

Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias de la Educación y de la Comunicación Social
Ciclo de Licenciatura en Periodismo

|Tesis monográfica

Estrategias de comunicación como instrumentos de planificación de políticas públicas

Cómo actúa el Estado a los fines de transmitir conocimientos destinados a la población escolar en una sociedad mediatizada.



Autora| **Teresita Regueiro**

Directora de la carrera| **Prof. Lic. Ana Laura García Luna**

Tutor de la tesis monográfica| **Mg. Santiago Marino**

Asesor metodológico| **Prof. Leonardo Cozza**

Asignatura| **Tesina**

Buenos Aires, 17 de septiembre de 2012

teresitaregueiro@gmail.com | (011)1569-165268

Agradecimientos

A todo el equipo del Centro de Formación en Políticas y Gestión de la Seguridad Vial: Melanie, Memi, Gilda, Valeria, Trinidad, Violeta, Carmen, Paulo, Marisa, Marcela y Oscar. Por facilitarme información y alentarme en la realización de este trabajo. A Eleonora, de Canal Encuentro y al equipo de Educ.ar.

A Gabriela Gelber, por confiar en mí y hacerme ver que del trabajo interdisciplinario pueden salir lindos proyectos, a pesar de los obstáculos. A Fabiola y a Mariano.

A Santiago Marino, mi tutor. Un honor, gracias por todo.

A mi familia. Especialmente a mi mamá, a su esfuerzo, generosidad y alegría. También a vos, papá. A María.

A mis amigas de toda la vida, porque, también, estuvieron en esta etapa. Y a los amigos que me dio esta carrera.

A Tomás Ibarra y a Guillermina Salse, de Educación, gracias por ser mi cuna en el campo laboral. A Virginia, por ofrecerse a leer mis avances y gran parte de lo que he escrito durante toda la carrera, no me olvido.

A mi compañero, Cesáreo. Por bajar de las montañas y quedarse conmigo.

A todos, ¡mil gracias!

Teresita Regueiro



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Abstract

En esta tesina se investiga cómo actúa el Estado para transmitir conocimientos a la población escolar en una sociedad mediatizada. El estudio de políticas estatales permite conocer la toma de posición del Estado frente a una problemática social en determinado contexto. Se toma como caso específico la educación vial –el Programa de Fortalecimiento de la Educación Vial- debido a que reúne una serie de características relevantes para esta investigación: se constituye en una política educativa, destinada a la población escolar que, teniendo en cuenta el contexto socio-cultural, incluye una iniciativa destinada a medios audiovisuales e, incluso, permite analizar la articulación entre distintos organismos gubernamentales ya existentes y la creación de organismos para la ejecución de la política.

Se plantea como **hipótesis** la carencia de planificación de políticas públicas de comunicación. Con el **objetivo** de sistematizar la actuación del Estado para transmitir conocimientos destinados a la población escolar, en el marco de una política educativa, en una sociedad mediatizada; de describir la estrategia de comunicación contenida en la política educativa y de producir un análisis sobre planificación de políticas de comunicación, se presenta un estudio de tipo **descriptivo** basado en el análisis de documentos, entrevistas a especialistas y a referentes en la temática y en la observación participante que permite abordar el tema de manera integral.

Como **conclusión** se confirma que existe una carencia de planificación de políticas públicas de comunicación a partir del caso específico. Esta determinación es fruto del análisis del objeto de estudio, de los principios, las normas, las aspiraciones y las respuestas que componen las políticas públicas (Exeni, 1988), así como de la indagación sobre las *políticas, estrategias y planes* en tanto instrumentos de planificación.

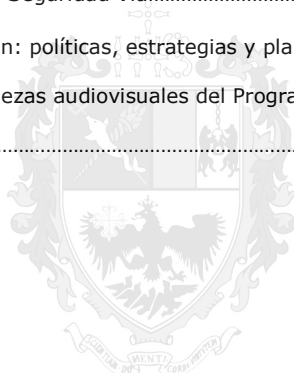
Palabras claves: Educación vial – políticas públicas de comunicación – sociedad mediatizada.

1. Introducción	5
2. Marco teórico.....	8
2.1. Políticas estatales y políticas públicas.....	9
2.2. Políticas educativas y políticas de comunicación	12
2.3. Sociedad mediatizada	14
2.4. La población escolar	16
2.4.1. La pantalla chica en la institución familiar: aspectos, usos y consumos	16
2.5. Abundancia y dominación simbólica	18
3. Marco metodológico.....	21
3.1. El caso específico: Programa de Fortalecimiento de la Educación Vial	23
3.2. Un estudio descriptivo.....	30
3.2.1. Entrevistas con referentes	34
3.2.2. Entrevistas a equipo técnico vinculado a la ejecución de la política pública	35
3.2.3. La observación	37
4. La educación vial	39
4.1. Antecedentes y normativa	39
4.2. El Estado y la educación vial	42
5. El Programa de Fortalecimiento de la Educación Vial.....	49
5.1. Objetivos del Programa de Fortalecimiento de la Educación Vial	50
5.2. Organismos involucrados en el Programa de Fortalecimiento de la Educación Vial.....	53
5.3. Estrategias educativas en el marco del programa	54
6. Estrategias y planes como elementos de planificación de políticas públicas	59
6.1. Estrategia y metodología de trabajo.....	60
6.2. La producción audiovisual del Programa de Fortalecimiento de la Educación Vial	62
6.2.1. Desarrollo	63
6.2.2. Algunas tácticas de la estrategia de comunicación.....	68
6.3. Otras propuestas de educación vial para la pantalla chica.....	70
6.4. Obstáculos y desafíos en el marco de la estrategia de comunicación del Programa	71
7. La construcción de una nueva cultura vial	81

7.1. El hecho vial como hecho social.....	83
7.2. Terminología: siniestro vs. accidente	85
8. Conclusiones.....	87
9. Fuentes de investigación	93
9.1. Bibliografía	93
9.2. Documentos consultados del Centro de Formación en Políticas y Gestión de la Seguridad Vial.....	94
9.3. Material consultado en Internet.....	95

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Organigrama de la Agencia Nacional de Seguridad Vial con división de áreas del Centro de Formación en Políticas y Gestión de la Seguridad Vial.....	26
Tabla 2. Instrumentos de planificación: políticas, estrategias y planes.....	33
Tabla 3. Estado de situación de las piezas audiovisuales del Programa de Fortalecimiento de la Educación Vial en junio de 2012.....	66



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1. Introducción

El estudio de políticas estatales -o públicas- permite conocer la toma de posición del Estado frente a una problemática social en un contexto en particular. A los fines de dar cuenta cómo actúa el Estado para transmitir conocimientos a la población escolar en una sociedad mediatizada, en este trabajo se plantea un análisis en el marco de la planificación de políticas públicas.

Se toma como caso específico la educación vial teniendo en cuenta que la comunicación –entendida como “la transmisión de una imagen que se efectúa esencialmente a través de los medios de comunicación”¹- atraviesa el concepto que los ciudadanos/as hacen, interiorizan, comprenden y clasifican sobre espacio público.

Cabe destacar que uno de los disparadores de esta tesina es la afirmación del ex ministro de Educación de la Nación y actual senador Daniel Filmus durante su exposición sobre *La escuela y su rol en la seguridad vial* en el Primer Congreso de Seguridad y Educación Vial (2009): “La escuela ya no tiene el monopolio de transmisión de conocimientos y valores, sino que actualmente comparte esta función con los medios de comunicación”².

A los fines de este trabajo y para estudiar cómo actúa el Estado para transmitir conocimientos y valores a la población escolar en una sociedad mediatizada, el Programa de Fortalecimiento de la Educación Vial, enmarcado en una política educativa ejecutada de manera conjunta entre el Centro de Formación en Políticas y Gestión de la Seguridad Vial, dependiente de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, y el Ministerio de Educación de la Nación, reúne las características necesarias: se constituye en una política educativa, destinada a la población escolar que, teniendo en cuenta el contexto socio-cultural, incluye una iniciativa destinada a medios audiovisuales orientada a reforzar conceptos en pos de una nueva cultura vial que se plasman, inicialmente, en una serie de materiales educativos e, incluso, permite analizar la articulación entre distintos organismos gubernamentales ya existentes y la creación de organismos para la ejecución de la política en tanto “directriz o curso definido de acción, deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado objetivo previamente establecido”³.

¹ BAYLON y MIGNOT., *¿Qué es comunicar?* en *La comunicación*, Madrid, Cátedra, 1996, p 2.

² FILMUS, Daniel. *La escuela y su rol en la seguridad vial*. Buenos Aires, ANSV, 2009, p.27.

³ EXENI, J. L. *Políticas públicas para la comunicación pública*, en *Políticas de comunicación*. Fundación Plural, La Paz, 1988, p. 90.

En esta línea, se espera *sistematizar la actuación del Estado para transmitir valores y conocimientos destinados a la población escolar, en el marco de una política educativa, en una sociedad mediatizada*; con el fin de *demostrar la carencia de planificación de políticas de comunicación* en tal caso. Para ello, se propone describir la estrategia de comunicación contenida en la política educativa desde distintos enfoques del ámbito de la comunicación y desde la mirada de especialistas y referentes en la temática, producir un análisis sobre planificación de políticas de comunicación vinculadas, o que acompañen, políticas educativas, y dar cuenta de los recursos con los que cuenta el Estado y las tácticas y estrategias llevadas adelante –así como los obstáculos y problemas que se presentan en un contexto determinado- a los fines de generar contenidos destinados a los medios de comunicación en el marco de una política educativa.

En primera instancia, a partir del marco teórico se espera dar cuenta de distintas teorías y concepciones que hacen al estudio de políticas estatales, a la forma de *habitar* el Estado y a la planificación de políticas públicas; de la interrelación existente entre la educación y la comunicación, en tanto áreas de abordaje y de aprendizaje; de las características de una sociedad mediatizada; los rasgos de la población escolar y la abundancia y dominación simbólica que sobrepasa a la institución escolar.

Las características del objeto de estudio permiten investigar sobre los principios, normas, las aspiraciones y las respuestas que componen a las políticas públicas y las estrategias y planes que se constituyen en elementos de planificación de la política estatal desde una perspectiva comunicacional.

En este trabajo se intenta, además, dar cuenta de los mecanismos, tácticas y las herramientas de comunicación de la política pública (educativa) a través de *entrevistas* a referentes en la temática y a profesionales del equipo técnico involucrado en la ejecución de la política pública en cuestión. Se recurre, también, a otra herramienta del análisis cualitativo como la *observación*, debido a que un *estudio descriptivo* requiere también de la “investigación participante-observación”⁴, ya que se trata de la “descripción de distintos hecho, situaciones y acciones que suceden en un escenario social concreto”⁵. Asimismo, en esa línea se analizan documentos, públicos y facilitados por el organismo gubernamental, relevantes para la descripción.

⁴ JENSEN, K.B., JANKOWSKI, N.W. *Metodologías cualitativas de investigación en comunicación de masas*. Barcelona, Bosch, 1993, p.77.

⁵ *Ibidem*.

A los fines de esta investigación, se desarrollan títulos referentes a la situación histórica de la educación vial (antecedentes, normativa, relación entre el Estado y la educación vial a partir de las políticas públicas vinculadas a la temática) para contextualizar el caso específico; a la descripción y análisis del objeto de estudio: el Programa de Fortalecimiento de la Educación Vial, que se constituye en una política educativa impulsada en el marco de la Ley de Tránsito N° 24.449 y de la Ley N° 26.363, que crea la Agencia Nacional de Seguridad Vial, por medio de la Disposición N° 41/11' sus objetivos, los organismos involucrados y las estrategias educativas del Programa; para, luego, pensar la planificación de una política de comunicación en pos de dar cuenta de cómo actúa el Estado para transmitir valores y conocimientos a la población escolar en el marco de una sociedad mediatizada.

En esa línea, se describen las estrategias y planes como elementos de planificación de políticas públicas en el marco de la iniciativa de la producción audiovisual destinada a la población escolar. Y, por último, se analiza la perspectiva, el enfoque y la terminología que se constituyen en fuente y disparador de los distintos contenidos que se trabajan, elaboran y difunden a través de las diferentes acciones que se efectúan desde el organismo gubernamental en cuestión y su interacción con otras burocracias, con el objetivo de aportar elementos al análisis de la estrategia de comunicación en el marco de políticas públicas educativas en una sociedad mediatizada, donde, en términos del sociólogo Eliseo Verón (2001), "la pantalla chica se ha vuelto uno de los lugares fundamentales de producción de espacios imaginarios de la ciudad"⁶.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

⁶ VERÓN, Eliseo. *El cuerpo de las imágenes*. Buenos Aires, Grupo Ed. Norma, 2001, p. 16.

2. Marco teórico

“¿Cómo ocupamos, cómo habitamos el Estado?”⁷, los académicos Sebastián Abad y Mariana Cantarelli (2010) plantean, así, la escasez del “pensamiento estatal”. El estudio de políticas públicas permite conocer la toma de posición del Estado frente a una problemática social en un contexto en particular, donde se entrecruzan diversas disciplinas y fuerzas sociales. En tal sentido, y a los fines de dar cuenta cómo actúa el Estado para transmitir conocimientos a la población escolar en una sociedad mediatizada, en este trabajo se plantea un análisis en el marco de la planificación de políticas públicas a partir de la descripción de una estrategia de comunicación que se desprende de una política educativa. Se toma como caso específico la educación vial teniendo en cuenta que la comunicación –entendida como “la transmisión de una imagen que se efectúa esencialmente a través de los medios de comunicación”⁸- atraviesa el concepto que los ciudadanos/as hacen, interiorizan, comprenden y clasifican sobre espacio público⁹.

En esta línea, se retoman conceptos claves que hacen a la planificación de políticas públicas de comunicación (Exeni, 1988) para, también, comprender la actuación del Estado a partir de una toma de posición frente a una cuestión socialmente problematizada.

En primera instancia, se sistematizan ciertos conceptos que plantean *por qué estudiar políticas estatales*, objeto de estudio de esta tesina. Se desarrollan definiciones que permiten comprender de qué se habla cuando se estudia una política pública y establecer los vínculos correspondientes con el caso específico a partir del cual se pretende generar un análisis.

En segundo lugar, se toma como eje la interrelación existente entre *la educación y la comunicación* en tanto áreas de abordaje y de aprendizaje, como herramientas y políticas públicas, donde aparecen los medios de comunicación como agentes de formación y socialización (Morduchowicz, 2011).

⁷ ABAD, Sebastián y CANTARELLI, Mariana. *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires. Hydra Editorial, 2010, p. 13.

⁸ BAYLON y MIGNOT., *¿Qué es comunicar?* en *La comunicación*, Madrid, Cátedra, 1996, p 2.

⁹ “Por espacio público entendemos un ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. La entrada está fundamentalmente abierta a todos los ciudadanos. En cada conversación en la que los individuos privados se reúnen como público se constituye una porción de espacio público. [...] Los ciudadanos se comportan como público, cuando se reúnen y conciertan libremente, sin presiones y con la garantía de poder manifestar y publicar libremente su opinión, sobre las oportunidades de actuar según intereses generales. En los casos de un público amplio, esta comunicación requiere medios precisos de transferencia e influencia: periódicos y revistas, radio y televisión son hoy tales medios del espacio público”. En: HABERMAS, Jünger *Öffentlichkeit* (ein Lexikonartikel) en *Kultur und Kritik*. Francfort, Suhrkam, 1973, p. 61.

Para contextualizar la investigación, se apunta a una sociedad definida como “*mediatizada*” por Eliseo Verón (2001); y al espacio estatal en tanto espacio legítimo de construcción político institucional (Abad, Cantarelli, 2010). Este punto es central debido a que enmarca la toma de posición del Estado y la descripción, a partir de diferentes aspectos, del objeto de estudio.

Por otra parte, la *población escolar* se constituye en aquella parte de la sociedad a la cual se encuentra dirigido el programa educativo y la estrategia de comunicación –en tanto elementos de planificación de políticas públicas- que se estudia en este trabajo. También se recurre a ciertas definiciones y análisis que hacen a la cotidianidad en el marco de la institución familiar frente al consumo de medios audiovisuales.

Por último, se abarcan ciertos conceptos que dan cuenta de la *abundancia y de la dominación simbólica* (Sarlo, 2011) que sobrepasa a la institución escolar y permiten profundizar el análisis de la política pública, el rol de Estado y los medios de comunicación.

2.1. Políticas estatales y políticas públicas

El Estado planifica, sistematiza y ejecuta un conjunto de políticas públicas de acuerdo a distintos períodos y características que asume en diferentes contextos socio-políticos, económicos y culturales. El politólogo y comunicador social boliviano José Luis Exeni (1988) toma la definición elaborada por el investigador Goran Therborn quien concibe al Estado como “fuente principal y defensor fundamental de las normas dentro de un cierto territorio y de una cierta sociedad”¹⁰. Y, en esta línea, “toda política pública deberá ser percibida por lo menos en función de dos dimensiones centrales: una temporal, que la ubica en un momento determinado y permite diferenciar el fenómeno, proceso o problema presentados con los de otro momento; y una espacial, que ubica el tema en un lugar determinado, considerando el hecho de que las variaciones espaciales generan comportamientos económicos, políticos y culturales diferentes (véase Ruiz Eldredge, 1979:63)”¹¹.

En esta investigación se estudia una política estatal debido a que permite, no sólo la descripción de la articulación de distintos campos –como lo son el educativo con el comunicacional- sino que posibilita, tal como lo plantean los politólogos argentinos

¹⁰ EXENI, J. L. *Políticas públicas para la comunicación pública*, en *Políticas de comunicación*. La Paz Fundación Plural, 1988, p.92.

¹¹ *Ibidem*.