de sus funciones es captar los reclamos vecinales y darles respuesta por medio de la derivación y seguimiento al área municipal correspondiente.

En una mirada superficial podría considerarse que la función de esta oficina está limitada a ser un mero centro de reclamos.

Sin embargo, numerosos ejemplos relatados por Janina Ortiz muestran que, aunque en un estado embrionario, se ha empezado a generar una experiencia semejante a la relatada en el segundo capítulo de esta tesis; es decir, vinculada al capital social.

La servidora pública explicó que la coordinación busca: *"...integrar al Municipio, al vecino y al actor privado, porque el Municipio no puede hacerse cargo de todas las necesidades de la gente...estamos tratando de, junto con obras privadas de la Municipalidad...buscamos alguna donación del actor privado...el vecino aporta la mano de obra y nosotros lo restante. Buscamos que el vecino participe de la mano de obra porque creemos que cuando lo hace, lo cuida más..."*

Básicamente, desde el Estado departamental se busca trabajar de forma cogestiva con la ciudadanía. Generalmente se le solicita a la población barrial que tenga un proyecto determinado, desde una plaza hasta un jardín maternal, que aporte su mano de obra.

En tanto, el sector público aporta los recursos materiales con una previa búsqueda de donantes privados que de forma voluntaria quieran aportar los elementos necesarios.

## **El logro lasherino: inclusión voluntaria del sector comercial**

En relación a los aportes del sector comercial, desde el Municipio afirman que éstos no reciben ningún tipo de beneficio institucional más allá de los descuentos que prevén las leyes impositivas provinciales y nacionales.

Janina Ortiz explica que los aportes de privados para proyectos de participación ciudadana son siempre en especies (principalmente en materiales de construcción) y que el fenómeno se describiría así: *“es una cuestión voluntaria, tal vez ellos están agradecidos porque el Municipio les ha hecho una prórroga o plan de pago cuando han tenido deudas acumuladas...hay quienes lo hacen de corazón, dicen ‘soy lasherino’, tengo ganas de ayudar, cuenten conmigo’...otros empresarios para eximirse de ciertos impuestos (ajenos a lo departamental)... como hace Daniel Vila...entonces tenés estos tres casos: actores privados que lo hacen de corazón, otros que está agradecidos (por un plan de pago)”* y el tercer caso sería el la lícita búsqueda de beneficios impositivos.

Una vez conseguidos los materiales para la obra cogestiva, ya sea que se haya conseguido la donación privada o no, se guarda registro de todos los recursos involucrados desde el inicio del proyecto. Al finalizarse la obra, el Municipio se compromete al mantenimiento físico del trabajo realizado colaborativamente.

Es sumamente importante destacar este logro de la gestión del intendente Daniel Orozco; ya que más allá de lo incipiente de la propuesta de participación ciudadana lasherina, ha logrado obtener la confianza de un sector que por diversas razones culturales e históricas tiende a desconfiar de los acuerdos con el sector público. Una porción social que, en su cotidianeidad, tiende a accionar sólo en pos de sus beneficios directos como sugería anteriormente el intendente maipucino.

Dicho de otro modo, pese a tener una estructura organizativa pequeña y escasa difusión e institucionalización, y sin tener una partida presupuestaria participativa, el departamento de Las Heras logró en pocos meses lo que a Maipú le está llevando más de una década.

## Los beneficios de la participación ciudadana en Las Heras

Sobre esta metodología, Ortiz asegura que, junto con la reducción de costos para el Estado departamental generada, también trae beneficios socioculturales. *"El trato del vecino a aquello en lo que ha tenido participación, como una plaza o un playón, en general es distinto. Ellos mismos te lo dicen, porque lo hacen con mucho amor, cuando se les rompe algo se angustian porque lo hicieron con mucho amor, cuando uno se esmera en hacer algo con las propias más se genera un mayor sentido de pertenencia. Los vecinos les enseñan a sus hijos que hay que cuidar lo hecho porque han sido sus propios padres los que han trabajado en eso.*

*Creo que si esto se generalizara se facilitaría un cambio cultural, habría más cuidado y respeto. Los niños ven los ejemplos y repiten. Entonces, cuando vemos un grupo de vecinos comprometidos con el cambio cultural...apoyamos el trabajo conjunto".*

Sin embargo, la coordinadora explicó que planean mejorar cualitativamente esta forma de trabajo. Para el año 2019 se prevé disponer de una partida presupuestaria para cuyo fin pueda ser elegido democráticamente por la ciudadanía local. Es decir, continuar los pasos de aquellos municipios como Lavalle, Maipú, Godoy Cruz, Ciudad, que desde hace años aplican el presupuesto participativo.

### 3.6 Pasando en limpio: algunas conclusiones a partir de la observación de casos

Teniendo en cuenta lo contemplado en las experiencias de Maipú y Las Heras pueden establecerse algunas conclusiones preliminares que sostendrían el postulado inicial de esta tesis: la necesidad de que la comunicación estratégica esté presente en la gestión pública para potenciar el desarrollo junto a la ciudadanía.

Las ideas concluidas podrían resumirse de la siguiente manera:

- En relación a los efectos de la implementación de mecanismos eficaces de participación ciudadana, éstos producirían:

- Mayor integración entre el Estado y la sociedad, en el sentido de que como expresa la NTE se generan “espacios de encuentro”, gracias a una comunicación estratégica, que posibilitan la construcción conjunta de proyectos.
- La integración también se da puertas adentro de la sociedad, dado que la discusión productiva entre vecinos sobre sus problemáticas e intereses comunes facilitaría una adecuada vinculación y cohesión social.
- El caso de Maipú y en menor medida el lasherino (por lo embrionario de su desarrollo), demuestran que la participación ciudadana bien canalizada genera la creación de proyectos que enriquecen los territorios desde un punto de vista cultural, deportivo, estructural, comunicacional, ecológico, productivo, etc.
- También, al encontrarse en un espacio distinto, el de las redes que plantea Poggiessse, los funcionarios públicos toman conocimiento más específico y profundo de los intereses y problemáticas de las comunidades a las que sirven. Por lo tanto, se pueden generar diagnósticos más certeros y dar respuestas más eficientes a situaciones que, por diversos factores, quedan invisibilizadas a los mecanismos tradicionales de vinculación entre el Estado y la comunidad.
- Según comentó Janina Ortiz, aunque la participación ciudadana no genera mayores grados de organización donde ésta no existía previamente, sí lo hace en aquellos barrios o distritos donde la ciudadanía ya tenía una mínima cultura de organización colectiva. Es decir, que en aquellos sitios donde los vecinos habían construido redes, éstas se reforzaron a partir de la correcta implementación de políticas de participación ciudadana.
- En líneas generales, y en distintos grados, las comunidades muestran una evidente predisposición al trabajo mancomunado con el sector público. Dicho de otra manera, si bien varía según cada contexto, existe una apertura social a involucrarse en la cosa pública, a salir de la posición pasiva o del mero reclamo descomprometido para ser parte de la dignificación de su comunidad.
- Por último, aunque conlleva mayor dificultad en algunas localidades, es posible integrar al sector comercial en el desarrollo de las comunidades donde están insertos. Premisa que no sólo es avalada desde un punto de vista empírico por la experiencia de Las Heras, sino que desde un fundamento teórico puede explicarse en que las empresas ya no son vistas como meros agentes económicos sino también como actores parte de sus comunidades. Éstas han

adquirido para los públicos características semejantes a las humanas, por eso, pueden ser descritas como “responsables, activas, insensibles, etc.”, como menciona Paul Capriotti en su libro “Planificación estratégica de la Imagen Corporativa”<sup>27</sup>.

Es decir, que las empresas generan "una construcción mental" en sus públicos, *"la cual condicionará, en mayor o menor medida, la forma en que los individuos se relacionarán y actuarán con la compañía"* (CAPRIOTTI P. 2013:10). A esto se le denomina **imagen corporativa**, y es un capital intangible cada vez más cuidado por el empresariado en todo el mundo.

Por ello, la posibilidad de aportar en proyectos comunitarios deja de ser una cuestión exclusivamente de moral para convertirse en una decisión de estrategia comercial.

### **3.7. A modo de cierre: la sinergia y el llamado a la acción**

A las conclusiones recién enunciadas se las podría englobar en un concepto: sinergia.

Esta palabra popularizada en los últimos tiempos en ámbitos empresariales es un concepto que, una vez más Oriente maneja miles de años antes que “el descubrimiento occidental”

Según la Real Academia Española, esta palabra proviene del latín científico “sinergia”, que significa 'tarea coordinada', y este del griego *συνεργία* (synergía), que denota 'cooperación'. Por ello, la institución ibérica define sinergia como: “acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales”

Sin embargo, para no acotar el concepto a una definición de diccionario, cabe mencionar la explicación del Centro de Investigación y Capacitación para la Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica.

Este organismo asevera: “sinergia puede entenderse como acción y creación colectivas que va más allá de la cooperación. Es la unión de capacidades, objetivos y personalidades, para lograr resultados y beneficios comunes. Esta unión refuerza a todas las partes involucradas, las cuales se relacionan entre sí intercambiando energía e información de manera multidireccional y continua, lo cual da como resultado que el grupo sea más que la suma de sus partes” (CICAP 2016)

En tanto, haciendo un estudio minucioso de la torah hebrea, David Nesher se refiere a la sinergia de la siguiente manera: "...no hay nada más poderoso en el cielo que los méritos aunados de una alianza de seres humanos que se aman...sinergia...los méritos aunados de personas en buena vinculación aumentan la intensidad de la acción...No hay mayor suma que la que se da de la fuerza de los seres humanos que integran una alianza corporativa..." (NESHER D. 2018)

Como cierre de este capítulo se considera oportuno destacar la importancia que tiene que el aparato estatal promueva de forma activa, como una política a largo plazo, no como programas o planes aislados sino como política de Estado, la sinergia entre los distintos actores sociales (incluyendo el comercial) y el sector público.

En esta tesis se han tomado dos modelos distintos de participación ciudadana, pero esto no quiere decir que a un nivel macro la sinergia deba ser buscada exclusivamente a través de mecanismos como las asambleas barriales. Sino que desde esta perspectiva resulta vital para el desarrollo pleno de una nación el establecimiento de estrategias holísticas que promuevan la interacción armónica propia del capital social, la cual bien aplicada da como resultado la sinergia.

Para ello, reiteramos una vez más, es imprescindible que la comunicación estatal supere la dimensión instrumental para pasar a la estratégica, la cual genera espacios donde pueden reordenarse las vinculaciones del entramado que son las instituciones y los individuos y potenciar sus capacidades.

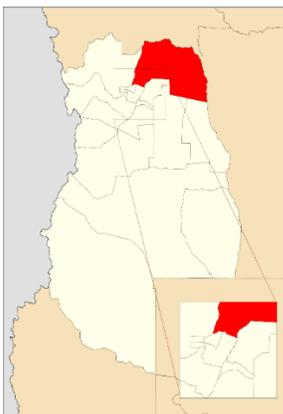
## **CAPÍTULO 4. Análisis de caso: Dirección de Turismo, Deporte y Cultura de Lavalle y las redes de turismo**

Hasta ahora, se ha hablado de aspectos teóricos, principalmente sobre la concepción instrumental de la comunicación organizacional y la visión "altruista", la comunicación estratégica propuesta por la Nueva Teoría Estratégica. También se ha expresado la necesidad de generar y aprovechar el capital social, es decir, la correcta vinculación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado por medio de la comunicación estratégica.

Por otro lado, se expuso la necesidad de promover como política de Estado la participación ciudadana a través de redes de gestión asociada que permitan desarrollar sinergia, esa fuerza extra que surge al aunar visiones y acciones entre personas. La pregunta es: ¿son elucubraciones propias de un estudiante enajenado por el clima de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales o es posible llevarlas a la práctica? Y si lo fuese, ¿sólo estaría al alcance de Estados con amplia disponibilidad de recursos materiales?

Lavalle, un departamento históricamente vinculado a la idea de desierto, parece demostrar no sólo que es posible sino necesario y a un costo inferior al de políticas asistenciales tradicionales.

### **4.1 Caracterización del territorio**



Lavalle es un departamento que se encuentra al norte de la provincia de Mendoza. Sus límites son: al norte, con la provincia de San Juan; al este, con la provincia de San Luis; al oeste, con el departamento de Las Heras y al sur, con los departamentos de Santa Rosa, La Paz, San Martín, Maipú y Guaymallén. La superficie aproximada del departamento es de 10.242 km<sup>2</sup>. representando el 6,8 % de la superficie provincial.

Su centro es urbano es el distrito de Villa Tulumaya, y junto a éste, Costa de Araujo, El Carmen, El Chilcal, El Plumero, El Vergel, Gustavo André, Jocolí, Jocolí Viejo, La Asunción, La Holanda, La Palmera, La Pega, Las Violetas, Lagunas del Rosario, Paramillo, San Francisco, San José, San Miguel y Tres de Mayo conforman las veinte localidades en las que está distribuido el territorio departamental (MUNICIPALIDAD DE LAVALLE 2018).

La mayor parte de los 36.738 habitantes que contaba el censo nacional de 2010, vive en los polos urbanos (Villa Tulumaya, Costa de Araujo, Tres de Mayo y Jocolí) mientras que el resto se distribuye en las zonas rurales irrigadas y una porción menor en las rurales no irrigadas.

La actividad económica principal es la producción primaria, específicamente en las zonas irrigadas se desarrolla la vitivinicultura, la hidroicultura (3.300 hectáreas con especies hortícolas como el ajo, la cebolla, melón, sandía y tomate) y la fruticultura (MUNICIPALIDAD DE LAVALLE 2018).

Existe una extensión territorial desértica conocida como el secano lavallino, donde la densidad poblacional es baja y la actividad económica se centra principalmente en la producción caprina y apícola.

## **4.2 Condicionantes económicos y territoriales**

En el presente capítulo se tomará como caso testigo la política de redes de turismo lavallina para ejemplificar la aplicación de los planteos propuestos a lo largo de esta investigación.

Sin embargo, antes de adentrarnos en la política pública específica a analizar del departamento de Lavalle; resulta preciso describir algunas de los condicionantes económicos que atraviesan a esta localidad para entender el contexto de surgimiento de una iniciativa que literalmente es excepcional en Mendoza.

Esta provincia se caracteriza por tener un clima árido, con un índice promedio de precipitación de 200 milímetros anuales. Esto, genera una necesidad de optimización de los cauces alimentados por el deshielo andino a fin de garantizar un crecimiento armónico de la vida.

Sobre esto, la doctora en Geografía María Virginia Grosso explica que el suelo mendocino es: “un territorio fragmentado y desigual en el que las tierras secas irrigadas “los oasis” ocupan solo el 4,8% de la superficie provincial (APOT, 2013) y albergan al 95% de un total de 1.741.610 habitantes que viven en Mendoza (INDEC, 2010). En estos pequeños vergeles se concentran importantes áreas urbanas y núcleos agroindustriales de gran dinamismo y consumo hídrico. El resto del territorio “tierras secas no irrigadas”, se compone de planicies y cordones montañosos donde habita el 5% de la población de perfil netamente rural”

Esta dicotomía de oasis-desierto se cristaliza en la Ley de Aguas sancionada en 1884, que hasta la actualidad se constituye en la base de la organización hídrica mendocina. Esta legislación es considerada como la disparadora de la vitivinicultura local, pero existen otras lecturas de este proceso que permiten reconocer las raíces de actuales disputas por el agua (GROSSO MV. 2017:33).

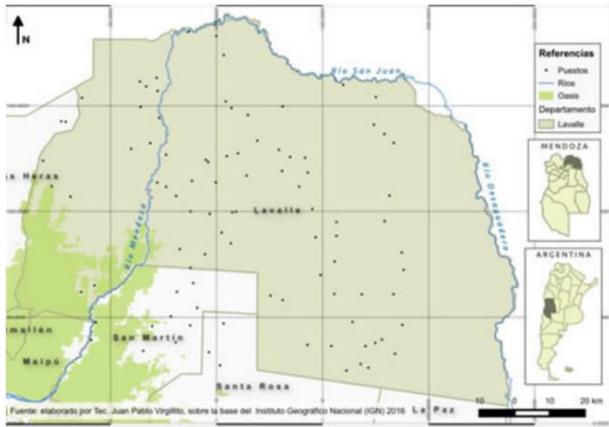
“Escolar y Saldi (2013) explican que la Ley de Aguas estableció derechos de agua vinculados a la propiedad privada de las tierras que dieron por resultado la concentración de caudales para los principales terratenientes y la distribución del resto a colonos —generalmente europeos— favorecidos por el Estado provincial” (GROSSO MV. 2017:33).

Esto promovió el crecimiento de los oasis productivos en detrimento de las tierras (y sus pobladores) que se encontraban en las últimas partes de las cuencas.

“La misma legislación también creó la Dirección General de Irrigación, órgano encargado de la administración general de las aguas y responsable de su preservación, distribución y regulación. Dicho organismo prevé que su gobierno se realice de forma democrática, para lo cual —en teoría— garantiza la participación de los usuarios a través de las denominadas Inspecciones de Cauce (IC)”.

Pese a esto, “el DGI asigna derecho al voto a quienes antes revisten la condición de “regantes”, es decir, a los propietarios de tierras que tienen asignados derechos de riego. Quienes por el contrario, se localizan dentro de la cuenca y son potenciales usuarios pero no revisten esta condición, quedan apartados de la gestión institucionalizada del agua y carecen del reconocimiento formal para disputar caudales. Este es el caso de los puesteros y las comunidades huarpes de las tierras secas no irrigadas de Lavalle, situadas en la parte distal de la cuenca del río Mendoza”.

Debido a esta situación, “En el territorio de Lavalle, solo el 3,3 % se halla bajo riego y concentra el 90% de la población. El restante 96,7 % congrega al 10 % de la población, alrededor de 4.500 habitantes ubicados en unos 600 puestos organizados según un patrón de asentamiento disperso” (GROSSO MV. 2017:33)



Fuente: elaborado por Tec. Virgillito sobre la base del Instituto Geográfico Nacional (IGN), 2016

Considerando lo anterior, es comprensible que pese a que este departamento es tenga una importante extensión territorial, sus índices de desarrollo económico estén muy por debajo de los departamentos del oasis central que abastece al Gran Mendoza.

Como ejemplo de esto cabe mencionar que según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en el año de realización del informe Lavalle era el departamento con mayor porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) con 18,4%. Es decir, que prácticamente 2 de cada 10 hogares lavallinos tenía una NBI.

Para tener un punto de referencia, ese mismo año Godoy Cruz tuvo el 3,7%, Guaymallén el 6,5% y Las Heras 7,8%.

El INDEC considera que un hogar tiene una NBI cuando cuanta con al menos una de las siguientes condiciones de privación:

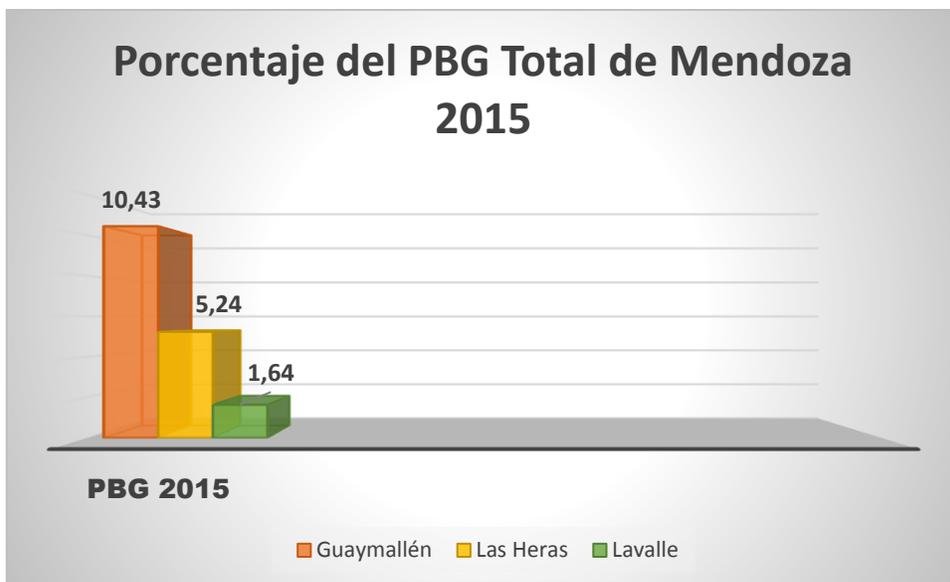
- Vivienda: cuando las familias viven en inquilinato de habitaciones, hoteles, viviendas inhabilitadas o precarias

- Hacinamiento: es crítico cuando más de tres personas duermen en una habitación
- Asistencia escolar: por lo menos un niño de edad escolar no asiste regularmente a la escuela
- Condiciones sanitarias: incluye cuando no hay retrete en una vivienda
- Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

Otro indicador útil para comprender las diferencias de desarrollo interdepartamentales es el Producto Bruto Geográfico (PBG). Este índice es la traducción provincial de lo que es el Producto Bruto Interno (PBI) en lo nacional. Es decir, "el PBG mide el valor de la producción (a precios de mercado) de bienes y servicios finales atribuibles a establecimientos localizados en la provincia, independientemente de que los factores de producción sean residentes o no residentes"<sup>34</sup>

Cabe aclarar, que todo aquello que se comercialice en un territorio generando ganancia (es decir que se venda a un precio superior al costo de producción/adquisición) entra en este cálculo. Esto incluye a las materias primas propias de la agricultura y demás actividades que caracterizan la economía lavallina.

Según el censo de 2010, Guaymallén tenía 283.000 habitantes, en tanto Lavalle contaba con 36.700 habitantes. En el año 2015 Lavalle aportó el 1,64% del PBG de la Provincia, mientras que Guaymallén el 10,46% y Las Heras 5,24%, por nombrar dos zonas limítrofes al territorio lavallino pero con mayor irrigación <sup>35</sup>. Podría decirse, en un lenguaje coloquial, que ese año Guaymallén y Las Heras produjeron 6,3 y 3,1 veces más riqueza que Lavalle . Si bien esto no puede atribuirse exclusivamente al factor hídrico, es deducible -como destacó Grosso- que es uno de las variables claves para el desarrollo de cualquier región.



**Fuente.** Elaboración propia, datos DEIE Mendoza.

### 4.3. El turismo rural como promotor del desarrollo

¿Por qué se eligió una política de turismo, y específicamente de turismo rural para ejemplificar los postulados de esta investigación?

Primeramente, porque la premisa que subyace al tema de esta tesis es que la comunicación estratégica puede ser utilizada en la gestión pública para crear mayores índices de desarrollo en tanto se trabaje con la ciudadanía.

Aunque parezca demasiado ambicioso, el interés de este trabajo es aportar algunas bases que permitan pensar un modelo de trabajo genérico adaptable a cualquier geografía y contexto a partir de la comunicación estratégica. Esto, teniendo como fin último promover la calidad de vida tanto de las generaciones actuales como venideras.

Justamente por lo anterior se eligió Lavalle, dado que la experiencia municipal en materia de turismo muestra que, incluso con contextos económicos y territoriales adversos (como los antes descriptos), pueden aplicarse modelos de cogestión provechosos y sostenibles.

Ahora bien, la elección del turismo rural como campo para la transformación no fue casual ni aislada.

En este sentido, como expresó en la cumbre de la Organización Mundial de Turismo en 2002 Luigi Cabrini, representante europeo ante la OMT: "el turismo rural permite diversificar los componentes de las economías rurales que, de otro modo, estarían condenadas a desaparecer, con los consecuentes costos humanos y económicos. También permite mantener, proteger e incluso potenciar nuestro patrimonio y bienes culturales" (CABRINI L. 2002:2)

De esta manera, el europeo concluye su exposición afirmando que este tipo de actividad turística: "constituye [...] un instrumento importante de desarrollo sostenible en economías avanzadas así como en países en transición" (CABRINI L. 2002:11)

Desde una perspectiva más local, investigadores de la Universidad Nacional de Cuyo aportan en referencia al turismo rural lavallino: "el incremento en la oferta de turismo rural en la Provincia de Mendoza desde fines de los años '90 ha implicado el acondicionamiento de numerosas estructuras agropecuarias e industriales para la recepción de visitantes.

La oferta de servicios, atractivos y actividades de turismo rural han alcanzado una variedad destacable. Alojamiento, gastronomía, bodegas y fábricas de aceite de oliva son algunos ejemplos.

El turismo rural es un producto de alta cobertura territorial y ofrece a los productores la posibilidad de ganancias complementarias a su principal fuente de ingresos económicos, ya sea agrícola o ganadera" (FERNÁNDEZ, Berta; FILIPPINI, Ana María, 2015).

Se podrían resumir las posturas anteriores en que el turismo rural constituye una herramienta para el crecimiento multidimensional de poblaciones que, por sus condiciones de vida y contextos les sería muy dificultoso de otra manera.

Asimismo, este instrumento permite la conservación del patrimonio cultural y natural de los pobladores no sólo de forma individual o focalizada, sino que también genera un valor agregado para toda la zona como punto de interés turístico.

#### 4.4. Unión ante la adversidad: definición y desarrollo de las redes de turismo

*"Los hermanos sean unidos porque ésa es la ley primera. Tengan unión verdadera en cualquier tiempo que sea, porque si entre ellos se pelean, los devoran los de afuera"*

*José Hernández en "Martín Fierro"*

La adversidad, sea cual sea, puede producir dos efectos desde la observación de quien realiza este trabajo: generar disensiones en los grupos, llevando a un salvaje "sálvense quien pueda"; o bien, el efecto contrario, es decir, la unión de personas antes desagrupadas.

A un panorama semejante al anterior (o seguramente mucho peor) debió enfrentarse Ana Castillo, jefa de turismo de la Dirección de Turismo, Deporte y Cultura departamental cuando se decidió a explotar el potencial turístico de Lavalle en el año 1992. Dicho contexto territorial y productivo sumado a escasos ingresos propios, hace que los márgenes de acción para las políticas públicas del Departamento sean limitados. O, más bien, que requieran de una mayor cuota de creatividad.

En el caso del municipio lavallino, se optó desde la dirección de Turismo por establecer estrategias que favorecieran el trabajo en red que espontáneamente no había surgido hasta el momento.

Sin embargo, esta no fue una decisión premeditada, sino que fue fruto del aprendizaje. Ana María Castillo, jefa de turismo y de profesión arquitecta, explica: *"...lo primero que me pidieron es que hiciera un proyecto en Lagunas del Rosario (yo no conocía), me pidieron que hiciera una galería en frente de la capilla, yo no conocía la capilla. Me dijeron que había fondos en la Dirección Nacional de Arquitectura [...] lo dibujé, le saqué el costo de los materiales y lo mandaron. Luego me enteré que la comisión de la capilla, como no conocía el proyecto, le dio de baja. Ahí me di cuenta que no se puede hacer nada sin primero conocer y segundo sin consensuar con la gente del lugar"*.



**Fotografía Capilla de Lagunas del Rosario. Autor desconocido. Internet.**

Esta experiencia le sirvió como pauta general de trabajo y desde entonces todos los proyectos turísticos en la zona comenzaron a ser articulados y consensuados con la población campesina.

A partir del 1996 se empezaron a hacer trabajos de puesta en valor y ampliación de la capilla antes mencionada y otros proyectos semejantes siempre con la participación ciudadana como base. Desde estos proyectos, empezó a evidenciarse el interés de las familias en involucrarse en lo turístico como una actividad complementaria a su economía tradicional.

Desde la dirección de Turismo local se comenzó a brindar capacitaciones en atención turística y gastronomía (incluyendo vegetariana) partiendo desde los conocimientos previos, pero siempre *“apuntando al trabajo en red”*.

Así es como fueron naciendo las redes de turismo departamentales. Éstas constituyen espacios de encuentro de actores vinculados tanto por actividad general (en este caso el turismo) y por habitar una misma zona.

El objetivo de estas redes promovidas y coordinadas desde el Estado, es facilitar acciones conjuntas para potenciar el desarrollo económico del lugar. De esta manera, los integrantes gestionan juntos eventos, solicitudes, infraestructura, etc. y establecen acuerdos más o menos tácitos de reciprocidad.

Estas redes son coordinadas y promovidas por el Estado municipal a través de la mencionada Dirección, pero siempre garantizando la independencia de los actores privados. De modo más concreto, el rol público en relación a la red es:

- **Coordinador:** articulando la comunicación, resolución de conflictos y planificación logística
- **Asesor:** dispone de personal técnico especializado que aconseja e instruye a los miembros de la red para el desarrollo de acciones acorde a los fines colectivos
- **Capacitador:** brinda conocimiento sobre áreas específicas que perfeccionen la inclusión de los vecinos en el rubro turístico.
- **Promotor:** acompañando los procesos asociativos y sus iniciativas aportando herramientas logísticas y también diseñando e invirtiendo en publicidad para las mismas.

La decisión pública siempre está supeditada a las decisiones que previamente hayan consensuado entre sí los integrantes de la red. La misión de la dirección de Turismo básicamente es aprovechar el potencial latente en la población y su territorio facilitando la aplicación de su inteligencia conectiva y así, su sinergia.

Uno de los conocimientos esenciales de las capacitaciones iniciales dadas a los pobladores de Lagunas del Rosario fue promover “la importancia de lo arqueológico”, debido a que había personas foráneas que intercambiaban mercadería por puntas de flecha, arados antiguos y otras piezas de valor arqueológico. Aprovechándose así de las necesidades de la población y su desconocimiento del valor real de determinados elementos que para ellos eran parte de su cotidianeidad. *“Así se ha perdido muchísimo del patrimonio histórico del Departamento”*, comenta Castillo, y por eso fue necesario instruir con respecto al valor patrimonial para luego empezar a capacitar en turismo.

Si bien allí comenzaron los talleres donde se complementaban distintas técnicas adaptadas al contexto de los participantes, las dificultades en los accesos hasta la zona limitaron las actividades turísticas a las fiestas religiosas. Sin embargo, en 2014, con la renovación de los caminos, comenzaron a gestarse nuevos proyectos individuales y grupales.

### **La Asunción: primera red de turismo lavallino**

Éste es un distrito ubicado a unos 46km al norte de Villa Tulumaya y 81 del km. 0 en la Ciudad de Mendoza. Es una localidad primordialmente rural ubicada en las zonas no

irrigadas del territorio, conocida por una festividad religiosa que se celebra en la capilla del lugar.

Su red de turismo se denomina “Tintihuilí Kanay Ken”, que en lengua huarpe significa “ramblón de amigos”, un nombre que parecería describir de forma perfecta el espíritu de esta unión.

La asociación se conformó en 2005 en base a la inquietud de jóvenes del lugar que le plantearon al Municipio la necesidad de capacitarse para poder atender a los visitantes de su zona y obtener un rédito económico de ello. Actualmente está compuesta por entre ocho y trece familias que ofrecen distintos tipos de servicios.

El trabajo que se realizó fue semejante al de Lagunas del Rosario, brindando capacitaciones en distintos aspectos que no sólo aportaban conocimiento teórico-práctico, sino que también sirvieron para limar asperezas históricas entre los miembros de la comunidad, según expresó Castillo.

Fabián Castillo tiene una licenciatura en Turismo y otra en Trabajo Social y fue uno de los técnicos que desde los inicios acompañó la formación y consolidación de esta red. Al respecto de los trabajos iniciales explicó:

*“Básicamente se trabaja desde el formato aula taller, adaptado al vocabulario y contexto de los participantes. Se usan técnicas de educación popular apuntando a hacerlo lo más ameno posible, que no sea un conocimiento meramente teórico sino a través de dinámicas grupales con dramatizaciones y demás”.*

Como resultado de dichas capacitaciones: *“...están trabajando todos en turismo, la idea es que sea una actividad complementaria a la que ya tenían. Algunos emprendimientos han crecido mucho al punto de convertirse en su única actividad...para mí está bueno que conserven también la actividad original y que el turismo sea complementario.*

*El rubro fuerte es la gastronomía tradicional, y ahora se están agregando talleres de tejido, artesanía y de cómo hacer y disfrutar sopaipilla...a la gente que va le está empezando a gustar la idea de los talleres, pero es fruto de años de trabajo”.*



**Tejidos y sopaipillas (también conocidas como tortas fritas en otras latitudes) de la red de La Asunción.**

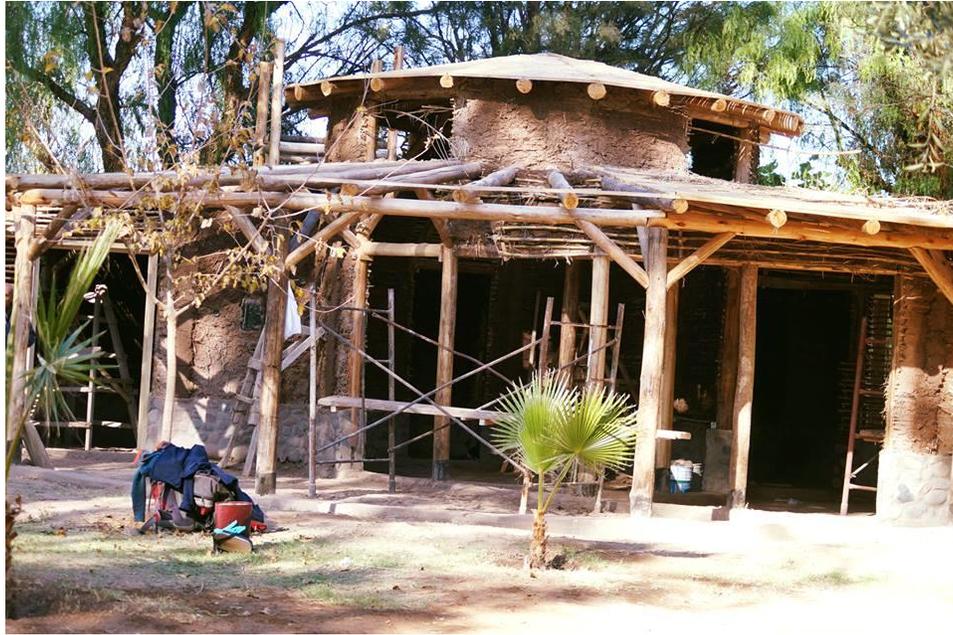
**Fotografía propia.**

En el año 2009 esta red ingresó a un proyecto del programa provincial Mendoza Productiva. Por medio del mismo se obtuvieron recursos para construir un alojamiento comunitario de administración cogestiva en La Asunción con capacidad para albergar a diez personas.

Lo interesante, por un lado, es que la construcción fue realizada por los mismos miembros del grupo bajo la supervisión de especialistas municipales. Pero, por el otro, algo destacable es el interés de la arquitecta Ana María Castillo en recuperar las técnicas de construcción tradicionales.

De esta manera, siendo Lavalle pionera de un código de edificación alternativa, se construyó bajo el modo de quincha mejorada. Esto es una forma de edificación utilizada históricamente por los pueblos originarios de esa zona a base de barro y caña entramada pero que actualmente ha sido perfeccionada mediante la incorporación de madera y telas metálicas u otros elementos de refuerzo.

*“Porque la gente (turista) no quiere irse a una casa de construcción tradicional cuando va al campo. Quiere hospedarse en un lugar cómodo, bien construido, pero con los materiales de la zona...las personas están felices de estar en un lugar donde no sólo se rescata la comida típica, sino la historia, la tradición...”* comenta la jefa de turismo.



**Oficina de turismo con salón en proceso de construcción con quincha mejorada.  
Foto: Dirección de Turismo, Deporte y Cultura.**

Los ingresos de ese alojamiento se distribuyen dando un porcentaje para la persona que fue contactada por el visitante, otro para un fondo común de la red cuyo uso se decide grupalmente y el resto del dinero se utiliza para el mantenimiento del sitio.

En la actualidad existen tres redes semejantes en el Departamento: la de La Asunción, “Tintihuilí Kanay Ken”, compuesta de unas ocho PyMEs, la de Lagunas del Rosario, con la misma cantidad de microempresas y la red de turismo rural de Lavalle (que engloba a los distritos más cercanos a Villa Tulumaya) con once propuestas turísticas de distinta índole.

Es decir, cerca de treinta emprendimientos que trabajan de forma articulada no sólo dentro de cada red, ya que desde la dirección de Turismo se fomentan los intercambios inter-redes.

### **En palabra de los protagonistas: vivencias de miembros de la red de turismo de La Asunción**

En un encuentro con algunos integrantes de esta red, se les consultó en referencia a su experiencia con esta modalidad de trabajo y más vinculados a un ente estatal.



Algunos miembros de la red en un stánd compartido durante el lanzamiento de la temporada turística lavallina 2018. Fotografía propia.

**¿Qué beneficios encuentra al haber trabajado en red y que no hubiera obtenido de forma individual?**

**Jorgelina**, es una de las iniciadoras de la red y comenta: *“son un montón (los beneficios), soy artesana y hago dulces caseros, si yo trabajara sola no podría, porque no puedo promocionar eso poquito, pero al trabajar en red puedo, porque promociono otras cosas. Hacés conocer aparte tu cultura, el patrimonio que tenemos, nuestra comunidad y es una forma con la que podés lograr muchas cosas. Aprendés mucho, aprendés a conocer más a la persona que tenés al lado, a compartir, a ser compañero, tiene muchas ventajas trabajar asociativamente. Cuando decae uno, el otro te levanta, eso es lo más importante que tiene trabajar así”.*

**Graciela**, trabaja el telar junto a su hermana Jorgelina desde el 2017: *“Tenés muchos beneficios, te hacés conocer más, hace poco empecé, ahora voy a empezar a tener los beneficios que han tenido ellos”.*

**José**, desde 2013 es parte de la red y realiza artesanías en cuero crudo. *“No me ha costado trabajar con otras personas, ya estoy acostumbrado. Se te crean expectativas en el intercambio tanto en el trabajo como en la cultura que compartimos día a día.*

*La amistad que uno va haciendo con otros emprendedores distintos, es algo muy lindo, que te va cambiando, como si fueras cambiando ideas”.*

**Sergio González**, tiene 47 años, y se dedica a la gastronomía y tiene un salón habilitado para 400 personas construido con quincha reforzada. También realiza artesanías y es guía en la Reserva Telteca.

Sobre los beneficios del trabajo en red afirma: *“es más fácil, más accesible, no es lo mismo pedir para uno que para más, tiene más peso, más importancia, se ve más potente el trabajo.*

*Cuesta trabajar en red, al principio cuesta todo, pero hemos ido trabajando de a poco y se puede...hay poco trabajo en La Asunción entonces así hemos generado un ingreso extra”.*



**Algunos de los productos en cuero que fabrica José. Foto propia.**

### **¿Cómo ha sido la experiencia de trabajar junto al Estado?**

**Jorgelina:** *“bien, porque gracias a la municipalidad hemos tenido mucho apoyo...siempre hemos tenido el apoyo...Si tuviera que describir con una palabra a la dirección de Turismo de Lavalle, sería compromiso”*

**Graciela:** *“Bien, tenemos nuestro técnico, que es Fabián (Castillo), tenemos reuniones cada 15 días y por ahora todo va bien...yo recién estoy empezando pero me he sentido bien trabajando con el Municipio”.*

**José:** *“Trabajar con el Estado, hasta acá se ha trabajado bien, he estado en ferias nacionales como departamentales y te ayudan con los viáticos, es una gran ayuda para nosotros. Tenemos muchos beneficios que no tienen en otros departamentos, por lo que nos han dicho otros artesanos”.*

**Sergio González:** *“la relación con el Municipio siempre ha sido buena, tenemos un buen contacto con las distintas áreas del departamento...los beneficios que tenemos con movilidad y demás, creo que lo vamos luchando codo a codo con Municipio, trabajamos en equipo. Todos sabemos adónde queremos llegar, queremos que se conozca a Lavalle como productiva y no como un desierto”.*

### **¿Qué piensa de aplicar esta forma de trabajo del Estado junto a los ciudadanos en otras áreas fuera de turismo?**

**Jorgelina:** *“Yo creo que esto se podría aplicar en general, sería una sociedad distinta”*

**Graciela:** *“Traería muchos beneficios trabajar así en otras áreas, no sólo en turismo”.*

**José:** *“esta forma de trabajar del Estado con la gente asociativamente yo creo que se podría aplicar en otras partes...depende mucho de la gente, si nosotros lo pudimos hacer, otros departamentos también pueden”.*

#### 4.5. Sinergia fundamental: caso testigo de la red de turismo rural de Lavalle (Villa Tulumaya y distritos cercanos)

Laura Manzano es propietaria de un emprendimiento denominado “Finca Biodinámica Cosmos” donde se complementan una variedad de servicios tanto gastronómicos, de alojamiento, talleres, cosmetología natural, entre otros.

Con respecto a sus inicios en el rubro turístico expresa que no era la idea original pero que fue la misma jefa de esta área, Ana María Castillo quien la incentivó: *“...si vamos a armar una red de turismo, tienen que haber actividades para que la gente haga, entonces empecé a conformar la red hace 10 años casi sin tener nada. Pero la red fue muy importante porque se empezaron a generar actividades para el turista, y eso hizo que yo empezara a incorporar más cosas en la finca, a tener una mirada estratégica...ha sido súper importante el trabajo del equipo, el apoyo de todos, porque todos estábamos empezando, hicimos mucho trabajo en conjunto...”*

Con respecto al trabajo en red comentó: *“a mí me resultó muy fácil y gratificante porque estoy acostumbrada a esa forma de trabajo, pero a nivel equipo tuvo sus momentos de tensiones porque tenés que aprender a trabajar con el otro...al momento de hoy podemos hablar y ver la red de turismo como un gran equipo...”*



Algunos de los productos fabricados en la Finca Biodinámica. Fotografía propia.

## **El Estado: “una pata fundamental”**

Ante la consulta sobre cómo interpretó ella el hecho de que fuera el Municipio quien se acercara al privado para facilitarle su crecimiento como emprendedora, Manzano comentó: *“creo que fue fundamental, en ese momento si no hubiese estado el Estado con sus recursos, con un técnico que cobraba su sueldo desde el Estado, y que nos convocaba, nos insistía. Ellos estaban convencidos y ellos nos convencieron a nosotros...se logró porque hubo un sustento detrás...”*

En cuanto a la relación que ella interpreta entre el Municipio y la red explica: *“es un actor más, a veces pensamos en hacer cosas sin ellos y podemos, pero son parte nuestro, es un colaborador más, el Estado es una pata fundamental”*.

En relación a si esta metodología de trabajo podría aplicarse en otras áreas de la gestión pública dijo: *“...claramente se puede, es fantástica, porque es colaboración mutua, es el Estado y nosotros los ciudadanos con nuestras opiniones aportando, es súper bueno”*.

## **Competencia no competitiva**

Un aspecto que resulta demostrativo de cómo los sistemas asociativos genuinos son más que la unión de partes, es el cambio cualitativo que genera en sus integrantes y sus modos de relación.

Manzano lo grafica así: *“...si a alguien que tiene cabañas se le llena su capacidad, me recomiendan, si sabemos que no tenemos algo pero el otro sí, lo brindamos, entonces el turista viene y dice ‘tu competencia me recomendó que viniera, eso no pasa en otros lados’, a esta altura de la red somos todos amigos...”*

*“Individuales sumados no lográs nada, vos vas a ver la evolución de un proceso asociativo si realmente se vive como eso...sólo cuando vos ves que cada uno se suma convencido genuinamente vamos para adelante”*.



Laura Manzano abrazada a su hija y a una de sus "competidoras". Fotografía propia.

#### 4.6. Datos estadísticos: el turismo lavallino en números

Si bien hasta aquí se han expuesto datos de carácter más bien cualitativos en cuanto a los beneficios del trabajo en red, resulta conveniente contrastarlos con algunos cuantitativos.

Según las estadísticas que releva la dirección de Turismo, Deporte y Cultura de Lavalle, en el segundo fin de semana de las vacaciones de invierno de 2017 hubo una ocupación hotelera promedio del 73%.

De ellos, en promedio sólo el 23% procedían de Mendoza, mientras que la mayor parte del resto era oriundo de otras provincias, en especial Capital Federal, Provincia de Buenos Aires y Córdoba.

Según personal de la citada dirección, la cantidad de visitas aumenta año a año, así como también la participación en talleres y demás actividades recreativas.

Las estadísticas parecerían indicar no sólo un aumento sostenido de visitas (en el mismo periodo pero de 2014 la ocupación promedio fue del 62%), sino que de la mano del mismo, un mayor posicionamiento de Lavalle como punto de interés para el turismo rural a nivel nacional.

Si se tienen en cuenta los datos anteriores y que fruto de las entrevistas personales a miembros de las redes surge el dato de que más emprendedores se suman a las mismas; se puede deducir que las redes de turismo rural lavallinas aportan tanto al desarrollo interior de sus miembros como también a nivel económico.

De esta manera se cumple uno de los objetivos principales de esta política pública: alentar el desarrollo socioeconómico de sus beneficiados directos, así como del Departamento en general.

## CONCLUSIONES

Las redes de turismo rural de Lavalle fueron elegidas como ejemplo de aplicación práctica de los postulados de esta tesis básicamente porque en ella se aplican la mayoría de ellos.

Cabe destacar que, al momento de redacción de este trabajo, este municipio es el único en toda la provincia de Mendoza que mantiene redes de este tipo activas; y no sólo eso, sino además en crecimiento.

A modo de repaso, esta política pública involucra de forma directa al sector estatal, teniendo como principal agente al Municipio, pero también importantes acompañamientos del INTA, INTI y la Universidad Nacional de Cuyo.

Por otro lado, también requiere de la ciudadanía, que en algunos casos por incentivo de la dirección de Turismo pasó a ser parte del sector comercial, como el caso de Laura Manzano.

Además, estos estratos no se limitan a relacionarse de forma subsidiaria, sino que buscan un constante intercambio donde existe una posibilidad real de participación ciudadana y donde, en palabras de los miembros, el Estado "se pone a trabajar codo a codo" con su población.

Es decir, que Lavalle desde hace más de una década ha utilizado una política pública para generar capital social y con el mismo, una "sinergia positiva" (NESHER D. 2018).

Esta visión, posiblemente sin saberlo, de utilizar principios de la comunicación estratégica para fomentar redes de gestión asociada y capital social indudablemente ha traído sus beneficios al mantenerse en el tiempo.

Por el contrario, considerando la realidad económica lavallina de la década del 90' y 2000, seguramente hubiese sido mucho más difícil y menos efectiva una política tradicional de subsidios

directos acompañada de una comunicación estatal meramente instrumental. Y, por otro lado, no se hubiesen conseguido las transformaciones sociales propias de la cultura asociativa que el modelo de redes indudablemente ha alcanzado.

Cabe aclarar, que el hecho de que se hayan utilizado las redes de turismo rural lavallinas para ejemplificar los postulados de esta tesis, no significa que se considere un trabajo acabado.

Se discierne que, para potenciar el trabajo logrado, el Municipio tiene el inmenso pero plausible y sobre todo necesario desafío de romper con la departamentalización atomizante.

Uno de los mayores propósitos que debería tener la red en Lavalle es romper con la desconexión y las mezquindades internas comunes de cualquier organización social. Es decir, que el capital social logrado en el área de turismo no debe quedar en una experiencia aislada, sino por el contrario, debe convertirse en una dinámica retroalimentada en todas las secciones y niveles de la gestión municipal.

Esta exigencia responde a que, como suele acontecer en la mayoría de las instituciones públicas, cada área trabaja de forma medianamente inconexa. Esto produce un desaprovechamiento del enorme potencial sinérgico que se podría generar. Esto, si se usara la comunicación estratégica para interconectar las áreas municipales puertas adentro; quizás antes de pensar en una expansión conectiva puertas afuera.

¿Puede la experiencia lavallina considerarse como un prototipo de acción aplicable a otros contextos de mayor envergadura? Algunos tal vez interpreten que es demasiado acotada para establecer una hipótesis generalizable, pero, ¿no es acaso lo que ocurre con cualquier prototipo?

No es que se esté sugiriendo que las redes de turismo de Lavalle sean una invención propia y exclusiva del Departamento, simplemente se las toma de ejemplo porque actualmente son las únicas en su tipo en Mendoza y porque han demostrado en el tiempo su eficacia.

Ahora bien, en base a las observaciones de campo y a la diversa bibliografía consultada, se pueden expresar algunas consecuencias probables de aplicar una política pública bajo el mismo modelo, pero en jurisdicciones más amplias.

Más precisamente, la pregunta es **¿qué podría esperarse si se utilizara la comunicación estratégica desde, por ejemplo, un Estado nacional para la creación de capital social y con éste redes que promuevan una sinergia productiva?**

A continuación, algunas reflexiones al respecto.

- **Consecuencias institucionales**

Generar una política de Estado que apunte a establecer distintos grados de cogestión y trabajo en red con las organizaciones y ciudadanía en general implicaría en primer lugar una multiplicación de los encuentros entre el sector público y el privado.

Estos nuevos espacios compartidos facilitarían un acercamiento y por ende mejor vinculación entre el Estado y la sociedad; a su vez esto implícitamente traería consigo una oportunidad única para cada gobernante de turno: impactar positivamente en la mejora de la imagen de su gestión.

Cuando hablamos de imagen, nos referimos a la representación mental que tienen los públicos sobre una organización o institución. Ésta, se crea a partir de los múltiples contactos, directos o indirectos, que los miembros del público tengan con la entidad sobre la cual se está construyendo la representación.

Por eso se afirma que, en tanto se aumentan notoriamente los puntos de contacto entre el Estado y la ciudadanía, las posibilidades de construcción de identidades y mejora de la imagen organizacional también lo hacen. Esto, reduciría las inversiones en pauta oficial para fortalecer una idea colectiva de cada gobierno, dado que el contacto directo tendría una influencia sumamente superior.

- **Consecuencias sobre las políticas públicas a nivel político-social**

Considerando que aplicar un modelo cogestivo implica establecer en mayor o menor medida acuerdos entre las distintas partes, y que dichos pactos implican un consenso logrado a través de un intercambio dialogal, las políticas públicas serían indefectiblemente distintas.

Dado que, en toda construcción colectiva cada parte hace su aporte, las medidas gubernamentales serían mucho más completas, estarían enriquecidas por las múltiples miradas y por ende tendrían menor margen error.

Asimismo, llegada la etapa de implementación, las políticas deberían haber atravesado el ejercicio de un consenso entre el agente estatal y los beneficiarios, por ello se supone que tendrán mayor aceptación que aquellas que se diseñan “desde atrás de un escritorio”.

De la mano de lo anterior, es también esperable que incluso aunque la medida pública fracasara, el malestar social generado se supone sería inferior que el de políticas no consensuadas. Esto se prevé así debido a que, tanto el éxito como fracaso de las iniciativas, estarían regidos por el eje de la corresponsabilidad que subyace a toda cogestión aplicada de forma adecuada.

- **Consecuencias sobre las políticas públicas a nivel de eficiencia**

Tal como se explicó en el capítulo 2 de esta investigación, la idea propuesta de capital social desde la gestión pública implica acuerdos entre el Estado, la sociedad civil y el sector comercial.

Esto conduciría el proceso de pasaje del “Estado Indefendible” -aquel ineficiente por su sobredimensión- al “Necesario”, más chico pero que responde mejor a las necesidades de la población a la que se debe, como afirma Isuani.

Esto último se explicaría con la simple idea de la distribución de tareas. Donde el agente público no se encarga de absolutamente todo, sino que ejerce el rol principal de supervisión y coordinación, pero integra a los otros actores asignándoles responsabilidades específicas.

Indudablemente, la optimización de recursos colectivos debería generar un ahorro en los erarios públicos que podría traducirse en la puesta en marcha de estrategias de alto impacto o, incluso el inicio de otras, hasta ahora postergadas.

### **En torno a la transparencia democrática**

Trabajar en conjunto, como explicó Raúl Mercau en el primer capítulo, la aplicación de este tipo de estrategias conlleva un control cruzado.

La historia del siglo XIX y XX comprobó que la mano invisible de Adam Smith parece intervenir haciéndose visible en los bolsillos de las élites económicas y provocando así inequidades que terminan afectando a las sociedades en su totalidad. Por eso, tal como afirmó Keynes, fue necesaria la intervención del Estado para ejercer un control que corrigiera los abusos del mercado.

Sin embargo, desde las guerras latinoamericanas de fines de 1800 hasta escándalos como la Operación Lava Jato brasilera han demostrado una complicidad corrupta, una especie de sinergia negativa entre el sector público y el empresarial.

Es por ello que Mercau defiende la necesidad de que la ciudadanía tenga su parte en las políticas gubernamentales a fin de ejercer un control de la relación entre actores. Esto facilitaría una mayor y mejor transparencia de la gestión, lo cual es positivo para el conjunto de la sociedad, incluso para la clase política.

Esta suerte de control cruzado posibilitaría mejoras en la concepción general del Estado y tal vez convertirse en un incentivo para que la ciudadanía se involucre más en la cosa pública; algo que finalmente representaría un enriquecimiento democrático.

Aquí se juega la relación entre quienes tienen la potestad de promover las políticas públicas y quienes tienen la responsabilidad de gestionar las comunicaciones de gobierno -más allá de lo instrumental- y con un fuerte convencimiento y foco en la búsqueda de participación del empoderamiento de la población. Ni las herramientas, ni mayor cantidad de medios garantizan una mejor comunicación. Ésta sólo es posible y es real cuando el otro es reconocido como sujeto imprescindible en los procesos.

Más allá de las consecuencias recién enumeradas, se sobrentiende (pero vale aclarar) que existirán determinadas decisiones gubernamentales que no podrán pasar de forma directa por la ciudadanía debido a la necesidad de prontitud de una resolución, a razones de seguridad nacional y demás.

Sería ilógico considerar que hasta la más mínima y cotidiana decisión de gobierno tenga que pasar por una asamblea consultiva u otra modalidad de participación ciudadana. Obviamente eso convertiría en inviable el accionar cotidiano de cualquier institución y más de una nación.

Esta tesis apunta a lineamientos generales, a políticas a mediano y largo plazo, a programas mantenidos en el tiempo sea cual sea el nivel público que lo diseñe y ejecute, se trata de lo trascendente y no de lo operativo.

Por último, las bases ya están planteadas con aportes de especialistas de diversas ciencias desde una perspectiva teórica; pero también desde la evidencia empírica no sólo aportada por los funcionarios que la llevaron a cabo, sino por sus beneficiarios directos.

A esta altura, mantener una visión meramente instrumental de la comunicación, donde se la utiliza netamente como una herramienta para “informar” a la ciudadanía en lugar de hacerla parte, carece de fundamentos sólidos.

Si hay algo que pretende demostrar esta tesis, es que la comunicación no es un instrumento sino, como afirma la Nueva Teoría Estratégica, el espacio de encuentro donde podemos establecer vinculaciones provechosas para todos.

Es el deber del Estado avanzar, construir posibilidades y legitimar su poder mediante la utilización de una sabia inteligencia conectiva; tener como fundamento un tipo de comunicación que favorezca la interacción entre seres humanos volviendo a su naturaleza esencial y no desde una animalidad destructiva que apunta sólo a la supervivencia. Es tiempo de reconciliar a la humanidad con su diseño superior y desde ahí transformar la realidad, y para ello existe la comunicación estratégica.

Algunos pensarán que lo aquí planteado es una utopía, y quizás así sea, pero como dijo Eduardo Galeano, la utopía: “...*para eso sirve, para caminar*”.

## ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

- BIBLIA DE ESTUDIO DIARIO VIVIR, versión Nueva Traducción Viviente, "Eclesiastés", capítulo 3, versículo 15. Tyndale House Publishers, Inc. Illinois, EE.UU., 2015.
- BUSTOS, Jorgelina. Documentos para la cátedra (Introducción a los problemas de la comunicación) actualizados en 2010. "La comunicación humana". *"La comunicación requiere de un proceso"*, 2010.
- CABRINI, Luigi, "Turismo, desarrollo rural y sostenibilidad", VII Congreso AECIT, Jaén, España, 2002.
- CAPRIOTTI Paul, "Planificación Estratégica de la Imagen Corporativa", Introducción general, p.10., cuarta edición, Instituto de Investigación en Relaciones Públicas, Málaga, España, 2013.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL, Preámbulo, Edición de distribución gratuita desarrollada por la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza, septiembre de 1994.
- D'AMELIO Franco, "Los derechos humanos en la era del relativismo", Revista Milcayac, Mendoza, Argentina, 2015
- DÍAZ, Pablo "El presupuesto participativo en la gestión local", Capítulo IV "El caso de Maipú en la provincia de Mendoza", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo, 2011.
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS E INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, Cartografía Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2010, Viviendas precarias por departamento, Maipú.
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS E INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, Cartografía Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2010, Viviendas precarias por departamento, Las Heras.
- DUFOUR, Dany Robert "El arte de reducir cabezas. Sobre la servidumbre del hombre liberado en la era del capitalismo total", 1º Ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina 2007.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, Berta María Emma; FILIPPINI, Ana María (04 de febrero 2015) "El turismo rural sustentable en el Noreste mendocino". Publicado en la Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo. URL del artículo <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/el-turismo-rural-sustentable-en-el-noreste-mendocino>  
Fecha de consulta: 19/06/2018
- GARCÍA DELGADO, Daniel y GRADIN Agustina "Documento de trabajo Nº 5 : el neoliberalismo tardío : teoría y praxis", 1º Ed. FLACSO Argentina, CABA, Argentina, 2017.
- GARCÍA DELGADO, Daniel R. "Estado y sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural", Capítulo 1 "Del Estado de Bienestar al Estado postsocial", FLACSO, Buenos Aires, 1996.
- GRINDLE, Merilee: "La brecha de la implementación"; en Mariñez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal (coordinadores): Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación; México, EGAP-CERALE- Porrúa, 2009.
- GROOTAERT, Christiaan. 1996. "Social Capital: The Missing Link?" In Monitoring Environmental Progress-Expanding the Measure of Wealth. Washington, D.C.: World Bank.
- GROSSO, María Virginia, "Agua y tierras secas. Lecturas críticas sobre la escasez hídrica en el Departamento Lavalle (Mendoza)", Revista geográfica Estudios Socioterritoriales, revista en línea, diciembre de 2017.

- INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos,
- INDEC, Porcentaje de hogares y de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según provincia. Total del país. Años 2001 y 2010. Tomado de [www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar) el 20/06/2018.
- ISUANI E. y TENTI E. "Estado democrático y política social", "Elementos generales para una estrategia de intervención estatal en el desarrollo social", Editorial Universitaria de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, 1989.
- JAIME, Fernando "Introducción al análisis de políticas públicas", capítulo IV, "El proceso de políticas públicas", Universidad Arturo Jauretche, Provincia de Buenos Aires, 2013.
- KRISHNA Anirudh, Crear y aprovechar el capital social, Cornell University, Estados Unidos, 2000.
- LÓPEZ ROSETTI, Daniel. "Emoción y sentimientos. No somos seres racionales, somos seres emocionales que razonan", Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina, 2017.
- MARTÍ JOSÉ, "Nuestra América", en "Nuestra América. Edición crítica. Investigación, presentación y notas de Cintio Vitier", Centro de Estudios Martinianos, Universidad de Guadalajara, México, 2002.
- MERCAU, Raúl y SUONI Andrea, "El capital social como optimizador de las estrategias de desarrollo territorial", Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, 2017.
- PÉREZ RAFAEL y MASSONI SANDRA *"Hacia una teoría general de la estrategia: Cambio de paradigma en el comportamiento humano, la sociedad y las instituciones"*, Capítulo 5: *Los 7 grandes cambios*, Editorial Planeta, Barcelona, España, 2009.
- POGGIESE Héctor, REDÍN María Elena, ALÍ, Patricia "El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y Sociedad", FLACSO Argentina, 1999.
- PUTNAM Robert D. (con Robert Leonardi y Raffaella Nanetti). *Making Democracy work. Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey. Princenton, EEUU, 1993.
- RAMÍREZ PLASCENCIA, Jorge. "Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam", Acta Republicana, Política y Sociedad, número 4, Universidad de Guadalajara, México, 2005.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, "comunicación", versión digital. Consultado el 21 de noviembre de 2017.
- TORRICO VILLANUEVA E. *"Abordajes y periodos de la Teoría de la Comunicación"*. *"La sociedad de la comunicación"*. Grupo NORMA, 2004, página 18.
- VELA LILIANA, "Epistemología de las Ciencias Sociales. Apunte de cátedra Unidad 4", Popper y las Ciencias Sociales, FCPyS, UNCUYO, Mendoza, Argentina, 2011.

## Portales y páginas web

- CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS, Capítulo 1, Artículo 1, inciso 2. Versión digital. Tomado de: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html> el 18/06/2018 19:30 hs. (ARG).
- CICAP, "Seis técnicas para fomentar la sinergia organizacional", capturado el 06 de junio de 2018 a las 16:00 hs (ARG) de <http://www.cicap.ucr.ac.cr/web/seis-tecnicas-fomentar-la-sinergia-organizacional/>

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS E INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, Producto Bruto Geográfico de la provincia de Mendoza. Valor Agregado Bruto por departamento, versión en línea extraída de <http://www.deie.mendoza.gov.ar> el 07/06/2018 a las 16:00hs (ARG)

ESCARDÓ, Vita. "La cultura del elegido", Suplemento Espectáculos, diario Página/12 versión digital del día 7 de octubre de 2014. Capturado el 28 de mayo de 2017 en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/2-33609-2014-10-07.html>

JARA Luciano, "PBG – Producto Bruto Geográfico", Observatorio Económico Social UNR, 13 de noviembre de 2015. Consultado el 07/06/2018 a las 12:00hs (ARG) en <http://www.observatorio.unr.edu.ar/pbg-producto-bruto-geografico/>

MUNICIPALIDAD DE LAVALLE, "Departamento", "Ubicación geográfica", capturado el 06 de junio de 2018 a las 20 hs. (ARG) de [www.lavalle Mendoza.gov.ar](http://www.lavalle Mendoza.gov.ar)

MUNICIPALIDAD DE LAVALLE, "Departamento", "Economía", capturado el 06 de junio de 2018 a las 20.15 hs. (ARG) de [www.lavalle Mendoza.gov.ar](http://www.lavalle Mendoza.gov.ar)

MUNICIPALIDAD DE LAS HERAS, "Nuestro lugar", tomado del sitio: [www.http://lasheras.gov.ar](http://lasheras.gov.ar)

NESHER David, 14 de mayo de 2018, "¡Cinco de Nosotros...! (La Sinergia de los Héroes)" <https://www.youtube.com/watch?v=WRyM9Iq1jaQ>

PAGANI, M. L. (2001) Participación Comunitaria y Políticas Públicas. Estudio sobre las Juntas Comunes en el presupuesto participativo de la Ciudad de La Plata (1998-1999) [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.552/te.552.pdf>

PROGRAMA PAR, Respuestas, "¿Cómo es la metodología del PAR?", [www.parmaipu.gov.ar](http://www.parmaipu.gov.ar), consultado el 05/06/2018.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la lengua española, Trigésima edición, versión digital, "sinergia", capturado el 06 de junio de 2018 a las 12:00 hs (ARG) de <http://dle.rae.es/?id=XyAjW9o>

REDACCIÓN de Diario Clarín edición digital, "Las múltiples miradas de Minujín sobre el Obelisco, un ícono porteño", capturado 30 de abril de 2018, 17:45 hs. de: [https://www.clarin.com/ciudades/multiples-miradas-Minujin-Obelisco-porteno\\_0\\_HkDUNdLTPml.html](https://www.clarin.com/ciudades/multiples-miradas-Minujin-Obelisco-porteno_0_HkDUNdLTPml.html)

REDACCIÓN MendoVoz, "Maipú expone ante el Banco Mundial", capturado el 20 de junio de 2018 a las 15:00 hs (ARG) de: <http://www.mendovoz.com/maipu/la-comuna/2017/6/28/maipu-expone-ante-banco-mundial-18579.html>

## Entrevistas

BERMEJO Alejandro en el marco de la Diplomatura en Gestión y Política Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo. Realizada el 30 de noviembre de 2017.

CASTILLO Ana María. Entrevista personal, 10 de noviembre de 2017

CASTILLO Fabián. Entrevista personal, 10 de noviembre de 2017

MERCAU, Raúl. Entrevista personal, 15 de diciembre de 2017.

NESHER DAVID. Entrevista personal 1 de abril de 2017

ORTIZ, Janina. Entrevista personal realizada el 10 de mayo de 2018 en las oficinas de la Coordinación de Participación Ciudadana, Municipalidad de Las Heras.

RIORDA Mario. Entrevista personal realizada el 14 de noviembre de 2017.