



**Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación**

**Título del documento: Procesos Comunicacionales de una política pública al interior del Estado : el caso del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación**

**Autores (en el caso de tesistas y directores):**

**Iván David Nieto**

**Javier Alcalá, tutora**

**Datos de edición (fecha, editorial, lugar,**

**fecha de defensa para el caso de tesis: 2021**

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.  
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: [https://creativecommons.org/choose/?lang=es\\_AR](https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR)



# **Procesos Comunicacionales de una política pública al interior del Estado.**

**El caso  
del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos  
del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.**

*Alumno: Iván David Nieto*

*DNI: 36.491.990*

*Orientación: Políticas y Planificación de la Comunicación*

*Tutor: Javier Alcalá*

*Fecha estimada de entrega: 2020*

## Índice

<b>Importancia y motivaciones de la investigación</b>	3
Antecedentes	6
<b>Conceptos Sensibilizadores</b>	8
El Estado y su rol	8
Estado - Políticas Públicas	11
Políticas Públicas y Burocracia	13
Burocracia - Regímenes Políticos	15
Burocracia - La información en el ámbito técnico y político y las relaciones de poder	17
Burocracia y Comunicación (Procesos Comunicacionales)	19
Participación actoral	21
Cuadro resumen – Conceptos sensibilizadores	23
<b>Metodología</b>	25
<b>Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (PDA)</b>	28
<b>Ley 27.454</b>	32
<b>Diálogo con los Actores del Plan</b>	36
<b>La palabra de los actores - Los Procesos Comunicacionales en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación</b>	38
Factores que inciden en los procesos comunicacionales - Organismo, Contexto y Gestión	39
Concepción de la comunicación (procesos comunicacionales)	43
<i>Concepción de la comunicación Períodos 2013-2015 / 2015-2019</i>	48
<i>Período 2013-2015 - Articulación y Descentralización</i>	50
<i>Período 2015-2019 (actualidad) - Centralización y Dominación</i>	59
<i>Cuadro Resumen – Período 2013-2015 / Período 2015-2019</i>	73
Tensiones y Limitaciones en la relación Área Técnica y Área de Comunicación	74
Lo técnico y lo político	79
<b>Conclusiones</b>	83
<b>Bibliografía</b>	93

# Importancia y motivaciones de la investigación

Los procesos comunicacionales que se dan al interior del Estado a la hora de comunicar una política pública configuran un universo particular y de poca producción científica. El objetivo de esta investigación es analizar los procesos comunicacionales que se dan en una política precisando las cuestiones que entran en juego a la hora de diseñar, desarrollar, pensar una estrategia o proyectar la comunicación de una política pública dentro del Estado. A través de este análisis, se espera también contribuir al debate respecto a la función de las áreas de prensa y comunicación y el rol de los comunicadores en el Estado.

Para los comunicadores que quieran desempeñarse profesionalmente en el Estado, es importante comprender la complejidad organizacional que implica como institución. Hablamos de una institución que en realidad está conformada por un conjunto de instituciones que conforman una red única e inigualable y que posee una enorme significatividad en nuestras vidas, tanto en sus posibilidades como límites.

Dentro de la dinámica burocrática existen factores que necesariamente tienen que ser tenidos en cuenta para toda acción que desee llevarse a cabo. El desafío para la profesión es desentrañar los procesos y sus condicionamientos, analizarlos y proponer estrategias que dialoguen con la concepción de comunicación que tenga el gobierno de turno, para así proponer debates sobre cómo es el tratamiento de la comunicación y que lugar se le da a través de sus funcionarios y las áreas encargadas de coordinar la temática.

En esta dirección, entendí que investigar los procesos comunicacionales al interior del Estado, tomando como estudio de caso una política pública perteneciente al ámbito de un Ministerio Nacional, como es el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, es importante para dar cuenta de la complejidad del escenario en el cual hay que planificar y llevar adelante la comunicación de una política pública.

El foco fue puesto en esta política debido a su corta pero interesante historia, a su evolución, a su temática, al espacio multi actoral con el que se desarrolla la política y a los desafíos en materia de comunicación que enfrenta. Sumado a estos elementos, quisiera destacar que reconozco en ella una disputa entre lo técnico y lo político que también me interesa abordar.

Trabajo desde el año 2013 en lo que entonces era el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, a cargo del Sr. Norberto Yauhar. En el mes de febrero ingresé como secretario privado y administrativo a la Subsecretaría de Agregado de Valor y Nuevas Tecnologías, la cual pertenecía a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Cuando en diciembre del año 2015 asume como Ministro de Agroindustria el Dr. Ricardo Buryaile (gobierno de Macri, cambia la mirada del Ministerio), pasé a ser parte de la Subsecretaría de Alimentos y Bebidas dependiente de la Secretaría de Agregado de Valor. Luego, en año 2017, cuando asume en el Ministerio Dr. Luis Miguel Etchevehere y se produce un cambio en la estructura Ministerial, la Secretaría de Agregado de Valor se transformó en Secretaría de Alimentos y Bioeconomía y la Subsecretaría de Alimentos y Bebidas, en la cual yo estaba, pasó a ser una Dirección Nacional. En todo momento yo continué con mis labores de asistencia al funcionario y administración, y de apoco sumando algunas tareas de comunicación del área. Con esto, quiero aclarar que el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos, siempre estuvo bajo la órbita de las áreas que fui ocupando a lo largo de estos 7 años.

El interés en la problemática que abordo surge a raíz de una charla informal que mantengo hace unos meses con Matías Bruschetti, uno de los técnicos que es parte del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (de ahora en más lo abreviaré como PDA), quien es comunicador y sus tareas se basan en formular estrategias de comunicación para el Plan. En aquella oportunidad, él me expresó que la complejidad del escenario hacía que sea muy desafiante la tarea de comunicar la política ya que, por diferentes cuestiones, sean burocráticas, políticas o contextuales, no cualquier idea que se proponía era viable. Los condicionantes

iban desde no tener la posibilidad que el Plan pueda disponer de redes sociales por decisión de las autoridades de turno del Área de Prensa y Comunicación, hasta no poder realizar cierto tipo de acciones en época de elecciones.

Todas estas limitaciones que me transmitió me generaron la curiosidad de pensar, desde dónde y hasta donde se puede formular una estrategia de comunicación para una política pública; quienes son y por qué, los actores que intervienen en ese proceso; cómo y cuál es la dinámica; qué concepción de la comunicación tienen, para decidir u orientar ciertas prácticas y acciones posibles, y cuáles prácticas no son viables. Para todo esto, debía analizar los procesos comunicacionales que se dan, para comprender la lógica que se plantea, los comportamientos esperados y la finalidad que se persigue.

Por último, y tal como se mencionó en el primer párrafo, quisiera destacar que el análisis de los procesos comunicacionales que atraviesan las políticas públicas al interior del Estado cuenta con poca producción científica. Es importante advertir esto, ya que es un escenario donde se producen innumerables prácticas y acciones comunicacionales, donde habitan diversos actores, hay áreas propias de comunicación y realizan labores licenciados en comunicación. Creo que es significativo que los comunicadores produzcamos conocimiento sobre aquello que sucede para el día de mañana tener conocimiento que nos permita elaborar estrategias o plantear nuevos escenarios en pos de las prácticas profesionales en materia de comunicación.

No hay en los funcionarios una reflexión sobre los procesos comunicacionales. El área responsable de la comunicación, que en general se denomina “prensa y comunicación”, se concibe un canal de difusión y transmisión de lo que la institución hace o produce. De este modo, no se involucra con la riqueza de los procesos comunicacionales que acontecen en las áreas técnicas, en las cuales se realizan diversidad de prácticas para trabajar sus objetivos: se articulan actores, se promueven campañas, se formulan proyectos, se brindan capacitaciones, se asiste a congresos y eventos e, incluso, se elaboran medios propios (revista, facebook, twitter).

## Antecedentes

Se puede mencionar algunos ejemplos de antecedentes de estudios de esta problemática planteada, como es el caso de la investigación de Mariana Bernal y su experiencia con el área de comunicación de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación de la Nación<sup>1</sup>, donde a través de la sistematización e interpretación de la creación del Área de comunicación de la Dirección Nacional mencionada, reconstruyó dificultades atravesadas y alcances logrados. Esta área fue creada en un Ministerio que no contaba con un área de comunicación y debió atravesar instancias desafiantes de adaptación a cambios de directores y de actividad, a diseños de planes de mediano y largo plazo, a instancias de diálogo entre la misma Dirección y otras dependencias ministeriales, a cuestiones de organigrama, etcétera. Y donde también, como la propia Bernal menciona, sucede, y no es ajeno a lo que también sucede en el Ministerio de Agricultura, predomina una visión instrumental de la comunicación, donde circula un imaginario que vincula a tareas de prensa o la restringe a la producción de materiales y funciones relacionadas a redacción de textos, cambios de estilo, producción de contenidos audiovisuales y página web.

Otro antecedente, que sería interesante mencionar en este apartado, es el estudio que realizó Daniela Bruno y su equipo con la Coordinación General de Información Pública y Comunicación (CGIPyC) del Ministerio de Salud de la Nación<sup>2</sup>. En el mismo se plantea el entramado de subsistemas, jurisdicciones, niveles de atención y actores intervinientes en políticas, programas y servicios sanitarios, entre otras problemáticas, las cuales configuran un universo complejo y desafiante para llevar adelante los procesos comunicacionales. Estos elementos moldean una lógica de institucionalización débil de la CGIPyC; lógicas de trabajo fragmentadas y sin integración a una estrategia macro; y de recursos humanos en comunicación sin un rol definido y reconocido. En dicho estudio, luego del diagnóstico situacional, traza una serie de líneas de acción y horizontes que

---

<sup>1</sup> Bernal, M., 2013, *Hacia una mirada comunicacional integral de las políticas públicas en educación*, AVATARES de la comunicación y la cultura, N° 6. ISSN 1853-5925.

<sup>2</sup> Bruno, D. y Demonte, F., 2013, *Interrogantes, reflexiones y aportes para intervenir desde la comunicación en los procesos de gestión de información y conocimiento en políticas públicas*, AVATARES de la comunicación y la cultura, N° 6. ISSN 1853-592.

proponen una concepción diferente de los procesos comunicacionales, entre los cuales se proponen: otras voces en la producción de los contenidos de salud; de las campañas de medios a abordajes integrales; especialización de los comunicadores; un nuevo público destinatario.

# Conceptos Sensibilizadores

## El Estado y su rol

En la presente investigación, se concebirá al Estado como un sistema o red de instituciones y relaciones sociales que ordena, a través del aparato por el cual se constituye, la convivencia entre los ciudadanos, garantizando los derechos de todos y por delegación de esa misma sociedad. Posee un rol insustituible como promotor, **impulsor** y ejecutor de políticas públicas (PP), el cual implica hoy en día, prácticas y acciones que incluyan diversos y diferentes actores que sean parte, o les afecte de forma directa o indirecta, las políticas que el Estado decida llevar a cabo. La comunicación, o como se planteará más adelante, los procesos comunicacionales, cumplirán un papel fundamental en estas prácticas y acciones de las políticas públicas. Por lo que pensar de esta manera al Estado, supone pensar en un estilo comunicacional que difiere de la transmisión de discursos, sino más bien, supone un estilo integral de comunicación, donde los actores internos y externos, participen de las PP y puedan ocupar un lugar de construcción, negociación y consenso a la hora de la toma de decisiones.

En este punto, el Estado produce sentidos como organismo o como red de instituciones a través de los gobiernos y gestiones. Teresita Vargas en su texto "*El Estado como productor de sentidos*" (2014), recupera el pensamiento de Carlos Vilas (2005) para plantear que el Estado posee una triple dimensión: como primer dimensión, una estructura de poder que se objetiviza en instituciones, entre las cuales podríamos mencionar, municipios, ministerios, secretarías, direcciones, agencias, entes autónomos, escuelas, universidades, etc. y se expresa a través de mandatos obligatorios dentro de un ámbito territorial delimitado; como segunda dimensión, un sistema de gestión la cual mediante el cual define y ejecuta cursos de acción, y donde cada administración será diferente, de acuerdo al horizonte de la acción política de cada gobierno; y, por último, como tercer dimensión, se plantea la función que tiene como productor de identidades.

El estado, como generador de identidades, de alguna manera “ nombra ” a su población y la constituye en sujeto portador de derechos, responsabilidades y obligaciones. *“Nombrar significa traer simbólicamente a lo nombrado, transformar su ausencia en presencia, definir el modo en que lo vemos y lo mostramos a los demás. Es también condicionar la forma en que el nombrado se piensa a sí mismo. Nombrar implica sobre todo signar un sentido y un significado a lo nombrado. Es decir, asignarle una identidad”* (Vargas;2014). Las identidades que asigne partirán de la concepción que el régimen, gobierno y gestión de turno tenga, estableciendo normas y comportamientos en busca de un orden, el cual busca establecer y naturalizar, como aquel orden que “está bien” o aquel camino que hay que tomar en buscar de la prosperidad, el desarrollo, la igualdad, los derechos de los ciudadanos, etc. A través de la asignación de identidad, el Estado reconocerá o considerará a ciertos actores, y a otros no, en sus ejes de trabajo.

Como red de instituciones, opera de manera diferencial a través de cada gobierno y gestión, hacia su interior y exterior, de acuerdo a como piensa su estructura de poder, su sistema de gestión y su forma de producir identidades. Su accionar, sus políticas, sus prioridades y las que no lo son, su sistema de normas, etc.

En este marco, donde se plantea a un Estado promotor de sentidos e identidades, el cual produce PP y lleva a cabo prácticas y acciones con diversos y diferentes actores, de acuerdo a horizonte político, habrá una concepción sobre cómo debe comunicarse, sobre cómo debe llevar adelante los procesos comunicacionales. Esto último será parte fundamental de la presente investigación, ya que esa concepción moldeará los procesos internos al interior de Estado, que es lo que se analizará en este estudio.

Es importante tomar en cuenta la creciente injerencia de organismos internacionales y acuerdos supranacionales y bilaterales en la definición de políticas estatales. Para nuevas formas de regulación que se producen en este marco, a diferencia de la noción tradicional de gobierno, basada en una relación jerárquica entre gobernantes y gobernados, y circunscripta a una estructura estatal, el

concepto de gobernanza hace alusión a la interacción que se produce entre la instituciones públicas, sociales y privadas, no solo del ámbito nacional, sino también supranacional. Los organismos supranacionales poseen cada vez más injerencia en el diseño de políticas públicas.

La política escogida para la presente investigación, originada, desarrollada y ejecutada desde el Estado Nacional, el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos, se origina a partir de informes e investigaciones de organismos internacionales, los cuales cultivaron la inquietud en los técnicos del Ministerio y hasta el día de hoy acompañaron en la formulación, desarrollo, ejecución y evaluación de la política pública. Gran parte de las decisiones que se toman alrededor de PDA son elaboradas y consensuadas con los diversos organismos que son parte de la problemática, manteniendo constantemente un diálogo y una articulación que dan lugar a una dinámica esencial para la vida de dicha política pública.

El Estado produce políticas públicas para afrontar, resolver o mejorar diversas problemáticas o escenarios que se le presentan dentro del marco en que opera. A partir de estas políticas públicas (planes, programas o proyectos) el Estado produce sentidos, de allí la relevancia de indagar cómo actúa y desde qué posicionamiento lo hace. Oscar Oszlak, en su texto "*Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas*" (2006), va a plantear que la cultura ejerce una influencia homogeneizante sobre el comportamiento burocrático estatal. El Estado percibe y categoriza la realidad, posee creencias en términos de la eficacia de ciertos instrumentos para lograr objetivos, da legitimidad a su manera, tiene cierta percepción hacia la autoridad o hacia el tiempo. Todos estos elementos conjuntamente, tienden a estandarizar las acciones y los procesos".

## Estado - Políticas Públicas

Siguiendo la línea de conceptos propuestos en la presente investigación, se concebirá el término de políticas públicas (PP) como aquel “*conjunto de iniciativas y respuestas, manifiesta o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad*” (Oszlak y O’Donnell;1981). Las políticas públicas son el producto de iniciativas y decisiones consensuadas en las que participa el Estado (actor esencial e indispensable) y actores de la sociedad civil: “...son una modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil...” (Oszlak y O’Donnell;1981).

Tienen como objetivo fundamental servir como medio para la reducción de la desigualdad y la pobreza, construir sociedades más justas y equitativas. Tales políticas públicas precisan de procesos comunicativos que propicien de espacios y dinámicas que le den vida y la desarrollen para el fin significativo que conlleva dicha herramienta. Una herramienta al servicio de la participación democrática de la sociedad y el Estado, que apunta a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Las políticas públicas son un territorio genuino y directo de producción de sentidos entre las aspiraciones y las manifestaciones de necesidad de los ciudadanos y los intereses del Estado como actor moderador de la organización social del sentido. Allí es donde se consolidan o se resignan avances en diversas temáticas que conciernen a la sociedad y que los diferentes actores van disputando en sus respectivos escenarios. Uno de los propósitos de las políticas públicas es crear conciencia a través de ellas, y este aspecto es algo fundamental en el estudio de caso de la presente investigación.

Hoy en día las PP son un territorio irrenunciable de la lucha política y también simbólica por el poder. Es un instrumento fundamental para los regímenes y gobiernos de turno de imponer sus intereses bajo la premisa de trabajo de sus “ejes estratégicos”. Muchas demandas de políticas públicas, entendidas como necesarias

para la sociedad, no suelen ser atendidas debido al orden de prioridades que el Estado maneja en determinado momento histórico y contexto.

En su texto “Las políticas Públicas como territorio de la comunicación”, Washington Uranga va a plantear que en todos los sentidos se puede sostener que las políticas públicas son *“territorios que se van configurando a partir de las relaciones entre los actores que participan de las mismas, porque son un lugar permanente de encuentro, mediaciones, pero también de disputas tanto en el sentido de lo social y cultural, como de lo político y lo económico. En la misma línea podemos afirmar que los actores se construyen y constituyen de manera específica e irreplicable...”* (pág 7). En el caso de PDA, la relación que se construyó de cooperación y diálogo entre todos los actores que conforman la RED, le dio una identidad a la política pública, lo cual permitió los avances que logró a lo largo de los años, desde su creación al día de hoy. Son las relaciones que se tejen en ese territorio las que constituyen el perfil de la política pública, aún por encima de las normas que la ponen en práctica. En ese sentido tiene enorme incidencia el modo como tal política se gestiona, los niveles de participación e incidencia de los actores y la información que cada uno de ellos aporta. Desde esta perspectiva expuesta, analizaremos a la política pública escogida como estudio de caso.

## Políticas Públicas y Burocracia

En su etapa de implementación, las políticas públicas están fuertemente **atravesadas** por el rol de la burocracia en el Estado, un actor inherente a los procesos y la dinámica pública: *"es uno de los atributos del estado, y su instrumento principal para conseguir y mantener sus otros atributos de "estatidad". Es la expresión material del estado - percibido como un aparato institucional concreto - y el brazo ejecutor que implementa sus políticas"* (Oscar Oszlak,2006).

Una de las limitantes que presenta el aparato estatal en su operatividad son sus procesos burocráticos, muchas veces retardantes, contradictorios, innecesarios, inoportunos, que terminan perjudicando el uso y el fin de las políticas públicas. En su texto "Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas" (2006), Oscar Oszlak cita a Max Weber para caracterizar a la burocracia con los siguientes elementos:

*"(1) los burócratas están organizados en una jerarquía claramente definida; (2) se encuentran obligados por los deberes impersonales de sus cargos (3) las agencias y puestos están organizados en una cadena de mando; (4) sus funciones están claramente especificadas por escrito, creando así una especialización de tareas y una determinada esfera de competencia; y (5) el comportamiento burocrático está sujeto a control sistemático"* (pág 7).

Por supuesto que cada régimen y cada gobierno le asignará a la burocracia un papel con mayor o menor protagonismo. Cada estructura de Estado tiene su grado de diferenciación y complejidad, mecanismos de coordinación y acción, donde cada área no siempre presenta el mismo poder de acción y funciones. Esta configuración que se da en cada momento histórico será producto de la concepción de la burocracia que se tenga, con su esquema normativo, implementará diversos recursos, ya sea humanos, materiales, tecnológicos y económicos y financieros, los cuales combinará para lograr una productividad deseada en el accionar de la gestión. Esta concepción generará patrones de comportamientos que afectará en menor o mayor medida, en la calidad de las políticas públicas. Se coordinarán actividades en condición a la estructura de autoridad que regula el ejercicio legítimo del poder dentro de la organización burocrática, la cual calificará la jerarquía de

roles y asignará medios de control y ejecución de las decisiones atribuibles a cada rol específico.

En este sentido, siguiendo el planteo de Oscar Oszlak, la productividad burocrática estará condicionada por complejidad y adecuación de las estructuras organizacionales burocráticas. El autor resalta tres aspectos: (1) el grado de diferenciación estructural, principalmente el grado en que la estructura jerárquica se desagrega en términos de unidades relativamente autónomas y la estratificación resultante; (2) el grado de especialización funcional, esto es, la especificidad técnica requerida a nivel operacional y el esquema de división del trabajo resultante (o estructura gerencial); y (3) el grado de interdependencia - o la medida en que la efectividad de cualquier unidad organizacional se subordina a, o depende de, el desempeño de otras unidades. *“La diferencia estructural y la especificidad funcional pueden dar lugar a la duplicación o superposición de unidades y funciones organizacionales. Bajo regímenes democráticos, en lo que el funcionamiento del sistema político es abierto y competitivo, la tendencia a la duplicación y la superposición se exagera, ya que los mecanismos de representación política tienen fuertes cimientos en la arena burocrática”* (2006;pág10).

La burocracia es un terrero de conflictos y disputas, donde actores políticos involucrados toman decisiones, realizan alianzas, desarrollan estrategias y accionan de acuerdo a sus intereses. Por lo tanto, la configuración del aparato estatal y sus niveles de desempeño están íntimamente relacionados con las características del contexto social y político. Lo contextual incide definitivamente a las políticas públicas, a las agendas políticas y a la coyuntura. En la presente investigación, se intentará dar cuenta de las diferentes concepciones de la comunicación que atraviesan el aparato burocrático, debido a la especificidad de los regímenes y gobiernos.

## Burocracia - Regímenes Políticos

Cada gestión buscará incidir en los comportamientos, iniciativas y prioridades gubernamentales, estimulando ciertos manejos organizacionales y ciertos estilos de gestión. Al respecto, Oszlak (2006) afirma: *“Para hacer viable un proyecto político, se requiere actuar sobre - como también mediante - una estructura burocrática preexistente. Aumentar la congruencia entre el proyecto político y la organización pública, puede llevar a cambios jurisdiccionales, jerárquicos y de competencias, afectando intereses establecidos y modificando arreglos de poder y patrones culturales fuertemente enraizados en la burocracia estatal...”* (pág14).

Es una realidad que el Estado alterna en tiempos determinados, y a veces en lapsos de tiempos más cortos e imprevisibles, **regímenes, gobiernos y gestiones** que van a desplegar su ideologías y orientaciones, y van a adoptar - entre otras cosas - el marco de políticas, la suerte de los mecanismos de representación y los estilos de gestión estatal. Es ineludible que la dinámica intra-burocrática no se vea afectada por la naturaleza de cada régimen político. Cada régimen, gobierno y gestión, dirá el autor citado, intentará implementar su programa, controlar las opciones de política y los recursos necesarios para conseguir sus objetivos.

Este fenómeno creará dentro de la propia burocracia, tensiones y ajustes de acuerdo a las concepciones y orientaciones de cada régimen. Cada política pública requiere de una estructura compleja de unidades decisorias, las cuales están insertas en este sistema burocrático. *“Cada unidad decisoria estará sometida a los conflictos inherentes a las decisiones tomadas en cada nivel y a la incertidumbre derivada de la falta de conocimiento sobre el impacto de las propias decisiones. En efecto, una buena parte de los mecanismos organizacionales se destinarán a eliminar las fuentes de conflicto e incertidumbre. Aquellas organizaciones a cargo de funciones normativas (legislación, planeamiento, evaluación, control) tenderán a diseñar un sistema de regulación, estructuras administrativas, medidas y estándares de desempeño y sanciones, con el objetivo de inducir a las unidades de menor nivel a desempeñarse en forma consistente con los programas objetivos predeterminados”* (Oszlak;2006). Las relaciones de poder que se dan en el

escenario de implementación de políticas públicas, estarán regidas por la intervención de la burocracia, la cual dictará un comportamiento esperado por los decisores que participen en la dinámica.

## Burocracia - La información en el ámbito técnico y político y las relaciones de poder

Otro aspecto importante que forma parte de los procesos burocráticos, es la información, la cual está directamente vinculada con los resultados y con la eficacia de la política pública. Con el manejo de la mayor información posible se aporta calidad al ejercicio de la toma de decisiones y sustentan los procesos comunicacionales que cargan de sentido a las iniciativas. Dentro de la burocracia será fundamental el intercambio y **gestión de la información** para prosperar su funcionamiento.

Las autoras Daniela Bruno y Flavia Demonte, en su texto “Interrogante, reflexiones y aportes para intervenir desde la comunicación en los procesos de gestión de información y conocimiento en políticas públicas” (2013), reflexionan sobre la producción y gestión de la información, donde aseguran que se debe reconocer como situadas y condicionadas social e históricamente. Ambas van a citar a Moro (2000) y van a diferenciar un ámbito académico y un ámbito político en la producción de información y conocimiento. Dentro del caso que se va abordar en la presente investigación, se podría ligar al ámbito académico en el ámbito técnico, refiriéndose a las áreas técnicas, las cuales deben lidiar con el ámbito político, que serán aquellas áreas donde se nuclean las decisiones más fuertes y significativas que fijarán el rumbo de las prácticas y acciones.

Estos ámbitos están fuertemente entrelazados y conviven permanentemente. Podríamos decir que dentro del Ministerio hay un área técnica (el ámbito académico), que es donde se produce el conocimiento (Acciones e información referente al Plan Nacional de PDA), y luego un área funcional, operativa, el área de Prensa y Comunicación, la cual depende directamente de la Unidad Ministro (el ámbito político). Las cuales ambas difieren en los propósitos, objetivos, modalidades de gestión, tiempos. Al respecto Bruno y Demonte afirman “*Debemos tener en cuenta los debates, tensiones y desafíos que implican las posibles articulaciones entre el campo científico/académico y el campo político (...) mientras el conocimiento académico se construye como un fin en sí mismo; el conocimiento*

*producido en los procesos de formulación y gestión de políticas públicas obedece a una demanda concreta, persigue objetivos prácticos y de corto plazo” (2013;pág5).*

Las acciones y los procesos comunicacionales que se dan dentro de la burocracia se entrelazan con la producción y gestión de la información, que a su vez está ligado con la toma de decisiones políticas, lo cual se produce un juego entre lo técnico y lo político que responden a contextos políticos-institucionales, culturales, administrativos-financieros, etc. Esto implica un desafío complejo por parte de todos los actores que intervienen en el proceso burocrático. Las autoras van a plantear que el contexto político-institucional en el que son tomadas las decisiones y el valor que le es conferido a la información y al conocimiento, y la comunicación, estarán condicionados por el modelo decisorio y de gestión vigente (2013:pág6).

La información es fuente de poder, ya que su modalidad de procesamiento y gestión será fundamental para la estrategia gubernamental en todas las acciones que lleve a cabo. Dependerá de la concepción que se tenga de ella para su producción y difusión, en aras del interés y utilidad que se le quiera sacar.

## Burocracia y Comunicación (Procesos Comunicacionales)

Tal como se planteó en la introducción, cuando se habla de comunicación, se habla de **procesos comunicacionales** (Uranga;2005), lo cuales producen sentido en prácticas y acciones que llevan adelante actores que comparten un mismo espacio y contexto.

Por supuesto que al hablar de burocracia también se está hablando de procesos comunicacionales en todos los aspectos que la componen como tal. No es ajena a lo anteriormente expuesto, ya que cada elemento que se propuso como parte del Estado y las políticas públicas, en todas sus formas y desarrollos, está inmersa la comunicación con el objetivo de producir sentidos en cada práctica y acción que se lleva adelante. Lo logra a través de la visibilización de conflictos y problemáticas, dando voz a actores, planteando diálogos y debates, informando, difundiendo, articulando, analizando, concientizando, etc. La comunicación, fue, es y será un territorio específico de lucha y construcción de sentidos en el Estado, es un ámbito privilegiado en la confección de políticas públicas y herramienta fundamental para la construcción de estrategias políticas.

Como dijimos, los procesos comunicacionales asumen un rol protagónico y un valor estratégico, no solo para la generación, desarrollo y evaluación de la política, sino también para comprender los procesos de diálogo e interacción en los espacios multiactorales que se generan. Washington Uranga (2005) va a plantear que la comunicación asume valor estratégico, no solo como herramienta, sino como inteligencia necesaria y saberes imprescindibles para comprender el entramado de las relaciones que permiten montar el relato social que sostiene las políticas públicas como ejercicio político y como luchar de poder, como así también desentrañar las matrices constitutivas de los actores intervinientes.

En este marco, se plantea que los procesos comunicacionales que se dan dentro de una institución estatal, tal como un Ministerio, son configurados y llevados adelante por diversos actores. De esta forma se pretende entender, en la presente investigación, la concepción de comunicación que se desarrolla en los procesos comunicacionales, los cuales tejen las relaciones e interacciones entre los sujetos

que son actores, que comparten prácticas y pueden ser reconocidas en su contexto. *“Es decir: a situaciones de comunicación protagonizadas por actores, individuales o colectivos, en permanente dinamismo y situados en proyectos, en organizaciones, en instituciones”* (Uranga;2005).

Por lo que la comunicación ya no es solo una herramienta que opera en pos de un programa gubernamental, sino que también se debe concebir en el proceso de formulación de la cuestión y de formación de la política pública. En todas las etapas que configuran a las políticas públicas, desde la identificación del problema, hasta la evaluación de la PP formulada.

Dentro de cada régimen y de cada gobierno, se aplican estrategias de comunicación o procesos comunicacionales bajo una cierta concepción impulsada por cada gestión u organización, en donde se pone el foco o cierta perspectiva de pensamiento respecto de los procesos de formulación, gestión y evaluación de políticas públicas y de los sentidos a ellas asociados. Se plantea una particular forma de comprender las etapas de producción y gestión de información y conocimiento necesarios para actuar y definir hacia dónde se quiere ir, lo cual responde a objetivos y propósitos estratégicos. Los actores que intervienen en estos procedimientos, actúan bajo una línea de comportamiento, construyen significado y sentidos compartidos. Por lo que hay tiempos y formas establecidas por la organización impuestas por la comunicación estratégica que apunta a un o varios objetivos determinados.

## Participación actoral

Lo público se construye desde la comunicación y los procesos de diálogo entre actores diversos, que conforman permanentemente un espacio de producción, intercambio, negociación, consensos y aprendizaje. En el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas entran en juego diversos y diferentes actores que operan al exterior del Estado, y al interior. Estos últimos, de quienes se tomará la palabra y argumentación en la presente investigación, son los que forman parte y participan en los procesos comunicacionales y en la toma de decisiones. Cada actor tendrá su modo de configurar su comunicación, el cual través de sus acciones y lenguaje, construirá el sentido que busca.

Es importante, dentro de este apartado de conceptos sensibilizadores, tener en cuenta y entender, la participación o los procesos participativos de los actores internos, lo cuales son parte de los procesos comunicacionales de la política pública escogida. Para esto, se tendrá en cuenta lo que plantea María Teresa Sirvent, sobre los estilos participativos (1984).

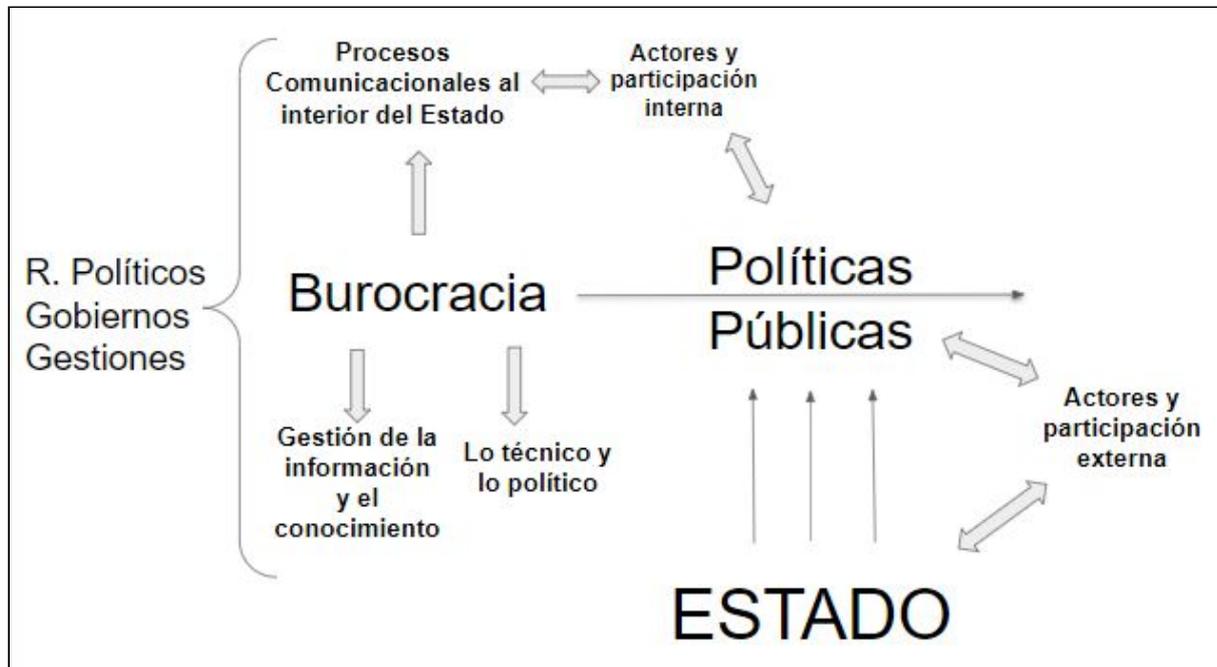
Dentro del Ministerio hay un poder y un ordenamiento institucional que envuelve las políticas públicas que surgen dentro de este espacio, por lo que es imprescindible cuestionar acerca de los actores: ¿quién participa?, ¿cómo?, ¿a través de cuáles mecanismos?, ¿en qué áreas de la vida institucional o del proyecto de trabajo? Sirvent, va a plantear que “...son *interrogantes traducibles en variables, y categorías de análisis aplicables al estudio de situaciones participativas en cualquier esfera de la vida social...*” (1984:1).

Para esto, la autora va a plantear que hay una participación real, la cual ocurre cuando los miembros de una institución o grupo a través de sus acciones ejercen poder en todos los procesos de la vida institucional, y otra participación simbólica, la cual refiere a acciones a través de las cuales no se ejerce, o se ejerce en grado mínimo una influencia a nivel de la política y del funcionamiento institucional y que genera en los individuos y grupos comprometidos la ilusión de ejercer un poder inexistente (1984: 1).

Por ello, es fundamental, entender cómo y de qué tipo es la participación de los actores involucrados en los procesos comunicacionales, para entender sus prácticas y acciones, cuál es su visión sobre la problemática y sobre los procesos que se llevan a cabo.

## Cuadro resumen – Conceptos sensibilizadores

A modo ilustrativo, teniendo en cuenta los conceptos sensibilizadores que formarán parte de la presente investigación y los cuales fueron detallados anteriormente, se realizó una red conceptual a modo de resumen.



El Estado como sistema de instituciones que regula a la ciudadanía, impulsa políticas públicas (PP), aquellas herramientas que tienen como objetivo hacerle frente a una problemática, un derecho, una mejora para la ciudadanía. Estas PP son atravesadas por el sistema burocrático, que funcionará de manera diferencial de acuerdo al Régimen Político, Gobierno y Gestión de turno. Dentro de este sistema burocrático habrá un manejo y gestión de información, un entrelazamiento de lo técnico y lo político, y una concepción de la comunicación. Este último componente, regirá el comportamiento y la relación que las áreas técnicas y el área de comunicación llevarán a cabo en los procesos comunicacionales de la PP.

Como se dijo, el Estado formulará, desarrollará, ejecutará y evaluará PP, con la participación de actores externos, quienes no serán parte del análisis del estudio,

y actores internos. Estos últimos actores, funcionarios, técnicos, agentes administrativos, son quienes forman parte de los procesos internos de las PP, y serán protagonistas de la presente investigación, donde aportarán su visión sobre los procesos comunicacionales al interior del Estado.

# Metodología

La metodología a aplicar en el presente estudio será de tipo cualitativa, tomando como estudio de caso una política pública concreta perteneciente a un Ministerio Nacional.

En este caso, los procesos comunicacionales al interior del Estado del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos serán el objeto de estudio. Indagaré las prácticas y acciones que se llevaron y llevan a cabo los actores que forman parte de estos procesos, cómo ven estas prácticas y que tipos de análisis hacen de ellas. Vale recalcar que los procesos detallados y analizados fueron y son parte de los siete años de vida que lleva esta política pública. Para limitar el campo de investigación, se tomarán los procesos comunicacionales del Plan llevados a cabo desde el interior del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Dejando por fuera otras prácticas y acciones que en el marco del Plan llevan otros organismos, asociaciones, instituciones, etc.

Es importante manifestar que la perspectiva y visión de los actores sobre la comunicación o los procesos comunicacionales (concepto tomado de Washington Uranga) que se mencionen a lo largo de la presente investigación, son el pilar fundamental de la argumentación de la presente investigación: qué ven y cómo argumentan los actores respecto de estos procesos; cómo y por qué participan en los procesos de la política pública tomada como caso; y cómo conciben los debates, tensiones y desafíos que implican las posibles articulaciones entre el campo científico /académico y el campo político, serán los ejes analíticos. Todo esto, dentro de este terreno de conflictos y disputas, donde actores políticos involucrados toman decisiones, realizan alianzas, desarrollan estrategias y accionan de acuerdo a sus intereses, escenario que Oszlak llama burocracia.

Para este trabajo se realizarán entrevistas en profundidad a actores/miembros del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación que formaron o forman parte del proceso de la política pública. Me interesa recuperar las

distintas visiones de un mismo espacio/ contexto/ campo y ponerlas en diálogo a fin de comprender la complejidad de lo que ocurre. A diferencia de otros campos del conocimiento científico, no existe una perspectiva unilateral de conocimiento entre los sujetos humanos. Los actores configuran mundos que no son únicamente su manifestación externa, sino que están pre-interpretados por sus miembros y, de este modo, son construidos por ellos.

Se analizará y seleccionará a los "más entendidos en cada tema", a las voces "autorizadas", que puedan aportar información válida y constructiva a la problemática planteada en esta investigación. Es menester, entender que la singular argumentación de las prácticas y acciones, y de las nociones y representaciones de cada actor, está moldeada y condicionada por la ubicación estructural del campo. No será lo mismo que el actor, sea técnico, un Director, un Director Nacional o un Subsecretario. Tampoco si pertenece a un área técnica o al área de Prensa y Comunicación.

Las técnicas a implementar son:

- Mapeo de actores involucrados en los procesos comunicacionales del Plan y posibles actores que fueron parte de los procesos en gestiones pasadas.
- Recopilación, análisis y comparación de documentación referente al Plan. Se accederá a los portales oficiales que pueda haber información sobre PDA, ya sea de la página web del Ministerio<sup>3</sup>, Revista Alimentos Argentinos (versión online), artículos, informes de gestión, gacetillas, presentaciones, publicaciones ajenas, y propio portal del Plan Nacional. Sumado a esto se ingresará a las cuentas oficiales de twitter e instagram del Ministerio para sumar información y al Facebook Alimentos Argentinos (perteneciente a la Dirección Nacional de Alimentos y Bebidas). También se recopilará la mayor cantidad de producción gráfica disponible, ya sea folletos informativos, la propia Revista Alimentos Argentinos e informes especiales impresos. Se

---

<sup>3</sup> <https://www.argentina.gob.ar/agricultura-ganaderia-y-pesca>

procurará solo analizar lo que respecta al discurso que construye el Ministerio, ya que las prácticas y acciones sobre el Plan y la problemática que abarca también circula a través de otros organismos, instituciones, universidades, etcétera. Se dejó de lado, entonces, publicaciones, artículos, redes sociales, informes, y cualquier tipo de documentación que pueda producirse fuera del marco del Ministerio (los cuales hay y en gran cantidad), entendiendo que esas producciones entran en una dinámica, contexto y espacio en el cual no está enfocado la presente investigación.

- Recopilación y análisis de procesos comunicacionales llevados a cabo prácticas y acciones no mediadas que lleva adelante el Plan Nacional de Reducción de PDA, tales como la Red Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos y la asistencia a eventos y congresos.
- Entrevistas en profundidad, con preguntas abiertas, solo a actores que integren los procesos comunicacionales del Plan, que pertenezcan o hayan pertenecido al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Se aclara esto, ya que el Plan reúne y trabaja con actores y miembros que son de otros organismos/ instituciones/ etcétera. Para esto, se escogerán actores (técnicos y funcionarios) del área competente, tales como agentes, ex- agentes, funcionarios y ex funcionarios, de las áreas técnicas involucradas y del Dpto. de Prensa y Comunicación del Ministerio.
- Análisis del Discurso, de las entrevistas, en relación a los procesos comunicacionales y conceptos sensibilizadores planteados.

# Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (PDA)

El Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos, es el caso escogido como ejemplo para la presente investigación, ya que, como se planteó en la introducción, es una política pública que en un lapso de siete años (2013-2019), obtuvo saltos cualitativos importantes para lo que suelen ser los tiempos y contratiempos del Estado.

El 29 de octubre de 2018, fue sancionado como Ley 27.454 (se adjunta como anexo), por el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación. Previamente, atravesó cambio de gobierno, diferentes gestiones, funcionarios y enfoques. El programa Cuenta con una dinámica multiactoral muy sólida y beneficiosa para su funcionamiento y acción. En este apartado, se describirá brevemente de qué consta el Plan.

*“...El haber llegado a una ley, no fue fruto de la casualidad, sino de una campaña de difusión... podemos llamarle campaña, una fuerte comunicación que se vino haciendo desde que este tema se puso en la agenda pública, que motivó a que organismos internacionales, empresas, ONG, cámaras, gobierno provinciales, municipios, empezaran a tomar conciencia de la importancia del programa...”* (Ing. Mercedes Nimo, Directora Nacional de Alimentos y Bebidas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación).

El Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos es una política pública que tiene un enfoque social, ambiental, económico y productivo. El principal objetivo es coordinar, proponer e implementar políticas públicas que atiendan las causas y los efectos de la Pérdida y Desperdicio de Alimentos (PDA), en consenso y con la participación de representantes del sector público y privado, entidades de la sociedad civil, organismos internacionales, academia, entre otros.

El Plan concibe a la “pérdida” de alimentos, como aquello que tiene lugar en las etapas de producción, poscosecha y procesamiento de la cadena. A su vez, está el “desperdicio” de alimentos, el cual va a ser considerado como los alimentos desechados durante la comercialización y el consumo.

La temática y su tratamiento surge en el año 2011, en el marco del Congreso “Save Food” en Dusseldorf (Alemania), donde se realizan dos estudios sobre las pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo, a petición de Food and Agriculture Organization (FAO)<sup>4</sup>, un organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

A través del informe elaborado en el Congreso “Save Food” para la FAO, una agente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, la licenciada Natalia Basso, advierte la problemática y comienza a sumergirse en el fenómeno. Desde 2013 Basso es la coordinadora del Plan. Ese año se comenzó con los primeros informes e investigaciones relacionados a la situación global y nacional de las pérdidas y desperdicio de alimentos.

El Plan es parte de una Red Latinoamericana y Caribeña de Expertos para la Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, con la función de ser el soporte técnico y ente facilitador a nivel nacional de la Iniciativa SAVE FOOD en la región. Asimismo, trabaja en una propuesta de Plan de Acción Regional basado en tres pilares:

- a) gobernanza y alianzas
- b) investigación, tecnología y conocimiento
- c) información y comunicación.

El Plan, a su vez, trabaja bajo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>5</sup>. Estos son una iniciativa impulsada por Naciones Unidas con el propósito de elaborar una agenda de desarrollo con objetivos y metas, que incluyen esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz, y la justicia, entre otras prioridades. En el año 2015 se declararon los ODS,

---

<sup>4</sup> Es la agencia de las naciones unidas que lidera el esfuerzo internacional para poner fin al hambre.

<sup>5</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Objetivos\\_de\\_Developmento\\_Sostenible](https://es.wikipedia.org/wiki/Objetivos_de_Developmento_Sostenible)

dónde 193 estados miembros de la ONU, aprobaron en una cumbre celebrada en Nueva York en reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General, una Agenda que lleva por título “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”, el que entró en vigor el 1 de enero de 2016.

La meta 12.3 de los ODS refiere a las pérdidas y desperdicio de alimentos: “*De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha*”.

Desde el año 2017 hasta el día de hoy, el Plan cuenta con una Red Nacional de Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos, un espacio de relación multiactoral que cuenta con diversos tipos de sectores de la sociedad que están detrás de esta problemática o son parte de ella. Entre estos actores se encuentran instituciones tales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el SENASA, Ministerio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), los reconocidos chefs Narda Lepes y Ernesto Lanusse, la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), la Asociación de Supermercados Unidos (ASU); el Instituto nacional de Alimentos -INAL- y representantes de las instituciones adherentes y demás funcionarios, entre otros. Al día de hoy, la Red cuenta con ciento un (101) actores de diversos universos: representantes del sector público y privado, actores de la sociedad civil y organismos internacionales<sup>6</sup>.

En el marco de las alianzas formadas, estas fueron algunas de las campañas lanzadas a lo largo de estos años (las mismas están detalladas en la página web del Ministerio<sup>7</sup>) con el objetivo de concientizar, informar y generar nuevos hábitos hacia la reducción de pérdidas y desperdicio de alimentos:

- #NoTiresComida: alianza con Unilever, Carrefour y FAO Argentina.
- #SalvemosLaComida: alianza con Unilever.

---

<sup>6</sup> <http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/ValoremoslosAlimentos/>

<sup>7</sup>

[http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/ValoremoslosAlimentos/banco\\_proyectos.php](http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/ValoremoslosAlimentos/banco_proyectos.php)

- #LaRecetaSinFin: alianza con Consejo Publicitario Argentino y FAO Argentina.
- #LeyDonal: alianza con la Red Argentina de Bancos de Alimentos, el Senado de la Nación, la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor.
- #AlimentaBuenosHábitos: alianza con Unilever, Carrefour y FAO Argentina.
- #FestejosResponsables: alianza con la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y promovida por Universidades.

En el mes de septiembre del año 2019, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, a través de la Resolución N° 44/2019 (se adjunta como anexo), fijó el día 29 de septiembre de cada año, como el día para concientizar sobre pérdidas y desperdicios de alimentos. Se propuso este día en conmemoración de haber realizado en el año 2015 la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, junto a representantes de los países de la región, el "Primer Diálogo Regional sobre Pérdidas y Desperdicios de Alimentos".

Por último, es importante destacar que el Plan trabaja de forma articulada con con la Ley 25.989, o también llamada Ley Donal, donde bajo la creación del Régimen Especial para la Donación de Alimentos en Buen Estado, se busca contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población económicamente más vulnerable con la donación de alimentos.

# Ley 27.454

Para contextualizar y comprender los procesos comunicacionales que el Plan lleva a cabo es interesante indagar cómo, en la Ley que lo regula, se piensa la comunicación y el Estado. A partir de las definiciones, acciones y objetivos planteados se intentará entender cuál es relación entre Estado, sociedad, comunicación y procesos participativos.

## PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE PÉRDIDAS Y DESPERDICIO DE ALIMENTOS

### Ley 27454<sup>8</sup>

#### Creación.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de

Ley:

Artículo 1º- Créase el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos.

Art. 2º- Objeto: La presente ley tiene por objeto la reducción y eliminación de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (PDA), a través del empoderamiento y movilización de los productores, procesadores, distribuidores, consumidores y asociaciones; otorgando especial relevancia a la atención de las necesidades básicas alimentarias de la población en condiciones de vulnerabilidad y con riesgo de subsistencia.

Art. 3º- Créase el Registro de Instituciones de Bien Público Receptoras de Alimentos, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, o el que en el futuro lo reemplace. En el mismo deberán inscribirse las instituciones públicas o privadas, legalmente constituidas y que cumplan con controles sanitarios previstos en el Código Alimentario Argentino. Éstas serán responsables de la recepción de los productos alimenticios y de la entrega gratuita a los consumidores finales.

Art. 4º- Acciones. Las políticas públicas para el fomento, desarrollo y promoción de la reducción de PDA y de la donación de alimentos deben comprender principalmente, las siguientes acciones:

a) Generar campañas de información y comunicación para la sensibilización de cada uno de los actores de la cadena alimentaria y de los consumidores, orientadas a optimizar prácticas para evitar pérdidas y desperdicios.

b) Desarrollar y capacitar en procesos y estrategias de conservación de los productos de la cosecha, en particular de la agricultura a pequeña escala, destinados al autoconsumo o para la venta; teniendo en consideración formas de uso y consumo no tradicionales de los productos.

---

<sup>8</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315735/norma.htm>

c) Promover mejoras en infraestructura, particularmente el transporte, la energía y las instalaciones del mercado, que posibiliten la reducción de las PDA.

d) Promover el desarrollo y facilitar el acceso a equipamiento y nuevas tecnologías/innovación, que contribuyan a reducir las pérdidas de alimentos en todas las etapas de la cadena.

e) Incluir la temática de seguridad alimentaria y nutricional y la forma de evitar las PDA en todos los niveles educativos.

f) Gestionar con productores y comercializadores de alimentos, bancos de alimentos, asociaciones u Organizaciones No Gubernamentales, medios de comunicación, establecimientos educativos, u otras entidades nacionales e internacionales, la suscripción de convenios encaminados a reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos, así como fomentar y canalizar la donación de productos alimenticios en los términos de la ley 25.989.

g) Promover en los medios de comunicación masiva campañas permanentes de sensibilización sobre los perjuicios de la pérdida y el desperdicio de alimentos, la revalorización de los mismos y su aprovechamiento en beneficio de quienes carecen de recursos económicos para adquirirlos, y el consumo responsable.

h) Capacitar a los operadores de la cadena alimentaria sobre los beneficios de la donación de alimentos.

i) Toda otra acción destinada a incrementar la cantidad y calidad de alimentos donados en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad.

Art. 5º- El Poder Ejecutivo determinará la autoridad de aplicación específica de la presente ley.

Art. 6º- Incorpórese como artículo 9º de la ley 25.989, el siguiente artículo:

“Artículo 9º- Se presume la buena fe del donante y donatario. Desde el momento de ser entregada la cosa donada al donatario, en las condiciones exigidas por el artículo 2º, el donante queda liberado de toda responsabilidad y no responderá civil ni penalmente por los daños causados por la cosa donada o por el riesgo de la misma, salvo que se probare dolo o culpa imputable al donante, por acciones u omisiones anteriores a la entrega de la cosa.”

Art. 7º- Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la normativa establecida por la presente ley.

Art. 8º- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS DIEZ DIAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL DIECIOCHO.

REGISTRADA BAJO EL N° 27454

MARTA G. MICHETTI - EMILIO MONZO - Eugenio Inchausti - Juan P. Tunessi

En lo que refiere al marco normativo, además de sancionar la Ley N° 27.454, también se realizó una modificación en el artículo 9º de la Ley 25.989, llamada

comúnmente LEY DONAL (“Régimen especial para la donación de alimentos”), con el fin de facilitar y promocionar a las empresas la donación de alimentos.

Paralelamente, la Ley también ha creado el Registro de Instituciones de Bien Público Receptoras de Alimentos, el cual se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Salud y Desarrollo Social y tiene como objeto habilitar las organizaciones para recibir donaciones de alimentos e identificar y georreferenciar las organizaciones.

Como se señaló, más allá de tener presente el marco normativo del Plan, es importante analizar la concepción comunicacional que lo sostiene, así como la participación que se contempla en él.

En esta dirección, lo primero a destacar es que el Plan contempla la participación y acciones de otras instituciones públicas, así como la creación del Registro de Instituciones de Bien Público Receptoras de Alimentos (Artículo 3) en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

La esencia del plan propone una lógica de inclusión y participación multiactoral que propone incluir sectores de diferente tipo, públicos y privados, con y sin fines de lucro. Se plantea que a partir del diálogo multiactoral se ejecutará acciones.

En el artículo 4, en cada uno de sus incisos, se proponen tareas y acciones que implican instancias y procesos comunicacionales que el Plan debe llevar a cabo con el objetivo de fomentar, desarrollar y promocionar la reducción de PDA y de la donación de alimentos. Se mencionan procesos tales como: participación, capacitación, informar, inclusión, concientización, diálogo y gestión con los actores comprometidos y afectados por la problemática. Se podría decir que el Estado, además de ser un actor que transmita el mensaje, también posee un rol de articulador y educador sobre la problemática que persigue el Plan. Se detallan a continuación algunos incisos de este artículo 4, que hacen alusión a lo detallado:

a) *“Generar campañas de información y comunicación para la sensibilización de cada uno de los actores de la cadena alimentaria y de los consumidores...”*.

b) *“Desarrollar y capacitar en procesos y estrategias de conservación de los productos de la cosecha...”*.

f) *“Gestionar con productores y comercializadores de alimentos, bancos de alimentos, asociaciones u Organizaciones No Gubernamentales, medios de comunicación, establecimientos educativos, u otras entidades nacionales e internacionales, la suscripción de convenios encaminados a reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos, así como fomentar y canalizar la donación de productos alimenticios en los términos de la ley 25.989.”*

g) *“Promover en los medios de comunicación masiva campañas permanentes de sensibilización sobre los perjuicios de la pérdida y el desperdicio de alimentos, la revalorización de los mismos y su aprovechamiento en beneficio de quienes carecen de recursos económicos para adquirirlos, y el consumo responsable”*.

h) *“Capacitar a los operadores de la cadena alimentaria sobre los beneficios de la donación de alimentos.”*

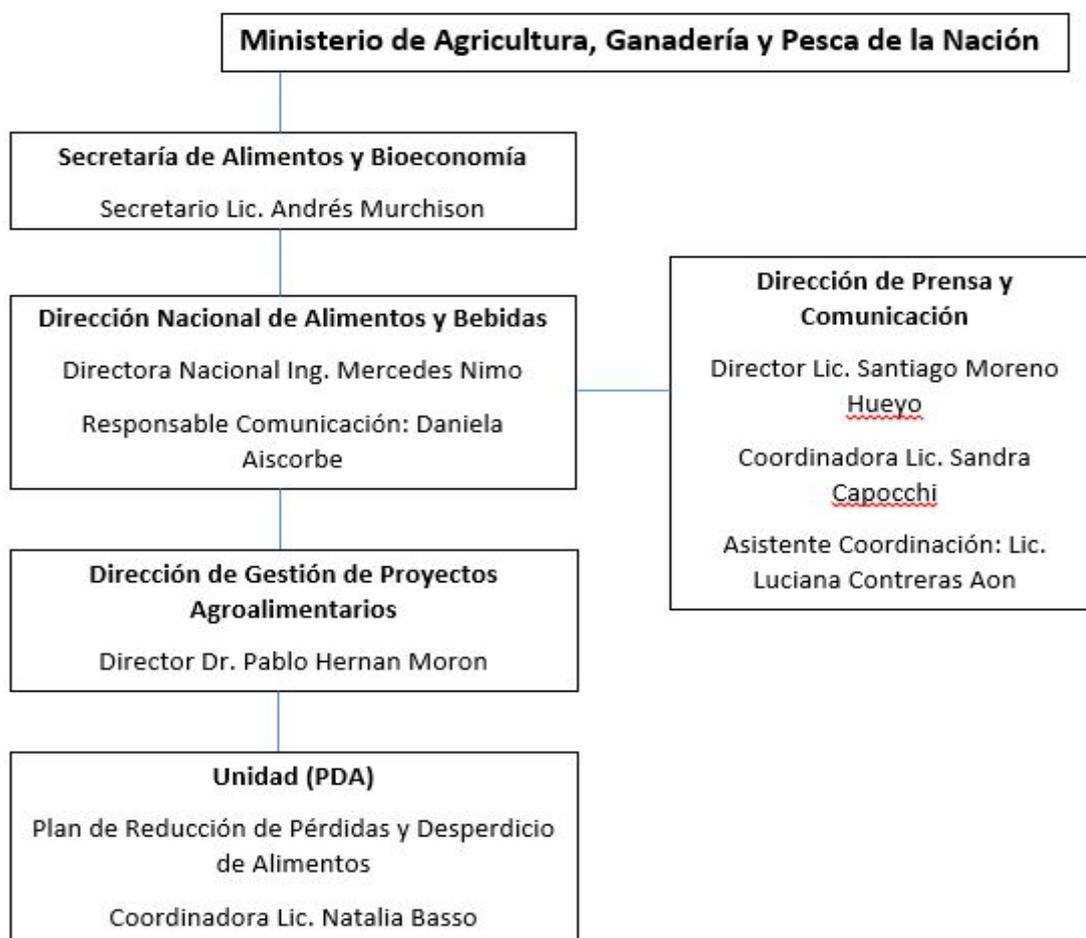
A través de la creación del Plan Nacional, entonces, se propone un espacio de trabajo conjunto con los actores que forman parte del fenómeno, con propuestas y objetivos que los involucre. Sintéticamente, se piensa el Plan como un espacio de participación, capacitación y diálogo de actores diversos como son los productores y comercializadores de alimentos, los bancos de alimento, asociaciones u Organizaciones No Gubernamentales, medios de comunicación, establecimientos educativos y otras entidades nacionales e internacionales. El Estado se piensa, además, como un órgano moderador, técnico y gestor, así como también informador y concientizador de la temática.

Probablemente estas acciones, que implican instancias y procesos comunicacionales, no sean concebidas desde el propio Estado como tales. Pero sí es interesante observar que se plantean como horizonte, lo cual nos permitirá luego poner en diálogo lo planteado con lo efectivamente realizado.

# Diálogo con los Actores del Plan

El diálogo con los actores intervinientes del Plan de Reducción de PDA es la herramienta principal de argumentación de la presente investigación, por lo que se procedió a realizar un mapeo de actores que actualmente son parte de los procesos comunicacionales del Plan en el Ministerio.

A lo largo de los años, el Ministerio modificó su estructura, gobierno, enfoque, etc. La problemática que aborda el migraron de Secretarías, primero de Agricultura a la de Agregado de Valor, y luego esta última cambió su enfoque a Alimentos y Bioeconomía. En el esquema diseñado, el cual estará a continuación, se tomó las áreas y actores que intervienen al momento de realizar la investigación, con el objetivo de limitar el campo de investigación, para saber con quién hablar y dónde buscar información propicia.



No obstante, es importante aclarar que más allá de los actores que forman parte de los procesos del Plan en la actualidad, también se acudió a la palabra de algunos actores que fueron parte de los procesos en un pasado y hoy no están en las unidades institucionales del Ministerio, con el fin de poder dar cuenta de cómo fueron los procesos comunicacionales, en otro contexto, gobierno y gestión.

# **La palabra de los actores - Los Procesos Comunicacionales en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación**

En el presente apartado y a través de la palabra de los actores que fueron consultados para el desarrollo de la presente investigación, se abordarán cuatro dimensiones, las cuales serán descritas y analizadas:

- Factores que inciden en los procesos comunicacionales - Organismo, Contexto y Gestión.
- Concepción de la comunicación (Procesos Comunicacionales).
- Tensión entre las áreas técnicas y de comunicación
- Lo técnico y lo político.

## Factores que inciden en los procesos comunicacionales - Organismo, Contexto y Gestión

En este apartado se hablará del tipo de organismo y de los factores externos y generales a la institución que contextualizan su accionar, ya que son una parte del todo.

Para comprender la lógica o el escenario posible de comunicación de un organismo es importante entender sus características y el contexto del espacio donde circulan y se llevan adelante las prácticas y acciones comunicacionales. Respecto a las características, Guillermo Abdala, Ex-Asesor en Comunicación de la Subsecretaría de Agregado de Valor y Nuevas Tecnologías, dice: *“...es un organismo tan lateral, tan transversal, con cada una de las unidades temáticas tan distintas al resto. Por ejemplo, hablar de valor agregado y nuevas tecnologías no es lo mismo que hablar de ganadería o productos priorizados. Entonces ya los elementos comunicativos y las sustantivas de cada una de esas redacciones varía bastante...”*. En este sentido, si bien la cartera de Agricultura, Ganadería y Pesca remite al “Agro”, es complejo disponer de una persona o un conjunto de personas capaces de encargarse de la comunicación de una institución que recubre diversas y diferentes temáticas.

El Lic. Marcos Ciani, técnico del área de Prensa y Comunicación, señala qué es significativo dar a conocer del organismo: *“...En el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, que es un área que abarca diversas cadenas productivas, la comunicación permite que el público general, que no está involucrado en la materia, tenga noción de la importancia que estas actividades representan para la economía del país...”*.

Otra cuestión central a atender es el contexto, ya que los procesos comunicacionales son moldeados a través de ciertos factores que guían o dictan el camino permitido o aceptable dentro de la institución. El contexto social, económico y político, y la perspectiva de la gestión de turno, guiarán el camino de lo aceptable y lo permitido. A partir del conocimiento y entendimiento de estos

condicionamientos, los actores pueden actuar y desarrollar sus labores de manera que no se contraponga el trabajo con la lógica contextual y de gestión: *“...Tanto la parte política como la social condicionan. Específicamente en comunicación, puede darse el caso que no puedas hablar sobre algo que va en contra del gobierno de turno. Y también hay que tener en cuenta el contexto social en el que se encuentra el país”* así reflexionaba el Lic. en Comunicación Matías Bruschetti, quien es parte del equipo del Plan de PDA. Para el lic. es fundamental tener conocimiento de los perfiles y los ideales de los gobiernos de turno a la hora de trabajar con la comunicación, de otra forma no sería posible en el universo estatal.

Lucía González Prieto, es lic. en comunicación y trabajó durante los años 2015 y 2018 en Prensa y Comunicación del Ministerio. Ella, desde su lugar en el área encargada de la comunicación del Ministerio, aseguraba lo siguiente sobre los contextos y los condicionantes a la hora de comunicar: *“...Como agentes de comunicación tenemos la obligación de estar informados todo el tiempo. Sería muy riesgoso, sobre todo en un contexto político, tomar decisiones sin conocer la coyuntura. Por ejemplo, si hay un alimento que está carísimo, o está en falta o es mala la calidad del país y se importa de manera estacional, no sería apropiado salir a hacer mucho ruido, ni campañas ni acciones sobre el mismo...”*.

Dentro del área de Alimentos y Bebidas, donde opera el Plan de PDA, los alimentos son información constante, desde el lado científico, sanitario, comercial y de utilidad (desde el punto de vista de su óptimo uso para el aprovechamiento y reciclaje). Pero no cualquier momento es ideal para hablar de ellos, debido a la coyuntura política, social o económica. Al respecto de esto, González Prieto decía: *“Nos pasaba mucho, por ejemplo, con la campaña de Valorá los Alimentos (campaña que pertenece al Plan de PDA) que como Estado teníamos que tener cuidado ya que en un contexto de mucha inflación, desde Presidencia nos marcaban mucho que había que tener cuidado de como decíamos: valorá la comida y no la tires. Si bien es un mensaje importante y hermoso, se puede prestar a confusión en un contexto sensible”*.

Un factor importante y no menor a la hora de pensar los procesos comunicacionales y las políticas públicas que forman parte de una institución es la máxima autoridad de turno que esté al mando. El Ministerio de Agricultura,

Ganadería y Pesca de la Nación, como ya dijimos, pertenece al universo del Agro, y ese universo tan amplio está atravesado por sectores de todo tipo, en donde a la hora de elegir el funcionario las posibilidades de donde provenga son variadas y condicionantes para el futuro comunicacional y con las relaciones multiactorales. No es indistinto si el Ministro elegido proviene del sector del campo, es un representante sindical o gremial, proviene del sector privado o público, etcétera. Este condicionante va a moldear los procesos comunicacionales desde el punto de vista de la gestión. La Lic. Ana Premazzi, trabaja en Prensa y Comunicación y una de sus funciones es brindar conocimiento técnico para el fortalecimiento de la imagen institucional, que cambia y se re-direcciona de acuerdo a los perfiles de gestión que van sucediendo. *“...Dependen de diferentes variables que van desde la línea política general, el perfil del Ministro al frente de la cartera, el sector del cual proviene (por ejemplo, representó a alguna entidad del sector, fue diputado o senador, tiene un perfil netamente técnico, etcétera... la relación del Ministro con los funcionarios de primera línea a nivel nacional, con qué sectores tiene más afinidad: grandes productores, pequeños productores, asociaciones intermedias, etcétera...”*.

Este escenario de cambios de concepción de gestión a través de las gestiones que se van sucediendo, donde hay diferencias en el tratamiento y la operatividad de la comunicación, sobre quien o quienes deben hacerlo, y cómo es un hecho al cual todos los agentes deben adaptarse: *“...Cada gestión traía su libro de comunicación, esto es así, incluso dentro de un mismo espacio político nosotros acá tuvimos muchísimos cambios de manera permanente, y cada cambio implicaba un cambio en la estrategia de comunicación...”*, aseguró la Directora Nacional de Alimentos y Bebidas, ing. Mercedes Nimo.

En igual dirección se expresa la coordinadora de PDA, Natalia Basso: *“...La relación y dinámica que se establece con desde el área técnica del Plan con el área de Prensa y Comunicación del Ministerio suele ser cambiante de acuerdo a las autoridades de turno y la coyuntura del sector agroalimentario...”*.

Esto último, la coyuntura sectorial, es otro componente importante en el que se debe estar atento. Las realidades de cada sector pueden ser cambiantes y

diferentes a la hora de comunicar un tema o trabajarlo y esto influirán en el diálogo que los responsables del plan tendrán con el área de comunicación.

Lo que nos traen los protagonistas, entonces, es que no es posible comunicar o llevar adelante procesos comunicacionales sin comprender el contexto, el perfil de la autoridad de turno y la coyuntura de los sectores con los que el Ministerio trabaja. Es imprescindible entender estos factores que moldean los procesos de la institución. Cada enfoque que se le quiera dar a la política pública, en el marco de cada gestión, será impulsado por las autoridades máximas (Ministros, Secretarios, Subsecretarios, Directores Nacionales) y su operatoria será a través de la área o áreas encargadas de la prensa y comunicación. Por lo tanto, para analizar las posibilidades de comunicación y adentrarnos en lo que sucede al interior de la institución, el Ministerio, fue oportuno indagar acerca de cómo es la relación, la dinámica, el trabajo en equipo, la manera, los tiempos y la practicidad que tiene un área técnica como sucede con el Plan de Reducción de Pérdidas y Desperdicios (la política pública) y el área encargada de la difusión oficial (Prensa y Comunicación).

Pero, antes de hablar de esa relación y dinámica entre áreas que trabajan en conjunto bajo procesos comunicacionales en pos de comunicar políticas públicas, es importante dar cuenta de la concepción que se tiene de la comunicación dentro del Ministerio, para luego comprender el porqué de las prácticas y acciones que se llevan a cabo.

## Concepción de la comunicación (procesos comunicacionales)

Anteriormente se habló de comunicación como aquellos procesos comunicacionales (Uranga, 2005) que producen sentido en prácticas y acciones que llevan adelante actores que comparten un mismo espacio, contexto, institución, etc. Dentro de la institución y en el marco que opera el Ministerio, podemos decir que se desarrollan estas prácticas a través de la visibilización de conflictos y problemáticas, dando voz a actores, planteando diálogos y debates, informando, negociando, difundiendo información, articulando, analizando, concientizando, etc.

Cada gestión de gobierno y cada actor interviniente en el proceso comunicacional de la política pública tendrá su propia concepción de la comunicación y de cómo llevar adelante los procesos comunicacionales desde su lugar, algunos con mayor poder de incidencia a la hora de la toma de decisiones y otros con menor poder de incidencia. La concepción de la comunicación que tenga la gestión inevitablemente va a trazar los lineamientos, el trato y comportamientos que se tenga hacia los procesos comunicacionales de las políticas públicas, lo cual será definitorio para las relaciones actorales, los funcionarios, los técnicos y las relaciones entre ellos.

El caso analizado nos muestra que cada actor entiende dichos procesos desde su posición dentro de las prácticas y acciones que se llevan dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

La comunicación es *“la disciplina de hacer común para el público un mensaje”*, aseguró Marcos Ciani, técnico del área de Prensa y Comunicación del Ministerio. Pero: ¿de qué forma se hace común un mensaje de una política pública en el Ministerio?, ¿a través de qué mecanismos o lógica?, ¿bajo qué posibilidades? ¿Quién decide el modo de comunicar?, ¿por qué?, ¿cuáles son alcances y los límites? ¿Cómo es la relación de las áreas técnicas con el área de comunicación?

Con el objetivo de comprender esos procesos y prácticas que rodean a la comunicación de una política pública, tomando como ejemplo el Plan de PDA,

analizaré la visión que los actores tienen acerca de la comunicación y los procesos comunicacionales del Ministerio.

El ex-Subsecretario de Agregado de Valor y Nuevas Tecnologías entre los años 2013 y 2015, Oscar Solis, dió su visión de cuál es el sentido y finalidad de la comunicación: “...*La comunicación es una herramienta. Vos sos comunicador, vos nos sos el centro. Vos sos el vehículo que socializa un hecho, pero el hecho no lo producís vos, vos lo comunicas...*”. Podemos pensar que su visión hacia la comunicación y su función dentro del Ministerio es relacionable con un “lugar de paso” o “un canal” que primero recibe y luego hacer llegar el mensaje, sin moverse de ese lugar. Sin ninguna intención de adelantar conclusiones o interpretaciones, este modo de concebir a la comunicación, como un vehículo, un canal de paso o una herramienta que difusión, es algo naturalizado dentro de la institución.

La Directora Nacional, Ing. Mercedes Nimo, desarrolla su visión sobre la comunicación en el Estado: “*Nosotros estamos limitados por el propio Estado, por el esquema de comunicación que tiene el Estado, entonces necesitamos de otro tipo de mensajeros...*”. Pero, ¿en qué sentido lo dice? “...*Por supuesto depende cada caso puntual de cómo es la comunicación institucional y del Estado argentino. En líneas generales vos tenés un organismo rector que es la Secretaría de Medios Públicos... que es la que define cuáles son las herramientas, los mecanismos y la estrategia de comunicación oficial, así como cuáles son las prioridades y los ejes de comunicación oficial. Entonces, sobre la base de eso vos tenés que ver si tu programa, en este caso el Plan de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos, encuadra dentro de algún eje (...) imaginate que estamos hablando del universo de la administración pública nacional... de la cantidad de temas que hay... si está priorizado y si puede haber recursos destinados a la comunicación oficial...*”. Dentro de cada régimen, gobierno y gestión, entonces, los procesos comunicacionales son moldeados por la concepción que se tiene de la comunicación, por la estrategia que se adecúe a su visión y modelo de país, como así también a sus intereses.

Marcos Ciani, técnico de Prensa y Comunicación va a reflexionar acerca de la comunicación y los desafíos del Ministerio: “...*Hay dos puntos de inicio principales para comunicar algo. Uno es lo que desde el Ministerio se quiera dar a conocer, que*

*puede partir desde una intención de sus autoridades o de algún sector que lleva adelante determinada política (como puede ser una campaña de consumo, una jornada de buenas prácticas o una decisión política del ministro). El otro origen puede ser responder un tema particular que se haya instalado en una determinada coyuntura política*". Según las palabras del comunicador, entonces, el Ministerio, solo tiene dos tipos de desafíos desde el aspecto comunicacional: dar a conocer la información que produce la como institución y responder a temáticas que emergen de la coyuntura política. Claramente es una forma y una visión que achica la potencialidad y las posibilidades que la comunicación y los procesos comunicacionales pueden brindar. Por ejemplo, no se concibe como comunicacionales acciones que el propio Ministerio lleva adelante, como la articulación actoral.

Los actores responsables de la creación, desarrollo, ejecución y evaluación de la política pública actúan y conciben los procesos comunicacionales en base a significados y sentidos compartidos. La Lic. Natalia Basso, Coordinadora de PDA, refiriéndose a la política pública que esta investigación tomó como caso, planteó que *"...el proceso comunicacional tuvo diferentes etapas condicionadas por ciertos factores: el grado de interés de las autoridades de turno, el presupuesto disponible, la coyuntura política y de inseguridad alimentaria, las voluntades de las organizaciones aliadas, entre otros"*.

La comunicación desempeña un rol fundamental en las políticas. Hay que instalar un tema, encontrar el modo que sea entendido como significativo por una diversidad de actores y el público en general, y articular esfuerzos en pos de un proyecto común. Esto no ocurre de un día para el otro: *"...Al principio, cuando hablábamos con el sector agroalimentario en general (industrias, supermercados) e incluso con municipios y provincias, era como un tema ajeno, nadie se sentía parte. Cuando se hizo la campaña en el 2015 y salimos más fuerte, tuvimos la participación de Narda Lepes y ahí se logró mover una agenda más relacionada al consumidor, que en definitiva es el cliente que tracciona a sus empresas a que cambie sus políticas también. Eso sirvió para llegar al consumir y promover ciertos cambios de hábitos, pero más que nada sirvió para mover la agenda del sector privado agroalimentario, que quizá no lo estaba viendo como una oportunidad o no*

*lo estaba viviendo como un problema propio...”, decía Natalia Basso. Instalar la problemática en el sector fue una de las principales estrategias del equipo de trabajo de PDA. Los procesos comunicacionales llevados a cabo con y para los actores, fue, es y será un pilar fundamental en la vida de la política pública, tanto en esta, como en cualquiera. En un principio, como comenta la Coord. Basso, se apostó a instalar el tema a través del consumidor, quien en definitiva demanda a las empresas un modo de alimentarse.*

*La relación multiactoral prosperó a partir de los procesos comunicacionales que el Plan fue llevando a cabo con el pasar de los años y con las diversas estrategias aplicadas. El Director, Pablo Morón, opinó al respecto: “...fue una visión más sobre el final de la cadena, sobre el consumidor. Hicimos un manual para consumidores, caja bag in box, un estudio hecho en el Ceamse sobre desperdicios urbanos. La comunicación estaba pensada en llegar al consumidor para que el problema se evidencie, pues si se le hablaba a Acsoja o Argentrigo te miraban como si eso no fuera un problema de ellos”. Luego, “se realizaron videos con Narda Lepes, con 4 millones de visitas, también pensados para los consumidores, se quiso posicionar el tema en los consumidores (...) esa fue una visión integral y estratégica, en lo cual, entran en juego lo técnico, lo político, lo social, etc.”.*

Entre los años 2015 (donde se oficializa como Programa) y el año 2016, la estrategia comunicacional fue otra. Se pasó de prestarle atención al consumidor a un enfoque más industrial, donde el plan puso sus energías en elaborar procesos y acciones cerca del sector productivo y comercial. Al respecto de este proceso comunicacional entre dichos años, el Dr. Moron opinó: *“...En la gestión Macri se trabajó más sobre los primeros eslabones de la cadena: estudios en Pera y Manzana, estudio de FAO de los 8 sectores priorizados, estudio Consolidagro. Fue un poco más pensado en los sectores, la comunicación y los estudios...”.*

Como parte de este cambio de concepción, donde se ponía foco en la cadena productiva e industrial, se creó la Red de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos, la cual cuenta con un marco normativo y una estrategia de trabajo que configura un universo de prácticas y acciones en pos de la conciencia y mejoramiento de la problemática. *“...Lo cierto es que en este último tiempo estamos*

*en 110 miembros de la Red. Esos son lo que consideramos actores más próximos, pero el número de actores es mucho mayor, porque consideramos aquellos que participan de comisiones o grupos de trabajo, donde difundimos los beneficios del programa. Nuestros socios más cercanos, nuestros socios estratégicos son las 110 instituciones que están dentro de la Red. Esto fue creciendo, insisto, porque los objetivos del programa son válidos para un organismo público, uno descentralizado, una fundación o hasta una universidad. O, sea, todos tienen una visión compartida de este problema. Entonces, cada vez que se va tomando conciencia en hacer difusión en la comunicación se van sumando nuevos actores. Fue creciendo el grado de involucramiento, que ha variado de acuerdo a los vaivenes... aparecen otros problemas, macroeconómicos, sociales... entonces vos tenes instituciones que lo han tomado como prioridad y lo sostuvieron en el tiempo, como la FAO, como el BID, y otras con momentos más esporádicos, en función del liderazgo que haya en el momento. El SENASA, por ejemplo, que veníamos laburando muy bien y ahora estamos viendo que pasa...”.*

Todo este progreso se logró en el marco de siete años (entre 2013 y 2019), a través de procesos y acciones de comunicación, como campañas (Valoremos los Alimentos), difusiones (redes sociales), notas periodísticas, diálogo y alianzas con actores (Red Nacional), congresos (Red Latinoamericana y el Caribe), charlas, etc.

Para la lic. Natalia Basso, es camino fue posible por dos cuestiones: la fortaleza del equipo y el acompañamiento de otros actores, que permitió aprovechar ciertas cuestiones contextuales. *“Las fortalezas fueron contar con un equipo técnico sólido y autoridades de la Secretaría muy comprometidas con la temática”* Mientras que también fue relevante el *“acompañamiento técnico y financiero por parte de organismos internacionales como FAO, IICA, BID, Banco Mundial, y empresas como Unilever, Carrefour, IBM, Danone, La Serenísima, GS1, entre otras. Las oportunidades fueron la relevancia en el ámbito internacional, Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible, Eje temático priorizado por la FAO, eje temático priorizado por el G20 desde 2015...”*.

## Concepción de la comunicación Períodos 2013-2015 / 2015-2019

Tal como se planteó, la concepción de la comunicación de la gestión de turno influirá en las posibilidades y las acciones que se puedan llevar a cabo por parte de las áreas técnicas para dar a conocer y trabajar las políticas públicas que son de su incumbencia. La dinámica y las posibilidades que se den serán propias de cada gestión, donde habrá diferentes características en los procesos comunicacionales. A partir de esto, se diferenciarán dos gestiones por las cuales atravesó el Plan, con procesos diferentes, la que se dio entre los años 2013-2015 y la que corresponde a los años 2015-2019.

En este apartado se analizará la concepción de la comunicación en dichos períodos, la dinámica y la relación de trabajo y, por último, los criterios que se emplearon en la relación entre el área técnica, que es donde se trabaja el Plan de PDA, y el área de comunicación.

Para tal fin, es importante dar cuenta brevemente de las tareas y objetivos para la cual fueron creadas y estructuradas dentro de una institución, en este caso un Ministerio. Antes de acudir a la palabra de los actores sobre esta relación y dinámica, se analizará a analizar el boletín oficial, donde se encuentran las decisiones administrativas del Estado (entre otras cosas), para indagar las acciones que están pensadas para el área de comunicación.

En los primeros días del año 2016, a través del Decreto 32/2016 (se adjunta como anexo) del Poder Ejecutivo Nacional, a cargo del Ing. Mauricio Macri, relacionado al organigrama del Ministerio de Agroindustria de la Nación, se puede observar los objetivos para el área de comunicación, en términos estructurales y organizativos, la concepción de la finalidad que debía perseguir el área de comunicación para con el Ministerio:

1. Organizar y dirigir las actividades de comunicación, difusión y publicidad, correspondientes a toda la Jurisdicción Ministerial, coordinando con las áreas pertinentes de los organismos descentralizados.
2. Programar la difusión de las informaciones y la publicidad correspondientes a toda la Jurisdicción, en los medios de comunicación del país, de conformidad con la normativa vigente.
3. Analizar, evaluar y sistematizar la información periodística que se refiera o interese a la Jurisdicción, elaborar la síntesis de las informaciones locales y del exterior y sistematizar la recopilación de la información gráfica y audiovisual.
4. Coordinar las necesidades de prensa y difusión de todas las áreas de la Jurisdicción.
5. Producir información sobre temas atinentes a la Jurisdicción para su difusión.
6. Realizar, cuando así se requiera, sondeos de opinión sobre temas de competencia del Ministerio.

Es importante destacar que en los períodos a analizar los procesos (2013/15 y 2015/19), no hubo modificaciones en las tareas y objetivos que perseguían las áreas de comunicación, según el boletín oficial). Por otro lado, no se analizará si estas acciones se cumplen o no, sino que es interesante tener en cuenta las tareas que le son asignadas para contextualizar la palabra de los actores.

A través de la palabra de estos se intentará comprender cómo observan la relación y dinámica de trabajo que tiene un área técnica, que pretende comunicar la política pública, y el área de Prensa y Comunicación.

## Período 2013-2015 - Articulación y Descentralización

Guillermo Abdala, ex-asesor en comunicación de la Subsecretaría de Agregado de Valor y Nuevas Tecnologías va a plantear una gestión de comunicación “sectorial” en el Ministerio en esta etapa, la cual se corresponde con los primeros años de vida del hoy Plan de PDA.

La organización era la siguiente: *“En su momento había una prensa general, un área de comunicación institucional en general y después tenías cada uno de los embajadores o delegados de las prensas y difusiones sectoriales. Como es un organismo tan lateral, tan transversal, con cada una de las unidades temáticas tan distintas al resto (...) lo que se hizo fue crear, como se dice en estructura, un ápice estratégico que maneje toda la comunicación transversal del organismo y después, cada uno de los sectoriales que se ocupe de hacer el seguimiento del funcionario...y la comunicación institucional de los programas, para poder nutrir la comunicación general, universal del organismo...”*.

Abdala continuó describiendo la forma en que los interlocutores entre las áreas técnicas y de comunicación trabajan en pos de mejores procesos comunicacionales: *“la autoridad de prensa y el responsable de comunicación del área mantenían un encuentro y ajustaban la lógica y los criterios para comunicar (...) La libertad o autonomía dependía generalmente de esos encuentros personales (...) en función de eso después el área técnica tenía más o menos control sobre el documento de difusión y a partir de ahí podría o no tener algunas correcciones como línea general y de política de gobierno y a nivel sectorial y de política institucional en caso de que hiciera falta (...) Todo eso se va afianzando cada vez más hasta que prácticamente el área técnica tiene libertad, si bien tiene siempre un control institucional el área de comunicación, porque no deja de comunicar el organismo”*.

El Lic. Marcos Ciani, técnico del área de comunicación va a analizar este período, teniendo en cuenta el perfil de los funcionarios: *“...la gestión de Cristina Kirchner, los funcionarios de su gobierno provenían de la política, lo cual les facilitaba encuadrarse en un mismo discurso y defender las políticas que se llevaban adelante. Esa característica, le permitía contar con diferentes voceros según el área que necesitará...”*.

Es interesante también encontrar puntos tales como el que planteará a continuación la Coordinadora Natalia Basso, sobre el presupuesto que tenía asignado el Plan Nacional (en ese entonces era un Programa Nacional) en materia de comunicación en este período: *“...En un principio (2015) se contó con presupuesto destinado a diseñar la campaña de comunicación #ValoremosLosAlimentos y a tal fin se desarrolló logotipo, manual de marca, merchandising, materiales, cuentas de redes sociales, etc.; y se realizaron presencias en ferias barriales. Desde 2015, luego de la campaña, surgieron muchas notas en medios, gráfica, televisión, radio, revistas del sector, y eso ayudó mucho para encontrar aliados que ayuden a difundir el mensaje sin que nosotros tuviéramos que pagar una pauta o generar nuevos materiales...”*. A partir de esta estrategia y con el interés en aumento del sector agroalimentario, la problemática fue instalada y trabajada en conjunto con los actores, gracias a la posibilidad de contar con un presupuesto que ayudó a conseguir un alcance considerable. Caso contrario a esto, se dará en el período actual, lo cual se mencionará más adelante.

Uno de los medios gráficos donde en este período se le dio espacio e impulso al Plan (en ese entonces Programa Nacional) fue la Revista Alimentos Argentinos. La revista *Alimentos Argentinos* es una producción que pertenece al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, donde sus primeros números fueron publicados en 1996. En ese entonces, el Ministerio era una Secretaría de Agricultura y Ganadería; recién en el año 2011 tomó rango de Ministerio.

La revista siempre perteneció a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, pero una vez que se conformó el Ministerio y se reestructuraron áreas en el 2015 con la nueva gestión de Mauricio Macri, pasó a ser coordinada por la Secretaría de

Agregado de Valor, y luego en una nueva reestructuración en el año 2017, pasó a manos de la Secretaría de Alimentos y Bioeconomía.



Portada del N° 65 de la Revista Alimentos Argentinos - abril del 2015<sup>9</sup>

Desde antes de que se oficialice el programa, en el año 2015, se publicaban artículos o páginas con tips sobre las Pérdidas y Desperdicio de Alimentos en la Revista *Alimentos Argentinos* que pertenecía a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. La misma continúa hoy en día su producción, pero solo en formato digital y pertenece a la Secretaría de Alimentos y Bioeconomía. Cabe aclarar que los números anteriores al 2015 se pueden encontrar también digitalmente.

En dicha revista se tocan diversas temáticas referidas al agro, desde cuestiones de exportación, sanidad, alimentación saludable, producción, comercialización, etc.

El Plan forma parte de las publicaciones de dicha revista y sus mensajes son informativos, ya que responde al público al que apunta la revista, de tipo académico-científico, al sector del agro o al político especializado en la materia. Su estrategia apunta a un vocabulario técnico e información precisa para desarrollar

<sup>9</sup> [https://issuu.com/alimentosargentinos.gob.ar/docs/aa\\_65\\_issuu](https://issuu.com/alimentosargentinos.gob.ar/docs/aa_65_issuu)

cada artículo, por lo que podría decirse que no es para el consumo del ciudadano común. Esto es parte de la estrategia integral de la revista que, como se dijo, intenta hacer llegar el mensaje a través de sus artículos técnico-científico-académico, los cuales podrían asemejarse con informes o estados de situación que se presentan en una reunión, evento o congreso. Una clara estrategia observada en las publicaciones gráficas es la gran cantidad de datos porcentuales y análisis estadísticos realizados que se aportan, con el objetivo de hacer entender la problemática desde los números. El impacto deseado suele ser mayor cuando la realidad se traduce a datos aproximados a la hora de leer e interpretar.



**J**unto con otros países, Argentina ha venido bregando fuertemente para posicionar en la agenda pública y privada la necesidad de reducir el descarte de alimentos, problema que ha sido presentado y desarrollado en sucesivas ediciones de *Alimentos Argentinos* y en reconocidos medios de comunicación.

La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fijada por las Naciones Unidas para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad de todos sus habitantes, propone en la Meta 12.3 "reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores; y disminuir a su vez las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha".

Las cifras que dieron fundamento a esa declaración despertaron asombro mundial, ya que la FAO estima que los alimentos desperdiciados representan unos 1300 millones de toneladas esto es, la tercera parte de la producción anual del planeta. Y como se trata de alimentos ya producidos, también involucra una masiva pérdida de los recursos e insumos utilizados para obtenerlos, como tierra, agua y energía, además del perjudicial incremento de la emisión de gases de efecto invernadero.

Está muy claro entonces que para los próximos años avanzar en acciones de prevención y buenas prácticas que reduzcan efectivamente la

Artículo publicado en la revista Alimentos Argentinos N° 73 - marzo del 2018

Por último, al hablar del entrelazamiento o fragmentación entre los medios en los cuales participa el Plan, el entrelazamiento es bajo. Por cuestiones de género, la revista no puede contar con un entrelazamiento periódico y sostenido con el resto de los medios, lo cual hace que las publicaciones sobre el Plan sean seleccionadas a criterio de las autoridades.

En este período, en un modo más descentralizado de la comunicación, con cierto grado de independencia por parte de las áreas técnicas (las cuales podían contar con un presupuesto) y con interlocutores que trabajan la comunicación en conjunto con el área de Prensa y Comunicación, le sumaba a las áreas técnicas la posibilidad de contar con canales de comunicación tales como redes sociales para

sus PP: “...*En la gestión anterior, se crearon redes sociales del programa... se creó twitter, instagram y facebook, las tres estaban vinculadas, y todo estaba vinculado a la página web... como una forma de armar una comunidad...*”, contaba la Coordinadora del Plan, la Lic. Basso.

Es importante mencionar luego de esta aseveración que hace la Coordinadora, sobre la creación del Facebook de Alimentos Argentinos en este período, donde el Plan contó y cuenta con un espacio, siendo parte importante de las publicaciones semanales del Facebook.



El perfil de Facebook Alimentos Argentinos pertenece a la Secretaría de Alimentos y Bioeconomía y es administrado por una de sus dependencias, la Dirección de Gestión de Proyectos Agroalimentarios, área que nuclea al equipo técnico de PDA. Es importante aclarar que es la única red social que cuenta hoy en día con el permiso para operar por fuera de las oficiales que administra el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca a través de su Dirección General de Prensa y Comunicación. En este caso, el Plan de PDA tiene una aproximación privilegiada con esta plataforma que posibilita y le otorga un espacio mucho mayor que en los casos detallados anteriormente. Podría decirse que cuenta con una mayor libertad de espacio, tiempo y selección de material para difundir lo que se crea oportuno. Además de información se suben videos sobre capacitaciones, campañas, y otro tipo de información que no circula en otros medios.



*Publicación realizada el 3 de octubre de 2019*

Con respecto al Plan, sus mensajes son de carácter informativo y concientizadores, lo cual responde a la masividad de la cuenta y al público que apunta, el ciudadano común. Por sus características técnicas, las publicaciones son dinámicas y de impacto visual.

Su entrelazamiento, es alto, ya que replica a los mensajes de los otros medios. Sin embargo, al contar con la libertad y el espacio de poder publicar más información y contenido, tiene publicaciones que no aparecen en otras plataformas.

Este cierto grado de autonomía para deliberar los contenidos que se suben al perfil de Alimentos Argentinos, posibilita como se puede observar a continuación, comunicar prácticas comunicacionales de otras instituciones que son parte de la problemática y son también atendidas por otros entes, como es el caso de la Dirección Nacional de Defensa al Consumidor.



Alimentos Argentinos

6 de abril de 2018 · ✨



#Valoremoslosalimentos. A partir del 9 de abril, se abren las inscripciones para el curso virtual sobre pérdida y desperdicio de alimentos de la Escuela Argentina de Educación en Consumo, perteneciente a la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor. Inscripciones y más info en: <https://goo.gl/5m5qwb>



Ministerio de Producción  
Presidencia de la Nación

Secretaría de Comercio

DIRECCION NACIONAL DE  
DEFENSA DEL  
CONSUMIDOR



*Publicación realizada el 6 de abril de 2018.*

Otros canales de comunicación creados por el área técnica para lograr una mayor difusión y llegada, tales como instagram de Perdidas y Desperdicios, Twitter y otros portales, fueron cerrados luego de este período por pedido expreso de las nuevas autoridades. Situación que se mencionará en el próximo apartado sobre el período del 2015-2019.

En este período, además, funcionaban como replicadores de mensaje, las gacetillas de Prensa y Comunicación, las cuales hoy en día continúan como parte de las acciones que lleva a cabo dicha área.

Dirección de Prensa y  
Comunicación

04/04/2019



Noticias

Normativas

Centro de Documentación e  
Información Agropecuaria -  
CDIA

CONTACTO

Av. Paseo Colón 982 2do. piso Of.  
240  
(54-11) 4349-2588/2063

Atención telefónica gratuita  
0800 333 MAGYP (62497)

## Se reglamentó el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos y la Ley Donal

Trabajo cooperativo entre Agroindustria y Desarrollo Social frente a la problemática, con el apoyo técnico de FAO Argentina y el acompañamiento de asociaciones civiles relacionadas a la donación de alimentos.

A través del [Decreto 246/2019](#) publicado hoy en el Boletín Oficial, se reglamentó el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, y se determinó a la Secretaría de Gobierno de Agroindustria, a través del área de Alimentos y Bioeconomía, como autoridad de aplicación del Programa Nacional homónimo y se refuerza el trabajo de la Ley para la Donación de Alimentos, conocida como Ley Donal, por parte del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

En el mundo se pierde y desperdicia anualmente el 30% de los alimentos que aún se encuentran aptos para el consumo, lo que equivale a 1.300 millones de toneladas. Esta cuestión involucra a todos los actores del sistema agroalimentario, desde la producción hasta el consumo en los hogares; y tiene un impacto negativo tanto social como ambiental y económico.

"Reducir el derroche de alimentos representa un gran desafío que nos compromete a todos desde el sector público, las empresas y la sociedad civil y por esto desde el Estado Nacional estamos priorizando este eje de gestión", señaló el secretario de Alimentos y Bioeconomía, Andrés Murchison.

Considerando el horizonte de la Meta 12.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible determinadas por Naciones Unidas: "De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha", es fundamental para mejorar la competitividad de las cadenas productivas a la vez que permite

*Gacetilla difundida por la página web del Ministerio el 04/04/2019 <sup>10</sup>*

Del proceso de formulación y difusión de gacetillas en el Ministerio participan el área técnica y el área de Prensa y Comunicación. El área técnica produce el contenido y lo envía al área de comunicación para su revisión y publicación. Esto ocurre para todo, sea que hay que comunicar un evento, reunión, actividad o cualquier tipo de acción que el Plan tenga interés de comunicar. En algunos casos puntuales, si el suceso es de gran magnitud y hay autoridades de renombre o asiste el Ministro, un técnico del área de comunicación concurre al evento y el mismo elabora luego la gacetilla con la colaboración del área técnica.

En el caso del Plan, los tipos de mensajes que circulan en las gacetillas son por sobre todo de carácter informativo. Esto responde al género propio de gacetilla y al público que se apunta con estas, es el que visita la página institucional del Ministerio, el cual varía entre actores del agro, profesionales y actores del gobierno o de la política. Por lo cual, la estrategia de discurso y más teniendo en cuenta de lo que trata el Plan, no escapa de lo informativo, donde también hay un fuerte hincapié en los marcos normativos y la relación multiactoral del Plan, que se dan en los eventos, reuniones, firmas de convenios, etc. que suceden. Se resalta en la mayoría

<sup>10</sup> [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/prensa/vertodas.php?accion=noticia&id\\_info=190404171459](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/prensa/vertodas.php?accion=noticia&id_info=190404171459)

la importancia y los objetivos del Plan o Programa (dependiendo la fecha de la gacetilla analizada), haciendo referencia frecuentemente a: “los actores que son parte de la política pública”, “los espacios de debate e intercambio”, “la generación de nuevos vínculos”, “al trabajo en equipo”, “la concientización”, que requiere dicha política y que buscan el “compromiso” de todos para hacerle frente. No abundan las declaraciones de funcionarios, ni tampoco se observan bajadas de línea política. Por lo general son textos de carácter informativos y concretos.

Referido al entrelazamiento entre los medios, es medio, no hay un entrelazamiento considerable, ya que al haber gran cantidad de publicaciones no todas terminan replicándose en las demás redes. Si ocurre con las noticias del Plan más importantes, pero funciona de forma más fragmentada a los otros medios. Con los medios que más entrelazamiento tiene es con Facebook y Twitter, los cuales se expondrán más adelante.

Si se toma en cuenta estos ejemplos mencionados y analizados, tales como Facebook y la Revista Alimentos Argentinos; las redes sociales y portales con los que contaba el Plan, los cuales funcionaban y eran manejados por las propias áreas técnicas; sumado a la relación de Prensa y Comunicación con los asesores de prensa de las áreas técnicas, donde había una articulación y una sectorización de la comunicación, y donde se lograba que los procesos comunicacionales de las PP de las áreas técnicas sean más ricos. Podría decirse que en este período la concepción de la comunicación y los procesos comunicacionales posibilitaron un cierto grado de autonomía, articulación y descentralización de los procesos comunicacionales.

## Periodo 2015-2019 (actualidad) - Centralización y Dominación

Después de 2015 la comunicación del Plan fue más complicada, así lo plantea la Lic. Natalia Basso, Coordinadora del Plan: *“Luego del 2015 se hizo difícil mantener la comunicación sin presupuesto (...) igual siempre se mantuvieron publicaciones en redes sociales (...) Hace ya dos años que todos los miércoles se publica en el Facebook de Alimentos Argentinos (única red que dispone el área técnica), algo que sea de “Valoremos Los Alimentos”, más otras publicaciones extras que van surgiendo, tenemos la página web institucional..”*.

Tal como se adelantó en el apartado correspondiente al período 2013-2015, entre 2016 y 2019 el Plan ya no dispuso de presupuesto en materia de comunicación, y la única red social que pudo mantener el área técnica fue el Facebook, luego de negociar con las nuevas autoridades del área de comunicación. *“...En esta gestión, se sacaron las redes. Solo quisieron que quedaran las redes del Ministerio y el facebook de Alimentos Argentinos que fue lo único que se pudo mantener...”*, dijo comentó Basso.

Una de las estrategias aplicadas por el Plan para continuar con su tarea fue conseguir financiamiento con las contrapartes interesadas en la temática para realizar diferentes campañas. Natalia dio un ejemplo acerca de estos procesos: *“...lo que generamos fueron campañas con miembros de la Red. Hicimos una campaña con DANONE para el 14 de febrero que decía “Amamos los Alimentos” y era todo relacionado con no tirar comida. Estas campañas (da tres ejemplos más) fueron financiadas por las contrapartes. Lo que hace el ministerio es asesorar y apoyarlos desde la comunicación del Ministerio. Al no haber presupuesto tratamos de generar campañas con las contrapartes...”*.

El Lic. Guillermo Abdala, ex-asesor de comunicación entre los años 2013-2015, dio su visión sobre este período: *“...la propuesta nueva, del nuevo funcionario, era generar una sola área de comunicación, en donde se centre todo lo que el ápice estratégico definía y no atender a las subunidades organizativas que escribían sobre temáticas puntuales...”*. Abdala no continuó trabajando en la

institución debido a esta nueva modalidad de trabajo que dejaba a los interlocutores de comunicación de las áreas técnicas por fuera del sistema.

Adecuarse en el Estado a la metodología de trabajo, a los tiempos, a los funcionarios, a las medidas, a lo que se establece como permitido y lo que no, es algo con lo que tienen que lidiar los actores. Muchas políticas públicas trascienden los gobiernos, las gestiones, los contextos y deben adaptarse a todos estos factores. Una característica principal y clave en la gestión del Ministerio en este período es la centralización de la información y de los procesos comunicacionales, con la intención de “coordinar y gestionar” la comunicación de las áreas, nucleando todo en el área de Prensa y Comunicación.

La centralización de la comunicación es tangible. A través del portal institucional del ministerio<sup>11</sup> se puede acceder a la página web de la campaña “Valoremos los Alimentos” (<http://valoremosalimentos.magyp.gob.ar/>), que es donde se puede encontrar toda la información referida al Plan y sus acciones. Dentro del portal de “valoremos los alimentos” se observan accesos a otros canales de comunicación, tales como redes sociales alternativas, que no conducen a ningún lado o pudiendo ingresar se dispone de información y documentos desactualizados y noticias del año 2015 como últimas novedades. El abandono de toda comunicación que no se precise como “institucional” es notable y ocurre como acatamiento de las nuevas directivas de la gestión actual:

---

<sup>11</sup> <https://www.argentina.gob.ar/agricultura-ganaderia-y-pesca>



**Esta página no está disponible.**

Es posible que el enlace que seleccionaste esté dañado o que se haya eliminado la página. Volver a Instagram.

← → ↻ 🏠 [valorenosalimentos.magyp.gob.ar/novedades](http://valorenosalimentos.magyp.gob.ar/novedades) 🔍 Buscar

PERDIDA Y DESPERDICIO ¿QUÉ VALOR TIENEN LOS ALIMENTOS?  NOVEDADES AGENDA VALOREMOS LOS ALIMENTOS CONTACTO

**NOVEDADES**

23/10/2015

**Los Orgánicos Argentinos tienen su web**

Toda la información sobre los alimentos orgánicos, el detalle de qué y dónde puedes conseguir productos orgánicos en Argentina, y guías para la producción en [www.organicosargentina.com](http://www.organicosargentina.com)

+ INFO

07/09/2015

Alimentos de Producción de Alimentos. Eje estratégico para el desarrollo. Ministerio de Agroindustria y Presidencia de la Nación

← → ↻ 🏠 <https://www.facebook.com/valorenosalimentos> 100% 🔍 Buscar

Buscar Ivan Inicio Crear

⚠️ **Este contenido no está disponible en este momento**

Es posible que el enlace que seguiste haya caducado o que la página solo sea visible para un público al que no perteneces.

Volver a la página anterior · Ir a la sección de noticias · Acceder al servicio de ayuda

← → ↻ 🏠 <https://twitter.com/valoroalimentos> 🔍 Buscar

Buscar en Twitter [Iniciar sesión](#) [Regístrate](#)



**@valoroalimentos**

**Esta cuenta no existe**

Intenta hacer otra búsqueda.

**¿Eres nuevo en Twitter?**

Regístrate ahora para obtener tu propia cronología personalizada.

[Regístrate](#)

**Tendencias**

- 1 - Tendencias **#BastaDeMafiaJudicial** 14,7 mil Tweets
- 2 - Tendencias **Yao Cabrera** 2,236 Tweets

Siguiendo la lógica actual de centralización de la información, de las redes sociales y otros procesos comunicacionales que veremos más adelante, el Dr. Pablo Morón dio su visión: *"...Este gobierno nos quiso sacar las landing page, pero las mantuvimos todas"*. En esto recalcó lo clave que fue el accionar inmediato del área técnica: *"...nosotros inmediatamente nos acercamos al área de comunicación..."*,

La experiencia le indica a Morón que la negociación con las nuevas autoridades a la hora de los cambios es fundamental para que las áreas técnicas que no renuevan funcionario sufran lo menos posible. Como ya se mencionó, los cambios de gestión traen funcionarios con visiones renovadas y las áreas tienen que adecuarse a sus intereses e ideas de trabajo. No hay un diálogo para recuperar la experiencia y analizar los logros y dificultades de cómo se trabajaba. Simplemente se cambia de política y eso lleva a que los actores que permanecen en la institución tengan que adaptar sus comportamientos, forma de accionar y las prácticas que realizan.

La Lic. Marcia Palamara, Coordinadora de la Dirección de Proyectos Agroalimentarios y Gestión de Calidad va a dar su visión sobre estos cambios en el plano comunicacional también: *"...En la primera gestión (2013-2015) las bocas que te permitían comunicar eran precisadas por una bajada de línea... en esta gestión (2016-2019), no porque nos hayan limitado en lo que queríamos transmitir, sino que nucleaba la información a las cuentas oficiales..."*. La pregunta a hacerse, es: ¿cuál es el sentido o beneficio para los programas, planes nacionales, proyectos, del nucleamiento de la información? ¿Lo ideal es centralizar o descentralizar? ¿El objetivo es coordinar o controlar? Dichos modelos parten de la propia concepción que cada gestión tuvo y tiene de la comunicación y de cómo llevar a cabo los procesos comunicacionales.

Desde la Dirección de Alimentos y Bebidas, la directora a cargo, Mercedes Nimo, va a reconocer que este criterio puede perjudicar a las áreas técnicas: *"...Desde el lado del programa la limitación está en que vos también entras dentro de una lista de prioridades y que el Ministerio no se dedica solo al plan de pérdidas y desperdicio de alimentos. Entonces vos tenes que ir viendo con Prensa los momentos, los tipos de mensajes, los formatos de la comunicación, cuestiones que*

*están estandarizadas, que tienen protocolos específicos y vos tenes que adecuarte a eso, entonces como todo tiene sus virtudes y sus defectos...”*

En la Dirección Nacional de Alimentos y Bebidas se reúne la información de las políticas públicas que lleva a cabo todas las Direcciones a su cargo, entre las cuales está el Plan de Reducción de PDA. Esta tarea está a cargo de la Sra. Daniela Aiscobre, quien dio su visión sobre este escenario, primero contando su función: *“...Yo básicamente estoy centralizando todo lo que es la comunicación de las distintas áreas, digamos que me las pasan a mí, las evalúo y se las paso a Mercedes (Directora Nacional). Con el “okey” de ella, se las paso a Prensa para que puedan salir a difusión. Ya sea redes, gacetillas, acompaño también en la parte de eventos...”*

Con respecto a la dinámica del área técnica y el área de comunicación, Aiscorre aseguró: *“...Prensa, por lo general, aceptan nuestras publicaciones, pero bueno, nosotros siempre queremos más y no nos dan tanta vía libre, porque obviamente hay muchas áreas en el Ministerio, y si fuera por nosotros haríamos publicaciones todos los días... hay que compartir los perfiles de agricultura con las demás áreas...”*. Dentro de este sistema, daría la sensación que hay una especie de turnos o prioridades para comunicar, por lo menos desde el lado de la difusión. Sin embargo, esto no es una problemática para la agente Aiscorre: *“...La verdad que Luciana (interlocutora de Prensa con la Dirección Nacional) es bastante expeditiva, en ese sentido, laburamos bien. Y me parece que es lo ideal centralizarlo, porque si no la información circula por todos lados y no se hace prolijo...”*

Al respecto de los criterios y las prioridades, Prensa y Comunicación es quien termina dando el visto bueno, ya que es el área que cuenta con las competencias en materia de comunicación. La Coordinadora del Plan de Reducción de PDA, Basso, va a describir algunos de los protocolos, los cuales deben respetarse y llevar a cabo para tomar decisiones desde el Plan: *“...Cuando son campañas de terceros que nosotros queremos apoyar siempre para colocar el logo del Ministerio se tiene que pedir permiso a Prensa. Si después queremos que Prensa publique algo sobre esto, se retwitee, o se dé Me Gusta, también lo tenemos que solicitar a través de prensa y lo hacen ellos. Cada vez que recibimos una solicitud de nota, también pedimos*

*permiso para darla a Prensa. Ellos eligen si el medio es acorde o no. A veces hemos preguntado, dependiendo del medio, que preguntas iban a hacer, porque a veces se trata de vincular el tema, con temas que son más complejos y por ahí no es una entrevista para hacerle a un técnico, es más político...".* En este punto, es importante tener en cuenta que los procesos comunicacionales mediados, detallados en apartados atrás, son coordinados y ejecutados por Prensa y Comunicación, por lo cual, cualquier acción que el Plan quiera hacer o realizar a través de estos procesos, deberá solicitarlos, trabajarlos y recibir el visto bueno, del área mencionada.

La cuenta más destacada que maneja el área de Prensa y Comunicación es la cuenta oficial de Twitter (@AgriculturaAR) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, es la única cuenta oficial de la institución en esta plataforma, por la cual se difunde todo tipo de información que concierne a la gestión del Ministerio y a las cuestiones que son del universo de la cartera. En términos de seguidores, es la red social con más llegada de todas las que posee Agricultura (más de ciento cincuenta mil seguidores) y el Plan de PDA es parte de las tantas publicaciones de dicha cuenta realiza. Por supuesto, estas se dan cuando las autoridades responsables de la administración de @AgriculturaAR lo creen oportuno, entre todos los temas que se manejan. El proceso de la práctica es la solicitud o sugerencia desde el área técnica hacia el área de Prensa y Comunicación (área que maneja la cuenta) para la publicación en twitter de cierta información o acción del Plan, donde luego de la evaluación y el visto bueno, se publica. En la mayoría de los casos, el área técnica solicitaba, armaba el mensaje y lo enviaba para su publicación. En un porcentaje menor, el área de Prensa y Comunicación solicitaba un posible mensaje para twitter y el área técnica lo armaba.

En el caso del Plan, los tipos de mensajes que circulan en twitter son de carácter informativo y concientizadores. Esto responde al público de twitter, el cual está compuesto por personas del ámbito de la política, funcionarios, el sector productivo, periodistas y profesionales.



*Portada - Twitter Oficial del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación*

Con respecto a la estrategia, lo que se observa en las publicaciones escogidas al azar sobre PDA (el historial permitido máximo para buscar posteos es hasta febrero del 2019), es que los tweets de la cuenta apuntan a ser informativos, concientizadores o de promoción. Informativos porque indican el estado de situación, ya sea del marco regulatorio, normativo o disposiciones relacionadas a la problemática; concientizadores porque a través de videos informativos o flyers se intenta llegar a los lectores para que se tome noción del tema, a través de cifras y estadísticas; y de promoción, en tanto promueven actividades pertinentes del tema. Propio de las posibilidades que brinda twitter (limitación en la extensión de los caracteres) los mensajes y palabras escogidos en cada tweet son muy concretos y formales.



Tweet del 29 de noviembre de 2019



Tweet del 4 de abril de 2019

Twitter brinda la posibilidad de “retwittear” posts de otras cuentas, por lo que se observa el uso de ese recurso como estrategia de apoyo a otros actores que forman parte de la problemática por parte de la cuenta del Ministerio.

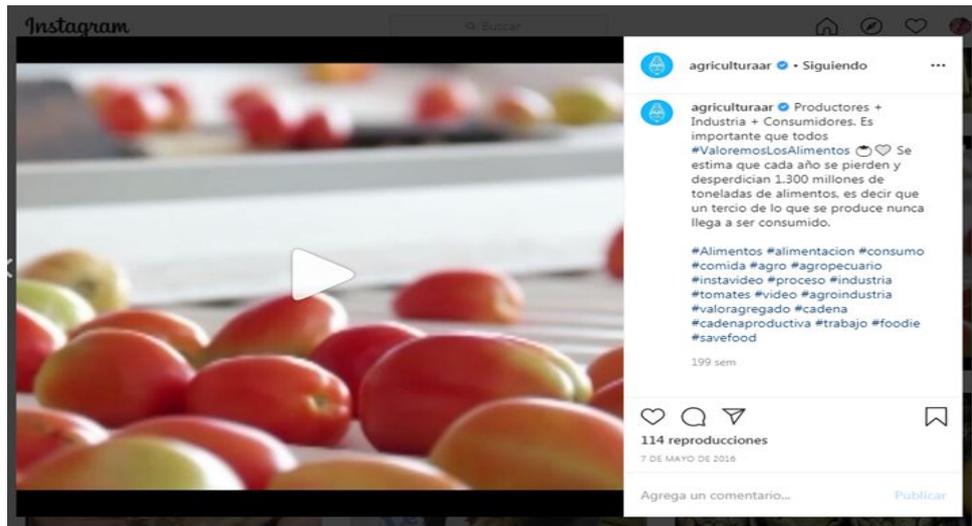
Por último, y para hablar del entrelazamiento de Twitter para con los otros medios, se puede observar que las pocas publicaciones encontradas, están entrelazadas con Instagram o algunas noticias de gran relevancia del Plan que también aparecen en las gacetillas de prensa.

Además de Twitter, el Ministerio cuenta con una única cuenta de Instagram (@agriculturaar), y es la Red social más débil del Ministerio. Las publicaciones son realizadas por la propia área de comunicación y la mayoría son replicadas desde sus otras redes.



Instagram es la Red social más débil del Ministerio. Las publicaciones son realizadas por la propia área de comunicación y la mayoría son replicadas desde sus otras redes.

Con respecto al Plan, sus mensajes son de carácter informativo y concientizadores, lo cual responde a la masividad de la cuenta y al público que apunta, que es el ciudadano común. Por su característica de uso, las publicaciones son más dinámicas y de impacto visual. La estrategia con las publicaciones no escapa de posteos en la línea de lo informativo o concientizador, sobre todo a través de videos institucionales (los mismos que se usan en las otras redes) que comunican la temática.



Posteo publicado el 7 de mayo de 2016



Posteo realizado el 7 de mayo de 2016

Por último, se puede asegurar que esta red social tiene un entrelazamiento bajo, ya que solo trabaja en conjunto con Twitter. Ambas plataformas dan la posibilidad de sincronizar publicaciones y trabajar en conjunto, aunque apuntan a públicos distintos. Muchas de las publicaciones observadas de Instagram son iguales o similares a las que aparecen en Twitter.

Dentro de los procesos que el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios pudo llevar adelante teniendo en cuenta este escenario se pueden mencionar como relevantes la creación de la Red Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios, con sus encuentros y acciones que la misma Red impulsa entre actores; y la asistencia de los técnicos y funcionarios a Eventos y Congresos nacionales e internacionales.

La Red Nacional para la Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos se creó en marzo del 2017 con el fin de lograr mayor compromiso en la realización de acciones en materia de reducción de pérdida y desperdicio de alimentos. Forman parte de la red organismos del sector público y diversas entidades del sector privado tales como organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y empresas. Estos organismos pasan a ser parte de la Red al momento que firman en conjunto con la autoridad de aplicación (el Ministerio) la carta de adhesión al Plan. Al mes de agosto de 2019, la Red cuenta con 101 actores, los cuales forman parte de las distintas etapas de producción o tienen intenciones de hacer aportes técnicos o científicos a la problemática.

Los objetivos de la Red son:

- a) asistir en la coordinación de acciones entre los actores involucrados en la cadena agroalimentaria, a fin de lograr sistemas agroalimentarios más eficientes,
- b) difundir toda la información sobre políticas, programas y proyectos que se realicen en torno a la temática de reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos en los ámbitos local, provincial, nacional, regional e internacional,
- c) generar espacios de diálogo e intercambio de propuestas entre los diversos actores involucrados en la cadena agroalimentaria,
- d) elaborar un plan de trabajo anual, con acciones prioritarias según se considere necesario para cada sector,
- e) asistir en el análisis y evaluación de los proyectos tendientes a la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos ya existentes y colaborar en la formulación de propuestas de nuevas líneas de acción por sectores,

- f) comunicar los avances del Programa Nacional antes citado y proponer nuevas líneas de trabajo.



El mensaje que presenta la Red es de tipo comunicacional, en el sentido de que es una propuesta que invita a construir con otros tomando como punto de partida las diversas problemáticas y visiones que presenta cada uno hacia las pérdidas y desperdicio de alimentos. Su público, tal como se dijo, son los organismos del sector público y entidades del sector privado, sociedad civil, instituciones educativas, empresas, profesionales, productores, etc.

La frecuencia de las reuniones con todos los miembros es de carácter anual, aunque también hay actividades de forma esporádica tales como capacitaciones o reuniones presenciales con informes de avances con algunos actores sobre problemáticas puntuales. Estas últimas reuniones pueden ser abiertas o cerradas al público y no participan la totalidad de los miembros.



Dentro de los procesos comunicacionales que lleva adelante el Plan, las disertaciones en eventos y congresos, tanto nacionales como internacionales, son escenarios importantes de trabajo y diálogo con actores, donde técnicos y funcionarios asisten en representación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. En ellos se comparte y debaten las experiencias y acciones que el Plan lleva adelante de cara a la problemática. Según el último informe de avance del Plan del año 2018 se llevaron adelante diecinueve (19) disertaciones.



*Disertación llevada a cabo en Bogotá, Colombia, en el marco de la 1era Cumbre Latinoamericana*

Los mensajes que circulan en estos eventos y congresos son de tipo informativo y comunicacional, debido a que el fin de esas prácticas es informar y construir con el resto de los actores que participen del evento o congreso sobre la situación a nivel nacional o regional (Latinoamérica y el Caribe); también se detallan prácticas y acciones que se llevan desde el Ministerio, representando al Estado Nacional con la diversidad de actores. Esto, a su vez, responde a la articulación y la búsqueda de políticas, ya sea nacional o regionales, que permitan seguir problematizando las pérdidas y desperdicio de alimentos. Su público en estos congresos y eventos son los actores que trabajan y toman decisiones sobre la problemática. La estrategia de esta práctica es a través de datos estadísticos e información relevada a nivel nacional o sectorial, compartir la experiencia y el estado de situación y a su vez, producir sentido que permita construir con los otros actores.

Si se toma en cuenta estos ejemplos mencionados y analizados, tenemos como características: el cierre de las redes (excepto Facebook) y portales que la propia área técnica manejaba, la centralización de la información de las áreas técnicas en el área de comunicación y en las redes institucionales, y el hecho de no contar con presupuesto para la comunicación. Todo esto nos puede llevar a concluir que el escenario de este período es un poco más limitante en términos de libertades. Sin embargo, esto no limitó el accionar del equipo técnico del Plan, el cual buscó la forma de continuar elaborando y llevando a cabo procesos comunicacionales para el Plan.

## Cuadro Resumen – Período 2013-2015 / Período 2015-2019

A modo ilustrativo y de resumen de los anteriores dos apartados, donde se analizó la concepción de la comunicación y de los procesos comunicacionales en los períodos 2013-2015 y 2015-2019, se realizó el siguiente cuadro comparativo:

Periodo 2013-2015	Periodo 2015-2019
Comunicación de tipo Sectorial	Comunicación Concentrada y Centralizada
Redes y Sitios Webs de áreas técnicas abiertos y con cierto grado de autonomía.	Redes y Sitios Webs cerrados, solo funciona lo institucional y excepciones. Sin presupuesto
Con presupuesto para comunicación	Sin presupuesto para comunicación
Coordinación y Articulación entre áreas con interlocutores activos.	Dominación y Limitación, con interlocutores que solo centralizan y hacen llegar la información.

La modalidad de trabajo y las acciones y prácticas permitidas en cada gestión hablan por sí solas. No obstante, es importante aclarar que la concepción, en cuanto a finalidad de la comunicación y sus procesos, es la misma, ya que la comunicación en ambas gestiones es concebida como una herramienta de difusión o vehículo que logra y posibilita la emisión y recepción de un mensaje.

## Tensiones y Limitaciones en la relación Área Técnica y Área de Comunicación

En el vínculo entre el área técnica y el área de comunicación, con sus diversos actores que forman parte de los procesos a nivel interno, se dan diferentes tensiones y limitaciones, las cuales cada actor detectará desde su posición en la institución. Es interesante en lo que sigue, explorar estas tensiones y limitaciones que encuentran los actores que son parte actualmente de los procesos comunicacionales del Plan.

El Lic. Marcos Ciani, quien actualmente se desempeña como técnico en el área de comunicación reflexiona acerca de esta relación entre áreas: *“La relación debe ser estrecha porque el área técnica es la que produce, recaba y procesa la información. Como también la que conoce las fuentes de donde obtenerla...”*. Como se desprende de este relato, el vínculo se piensa en clave instrumental: el área de Prensa y Comunicación solo aborda la difusión de las PP y no se sumerge integralmente en los demás procesos comunicacionales que llevan a cabo las áreas. Es el plan que, adaptándose a la coyuntura, elaboró acciones como la conformación de la Red Nacional de Reducción de PDA, sin el involucramiento del área de comunicación.

Ahora bien, en esta relación, donde surgen puntos y contrapuntos, tensiones y limitaciones: ¿cuál es la dinámica apropiada para que los procesos de comunicación sean eficientes, productivos, prácticos? ¿Un área técnica puede incidir en cómo lleva se la comunicación de la política pública que trabaja el área de Prensa y Comunicación? El Lic. Ciani va a decir: *“...La incidencia que pueda tener el área técnica en los planteos comunicacionales es específico de cada actividad. Corresponde a ellos marcar el objetivo hacia el cual pretenden llegar. Mientras que la comunicación tiene la responsabilidad de alcanzar la máxima meta posible, utilizando el camino más adecuado para ese fin. En la negociación entre ambas áreas puede haber iniciativas que se generen en ambos lados u observaciones que se consideren convenientes, pero la que lleva la responsabilidad de la comunicación es el área específica. Es por eso que esta última es la que define...”*.

Ya abordando tensiones y limitaciones que surgen en esta relación Ciani plantea que *“...una de las tensiones que se generan es la forma de comunicar la política pública. Hay ocasiones donde el funcionario entiende que la acción que lleva adelante es primordial, y probablemente lo sea, pero no tiene el impacto necesario para ingresar a la agenda de los medios...”*.

Una cuestión importante y cotidiana que surge como tensión entre áreas es el análisis de criterios a la hora de comunicar un hecho, información, una actividad o un evento de alguna política pública de la institución. Marcos va a agregar al debate el factor del impacto mediático, fundamental a la hora de la comunicación institucional del Ministerio.

Ahora bien, si el impacto mediático u otros factores llevan a que no se priorice la comunicación de cierta acción de una política, ¿con qué opción o “plan b” cuentan las áreas técnicas?, ¿qué puede hacerse desde ellas? El Director Morón fue contundente al dar su opinión: *“...Prensa no te arma, no tocan nuestras gacetillas, no cambia nuestro enfoque...”*.

En el marco de esta concepción que se tiene de la comunicación, como una herramienta de difusión, un vehículo que posibilita la llegada de un mensaje, y donde el área de comunicación no se sumerge en procesos otros procesos comunicacionales que no sean redes sociales, gacetillas o coberturas de prensa, el Dr. Morón plantea la necesidad de que haya una especialización en cada área para un mejor trabajo: *“...si hay un principio de especialidad que las áreas hagan lo que mejor saben hacer. Si vos organizas un concurso de receta, armas la landing page, armas las bases y condiciones, armas la placa para convocar, salís a buscar el premio, no hacés lo que tenes que hacer... (...) si tenés que salir a hacer todo eso, ¿cuándo haces las normas?, ¿o cuando haces la agenda? ¿Cuándo haces la web? La problemática de cada tema es tan compleja que por eso se busca especialización... (...) Por eso para el área de PDA (Pérdidas y Desperdicio) hacer el plan de medios no es posible, es hacer eso o gerenciar la red de trabajo y hace el plan 2030. Por eso el área de comunicación debería tomar el contenido técnico y*

*especializarse, porque si el área de PDA tiene que hacer su plan de comunicación, administrar su facebook y administrar su landing page, es imposible...”.*

Al ser consultado por la relación con el Plan de PDA y comprender cuan especializados estaban en esa política pública, el Director de Prensa y Comunicación, el Lic. Santiago Moreno Hueyo aclaró: *“...hay un protocolo de vocería o de salir en medios. En este caso, fijamos un vocero que fue Mercedes (Directora Nacional de Alimentos y Bebidas) y eventualmente Natalia (Coordinadora del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios) o Andrés (Secretario de Alimentos y Bioeconomía). Pero Etchevehere (Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca) hizo también una participación en el programa...”*. Al momento de hablar sobre el caso de PDA en Prensa y Comunicación se pudo observar un conocimiento leve sobre el programa y sobre las acciones que se llevaron y se llevaban a cabo. En Prensa y Comunicación no se cuenta con una persona que siga de lleno a la política pública, ni que interactúe o se relacione con el equipo de trabajo del Plan.

En base al punto que plantea el Director Morón, esta falta de especialización en los temas que provoca limitaciones, sumado a la centralización de información del actual período, provoca desencuentros e imprecisiones a la hora de producir contenido y comunicarse, Natalia Basso, Coordinadora del Plan va a relatar algunas experiencias que sucedieron en esta dinámica laboral: *“...con las gacetillas si ha habido algunos problemas de coordinación porque en general nosotros armamos un borrador y ellos después lo modifican para publicarlo en la página. Y muchas veces en esa modificación o corrección que hace prensa, no mantiene el espíritu de lo que nosotros queríamos mostrar...”*.

La falta de especialización, entendimiento o conocimiento, ocasiona cambios de sentido, falta de información, etcétera. Por ejemplo, *“...Nosotros habíamos armado una gacetilla en conjunto entre cuatro organizaciones, que la empezamos nosotros y la validaron, GC1, que es una organización sin fines de lucro, ..., y la FAO Argentina. Cuando mandamos esa gacetilla de un evento importante, Prensa la cambió, le cambiaron el título, la achicaron y la modificaron. Entonces las tres organizaciones nos dijeron, ¿para qué nos preguntan si después la modifican toda?*

*Y encima el título que pusieron le había cambiado el sentido a lo que queríamos comunicar...”.*

Otra palabra calificada sobre la dinámica de las áreas es la de la ex-coordinadora de Prensa y Comunicación entre el 2015 y 2018, la lic. Lucila Gonzalez Prieto: *“...siempre es importante tener en cuenta que estamos hablando de relaciones interpersonales y de vínculos dinámicos. En la práctica, durante cada caso específico siempre puede haber un margen de variabilidad que también es parte de la dinámica diaria de trabajo. Es clave (muy) tener cintura para adaptarse a esas cuestiones propias de nuestro trabajo...”*. Sintéticamente, abordar la heterogeneidad de temas que trabaja el Ministerio, así como la diversidad de contextos que condicionan la práctica hace a la necesidad de vínculos versátiles. La situación del sector lechero, seguramente no será la misma que la del sector ganadero o de los productores sojeros.

Para las áreas técnicas es complejo comprender esto, ya que cada una mirará con su propia visión, su situación y contexto. En el caso de las áreas de comunicación y los agentes que trabajan en ella, el universo se ampliará con la totalidad de temas que configuran la institución: *“...En algunas ocasiones un área informaba al equipo sobre una tema o necesidad que consideraban debía comunicarse. En la Dirección analizábamos el alcance, el contexto y la cantidad de otras cosas que había para comunicar en ese momento y con base en eso decidíamos qué hacer. Otras veces era al revés, desde el equipo, ya sea por contexto, por interés del ministro o por temporalidad, entre otros disparadores, detectábamos la importancia de salir a hablar de un tema y nos contactábamos con las áreas técnicas para que nos den la información necesaria, validen los contenidos y nos ayuden a que la información sea certera y precisa...”*, relataba Gonzalez Prieto.

En esta relación hay siempre un área que “demanda” y otra que responde a esas demandas. En general la que demanda es el área técnica, pero también puede ocurrir que el área de Prensa y Comunicación sea la que solicite. Suele haber mayor demanda del área técnica pues hay en todas las áreas la necesidad de comunicar sus labores, sus programas, proyectos, resoluciones y eventos.

Las tensiones y limitaciones a la hora de llevar a cabo los procesos comunicacionales de una política pública en el Ministerio, como se expresó al comienzo de este apartado, surgen a partir de la concepción de la comunicación, lo cual dictará cómo, cuándo y el porqué de los procesos comunicacionales. Estos filtros, barreras, impedimentos, moldean el escenario en el cual se van a desenvolver las áreas técnicas y las de comunicación. Habría que plantearse cuán beneficioso termina siendo cada sistema para las políticas públicas y la gestión, ya que estas situaciones que surgen, con el objetivo de que el funcionamiento burocrático se respete, termina perjudicando y acotando el potencial de las políticas públicas.

## Lo técnico y lo político

Lo técnico y lo político difieren seguramente en sus propósitos, en sus objetivos, en las modalidades de circulación, los públicos y los tiempos, tal como plantean Bruno y Demonte<sup>12</sup>. Lo técnico y lo político son dos dimensiones que interactúan constantemente en los procesos comunicacionales al interior del Estado. Son dos tipos de conocimientos necesarios e imprescindibles dentro del Estado, para cada momento de la vida de la política pública, tanto en el proceso de formulación, desarrollo, ejecución y evaluación.

Dentro del Ministerio, el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimento está conceptualizado como una política pública de carácter técnico, al cual se lo puede orientar según la impronta de los funcionarios de mayor rango. Así lo expresa el Dr. Pablo Morón, Director de Gestión de Proyectos Agroalimentarios planteó: *“...el Plan tiene un cariz eminentemente técnico, muy esporádicamente se ha usado desde la política, y no estaría mal que se use más todavía. De hecho, creo que estaría bien plantearlo como política de Estado, que se tome este programa estaría buenísimo. Donde vos lo propones, lo toman, pero luego pierde impulso porque no es una noticia política. De hecho, los objetivos del programa se vinculan con el plan de lucha contra el hambre...”*.

Ahora bien, ¿cuánto le afecta a una política pública que su perfil sea definido como más técnico que político?, ¿cuánto afecta a los procesos comunicacionales que quiera llevar a cabo? En relación a esto, el Dr. Morón expresó: *“...El Plan funciona con tres personas dentro de una estructura de una Dirección (...) si la relevancia política la tengo que ver de acuerdo a la cantidad de personas, de recursos... no tengo recursos económicos asignados...Pero si esto tuviera una magnitud o sería realmente una política de Estado, tendría que ser una Secretaría o Subsecretaría con personal, con recursos, con facultades decisorias... Siempre fue igual, desde que se creó siempre mantuvo esta conceptualización técnica. Se valora políticamente de forma esporádica, por ejemplo, cuando se anunció la ley (...) Al no*

---

<sup>12</sup> Bruno, D. y Demonte, F., 2013, *Interrogantes, reflexiones y aportes para intervenir desde la comunicación en los procesos de gestión de información y conocimiento en políticas públicas*, AVATARES de la comunicación y la cultura, N° 6. ISSN 1853-592.

*asignársele personal o recursos económicos, al no asignársele estructura la relevancia política que se le da es muy baja”.*

¿Cómo impacta entonces las conceptualizaciones/ etiquetas a partir de las cuales se clasifican los programas? Dice el director, refiriéndose a la actualidad del Plan: *“El Plan tiene cero de presupuesto... un programa nacional con más de cien actores y no tengo plata para hacer etiquetas. Se hace lo que se puede con lo poco que te dan. Podríamos comunicar mucho, pero no tengo comunicadores, conocemos mucho de la temática, pero no tenemos instrumentos a utilizar en la comunicación. Tal vez el mensaje lo podemos armar nosotros, pero no es el ideal, ni el canal elegido es el ideal, es mucho a pulmón. Si fuera desde lo político le darían relevancia, vos tendrías un experto en comunicación, alguien de diseño, una estructura acorde (...) Si vos consideras que esto tiene que ser una problemática que debe ser atendida, lo encuadras y lo abordas desde otro lugar, no lo mantienes como una área recontra técnica...”.*

El aspecto técnico-político también se da entre las áreas, donde las prácticas de producción y gestión de información y conocimiento de las áreas “técnicas” se entrelaza con los criterios de toma de decisiones del área de Prensa y Comunicación, donde lo político tiene un papel más fuerte. Este juego y articulación implica un intercambio de prácticas y acciones entre los actores que forman parte del proceso comunicacional hacia el interior de la institución. Actores como funcionarios y agentes de las áreas técnicas y, por otro lado, funcionarios y técnicos del área política/ operativa. Respecto a esta articulación, al Plan y su problemática, la Directora Nacional de Alimentos y Bebidas expresó: *“...Ningún gobierno, ningún partido político, ninguna gestión del Estado quiere hacer una campaña de difusión de malas noticias. Porque la realidad que hablar de todo lo que desperdiciamos de alimentos, de un montón de prácticas inadecuadas no le gusta a nadie, entonces va a ser muy difícil, independientemente del gobierno que se trate”.*

Más allá que se intente separar lo técnico de lo político, la práctica nos demuestra que están entrelazados. Como señala la Directora Nacional, ningún gobierno quiere comunicar malas noticias. Ahora bien, ¿hay una sola forma de

comunicar?, ¿no sería posible buscar otro modo de plantear los objetivos y búsquedas del plan? Así lo expresa la directora nacional *“...es algo que nosotros intentamos desde esta gestión y no logramos convencer, era mirarlo desde el lado de una solución a una situación de pobreza que vino creciendo en la Argentina, que esto no iba a ser la solución, pero podría ser un instrumento más para atenuarla. Volvemos a lo mismo, hablar de pobreza no es lindo para ningún gobierno, y menos armar una estrategia de comunicación sobre la base de la pobreza. En las campañas electorales todo el mundo habla de pobreza, pero después cuando los gobiernos o los partidos políticos asumen el poder empezamos a buscar solo las buenas noticias...”*.

Según lo que narran los actores, lo técnico es tomado y utilizado por lo político, aún cuando no se comprenda del todo las potencialidades de los programas. Subyace aquí una cuestión muy interesante para pensar cómo comunicadores, ¿no podríamos mediar entre lo “técnico” y lo “político”? El Dr. Pablo Morón, Director de Gestión de Proyectos Agroalimentarios, quien trabaja con el Plan de PDA desde su origen, tiene en claro que ante cada nueva autoridad que asume hay que ir a “vender” la política para que pueda ser considerada e integrada como eje de trabajo o eje estratégico de la gestión: *“Al ser un programa que no tiene contrapuntos, es un programa en el que nadie puede estar en desacuerdo pues es tratar que se tire menos comida. Lo que te permite es mostrar gestión y, a su vez, tiene varias aristas, desde lo social, lo productivo, lo económico, lo laboral, como que cierra por todos lados. Entonces cuando entienden esa lógica, puedes hacer algo. Pero siempre lo primero, cuando planteas la idea es [qué tengo que ver con un programa de pérdidas y desperdicio]...”*.

Hay, entonces, un desafío comunicacional interesante: poner en diálogo los objetivos del plan con la línea de pensamiento e ideales del gobierno que asume. Esto es, mostrar cómo a la política pública puede orientársela según la lógica política, social, económica, productiva que se tiene: *“...cuando todos entienden la lógica del programa lo toman como bandera de su gestión. Y lo hacen con distintos matices, uno más cerca del consumidor, uno más cerca del aspecto productivo, de acuerdo incluso a sus vivencias de qué sector viene, es de donde lo toma...”*.

En el caso del plan de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, los dos gobiernos que la atravesaron, a través de sus funcionarios y visión, tomaron la problemática y enfocaron sus esfuerzos en diferentes puntos. En la primera etapa del Plan (años 2013-2015), la comunicación del programa estuvo apuntada al consumidor a través de las órdenes del Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, el Dr. Gabriel Delgado. Luego, en la segunda etapa, durante el gobierno de Macri (2015-2019) se puso el foco en la parte productiva-industrial a través de la gestión del Secretario de Agregado de Valor, Ing. Nestor Roulet.

## Conclusiones

El análisis realizado me permite afirmar que trabajar los procesos comunicacionales en una institución pública, en este caso un Ministerio Nacional, es una tarea compleja. Los actores entrevistados señalan distintos factores que es necesario tener en cuenta y comprender a la hora de comunicar: el contexto; la mirada de los funcionarios de cada gobierno y cada gestión; la concepción de comunicación que poseen los funcionarios; la relación entre las áreas y entre los actores; cómo incide la categorización de algo como “técnico” y como “político”. Todos estos factores se entrelazan entre sí de un particular modo en cada gestión y dan lugar a ciertas prácticas que cada gestión naturaliza, imponiendo así cierto orden de lo permitido, lo válido y lo esperado.

Cuento con la suerte de trabajar hace 7 años en el lugar donde llevé a cabo mi investigación, lo cual me posibilitó saber dónde buscar información y con quién hablar. En este proceso me encontré con obstáculos esperados, por ejemplo, conseguir la palabra de autoridades en cargo o de gestiones pasadas, sobre todo del área de Prensa y Comunicación.

Una de las principales conclusiones es que la concepción de comunicación que posea la gestión de turno moldeará los procesos comunicacionales que se lleven a cabo. En el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, la comunicación es concebida como un canal de paso, un instrumento de difusión y de replicación de mensaje; no se la concibe como una dimensión integral y, por lo tanto, no abordan los procesos comunicacionales de las políticas públicas.

Dentro del Ministerio, el área de Prensa y Comunicación es concebida como un vehículo que posibilita la difusión de la información que produce el Ministerio: sus políticas, los eventos, las acciones de los funcionarios, la información y visiones sobre problemáticas, etcétera. Opera bajo una lógica de centralización de la información, más de control que de coordinación de la información, prácticas y acciones.

Por otra parte, están las áreas técnicas con sus herramientas y servicios, tal como sucede con el Plan Nacional de PDA, que no sólo buscan dar a conocer lo que hacen, sino que despliegan distintas acciones y estrategias donde indudablemente se dan procesos comunicacionales que no se piensan como tales, ya que la comunicación son los medios.

Los interrogantes que traen el análisis son diversos: ¿cuál debería ser la función de un área de comunicación? ¿Es nuclear y dar a conocer lo que se hace precisando cuál es la mejor red social o canal de comunicación para difundirlo? ¿Esta comunicación centralizada, basada en una idea de control antes que coordinación, qué trae como beneficio y en qué limita a los distintos programas? ¿Por qué no es posible reconocer que las prácticas comunicacionales van más allá de lo que acontece en los medios?

Un ensayo de respuesta lo ofrece Bruno: *“...Mientras la tarea de comunicar solo se asocie a la “traducción” del conocimiento técnico específico y no a instalar conversaciones difícilmente se la conozca como aspecto decisivo de los procesos de organización, participación y cambio social que implican intercambios, confrontaciones, negociaciones y construcción colectiva del significado de la experiencia humana...”* (Bruno Daniela;2012).

En el Ministerio es relevante señalar que este proceso es impulsado desde las áreas técnicas. Por un lado, frente a la necesidad de compartir lo que se hace, son quienes buscan dialogar con el área de comunicación y explicar su propuesta; y, por otra parte, por la propia dinámica de gestión de la política a su cargo, son quienes despliegan procesos y acciones que invitan al diálogo y al debate con los actores. Procesos y acciones que no son concebidos como comunicacionales, ni por los propios actores ni por el área que se “encarga de la comunicación de la institución”, la cual entiende la comunicación como una herramienta o canal de difusión.

El ejemplo más claro de esto en la política analizada es la red de actores. Esta red es un espacio comunicacional esencial y, sin embargo, en el devenir de esta red el área de Prensa y Comunicación no interviene.

*“...Más allá que después se formaliza a través de resoluciones... la propuesta de ley la hicimos nosotros, el proyecto resolución que crea la Red, lo hicimos nosotros, fue el área técnica... La propuesta de trabajar tres ejes, siendo uno lo comunicacional fue nuestro, tomando como base el de la FAO. Después esto fue acompañado políticamente y se trasladó en la Ley o en la Resolución, pero fue todo un trabajo a nivel técnico. No vino de arriba para abajo con la necesidad de articularlo o de diagramarlo de tal o cual manera. De hecho, todas las iniciativas que está llevando a cabo el programa surgen así, de abajo hacia arriba...”*

La concepción de comunicación define qué se trabaja o no desde el área de comunicación. He analizado que Prensa y Comunicación interviene y coordina las publicaciones en las redes sociales, las gacetillas, la difusión de documentación física y todo lo relativo a medios (radio, tv, revistas o diarios). Allí prima, incluso, una lógica de control antes que coordinación. Mientras que otras prácticas, tal como la red multi-actoral del plan, son vistas como parte de la gestión o el accionar de un área, y no son tomadas como procesos comunicacionales.

El análisis realizado me permitió validar con argumentos una intuición que tenía por ser parte del Ministerio: el área de Prensa y Comunicación maneja dos grandes prioridades en su accionar, por un lado, la figura simbólica del funcionario, esto es, las acciones y declaraciones en tanto portador de la palabra oficial del sentido que se quiere transmitir institucionalmente; y, por otro lado, la construcción de la imagen de la institución, difundiendo sus servicios, políticas, eventos, proyectos, etc. Estos dos elementos son parte de una concepción de comunicación que hay instalada, la cual define los propósitos que debe tener la comunicación como práctica profesional.

En los primeros años del Plan (2013-2015) la concepción “sectorial” que se tenía de la comunicación, la cual planteaba la necesidad de conocer en profundidad las políticas (ser “especialista”), alentó procesos más integrales entre áreas técnicas y áreas de comunicación. Este diálogo más fluido posibilitaba un acuerdo de propósitos y luego cierto margen de libertad. Podemos pensar que había un nosotros común (el ministerio) y no un ellos (área técnica) y nosotros (comunicación).

Como plantean los actores, los cambios de gestión y, sobre todo, cómo se dan (sin revisar la significatividad y límites de las prácticas que se llevaban a cabo) terminan afectando los procesos iniciados, instalando nuevas prácticas y escenarios que tienden a naturalizarse. Durante 2015-2019 no hubo intención que el área encargada de coordinar la comunicación del Ministerio trabaje con comunicadores que sean interlocutores de forma articulada y profunda con las áreas técnicas, que se sumerjan y participen de los procesos comunicacionales de las políticas con el fin de fortalecer los lazos con los actores, llevar a cabo seguimientos en el tiempo y empaparse de lleno en los temas.

Juan Jaramillo López va a plantear que hay un modo hegemónico de entender la comunicación en el Estado: *“La comunicación no es más que una proveedora de recursos técnicos, que le da soporte a los fines de transmisión de información de otros procesos. Es la razón por la cual no tenemos áreas de comunicación con un contenido particular y un proyecto estratégico para el desempeño misional, sino que las que conocemos están al servicio de otras áreas: oficinas de prensa que apoyan a la alta dirección para la entrega de información a los medios periodísticos o “Direcciones de Comunicaciones” que apoyan a las demás áreas en la producción de campañas y piezas impresas, audiovisuales, virtuales o publicitarias y que proveen equipos...”* (2011: 6), el cual precisa cierta tarea para los comunicadores: *“Se espera que los comunicadores sean innovadores, originales y talentosos para diseñar campañas y piezas que logren impacto inmediato, sin que necesariamente correspondan al trazado de una ruta o un plan que garantice la sostenibilidad de ese impacto. Son los dueños de los temas lo que trazan la estrategia, aún antes de buscar al comunicador...”*. ¿Cuál es, entonces, el sentido y la función de los comunicadores en una institución pública como un Ministerio? Se da la paradoja que para trabajar procesos comunicacionales que vayan más allá de los medios tienen que elegir desempeñarse en las áreas técnicas, antes que en el área precisada institucionalmente como encargada de la comunicación.

Este sistema, instalado y naturalizado, provoca que los procesos comunicacionales más significativos y ricos de las políticas públicas, terminan

siendo llevados a cabo por técnicos especializados en otras temáticas (nutrición, agronomía, abogados) y no por comunicadores capacitados para comprender procesos y formular prácticas y acciones significativas.

Esto que ocurre con el área de comunicación, entonces, se relaciona con el particular modo de concebirla por parte de quienes tienen cargos de gestión, lo cual también se materializa en el perfil de quién conduce el área. Jaramillo lo resume así: *“...la verdadera razón por la cual es contratado el jefe de la oficina de comunicación de una entidad pública, nada tiene que ver con su formación académica, profesionalismo periodístico o conocimiento del sector, sino con la exclusividad de su agenda personal de teléfonos. Si tiene buenas relaciones con periodistas y directores de medios, estos responden sus llamadas y además publican sus boletines, es considerado excelente y se asume que no necesitas más que su teléfono y un computador para hacer su trabajo (...) Esto sucede porque la motivación para hacer comunicación impuesta y validada por la tradición en el sector público, no es comunicar la gestión y construir interlocución con la sociedad, sino lo que John Thompson ha definido como la <<la visibilidad del poder>>, es decir, la necesidad del poder de ser visto <<visto y reconocido>>; de allí que la tarea de esos jefes de prensa no sea exactamente procurar una opinión pública informada e ilustrada sino conseguir titulares y fotografías de primera página o tiempo en radio y televisión que satisfagan la urgencia de sus líderes de mantenerse vigentes en la agenda setting. Y si ese jefe de prensa plantea que su estrategia es emprender un trabajo juicioso de pedagogía para que los temas que le interesa socializar a la entidad son conocidos, comprendidos y asimilados por sus grupos de interés y para que ello se requiere realizar eventos participativos de interlocución con organizaciones sectoriales y sociales, se considera, en primer lugar que se está alejando de su función y en segundo que no hay recursos para hacer algo así...”* (2011: 9).

Podemos conectar esta línea reflexiva con otro punto analizado en la investigación: dentro de esta concepción instrumental de la comunicación hay matices en el rol que se le asignan, lo cual también influye en la generación de cierto escenario comunicacional.

He analizado que cuando se buscó trabajar “sectorialmente” la comunicación se logró un fluido diálogo entre el área de comunicación y las áreas técnicas que posibilitaba construir criterios comunes y manejarse con cierta autonomía. Mientras que la “centralización” de la comunicación y el trabajo a “demanda”, genera un diálogo no sólo menos fluido, sino más tenso.

En esta dirección, podría pensar que hay, al menos en la experiencia analizada, dos modos muy distintos de “centralizar”: como “control” o bien como “coordinación”. En ambos casos observo que es el área de comunicación la responsable, pero los vínculos y relaciones que se establecen con el área técnica son muy diferentes.

¿Por qué esta tendencia a “controlar” la información prevalece? Entiendo que la búsqueda de controlar se vincula a esta cuestión de “visibilizar el poder” que plantea Jaramillo. De hecho, observo que todos los relatos del personal de Prensa y Comunicación señalan los cuidados que hay que tener en esta tarea de visibilizar la imagen del Ministerio, atendiendo al contexto, los actores, la situación, etcétera; pero no hay referencia alguna a que un criterio relevante para comunicar sea la reflexión sobre el proceso que está llevando a cabo el área/ programa o plan.

A través del “control” se busca dar a conocer acciones beneficiosas para el sector con el que trabaja y demostrar aquellos buenos resultados obtenidos por las políticas llevadas a cabo y, por el contrario, omitir resultados no tan positivos o indicadores que no hablaría bien de la institución o del gobierno de turno. Nuevamente, observamos cómo la concepción de comunicación se filtra en la práctica: la comunicación se reduce a los medios e, incluso más específicamente, a aquello que intencionalmente se publica.

A una conclusión similar llega Mariana Bernal (2013) al analizar la experiencia de diálogo entre la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) y la Dirección de Prensa y Difusión Institucional del Ministerio de Educación de la Nación. La autora plantea que, al circunscribirse la política de comunicación a la relación con los medios y la publicidad de los actos de gobierno, no llega a comprenderse a la comunicación como una perspectiva de abordaje y dimensión

estratégica de la gestión, que posibilitaría transformar la cultura organizacional de la administración pública, mejorando las interacciones con sus interlocutores y públicos de interés (pág. 10). Incluso, Bernal señala que este modo de entender la comunicación limita las posibilidades de desarrollo e institucionalización del área de comunicación de la propia DNPS, algo similar a lo que observo en mi trabajo, donde no es posible pensar los procesos comunicacionales de un área técnica como es el Plan de DPA. Y esto a pesar que estos procesos comunicacionales son fundamentales en el avance del plan.

En el caso analizado, por ejemplo, es fundamental el trabajo de la Red Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio. Este espacio multiactoral no mediado es una de las claves de los logros alcanzados y fue enteramente pensado desde el área específica, sin aporte alguno del área de prensa y comunicación.

Es significativo, entonces, reconocer que distintas investigaciones de procesos comunicacionales en el Estado van dando cuenta de una constante: áreas de prensa y comunicación concebidas en clave instrumental; y áreas/ programas que llevan a cabo prácticas en las cuales, de modo implícito, *“la comunicación ya no está limitada a la idea de transmisión de información, sino que incluye la idea de proceso o intercambio, donde son igualmente necesarias la voluntad política de los decisores y la participación comunitaria para el logro de cambios duraderos”* (Bruno Daniela;2012).

Puedo pensar que para las áreas/ programas desplegar procesos comunicacionales que vayan más allá de los medios no es una opción, sino una necesidad. Como señalan los agentes que trabajan en ellos, hay que convencer a los funcionarios de turno de la utilidad del área/ programa y, asimismo, instalar/ abordar la problemática.

Específicamente en el caso analizado, luego de instalar la problemática desde el lado del consumidor, pasó a trabajarse (con la mirada de una nueva gestión) en el lado productivo y comercial, acercando e invitando a los actores a trabajar en conjunto para encontrar un mejoramiento.

La potencia de este trabajo en red, a pesar de no ser conceptualizado como proceso comunicacional, nos permite sí proyectar que *“el mejor aporte de la comunicación a las políticas consiste en la construcción de escenarios de encuentro, concertación y participación para la creación de consensos y propósitos colectivos. El principal escollo en esta dirección es una persistente concepción de la comunicación pública como el don, arte, oficio o profesión de “mercadear” funcionarios y “traducir” el saber técnico de la política sectorial en cuestión para los legos en la materia o lo que comúnmente denominamos “la gente” o “el pueblo””* (Bruno Daniela, 2012).

Con respecto a los diversos comunicados producidos por la institución sobre la temática de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos, en el análisis no se observaron grandes variantes en las formas de comunicar y en el tratamiento de la problemática. Esto me condujo a pensar que, a pesar de los cambios de gestión y funcionarios a lo largo de los años, no incidió en la comunicación.

¿Por qué sucedió esto? Los técnicos que se encargaron de producir todo el contenido del Plan perduraron en el tiempo y, como narré, más allá de reformular o tocar algunas palabras la Dirección de Prensa y Comunicación no participó de su producción. Más bien, su tarea fue siempre recibir el material, chequear que no haya errores y luego precisar por qué canal y cuando se crea pertinente difundir. Y esto es significativo, pues hablamos de gestiones políticas muy diferentes entre sí que, sin embargo, dan a la comunicación el mismo rol/ función.

¿Qué se sería necesario a futuro? A partir de la experiencia del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios creo necesario comenzar a debatir y repensar las funciones de los comunicadores y de las áreas que coordinan las prácticas y acciones de comunicación de las instituciones públicas, tales como ministerios, secretarías, direcciones, etcétera. Es fundamental repensar las funciones de estas desde un lado más integral, para que puedan ser partícipes y hagan aportes a los procesos comunicacionales de las políticas públicas de la institución y no sólo sean un área que funcione como canal de difusión.

Como plantea Mariana Bernal (2013), es necesario salir del predominio de la *“visión instrumental de la comunicación, un imaginario que la vincula a tareas de prensa o la restringe a la producción de materiales y funciones acotadas como la producción, redacción, edición de textos y corrección de estilo; la producción de contenidos audiovisuales, impresos y digitales, y la carga y actualización de la página web (...) Más allá de estas tareas, hay una mirada comunicacional global que se pierde y se fragmenta en productos que por momentos resultan desarticulados. Resulta clave alcanzar una planificación estratégica coordinada con los objetivos de la máxima autoridad de la Dirección y con la Dirección de Prensa del Ministerio, en la medida en que esta última pueda asumir objetivos y funciones más allá de lo específicamente vinculado a los medios...”* (2013: 11).

El caso analizado me lleva a pensar que los desafíos comunicacionales que se dan en el Ministerio son ricos y desafiantes. Las áreas técnicas se enfrentan a diario con diversas problemáticas y obstáculos para llevar adelante la gestión de la política y ensayan respuestas, más o menos reflexionadas comunicacionalmente.

En otras palabras, la necesidad comunicacional está y, como analicé, se busca resolverla con las herramientas y saberes que se tiene al alcance. Lo paradójico es que el área que tendría que ser encargada de favorecer estas reflexiones y dar respuesta, no sólo no interviene, sino que muchas veces termina más bien limitando las prácticas comunicacionales de las áreas.

Esto mismo sucede con los comunicadores que trabajan para este tipo de áreas. Sus labores están afectadas por esta forma de concebir la comunicación, la cual limita su accionar y sus posibilidades. Así, podría concluirse que un comunicador tiene un trabajo más rico y desafiante dentro de las áreas técnicas que en Prensa y Comunicación. Es interesante lo que plantea en relación a este punto, el ex-Subsecretario de Agregado de Valor y Nuevas Tecnologías, ing. Oscar Solís, sobre la situación de los comunicadores de Prensa y Comunicación y cómo debería ser su vínculo con las políticas públicas: *“Tiene que haber un comunicador por área, que tiene que estar imbuido como si fuera un técnico más en nutrición, aunque sea comunicador. No digo que estés con un solo tema, capaz en el área hay dos o tres temas afines, y los puedes ir agrupando. El que comunique tiene que ser especialista,*

*primero para darle valor a esta comunicación que tiene mucho de científico y de divulgación, su verdadera entidad. Y el problema es que muchas veces los actores políticos que definen esto no tienen idea...”*

El equipo y los funcionarios del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos constantemente se adaptaron a los distintos escenarios comunicacionales que se le plantearon. Con ingenio, lograron dar a conocer el programa al interior del Estado y, cuando esto mostró su límite, pudieron generar alianzas con otros actores del sector privado. No nombran todas estas acciones como comunicacionales ni la piensan en esa clave, pero lo hacen. La comunicación posee esa capacidad de desarrollo y expansión, que siempre dará la posibilidad de algo que hacer.

## Bibliografía

Bañon, R. y Carrillo, E., 1997, *La Nueva Administración Pública*, Alianza Editorial, Madrid.

Bernal, M., 2013, *Hacia una mirada comunicacional integral de las políticas públicas en educación*, AVATARES de la comunicación y la cultura, N° 6. ISSN 1853-5925.

Bruno, D., 2012, *Comunicación y Políticas Públicas en la Argentina Posneoliberal, Propuestas para una práctica profesional políticamente situada*, Universidad Nacional de la Plata / Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Bruno, D. y Demonte, F., 2013, *Interrogantes, reflexiones y aportes para intervenir desde la comunicación en los procesos de gestión de información y conocimiento en políticas públicas*, AVATARES de la comunicación y la cultura, N° 6. ISSN 1853-592.

Giménez, G. 2005, *La concepción simbólica de la cultura*, en *Teoría y Análisis de la Cultura*, México, Conaculta, pp. 67-87.

Jaramillo López, J., 2011, *El Arte del Ajedrecista, Comunicación Estratégica o Estrategias de Comunicación*, Asunción.

Oszlak, O., 2006, *Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas*, POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol XI, Abr: Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, O y O'Donnell, G. 1981, *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.

Sirvent, M., 1984, *Estilos participativos, sueños o realidades*, en *Revista Argentina de Educación*, Año III N° 5, Bs. As..

Uranga, W., *Las Políticas Públicas Como Territorio de la Comunicación: Espacio de Lucha Política y Simbólica*.

Uranga, W., 2005, *La Comunicación es acción: Comunicar desde y en las prácticas sociales*, BUenos Aires.

Vargas, T., 2014, *El Estado como productor de sentidos "El caso del Ministerio de Industria en Argentina*, GT2: Comunicación Organizacional y Relaciones Públicas, Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

Vasilachis de Gialdino, I., 2006, *Estrategias de investigación cualitativa, Los componentes del diseño flexible de la investigación cualitativa*, por Mendizábal, N., Gedisa Editorial.